

Polismyndighetens hantering och tillämpning av regler som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel



Tillsynsrapport 2021:5

Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, oktober 2021



Polismyndigheten Tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, 106 75 Stockholm

Dnr: A685.298/2020, Saknr: 128

Omslagsfoto: Minna Ridderstolpe, Polismyndigheten

Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex

Datum: Oktober 2021

Innehåll

Sammanfattning	4
Förkortnings- och begreppslista	6
1 Uppdrag och genomförande	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Tillsynsuppdrag	8
1.3 Genomförande	8
1.4 Rapportens disposition.....	8
2 Ledning och styrning.....	10
2.1 Bakgrund	10
2.2 Iakttagelser	11
2.3 Bedömning	12
3 Styrdokument	13
3.1 Bakgrund	13
3.2 Iakttagelser	14
3.3 Bedömning	16
4 Utbildning och kompetens	17
4.1 Bakgrund	17
4.2 Iakttagelser	17
4.3 Bedömning	18
5 HTM-funktionerna	20
5.1 Bakgrund	20
5.2 Iakttagelser	21
5.3 Bedömning	22
6 Framställan om hemliga tvångsmedel.....	23
6.1 Bakgrund	23
6.2 Iakttagelser	23
6.3 Bedömning	24
7 Hantering av material från hemliga tvångsmedel.....	25
7.1 Bakgrund	25
7.2 Iakttagelser	25
7.3 Bedömning	26
8 Avlyssningsförbud, överskottsinformation och sidoinformation.....	27
8.1 Bakgrund	27
8.2 Iakttagelser	28
8.3 Bedömning	29
9 Förstörande av material från hemliga tvångsmedel.....	30
9.1 Bakgrund	30
9.2 Iakttagelser	31
9.3 Bedömning	34
10 Rekommendationer.....	35
Bilaga.....	36

Sammanfattning

Tillsynsenheten har granskat Polismyndighetens hantering och tillämpning av de regler som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel. Inspektionen har omfattat hanteringen från den tidpunkt som framställan om hemligt tvångsmedel görs till dess att beslutet om förstörande av material är verkställt. Särskilt har de rutiner som avser beslut om förstörande och verkställighet av dessa beslut granskats.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, SIN, granskade under 2015 och 2016 Polismyndighetens verkställighet av åklagares beslut om förstörande av material från hemliga tvångsmedel.¹ Nämnden riktade då allvarlig kritik mot Polismyndigheten. Den konstaterade att myndigheten på ett flagrant sätt åsidosatt sina skyldigheter och att detta inneburit att grundläggande rättssäkerhetsgarantier till skydd för enskildas personliga integritet satts ur spel.

Det finns inte någon lagbestämmelse som anger inom vilken tid som åklagares beslut om förstöring ska verkställas. I Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel (PM 2017:53) regleras dock att förstörandebeslut ska verkställas snarast och absolut senast inom tre veckor från det att förstörandebeslutet inkommit till Polismyndigheten.

Inom ramen för tillsynsärendet har inspektionsgruppen genomfört en ny ärendegranskning i syfte att kontrollera om Polismyndigheten kommit till rätta med de missförhållanden som SIN tidigare konstaterat. Resultatet av granskningen visar att Polismyndighetens verkställande av förstörandebeslut har förbättrats. Trots denna förbättring klarar Polismyndigheten i mindre än hälften av de granskade ärendena att verkställa åklagares beslut om förstörande inom den tid som regleras i Polismyndighetens nationella riktlinjer.

SIN skriver i ovan nämnda beslut att själva verkställigheten av ett beslut om förstörande i normalfallet inte borde ta någon längre tid att utföra och torde tillhöra de enklaste polisiära arbetsuppgifterna. Tillsynsenheten har dock funnit att Polismyndighetens nuvarande rutiner för hantering av material från hemliga tvångsmedel försvårar ett sådant verkställande.

När material från hemliga tvångsmedel hanteras i avlyssningssystemet, och enbart där, kan materialet förstöras enkelt och snabbt. I dagsläget saknar dock många utredare, som behöver åtkomst till materialet, tillgång till avlyssningssystemet. Det betyder att material exporteras ut ur detta system och sparas på filservern (I:), så kallad I-mapp. Den personal som behöver tillgång till uppgifterna ges sedan tillgång till mappen.

När det rör historiska uppgifter, som till exempel trafikdatalistor, finns det idag inte något utpekat it-system för att ta emot och hantera dessa. Uppgifterna kommer in till polisen från teleoperatörerna via krypterad e-post till polisregionernas HTM-funktion eller till enskilda medarbetare. Därefter skickas de som huvudregel vidare internt, antingen via e-post eller genom att de läggs på en I-mapp som berörda medarbetare har tillgång till.

¹ Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalande med beslut dnr 145-2016 och 147-2016.

När material hanteras i I-mapp finns möjlighet för medarbetare med tillgång till mappen att spara ned informationen på annat ställe. Vid intervjuerna har det framkommit att material från hemliga tvångsmedel, förutom att sparas på I-mapp, har sparats och hanterats på den egna arbetsdators skrivbord eller hemkatalogen på filservern (H:), gemensamma mappar på filservern (M:), och i e-postlådor (med eller utan kryptering). Dessutom används krypterade USB-minnen och externa hårddiskar vid behov. Det här leder till att materialet inte är tillgängligt för förstörande för andra än den enskilde medarbetaren, vilket i sin tur medför att tiden mellan beslut om förstörande och dess verkställighet riskerar att bli orimligt lång, framför allt vid frånvaro. Hanteringen riskerar även leda till att material som omfattas av förstörandebeslut bevaras, vilket i sin tur innebär att en grundläggande rättssäkerhetsgaranti till skydd för enskildas personliga integritet sätts ur spel.

Polismyndighetens nationella riktlinjer på området är i dagsläget inriktade på att reglera hanteringen som avser realtidsuppgifter och som därför hanteras i Polismyndighetens avlyssningssystem. Det innebär att det till stor del saknas vägledning för hanteringen av historiska uppgifter och uppgifter på I-mapp. Mot bakgrund av det integritetsintrång som hemliga tvångsmedel innebär för en enskild måste processägaren inom ramen för sitt informationsägarskap utöva tydligare styrning över hur material från hemliga tvångsmedel får hanteras. Polismyndighetens nuvarande riktlinjer ger inte tillräcklig vägledning i hur arbetet ska bedrivas och behöver därför revideras.

Därutöver saknas det en nationell utbildning i hur material från hemliga tvångsmedel ska hanteras. Det finns ett tydligt behov av utbildning i samtliga moment som ingår i hanteringen av hemliga tvångsmedel, bland annat den rättsliga regleringen, användning av system och hantering av material.

Förkortnings- och begreppslista

DRID	Data Retention ID. Ett unikt diarienummer för varje beställning av historiska uppgifter som begärs ut från en teleoperatör.
Durtvå	Datoriserad utredningsrutin med tvångsmedelshantering. Polisens it-stöd för brottsutredning och tvångsmedelshantering.
FiLT	Formaterad inhämtning Levererans Teleoperatörer. Ett projekt som syftar till att få enhetliga historiska trafiklistor från Sveriges fyra största teleoperatörer.
Hak	Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Hak regleras i 27 kap. 18 § rättegångsbalken och innebär i huvudsak att samtal eller annan kommunikation till eller från en misstänkt persons telefonnummer eller annan adress avlyssnas. Även en annan telefon eller adress får avlyssnas om det finns synnerlig anledning att anta att den person som kan misstänktas kontaktar telefonen eller adressen.
HKÖ	Hemlig kameraövervakning. HKÖ regleras i 27 kap. 20 a-c §§ rättegångsbalken och innebär i huvudsak att fjärrstyrda kameror används för personövervakning vid förundersökning i brottmål utan att upplysning om övervakningen lämnas. Åtgärden får avse en plats där den som är skäligen misstänkt kan antas komma att uppehålla sig eller, om det inte finns någon som är skäligen misstänkt, den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats.
HRA	Hemlig rumsavlyssning. HRA regleras i 27 kap. 20 d-e §§ rättegångsbalken och innebär i huvudsak avlyssning eller upptagning av samtal eller av förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till. Åtgärden får, med vissa undantag, avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den som skäligen kan misstänkas kommer att uppehålla sig.
HTM	Hemliga tvångsmedel
Hök	Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Hök regleras i 27 kap. 18 § rättegångsbalken och innebär att uppgifter hämtas in om meddelanden. Det gäller bland annat uppgifter om vilka telefoner som varit i kontakt med varandra och när det har ägt rum. Uppgifter om vad som sägs eller har sagts får inte hämtas in med stöd av ett tillstånd till Hök. Uppgifter kan också hämtas in om vilka telefoner som funnits i ett visst område liksom uppgifter om i vilket område en viss telefon finns eller har funnits.
I-mapp	En katalog på filservern (I:) som är behörighetsbegränsad och behörigheter tilldelas av katalogägaren. På filservern sker loggning av vem som öppnar och/eller redigerar innehåll i katalogen. På I-mappen får information med mycket högt skyddsvärde sparas.

Noa	Nationella operativa avdelningen
Rue	Regionala utredningsenheten
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden
Spoc	Single point of contact
TA/ TAG/ TSG	Olika benämningar för HTM-funktion.
UL	Utredning och lagföring (huvudprocess)

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Bakgrund

Tillsynsenheten ska enligt Polismyndighetens tillsynsplan för 2021 (PM 2020:43) genomföra en tillsyn avseende hantering och tillämpning av de regler som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel inom Polismyndigheten. Tillsynsärendet är avgränsat till att avse hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalkens regler om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (Hak), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (Hök), hemlig kameraövervakning (HKÖ) samt hemlig rumsavlyssning (HRA). Direktivet för tillsynsärendet beslutades den 15 mars 2021, se bilaga.

1.2 Tillsynsuppdrag

Tillsynsärendets inriktning är att granska om det finns ändamålsenliga och enhetliga rutiner för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel. Granskningen omfattar hanteringen från den tidpunkt som framställan om hemligt tvångsmedel sker till dess att beslutet om förstörande är verkställt. Särskilt ska de rutiner som avser beslut om förstörande och verkställighet av dessa beslut granskas.

Tyngdpunkten i ett tillsynsärende är att verksamheten ska bli granskad ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Målsättningen är att tillsynsrapporten ska bidra till myndighetens utvecklingsarbete och ett ökat kunskapsläge. Ett tillsynsärende ska även främja enhetlighet i polisverksamheten och en ändamålsenlig rättstillämpning i hela landet.

1.3 Genomförande

Tillsynen har genomförts som en inspektion från mars till september 2021. Tillsynsledare har varit Åsa Hasth och tillsynshandläggare Bodil Norberg. Anna Olander Selldén vid nationella operativa avdelningen (Noa), Elin Danielsson vid polisregion Öst och Anders Herrström vid polisregion Syd har deltagit som experter under tillsynen.

Polisregion Nord, Stockholm och Väst har varit föremål för tillsyn. Tillsynsärendet har bedrivits som en inspektion på verksamhets- och processansvarsnivå genom granskning av handlingar och intervjuer med enskilda befattningshavare inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Ärendegranskningar har genomförts för att undersöka Polismyndighetens verkställighet av åklagares beslut om förstörande av material från hemliga tvångsmedel. Under ärendets handläggning har rättsavdelningen och säkerhetsavdelningen varit behjälpliga med att kvalitetssäkra rapporten.

1.4 Rapportens disposition

I detta inledande avsnitt presenteras bakgrunden till och inriktningen av tillsynsärendet. I avsnitt 2–9 presenteras i varje avsnitt bakgrund, inspektionsgruppens iakttagelser och tillsynsenhetens bedömningar.

Process- och verksamhetsansvar förklaras övergripande i avsnitt 2, och en genomgång görs av ledningen och styrningen avseende hemliga tvångsmedel. I avsnitt 3 redogörs för de styrdokument som reglerar området, däribland Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel (PM 2017:53), som i rapporten kallas de nationella riktlinjerna. Frågan om utbildning och kompetens avseende användningen och hanteringen av hemliga tvångsmedel i verksamheten behandlas i avsnitt 4. HTM-funktionerna och de hemliga diarierna för hemliga tvångsmedel beskrivs i avsnitt 5.

Avsnitt 6–9 beskriver användningen och hanteringen av material från hemliga tvångsmedel, från det att framställan görs till åklagare, till dess materialet har förstörts. Avsnitt 9 innehåller även resultatet av den ärendegranskning som har genomförts inom ramen för denna tillsyn.

I avsnitt 10 lämnas slutligen ett antal rekommendationer.

2 Ledning och styrning

2.1 Bakgrund

Processansvar

Processansvar innebär ett nationellt ansvar för en viss process inom hela Polismyndigheten och för att processen säkerställer att resultat uppnås inom verksamheten, enligt arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2020:26). Den som har processansvar är processägare. I processansvaret ingår bland annat att besluta om processen, uppdatera och utveckla styrdokument, säkerställa enhetlighet och effektivitet samt stödja arbetet i processen. Det ingår även i ansvaret att utveckla processen genom att uppmärksamma förändringsbehov och initiera förbättringsarbete samt att följa upp processen, bland annat genom att mäta hur effektiv den är för att nå uppsatta mål. Processansvaret får inte delegeras. En processägare får däremot inom egen avdelning eller egen polisregion fördela arbetsuppgifter till en medarbetare, funktion eller organisatorisk enhet.²

Chefen för Noa är processägare för huvudprocessen utredning och lagföring (UL), som bland annat innefattar arbetet med de hemliga tvångsmedel vilka omfattas av tillsynen.³ Chefen för Noa har sedan fördelat arbetsuppgifter inom detta processansvar till Noas utredningsenhet.⁴ Därifrån utgår det som brukar benämnas processledningen avseende hemliga tvångsmedel.

Verksamhetsansvar

Verksamhetsansvar innebär ansvar för att leda den egna verksamheten. Huvudregeln är att en polisregion har verksamhetsansvar för den regionala verksamhet som är hänförlig till regionen.⁵

Varje chef har ansvar för den egna verksamheten och för att ärenden inom verksamheten handläggs rättssäkert. Chefen ska också tillse att säkerheten i verksamheten upprätthålls och att verksamheten bedrivs enligt gällande författningar, avtal samt styrdokument. Chefen ska även verka för att medarbetarna utvecklar sin kompetens i förhållande till verksamhetens uppdrag och mål samt att på ett ändamålsenligt sätt sprida information av betydelse för verksamheten.⁶

² Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26), 3 kap. 3 §.

³ Ibid. 3 kap. 4 §.

⁴ Polismyndigheten. *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning* (Noa 2020:01).

⁵ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26), 3 kap. 5 §.

⁶ Ibid. 5 kap. 1 §.

2.2 Iakttagelser

Flertalet intervjuade har uppgett att processledningen från Noa har varit svag under flertalet år. Processledningen delar den bilden, då ansvaret varit åsidosatt på så sätt att ingen har kunnat arbeta heltid med frågan. Under 2021 har förändringar gjorts som förväntas skapa bättre förutsättningar för en tydligare processledning. Bland annat har processledningen under de senaste månaderna skapat en sida på Intrapolis⁷, Hemliga tvångsmedel och andra verktyg för inhämtande av uppgifter. Sidan är under uppbyggnad och innehåller beskrivningar av de hemliga tvångsmedlen, samt FAQ som ska uppdateras löpande.

Varje polisregion ska ha en ansvarig HTM-funktion. Den ansvariga HTM-funktionen utgör polisregionens kontaktpunkt för hemliga tvångsmedel och ansvarar för administration och hantering av hemliga tvångsmedel i polisregionen (se avsnitt 5 HTM-funktionerna).⁸ I de granskade regionerna är funktionen organiserad vid den regionala utredningsenheten, Rue. Polisregionerna beskriver att i princip all tidigare kommunikation mellan processledningen och regionerna har gått via chefen för Rue, där informationen ofta upplevs ha stannat.

Under 2021 har ett forum inrättats där processledningen regelbundet träffar cheferna vid polisregionernas HTM-funktioner. Detta forum upplevs ha bidragit till att diskussioner om exempelvis arbetssätt och rutiner kan föras på en högre detaljnivå vilket på ett positivt sätt påverkat processens utveckling. Under våren 2021 har även ett forum inrättats för administratörerna som hanterar regionernas hemliga diarier för hemliga tvångsmedel, vilket också upplevs ha bidragit positivt till utvecklingen av det arbetet.

Av intervjuerna framgår att polisregionernas HTM-funktioner inte ger någon vägledning för hur materialet från hemliga tvångsmedel ska hanteras när det nått ut till de utredande enheterna. Det finns heller ingen strukturerad metod för processledningen eller regionernas HTM-funktioner att nå ut med information och kunskap om hanteringen av material från hemliga tvångsmedel till de utredande enheterna. I en av regionerna har dock HTM-chefen som rutin att per e-post skicka ut information om nyheter till sektionscheferna inom utredningsverksamheten, samt till andra utpekade personer med ansvar för att sprida informationen inom den egna verksamheten. I ett av de granskade polisområdena har också frågan om hemliga tvångsmedel tagits upp vid polisområdets utrednings- och lagföringsforum (UL-forum).

De polisområdeschefer som intervjuats förlitar sig i hög utsträckning på att cheferna vid de utredande enheterna har kunskap om de regler och rutiner som finns för hantering av hemliga tvångsmedel. Dessa chefer förlitar sig i sin tur i hög grad på de nationella eller de regionala riktlinjerna. De uppger att kunskapen om rutiner avseende hanteringen av hemliga tvångsmedel är förhållandevis hög på polisområdesnivå, men att den är avsevärt lägre på lokalpolisområdesnivå.

I samtliga av de granskade polisregionerna finns behov av att prioritera vilka ärenden som hemliga tvångsmedel ska användas i. Två av regionerna har utpekade forum för prioritering. I den tredje polisregionen har ansvaret för detta vilat på chefen för HTM-funktionen, men

⁷ Polismyndighetens intranät.

⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

behovet av ett forum har identifierats och är under uppbyggnad. Prioriteringen sker antingen genom att färre avlyssningar genomförs och att dessa hanteras av teknikspaningsoperatörer vid regionernas HTM-funktioner, eller att fler avlyssningar genomförs och då hanteras av personal vid de utredande enheterna.

I en av de granskade polisregionerna hanteras all avlyssning av HTM-funktionen, medan det i de andra polisregionerna i varierande utsträckning sköts av personal vid utredningsenheterna. Det råder i viss mån olika uppfattningar bland de intervjuade i frågan om var avlyssning ska eller bör genomföras. En uppfattning är att den uteslutande bör hanteras vid HTM-funktionen och en annan är att den borde hanteras på polisområdesnivån av personal med kunskap om den lokala problembilden. De nationella riktlinjerna ger ingen vägledning om var avlyssningen ska eller bör genomföras.

2.3 Bedömning

Processägaren når i dagsläget ut med information till polisregionsnivån, men det finns brister i kommunikationsvägen från den regionala nivån till de utredande enheterna på polisområdes- och lokalpolisområdesnivåerna. Det är viktigt att det finns tydliga och fungerande kommunikationsvägar mellan processägare och medarbetare inom olika nivåer i regionerna för att kunna stödja arbetet i processen och utveckla denna genom att uppmärksamma förändringsbehov och initiera förbättringsarbete. Processägaren och de verksamhetsansvariga cheferna måste gemensamt ta fram en fungerande struktur för denna kommunikation.

Intrapolis kan användas som en kanal för ledning och styrning för processägare och chefer att nå ut med information som medarbetare behöver i sitt dagliga arbete. Processägarens nyupprättade sida på Intrapolis kan bidra positivt till styrningen. Processägaren har även under 2021 förstärkt processledningen vid Noa och bland annat inrättat ett nationellt forum tillsammans med chefer för HTM-funktionerna, vilket förväntas leda till en tydligare styrning.

Vidare kan uppdaterade och väl utvecklade styrdokument bidra till en tydlig processledning. Där kan processägaren uttala ledningens viljeinriktning och ange mål, prioriteringar samt intentioner för verksamheten och dess utveckling eller hur en process eller arbetsuppgift ska eller bör utföras. Som kommer att beskrivas närmare i avsnitt 3, Styrdokument, ger nuvarande riktlinjer inte tillräcklig vägledning för hur arbetet ska bedrivas för att uppnå en rättssäker samt nationellt enhetlig verksamhet.

3 Styrdokument

3.1 Bakgrund

Polisens arbete med hemliga tvångsmedel som är aktuella i denna tillsyn (Hak, Hök, HKÖ och HRA) regleras i de nationella riktlinjerna, Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel (PM 2017:53).⁹ Riktlinjerna syftar till att säkerställa att gällande författningar följs och skapa en enhetlig tillämpning av hemliga tvångsmedel inom Polismyndigheten. En riktlinje är styrande för medarbetare och innehåller bindande regler om hur arbetet ska bedrivas.¹⁰

Det framgår av arbetsordningen för Polismyndigheten att det i processägarens ansvar bland annat ingår att besluta om processen och uppdatera samt utveckla styrdokument. Därutöver är processägaren informationsägare för information inom ansvarsområdet, oavsett medium och format. Det innebär att ha ansvar för och utöva styrning över denna informationshantering i både egna och andras processer. Det inkluderar också att ställa verksamhetskrav på nya eller förändrade it-system.¹¹

Regler för informationsbehandling finns bland annat i Polismyndighetens riktlinjer för säkerhet avseende informationsbehandling med stöd av it (PM 2017:4) och Polismyndighetens riktlinjer för e-posthantering (PM 2017:22). Det finns även råd och stöd för hur medarbetare ska hantera myndighetens information och utrustning på sidan ”Min säkerhet” på Intrapolis.

Av arbetsordningen för Polismyndigheten framgår vidare att en processägare är ansvarig för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling inom sitt ansvarsområde. Ansvar för personuppgiftsbehandling kan delegeras. Regleringen på dataskyddsområdet ställer uttryckliga krav på Polismyndigheten vad gäller rättsliga bedömningar för att skydda enskilda personers fri- och rättigheter vid verksamhetsutveckling. När en verksamhet vill påbörja en ny personuppgiftsbehandling eller genomföra förändringar i en pågående behandling ska processen *dataskydd vid verksamhetsutveckling* tillämpas och det innebär bland annat genomförande av konsekvensbedömning, förhandssamråd samt anmälan till myndighetens förteckning över personuppgiftsbehandling. Processägaren, eller den som processägaren utsett i sitt ställe som ansvarig för personuppgiftsbehandlingen, har ansvar för att initiera och se till att processen *dataskydd vid verksamhetsutveckling* fortskrider.¹²

Förundersökningsledaren är huvudansvarig för allt utredningsmaterial i en förundersökning, inklusive det som härrör från hemliga tvångsmedel. En åklagare är som huvudregel förundersökningsledare i ärenden där hemliga tvångsmedel ingår. Åklagarmyndigheten har

⁹ HRA regleras även i *Polismyndighetens riktlinjer för hemlig rumsavlyssning* (PM 2016:20).

¹⁰ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26), 7 kap. 11 §.

¹¹ Ibid. 3 kap. 3 §.

¹² Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för dataskydd vid verksamhetsutveckling* (PM 2018:38).

tagit fram en promemoria¹³ som ska utgöra ett internt stöd vid användning av hemliga tvångsmedel, i syfte att göra tillämpningen mer enhetlig och rättsenlig.

3.2 Iakttagelser

De nationella riktlinjerna är till viss del kända för verksamheten, men flera av de intervjuade uppgav att de inte kände till dem. De tre granskade polisregionerna har även utfärdat regionala riktlinjer för hantering av hemliga tvångsmedel och dessa var i större utsträckning kända för medarbetarna.

Vid intervjuerna har det framförts att de nationella riktlinjerna i viss mån uppfattas som inaktuella. Det har skett en utveckling inom området som har skapat behov av uppdateringar, bland annat hänvisas i riktlinjerna till lagstiftning som har upphävts.

Vidare förefaller de nationella riktlinjerna vara inriktade på att reglera den hantering som avser realtidsuppgifter och som därför hanteras i Polismyndighetens avlyssningssystem. Denna iakttagelse bekräftas i samtal med processledningen. Det innebär att det till stor del saknas vägledning för hanteringen av historiska uppgifter.

Av riktlinjerna framgår bland annat att information från hemliga tvångsmedel som huvudregel ska hanteras i därtill avsedda system och kopplade lagringsservrar av behörig personal. En stor del av hanteringen av material från hemliga tvångsmedel rör dock inte realtidsuppgifter utan historiska uppgifter, exempelvis trafikdatalistor. Historiska uppgifter hanteras inte i avlyssningssystemet utan sparas som huvudregel i en katalog på filserver (I:), så kallad I-mapp, som är behörighetsbegränsad. Behörigheter tilldelas av katalogägaren och det sker loggning av vem som öppnar och/eller redigerar innehåll i katalogen.

För att säkerställa att sekretessbelagda uppgifter inte sprids till obehöriga och att säkerheten rörande berörda system bevaras anger riktlinjerna att möjligheten att hantera information utanför dessa system ska vara särskilt begränsad. Av genomförda intervjuer framgår dock att information i avlyssningssystemet regelmässigt exporteras och sparas i I-mapp (se avsnitt 7 Hantering av material från hemliga tvångsmedel). Det främsta skälet till detta uppges vara att utredande personal, som har behov av åtkomst till uppgifterna, i viss utsträckning saknar behörighet till avlyssningssystemet.

Polismyndigheten är skyldig att föra en förteckning över den personuppgiftsbehandling som den är personuppgiftsansvarig för. Det finns ännu inte någon förtecknad personuppgiftsbehandling för avlyssningssystemet eller för hantering av material från hemliga tvångsmedel som sker på exempelvis I-mapp. Processägaren har dock tagit fram ett utkast till dokumentation för personuppgiftsbehandling i avlyssningssystemet som är under granskning av rättsavdelningen inför förtecknande.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att en stor del av hanteringen av material från hemliga tvångsmedel sker utanför avlyssningssystemet och att det saknas riktlinjer eller annan vägledning för hur den hanteringen ska gå till.

¹³ Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö. *Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden* (RättsPM 2012:8, uppdaterad september 2019).

Vad avser informationshantering framgår i de nationella riktlinjerna att information från hemliga tvångsmedel ska klassificeras som lägst med högt skyddsvärde och ska hanteras i enlighet med vad som gäller för sådan information. Det kan även noteras att en av de granskade polisregionerna i sina regionala riktlinjer anger att information från hemliga tvångsmedel i princip alltid ska klassificeras med mycket högt skyddsvärde och ska hanteras i enlighet med vad som gäller för sådan information. Den aktuella riktlinjen är under revidering, bland annat med anledning av att det vid intern kommunikation upplevs svårt att följa de regler som gäller för material som är klassificerat med mycket högt skyddsvärde.

Inom Polismyndigheten avgörs frågor om var informationen får sparas och hur den i övrigt får hanteras utifrån vilket skyddsvärde informationen har. Av Polismyndighetens riktlinjer för e-posthantering framgår exempelvis att information med högt skyddsvärde får skickas via e-post internt inom myndigheten medan det inte är tillåtet avseende information med mycket högt skyddsvärde, om inte godkänd krypteringsmetod används.

I övrigt framgår det av genomförda intervjuer att det upplevs som svårt att hitta konkreta svar på frågor som exempelvis vilka skrivare och skannrar som får användas och hur olika typer av information får hanteras och sparas.

Vid kontakt med säkerhetsavdelningen framkommer att det är tillåtet att spara information med mycket högt skyddsvärde på I-mapp, men att den uppgiften i dagsläget inte framgår av styrande dokument. Säkerhetsavdelningen uppger att Polismyndighetens riktlinjer för säkerhet avseende informationsbehandling med stöd av it kommer att kompletteras av riktlinjer för informationsklassning vid Polismyndigheten. Arbetet med dessa riktlinjer pågår för närvarande, och målsättningen är att de ska beskriva hur klassificering av information ska genomföras samt hur informationen ska hanteras utifrån genomförda klassningar.

I övrigt har det under genomförda intervjuer framförts önskemål om någon form av handbok till stöd för hur arbetet ska bedrivas. En handbok ska enligt arbetsordningen för Polismyndigheten vara stödjande för medarbetare och innehålla upplysningar och rekommendationer om hur arbetet bör bedrivas. En handbok kan också vara styrande och innehålla bindande regler. Den kan reglera förhållningssätt, ärendehandläggning eller verksamhetsformer, men även till exempel tillvägagångssätt eller metodval, allt i syfte att uppnå enhetlighet.¹⁴

I stort överensstämmer Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens interna styrdokument avseende hemliga tvångsmedel. En skillnad är dock att det i polisens riktlinjer är angivet att förstörandebeslut kan fattas successivt under förundersökningens gång. I Åklagarmyndighetens promemoria problematiseras frågan om successivt förstörande och slutsatsen är att skyldigheten att successivt pröva och förstöra materialet under utredningens gång kolliderar med den misstänktes rätt att få del av vad som förekommit under förundersökningen. Om förstörandebeslut redan har fattats kan den misstänkte inte ges möjlighet att bedöma frågan om materialet varit relevant för utredningen eller inte. Det konstateras därför att utgångspunkten måste vara att materialet, så länge det inte är klart att det omedelbart måste

¹⁴ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26), 7 kap. 8 §.

förstöras enligt reglerna om avlyssningsförbud, ska bevaras så länge förundersökning och lagföring pågår.¹⁵

3.3 Bedömning

Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel ger i dagsläget inte tillräcklig vägledning i hur arbetet ska bedrivas och riktlinjerna behöver därför revideras. Det saknas exempelvis helt vägledning av den hantering i I-mapp som äger rum vid de utredande enheterna.

I synnerhet mot bakgrund av det integritetsintrång som hemliga tvångsmedel innebär för en enskild måste processägaren inom ramen för sitt informationsägarskap utöva tydligare styrning över hur material från hemliga tvångsmedel får hanteras. Processägaren måste tillse att hanteringen av material, både inom och utom avlyssningssystemet, framgår av dokumentationen för processens personuppgiftsbehandling.

I samband med en revidering av de nationella riktlinjerna bör processägaren särskilt se över Polismyndighetens reglering av frågan om successivt förstörande.

Det är av största vikt att användningen av hemliga tvångsmedel alltid sker enligt det strikta regelverk som omgärdar dem. För att medarbetare på ett enkelt sätt ska kunna hämta vägledning i ärendehandläggningen och göra den så enhetlig som möjligt, bör processägaren komplettera riktlinjerna med en handbok, rutiner eller motsvarande.

Andra brister som identifierats i de nationella riktlinjerna kommer att behandlas under respektive avsnitt nedan.

¹⁵ Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö. *Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden* (RättsPM 2012:8, uppdaterad september 2019), s. 40f.

4 Utbildning och kompetens

4.1 Bakgrund

Behörighet att hantera hemliga tvångsmedel, samt behörighet till de system där materialet hanteras, får endast ges till medarbetare som har den kunskap och erfarenhet som krävs för uppgiften och som behöver tillgången för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Behörigheter ska revideras fortlöpande. Personal som har tillgång till systemen för hemliga tvångsmedel ska ha utbildning i systemet i enlighet med för området gällande styrdokument.¹⁶

I arbetsordningen för Polismyndigheten framgår att det är processägaren som ansvarar för kravställning avseende utbildning.¹⁷ Varje chef ska verka för att medarbetarna utvecklar sin kompetens i förhållande till verksamhetens uppdrag och mål.¹⁸

4.2 Iakttagelser

Det finns inte någon nationellt framtagen utbildning som avser hantering och tillämpning av de regler som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel. Det finns dock en digital utbildning om historiska trafiklistor¹⁹ på Polismyndighetens lärplattform Ping Pong, som publicerades under 2020.

Vid intervjuerna har det framgått att det inom ramen för andra utbildningar finns moment som berör hantering av hemliga tvångsmedel, till exempel inom Förundersökningsledning fördjupad, Operativ analys vid förundersökning och Grova våldsbrott – grund.

De granskade polisregionerna har i olika omfattning upprättat egna vägledningar, föreläsningar eller introduktioner. Innehållsmässigt är de i huvudsak inriktade på de rättsliga grunderna för hemliga tvångsmedel, det vill säga reglerna i rättegångsbalken, och på användningen av avlyssningssystemet. I regionerna finns inte någon utbildning i hanteringen av material från hemliga tvångsmedel. Personalen inom utredningsverksamheten uppger att kunskapsinhämtningen inom området i hög grad sker via erfarna kollegor och att man lär sig av varandra, vid sidan av frågor till HTM-funktionen.

Under intervjuerna har det framkommit att det finns stora skillnader i kunskap om hantering av hemliga tvångsmedel mellan olika typer av utredande verksamheter. Grova brotts- och spaningsgrupperna hanterar hemliga tvångsmedel på mer eller mindre daglig basis, medan andra utredande enheter hanterar dessa sällan eller inte alls. Vid de utredande enheter som sällan hanterar hemliga tvångsmedel finns en osäkerhet kring rättslig reglering, hantering och rutiner, vilket innebär ett behov av vägledning hos dessa medarbetare. Grova brotts- och spaningsgrupperna utgör då en naturlig kontaktpunkt för frågor avseende denna

¹⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

¹⁷ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26). 3 kap. 3 §.

¹⁸ Ibid. 5 kap. 1 §.

¹⁹ ”Utredning - Hemligt tvångsmedel, Historisk trafikdata”

hantering. På polisområdesnivån förlitar sig många medarbetare på vägledning från en eller ett fåtal individer vid dessa och i viss mån på regionala och nationella riktlinjer. Inte i någon av de granskade polisregionerna har dock grova brotts- eller spaningsgrupperna något utpekat ansvar att lämna vägledning i frågan om hantering av hemliga tvångsmedel. I de tre granskade regionerna har denna samverkan dock uppgivits fungera väl.

I några intervjuer uttrycks en oro för att osäkerheten kring hanteringen leder till att hemliga tvångsmedel underutnyttjas och inte övervägs i förundersökningar avseende exempelvis brott i nära relation och bedrägerier, trots att de skulle kunna leda utredningen framåt. Denna bild delas av de representanter från Åklagarmyndigheten som har intervjuats.

De granskade polisregionerna och de representanter från Åklagarmyndigheten som har intervjuats under tillsynen uppger att samverkan mellan de båda myndigheterna fungerar väl. Det finns inget särskilt samverkansforum för frågor om hantering av hemliga tvångsmedel och inte heller något annat forum där frågan regelbundet kommer upp. Samverkan sker istället löpande i de enskilda ärendena där hemliga tvångsmedel förekommer.

Chefen för Noa beslutade den 20 januari 2021 att ett nationellt kunskapscentrum för hemliga tvångsmedel ska organiseras inom utredningsenheten på Noa.²⁰

4.3 Bedömning

För att kunna leva upp till kraven i de nationella riktlinjerna på att medarbetare ska ha den kunskap som krävs för att få behörighet att hantera hemliga tvångsmedel, samt för att skapa en nationellt enhetlig och rättssäker verksamhet, behöver det finnas kvalitetssäkrade, nationellt enhetliga utbildningar. Det finns behov av utbildning i samtliga moment som ingår i användningen av hemliga tvångsmedel, bland annat rättslig reglering, användning av it-system samt hantering och förstörande av material.

Kunskapsnivån avseende hantering av hemliga tvångsmedel behöver höjas generellt inom den utredande verksamheten. För medarbetare som sällan hanterar hemliga tvångsmedel kan kunskapen bli svår att upprätthålla och att genomföra stora utbildningsinsatser för all personal är därför troligen inte den mest effektiva lösningen för att åstadkomma en sådan kompetensförstärkning. Sannolikt kan en kombination av utbildning i relevanta delar och information på Intrapolis, utbildningsmaterial och utpekade kontaktpunkter för råd och stöd tillsammans bidra till en höjd kompetensnivå.

Inom en stor del av utredningsverksamheten är hantering av hemliga tvångsmedel sällan förekommande och därför uppstår ett behov av att kunna inhämta råd och vägledning hos kollegor med större vana och kompetens i frågan. I dagsläget är denna kompetens i hög utsträckning kopplad till enskilda individer och är till stor del beroende av deras goda vilja. Som tidigare konstaterats har processägaren svårt att nå ut med sin processledning till polisområdesnivån och förlitar sig i hög utsträckning på styrdokument som i nuläget inte ger tillräcklig vägledning. Mot bakgrund av detta, och att det idag saknas nationellt enhetlig utbildning på området, finns det en risk för att felaktig hantering av hemliga tvångsmedel

²⁰ Polismyndighetens beslut dnr NOA 277/2020, A538.345/2019.

får spridning i verksamheten. Processägare och verksamhetsansvariga chefer bör därför tillsammans ta fram och beskriva på vilket sätt medarbetare ska inhämta kunskap och vägledning i frågor kopplade till hemliga tvångsmedel. Systemet för detta kan inte vara personbundet eftersom verksamheten blir sårbar vid frånvaro eller när medarbetare byter tjänstgöringsställe.

5 HTM-funktionerna

5.1 Bakgrund

När polismyndigheterna ombildades till en myndighet 2015 bestämdes att spaningsverksamheten på regionnivå och teknikspaning inklusive telefonavlyssning skulle organiseras under den regionala utredningsenheten.²¹

Varje polisregion och Noa ska ha en ansvarig HTM-funktion. Den utgör kontaktpunkten för hemliga tvångsmedel och är en sektion eller en grupp som ansvarar för administration och hantering av hemliga tvångsmedel i polisregionen eller på Noa.²²

Diarieföring av hemliga tvångsmedel ska ske på ett ställe i varje polisregion och på Noa. Hemliga tvångsmedel ska enbart registreras i det särskilda hemliga diarium som är avsett för det.²³ Hemliga diarium ska föras på papper eller i särskilda fristående datorer (så kallade stand alone-datorer) och förvaras inlåsta eller ha särskild säkerhetsklassad systemlösning.²⁴

I maj 2021 avslutade Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ett gemensamt projekt där målsättningen var att få korrekta och rättssäkra historiska trafikdataloger i ett enhetligt format från ett antal teleoperatörer (FiLT²⁵-projektet). På sikt är målet att även lagstiftning ska reglera formatet på trafikdatalogerna, vilket har presenterats i utredningen Registrering av kontantkort, m.m. (Ds 2020:12).

Under arbetet med FiLT-projektet uppmärksammades att polisen saknar en organisation eller funktion med ansvar för hantering av hemliga tvångsmedel i allmänhet, och historisk trafikdata i synnerhet. HTM-projektet initierades därför 2018 och syftar till att strukturera hanteringen av hemliga tvångsmedel inom polisen. Målsättningen är att ta fram ett nationellt, administrativt it-stöd som kommer att utgöra Polismyndighetens framtida hemliga diarium för hemliga tvångsmedel, och som kommer hantera alla hemliga tvångsmedel, såväl historiska som realtid. Vidare ska ett förslag tas fram hur HTM-funktionerna ska organiseras för att hanteringen av hemliga tvångsmedel ska bli nationellt enhetlig och effektiv. Projektet har bland annat kommit fram till att införandet av centraliserade kontaktytor för hemliga tvångsmedel ger förutsättningar för att ytterligare utveckla Polismyndighetens förmåga på området samt en effektiv och rättssäker hantering av hemliga tvångsmedel. Chefen för Noa beslutade därför den 20 januari 2021 att en

²¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum* (2014), s. 19.

²² Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

²³ Ibid.

²⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens interna föreskrifter och allmänna råd om postbehandling och diarieföring* (PM 2015:24, FAP 181-1), 3 kap. 3 §.

²⁵ Formaterad Inhämtning Leverans Teleoperatörer.

kontaktyta för hemliga tvångsmedel ska finnas vid Noa och i samtliga polisregioner och att den ska utgöras av de redan befintliga HTM-funktionerna.²⁶

5.2 Iakttagelser

Det finns en HTM-funktion i samtliga granskade polisregioner. Administrationen sköts regionalt, men HTM-funktionerna har kommit olika långt på vägen mot att bli enda kontaktpunkten (så kallad Spoc – single point of contact) för hemliga tvångsmedel. Bland annat ser hanteringen olika ut i regionerna avseende de hemliga diarierna för hemliga tvångsmedel, inhämtandet av historiska Hök och avlyssningen.

Det kan konstateras att det finns en begreppsförvirring kring HTM-funktionen. Funktionen kan mycket förenklat delas in i två olika huvuduppgifter – avlyssning och administration. Avlyssningen är de teknikspaningsoperatörer som lyssnar på material från hemliga tvångsmedel. Administrationen har bland annat hand om det regionala hemliga diariet för hemliga tvångsmedel. Det finns olika syn på vad som utgör HTM-funktionen i de polisregioner där avlyssningen och administrationen organisatoriskt ligger i skilda grupper, och det finns olika begrepp för samma funktion i olika polisregioner. Under tillsynen har det framkommit att HTM-funktionen bland annat kallas TA, TAG, TSG, HTM-funktion och Spoc.

I samtliga av de granskade polisregionerna finns det ett särskilt hemligt diarium för hemliga tvångsmedel. Polisregionerna har själva byggt upp sina regionala diariet, vilket innebär att de förs och ser ut på olika sätt. Det saknas ledning nationellt om vilka uppgifter som ska ingå i diariet. Polisregionerna har därför själva gjort en bedömning av vilka uppgifter som ska diarieföras. I en polisregion beskrivs att diariet dessutom ser olika ut från år till år. Diarierna hanteras antingen på stand alone-datorer eller på I-mapp, samt att det finns papperskopia som förvaras inlåst. Processledningen och verksamheten har uppfattat att det finns beslut om undantag från bestämmelserna om hemliga diariet som innebär att de hemliga diarierna för hemliga tvångsmedel får föras på I-mapp, samt att de fått klartecken att påbörja övergång till en sådan hantering. Tillsynsenheten kan konstatera att frågan har beretts vid rättsavdelningen, men att det ännu inte har fattats något beslut om undantag.

Rutinerna för inhämtande av historiska Hök (till exempel trafikdataloger) skiljer sig åt i de granskade polisregionerna. Samtliga HTM-funktioner har vidtagit åtgärder för att ställa om till att bli en Spoc mot teleoperatörerna, men de har kommit olika långt och är beroende av det kommande administrativa it-stödet. I två av regionerna ska samtliga beställningar av historiska Hök gå genom HTM-funktionen, i den tredje är det de enskilda medarbetarna som ska skicka beställningar till, och ta emot material från, teleoperatörerna.

Det går inte med säkerhet att utläsa vad som innefattas i det ansvar för administration och hantering av hemliga tvångsmedel som åläggs HTM-funktionen i de nationella riktlinjerna. Frågan uppstår till exempel om det är möjligt att lägga ut avlyssningen på andra utredande enheter. Det är inte heller tydligt vad som ingår i att vara enda kontaktpunkt. Det är även otydligt var ansvaret för regelefterlevnaden av hemliga tvångsmedel i regionerna ligger. Flertalet intervjuade upplever att det ligger på chefen för HTM-funktionen. De hemliga

²⁶ Polismyndighetens beslut dnr NOA 277/2020, A538.345/2019.

diarierna för hemliga tvångsmedel ger möjlighet att överblicka pågående och avslutade ärenden. En av HTM-funktionerna arbetar rutinmässigt uppsökande för att säkerställa regelefterlevnaden i polisregionen, till exempel genom att efterfråga förstörandebeslut av polisiära förundersökningsledare, och en annan av polisregionerna har under 2021 infört en rutin där HTM-funktionen en gång per år går igenom samtliga ärenden för att säkerställa regelefterlevnaden, men det saknas nationell enhetlighet. Det är tydligt att hanteringen av hemliga tvångsmedel, även i fråga om administrationen, är väldigt personbunden.

I alla tre granskade polisregioner uppges samverkan mellan den utredande verksamheten och HTM-funktionerna i dagsläget fungera väl. Det råder stor enighet om att inrättandet av HTM-funktioner har varit positivt och bidragit till en säkrare samt mer enhetlig hantering av hemliga tvångsmedel. I en av regionerna har det dock förekommit olika uppfattningar kring om HTM-funktionen utgör en administrativ, så kallad beställarfunktion, eller om den har ett praktiskt ansvar för all avlyssning och hantering av exempelvis avlyssningsförbud. Även om det i några intervjuer har framförts önskemål om en minskad centralisering av hanteringen av hemliga tvångsmedel, så upplevs HTM-funktionen generellt som en positiv utveckling som säkerställer en regionalt gemensam lägstanivå och kvalitetssäkrar användandet av hemliga tvångsmedel.

5.3 Bedömning

Processägaren behöver tydliggöra vad som innefattas i HTM-funktionernas ansvar för administration och hantering av hemliga tvångsmedel. Processägaren behöver även vidta åtgärder för att skapa större nationell enhetlighet vid HTM-funktionerna i allt ifrån benämningar till metoder och rutiner. Det finns en risk att begreppsförvirringen kan innebära onödiga svårigheter för medarbetare och åklagare som jobbar mot olika polisregioner och därför olika HTM-funktioner. Tydlighet och enhetlighet främjar en rättssäker hantering vilket är av stor vikt mot bakgrund av det integritetsintrång som hemliga tvångsmedel innebär för en enskild.

En av de granskade polisregionerna följer i nuläget inte polisens interna styrdokument för hur hemliga diaries får föras. Det finns en uppfattning i verksamheten, och även från processledningens sida, att ett beslut om undantag för diarieföring på I-mapp redan är fattat och delar av verksamheten har anpassat sig efter det. Ett steg i riktning mot hantering i enlighet med gällande styrdokument är det kommande nationella administrativa it-stöd för hemliga tvångsmedel, som kommer att innefatta det hemliga diariet för hemliga tvångsmedel. Genom införandet bör diarieföringen och administrationen bli enhetlig inom myndigheten. I avvaktan på det kommande it-stödet förutsätter tillsynsenheten att processägaren tillser att hemliga diaries för hemliga tvångsmedel förs i enlighet med gällande styrdokument, eller att beslut om undantag fattas.

Processägaren bör också ta fram nationellt enhetliga rutiner för egenkontroll, som skapar förutsättningar för HTM-funktionerna, men också för chefer med verksamhetsansvar på till exempel polisområdes- och lokalpolisområdesnivå, att säkerställa regelefterlevnaden avseende användningen och hanteringen av hemliga tvångsmedel.

6 Framställan om hemliga tvångsmedel

6.1 Bakgrund

När hemliga tvångsmedel krävs i en förundersökning görs som huvudregel en framställan av polisen till åklagare. Vid varje polisregion ska det finnas beslut om vilka beslutsfattare som är behöriga att besluta om en sådan framställan till åklagare. Den behöriga beslutsfattaren ansvarar för att nödvändigt underlag tas fram inför ansökan om hemliga tvångsmedel. En förteckning över regionens behöriga beslutsfattare ska finnas vid HTM-funktionen och uppdateras fortlöpande.²⁷

Åklagaren gör sedan en ansökan till domstol som beslutar om ett eventuellt tillstånd till hemliga tvångsmedel.²⁸ Om rätten meddelar tillstånd till hemliga tvångsmedel så verkställer polisen beslutet, till exempel genom att koppla in avlyssning eller genom att göra en beställning av historisk Hök hos teleoperatör.²⁹ Det är åklagaren som har ansvaret för att en ansökan om hemligt tvångsmedel är lagligen grundad.³⁰

6.2 Iakttagelser

Vid samtliga av de granskade polisregionernas HTM-funktioner finns en förteckning över de beslutsfattare som är behöriga att göra en framställan om hemliga tvångsmedel. Det ser olika ut om behörigheten ges genom personlig delegation eller delegeras till funktion.

Vid intervjuerna har framkommit att det finns bristande kunskap både inom polisen och vid Åklagarmyndigheten om vem som är behörig beslutsfattare, eller att det finns en sådan funktion. Det gäller speciellt för de delar av verksamheten som sällan använder hemliga tvångsmedel. Det är inte tydligt, för varken de polisanställda eller de åklagare som har intervjuats, vad en behörig beslutsfattare faktiskt intygar med sitt tillstyrkande. Några uppger att det innebär att ansökan är lagligen grundad, andra att det finns resurs att omhänderta verkställigheten. De flesta är positiva till att det innebär en extra kontrollfunktion, men det har även framförts att rutinen kan få negativa konsekvenser för utredningen om det innebär extra moment i tidskritiska ärenden (främst avlyssning i realtid eller kameraövervakning). Det finns inte något lagkrav på att framställan ska tillstyrkas av behörig beslutsfattare.

En ny blankett för framställan om hemliga tvångsmedel finns sedan en tid tillbaka i polisens Formulärportal³¹. Det framfördes vid intervjuerna att det har tagit tid för verksamheten att

²⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

²⁸ 27 kap. 21 § 1 st rättegångsbalken.

²⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

³⁰ Se Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens uttalande med beslut dnr 111-2017, och Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö. *Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden* (RättsPM 2012:8, uppdaterad september 2019), s. 7.

³¹ En webbportal som innehåller Polismyndighetens nationella formulär.

övergå till den nya blanketten, men att den som huvudregel används idag. På de nya blanketterna finns inte längre utrymme för underskrift av behörig beslutsfattare. Blanketten har istället en kryssruta ("Tillstyrkt av behörig beslutsfattare") samt en ruta för dennes namn.

Enligt intervjuerna upplevs att framställan om hemliga tvångsmedel inte görs för längre tid än nödvändigt, och att behovet av hemliga tvångsmedel prövas löpande. Även om det kan finnas olika inställning till att fortsätta med hemliga tvångsmedel i det enskilda fallet så upplever både polis och åklagare att det hemliga tvångsmedlet avbryts om det inte längre finns ett behov av det, både av hänsyn till enskildas integritet och för att istället kunna prioritera andra ärenden.

För att kunna göra en framställan krävs diarienummer från de hemliga diarierna för hemliga tvångsmedel, vilka lämnas ut av HTM-funktionen. Det finns inte någon nationellt utpekad kontrollfunktion för att den som har tillstyrkt en framställan om hemliga tvångsmedel är behörig beslutsfattare. Denna kontroll utförs ändå som huvudregel av HTM-funktionen i samtliga granskade polisregioner, även om det i vissa fall förekommer rutiner som innebär att HTM-funktionen får del av framställan först tillsammans med beslutet från rätten. Det innebär att en kontroll av behörig beslutsfattare inte kan göras i de fallen förrän frågan är överspelad.

När tillstånd till en historisk Hök meddelats av rätten behövs ett DRID-nummer (Data Retention ID) för att kunna göra en beställning hos teleoperatören. Det är ett unikt diarienummer vilket som huvudregel lämnas ut av HTM-funktionen. Flera av de intervjuade uppger att processen med DRID-nummer och HTM-funktionen som kontaktyta mot teleoperatörerna innebär att information inte lämnas ut till fel mottagare. Det har dock framkommit att det i samtliga granskade regioner har förekommit att beställningar har gjorts av historiska Hök utan att det har gått via HTM-funktionen. Det är enskilda medarbetare som främst av okunskap har frångått rutinen för att begära ut till exempel trafikdatalistor.

6.3 Bedömning

Som framgår ovan finns det för- och nackdelar med den nuvarande interna regleringen om behörig beslutsfattare. För att den ska vara ändamålsenlig behöver processägaren förtydliga syftet med behörig beslutsfattare och vad tillstyrkande av framställan innefattar, samt överväga om det ska finnas en utpekad kontrollfunktion.

De brister som framkommit avseende beställningar hänför sig främst till bristande kunskap om styrdokument och rutiner på området. Tillsynsenheten bedömer att bristerna kan omhändertas om den generella kompetensnivån avseende hemliga tvångsmedel i verksamheten höjs, i kombination med en revidering av de nationella riktlinjerna.

7 Hantering av material från hemliga tvångsmedel

7.1 Bakgrund

All hantering av material från hemliga tvångsmedel ska ske så att obehöriga inte får del av materialet.³²

Information från hemliga tvångsmedel klassas som lägst med högt skyddsvärde och ska hanteras i enlighet med vad som gäller för sådan information. Den ska som huvudregel hanteras i därtill avsedda system och kopplade lagringsservrar av behörig personal. Möjligheten att hantera information utanför dessa system ska vara särskilt begränsad.³³

7.2 Iakttagelser

Som framgått tidigare är de nationella riktlinjerna inriktade på att reglera hanteringen som avser realtidsuppgifter och som hanteras i Polismyndighetens avlyssningssystem. Det innebär att det till stor del saknas vägledning för hanteringen av historiska uppgifter. Det finns inte någon nationell eller regional utbildning i hur material från hemliga tvångsmedel ska hanteras. Samtliga av de intervjuade har uppgett att de har lärt sig hantverket av en kollega.

Då material tas ut från de avsedda systemen ska det enligt de nationella riktlinjerna dokumenteras av HTM-funktionen eller den som genomför åtgärden.³⁴ Det har framkommit i intervjuerna att detta inte görs. Några av de intervjuade hänvisar till loggarna i it-systemen, vilka kan ses som en form av dokumentation.

När det rör historiska uppgifter, som till exempel trafikdatalistor, finns det idag inte något utpekat it-system för att ta emot och hantera dessa. Uppgifterna kommer in till polisen från teleoperatörerna via krypterad e-post till polisregionernas HTM-funktion eller till enskilda medarbetare. Därefter skickas de som huvudregel vidare internt, antingen via e-post eller genom att de läggs på en I-mapp som berörda medarbetare har tillgång till. Även material från avlyssningssystemet exporteras till I-mapp för att kunna bearbetas av till exempel utredare och analytiker.

Som tidigare konstaterats finns ännu inte någon förtecknad personuppgiftsbehandling för avlyssningssystemet eller för hantering av material från hemliga tvångsmedel som sker på exempelvis I-mapp.

När material hanteras i I-mapp finns möjlighet för medarbetare med tillgång till mappen att spara ned informationen på annat ställe. Vid intervjuerna har det framkommit att material från hemliga tvångsmedel, förutom att sparas på I-mapp, har sparats och hanterats på den

³² Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

egna arbetsdators skrivbord eller hemkatalogen på filservern (H:), gemensamma mappar på filservern (M:), och i e-postlådor (med eller utan kryptering). Dessutom används krypterade USB-minnen och externa hårddiskar vid behov. Beroende på om materialet bedöms ha högt eller mycket högt skyddsvärde innebär det att hanteringen kan strida mot polisens interna regelverk. Att material sparas på olika ställen skapar även merarbete och risker när det är dags att förstöra materialet, eftersom det kan vara spritt till ett antal olika platser (se avsnitt 9, Förstörande av material från hemliga tvångsmedel).

Ärendansvarig ska upprätta en förteckning över den behöriga personal som har åtkomst att granska material från hemliga tvångsmedel i den enskilda förundersökningen.³⁵ Några av de intervjuade hänvisar även här till loggarna i it-system och I-mapp som en sådan förteckning. När det, i undantagsfall, förs en separat förteckning så är det ofta bara den som upprättar listan som har tillgång till den, och förteckningen arkiveras inte heller tillsammans med ärendet. I de nationella riktlinjerna finns inget formkrav för förteckningen och det framgår inte heller i vilket syfte en sådan förs eller om och var den ska sparas.

Enligt intervjuerna upplevs den största risken vid hanteringen av material från hemliga tvångsmedel vara den mänskliga faktorn. De medarbetare som intervjuats under tillsynen har genomgående uppfattats som samvetsgranna med en vilja att göra rätt, men som saknar och efterfrågar ledning i hur materialet får hanteras. Det har, som i många andra delar av tillsynen, framkommit att hanteringen av materialet är väldigt personbundet.

7.3 Bedömning

Tillsynsenheten bedömer att det finns brister i den hantering av material från hemliga tvångsmedel som sker utanför avlyssningssystemet. Bristande rutiner riskerar att leda till att material hamnar i orätta händer. Processägaren behöver därför tillse att det snarast upprättas tydliga rutiner för denna hantering i syfte att minimera riskerna för felhantering. Som konstaterats i tidigare avsnitt måste processägaren inom ramen för sitt informationsägarskap och personuppgiftsansvar utöva tydligare styrning över hur material från hemliga tvångsmedel får hanteras, samt tillse att hanteringen av material, både inom och utom avlyssningssystemet, framgår av dokumentationen för processens personuppgiftsbehandling.

Processägaren bör även i de nationella riktlinjerna precisera vilka eventuella formkrav som ska gälla för den förteckning över behörig personal som har åtkomst till material från hemliga tvångsmedel, vilket syfte förteckningen har samt om, och i så fall var, den ska sparas.

³⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

8 Avlyssningsförbud, överskottsinformation och sidoinformation

8.1 Bakgrund

Vid verksamhetsbesöken identifierades tre områden som särskilt komplexa vad gäller hanteringen av material från hemliga tvångsmedel; avlyssningsförbud, överskottsinformation och sidoinformation.

Avlyssningsförbud råder för vissa samtal eller meddelanden som sker under Hak och HRA.³⁶ Avlyssningsförbudet innebär ett absolut förbud mot att avlyssna samtal med exempelvis försvarare som deltar med anledning av utövandet av sitt uppdrag eller samtal som avser bikt eller själavård om en präst eller annan själasörjare deltar i samtalet. När det vid en avlyssning kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen omedelbart avbrytas, särskiljas och förstöras. Om det finns osäkerhet huruvida samtalet eller meddelandet omfattas av avlyssningsförbudet ska förundersökningsledaren kontaktas för avgörande av frågan.³⁷

Information som framkommit vid hemliga tvångsmedel kan under vissa förutsättningar användas för att utreda ett annat brott och benämns då som överskottsinformation. Beslut om att överskottsinformation får användas i en annan pågående förundersökning eller ligga till grund för beslut om att inleda en ny förundersökning fattas av förundersökningsledaren. Beslutet ska dokumenteras hos HTM-funktionen med notering av vad överskottsinformationen ska användas till.³⁸

Uppgifter från hemliga tvångsmedel som kan vara av intresse för underrättelseverksamheten benämns som sidoinformation. De nationella riktlinjerna anger att när sidoinformation framkommer vid verkställande av ett hemligt tvångsmedel ska en promemoria om sidoinformationen upprättas. Förundersökningsledaren får sedan ta ställning till och besluta om promemorian kan överlämnas till underrättelseverksamheten. Uppgifterna måste då skiljas ut och läggas på särskilt lagringsmedium. Vid behandling och bearbetning av uppgifterna ska alltid beaktas om en pågående förundersökning kan skadas eller om hemliga tvångsmedel kan störas. Bestämmelserna om förstöring i rättegångsbalken avser inte sådana uppgifter som har skiljts av till underrättelseverksamheten.³⁹

³⁶ Se 27 kap. 22 § rättegångsbalken.

³⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

³⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53) och *Polismyndighetens riktlinjer för hemlig rumsavlyssning* (PM 2016:20).

³⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

8.2 Laktagelser

I två av de granskade polisregionerna hanteras avlyssningsförbudet genom att samtal som omfattas av förbudet märks upp av den som sköter avlyssningen. Samtalen sparas därefter till dess att förundersökningsledaren, oftast en åklagare, fattat beslut om förstörande. I den tredje regionen raderas samtal som omfattas av avlyssningsförbud direkt av teknikspaningsoperatörerna eller gruppchefen på HTM-funktionen.

Det har vid intervjuerna framförts att det upplevs svårt att bedöma vad som omfattas av avlyssningsförbudet och hur gränsdragningarna ska göras. Svårigheterna kan exempelvis uppstå vid samtal med en advokat, som inte är förordnad försvarare, eller en själasörjare som inte är exempelvis präst. Det har också framkommit åsikter om att avlyssningsförbudet inte hanteras lika omsorgsfullt ifall avlyssningen hanteras av annan än de särskilt utbildade teknikspaningsoperatörerna. Åklagarmyndighetens promemoria ger en mer ingående beskrivning än Polismyndighetens nationella riktlinjer om hur avlyssningsförbudet ska hanteras och vilka skillnader som gäller dels för olika yrkeskategorier, dels beroende på vilket brott som avlyssningen avser.⁴⁰

Utifrån intervjuerna framkommer även att det råder en osäkerhet kring vad som utgör *överskottsmaterial* och vad som utgör *sidoinformation*, samt att det ofta sker en sammanblandning av dessa begrepp.

En ytterligare osäkerhet avser på vilket sätt överskottsmaterial ska överlämnas till den nya förundersökningen. Det finns en felaktig uppfattning om att materialet har överlämnats om personal i det mottagande ärendet får tillgång till materialet i exempelvis avlyssningssystemet eller det överlämnande ärendets I-mapp. Avlyssningssystemet är inte en yta för att lagra informationen, och det kan uppstå problem när förstörandebeslut fattas i något av ärendena och materialet förstörs innan det kan säkras i det ärende som fortfarande är öppet. Det är i dagsläget inte säkert att överskottsmaterialet särskiljs och överförs till ett särskilt lagringsmedium när den lämnas över. Förundersökningsledaren i det överlämnande ärendet ansvarar för beslut om förstörande av materialet i ursprungsärendet. Förundersökningsledaren i det mottagande ärendet ansvarar för förstörande av det material som överlämnats, exempelvis utskrift eller ljudupptagning som överförs.⁴¹

Det råder stora skillnader i hur man hanterar sidoinformation både mellan och inom de granskade polisregionerna. Till exempel överlämnas information muntligt eller genom att det upprättas underrättelseuppslag eller promemoria. Det ser dessutom olika ut i fråga om förundersökningsledaren är med och tar ställning till om informationen kan överlämnas till underrättelseverksamheten eller inte.

I de nationella riktlinjerna lämnas ingen vägledning om när under förundersökningens gång sidoinformation kan överlämnas. I alla tre granskade polisregioner överlämnar utredningsverksamheten i varierande utsträckning sidoinformation från hemliga tvångsmedel till

⁴⁰ Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö. *Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden* (RättsPM 2012:8, uppdaterad september 2019), s. 46ff.

⁴¹ *Ibid.* s. 37ff.

underrättelseverksamheten. Inte i någon av polisregionerna finns en fastställd rutin för överlämning av sådan information. De intervjuade inom både utrednings- och underrättelseverksamheten uppger att möjligheten att överlämna information sannolikt är underutnyttjad och att det bör finnas möjlighet att dela mer information än vad som sker i dagsläget. De anger tidsbrist, okunskap eller osäkerhet om rutiner som trolig orsak till att det inte genomförs. Endast i en av de tre granskade polisregionerna har en samverkan initierats mellan utrednings- och underrättelseverksamheten för att bland annat omhänderta denna utvecklingspotential. I samtliga granskade regioner förekommer, i olika omfattning, att medarbetare vid underrättelseverksamheten deltar i förundersökningsarbetet och på så sätt löpande kan ta del av sidoinformation. Det är oklart om sidoinformation ska anses överlämnad när en enskild medarbetare vid underrättelseverksamheten tar del av informationen, eller först när den sammanställs och överlämnas skriftligt.

Även vid intervjuer med representanter från Åklagarmyndigheten förekommer olika uppfattningar om hantering av sidoinformation där vissa åklagare regelbundet fattar sådana beslut och andra anser att det är en polisintern fråga. Av Åklagarmyndighetens promemoria framgår att när åklagare beslutar om att lämna material från hemliga tvångsmedel som sidoinformation till underrättelseverksamheten bör det dokumenteras i beslut i HTM-Cåbra⁴² med hänvisning till en promemoria, som lämpligen upprättas av utredare.⁴³

8.3 Bedömning

Processägaren bör lämna tydligare vägledning för vilka avvägningar som ska göras vid bedömningen av om ett samtal kan omfattas av avlyssningsförbud och vilka rutiner som ska följas vid handläggningen.

Processägaren bör vidare tillse att de nationella riktlinjerna tydligt anger att eventuell överskottsmaterial måste särskiljas och överföras till ett särskilt lagringsmedium när den överlämnas till ett annat ärende.

Verksamhetsansvariga chefer inom utredningsverksamheten behöver säkerställa att överlämnande av sidoinformation sker enligt de nationella riktlinjerna och i samråd med processägaren tydliggöra rutinerna för detta. Samverkan mellan utredningsverksamheten och underrättelseverksamheten i fråga om överlämnande och hantering av sidoinformation från hemliga tvångsmedel behöver utvecklas och förbättras.

⁴² Åklagarmyndighetens hemliga tvångsmedelsdiarium.

⁴³ Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö. *Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden* (RättsPM 2012:8, uppdaterad september 2019), s. 24.

9 Förstörande av material från hemliga tvångsmedel

9.1 Bakgrund

Material från hemliga tvångsmedel ska, i de delar det är av betydelse från brottsutrednings-synpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. Materialet ska därefter förstöras.⁴⁴ Det anges endast vid vilken tidpunkt skyldigheten att förstöra inträder men inte närmare hur lång tid förundersökningsledaren har på sig att fatta beslut eller verkställa förstörandet. I ärenden där det inte finns några särskilda omständigheter som motiverar att beslut om förstörande dröjer anser SIN att ett beslut som fattas efter två månader inte har fattats med tillräcklig skyndsamhet.⁴⁵

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse som anger inom vilken tid som åklagares beslut om förstörande ska verkställas. SIN har dock tidigare uttalat att det ligger i sakens natur att ett sådant beslut ska verkställas så snart som möjligt.⁴⁶ Enligt de nationella riktlinjerna ska förstörandebeslut verkställas snarast och absolut senast inom tre veckor från det att förstörandebeslutet inkommit till Polismyndigheten.⁴⁷

Ansvar för att fatta beslut om förstörande ligger på förundersökningsledaren, vilket som huvudregel är en åklagare. Om ledningen av förundersökningen har överlämnats till polisen, så är det den polisiära förundersökningsledaren som ansvarar för att beslut om förstörande upprättas.⁴⁸

Enligt de nationella riktlinjerna ska beslutet om förstörande dokumenteras och det ska framgå vilka upptagningar och uppteckningar som ska förstöras. När förundersökningsledaren har beslutat att material ska förstöras ansvarar chefen för HTM-funktionen för att en begäran skickas till Noa för förstörande av lagrat material i exempelvis avlyssningssystemet och även till ärendeansvarig chef som i sin tur ser till att material som lagrats på annat sätt förstörs.

⁴⁴ Reglerna om förstörande av material från hemliga tvångsmedel finns i 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

⁴⁵ Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö. *Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden* (RättsPM 2012:8, uppdaterad september 2019), s. 40f, och Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens uttalande med beslut dnr 49-2018.

⁴⁶ Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens uttalande med beslut dnr 104-2011, 145-2016 och 147-2016.

⁴⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

⁴⁸ Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö. *Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden* (RättsPM 2012:8, uppdaterad september 2019), s. 41f.

När beslut om förstörande har verkställts ska detta dokumenteras och intyg skickas till HTM-funktionen. Chefen för HTM-funktionen ansvarar sedan för att intyg om att beslutet om förstöring har verkställts lämnas till beslutande förundersökningsledare.⁴⁹

9.2 Iakttagelser

Verksamhetsbesök

I allt väsentligt ser rutinerna för förstörande av material från hemliga tvångsmedel likadana ut i de tre granskade polisregionerna. HTM-funktionerna tar emot förstörandebeslut från Åklagarmyndigheten och vid behov skickas en begäran om att material ska förstöras till Noa. Förstörandebeslutet vidarebefordras till den som är ärendeansvarig eller till chefen för den organisatoriska enhet där ärendet har handlagts. Denne sprider beslutet till den personal som deltagit i ärendet och inväntar som regel bekräftelse från var och en, muntligt eller via mail, att materialet som de förfogat över är förstört. Det har dock framkommit att personal som organisatoriskt ligger vid sidan av den utredande enheten, till exempel analytiker, kan falla mellan stolarna vid denna hantering. När medarbetarna bekräftat att materialet är förstört meddelar den ärendeansvarige eller ansvarig chef detta till HTM-funktionen, som översänder ett intyg till Åklagarmyndigheten om att samtligt material från hemliga tvångsmedel har förstörts.

Det har vid intervjuerna framkommit att det material som finns i exempelvis avlyssnings-systemet på ett enkelt och snabbt sätt kan förstöras. Det går också att i efterhand kontrollera att materialet inte finns bevarat i systemet. Som tidigare framgått sparas emellertid material från hemliga tvångsmedel även på exempelvis I-mapp, enskilda medarbetares hemkataloger eller i e-postlådor. Att förstörandet genomförs korrekt är för de här fallen beroende av den enskilde medarbetarens kunskap och noggrannhet. För den som slutligen ska skriva under intyget om förstörande finns ingen möjlighet att kontrollera att det här materialet faktiskt har förstörts. De intervjuade uppger att det, trots att intyg regelmässigt upprättas om att materialet har förstörts, aldrig fullt ut går att garantera att materialet är förstört.

Det finns en medvetenhet i polisregionerna om att inte alla förstörandebeslut verkställs inom de tre veckor som föreskrivs i de nationella riktlinjerna. Det finns exempelvis problem med att hålla tidsfristen vid olika typer av frånvaro som semester, vård av sjukt barn, föräldraledighet och sjukdom. Med anledning av det anser processledningen och flertalet i de granskade polisregionerna att den tidsgräns om tre veckor som ställs upp i de nationella riktlinjerna är orealistisk. De som intervjuats upplever dock att förstörelseprocessen avsevärt har förbättrats de senaste åren och att man som regel lever upp till de tidskrav som ställs.

Vid intervjuerna framkom att det saknas rutiner för när polisiära förundersökningsledare ska fatta beslut om förstörande. De nationella riktlinjerna innehåller inte heller någon vägledning i handläggningen. Trots att den överlämnande åklagaren erinrar polisen om att ansvaret för förstörandet övergår till den polisiära förundersökningsledaren har det

⁴⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel* (PM 2017:53).

förekommit ärenden där förstörandebeslut aldrig har fattats. Vidare kan det gå lång tid från att en förundersökning avslutas till att förundersökningsledaren fattar beslut om förstörande. Orsaken till det uppges bland annat vara okunskap och bristfälliga överlämningar polisiära förundersökningsledare emellan.

Ärendegranskning

SIN har tidigare granskat Polismyndighetens verkställighet av åklagares beslut om förstörande av material från hemliga tvångsmedel. Nämnden riktade allvarlig kritik mot Polismyndigheten i uttalande med beslut från den 4 maj 2017⁵⁰ och konstaterade att myndigheten på ett flagrant sätt åsidosatt sina skyldigheter och att detta inneburit att grundläggande rättssäkerhetsgarantier till skydd för enskildas personliga integritet satts ur spel.

Nämndens granskning omfattade 39 ärenden som visade att det i åtta ärenden tagit mellan två och fem månader från beslutsdatum till dess att materialet förstörts och i 16 ärenden mellan sex och elva månader. I sju ärenden tog det längre tid och som längst två år. Endast i två ärenden hade verkställighet skett inom ett par veckor från beslutsdatum. I sex ärenden gick det inte att klarlägga när förstöringen skedde.

Inom ramen för tillsynsärendet har inspektionsgruppen genomfört en ny ärendegranskning som omfattat totalt 209 beslut om förstörande av material från hemliga tvångsmedel som inkommit till de granskade polisregionerna under de två första månaderna 2019 och 2020. Vid granskningen kontrollerades hur lång tid som förflutit från det att beslut inkommit till polisen till dess intyg om förstörande upprättats. Syftet med granskningen har varit att kontrollera om Polismyndigheten kommit till rätta med de missförhållanden som SIN påvisade 2017. Resultatet redovisas i tabellerna nedan.

Endast en av de tre granskade polisregionerna hade rutinmässigt ankomststämplat åklagares beslut om förstörande. Det innebär att granskningen i övriga fall har utgått från beslutsdatumet. För det fall beslut om förstörande inkommit till Polismyndigheten vid ett senare datum än beslutsdatumet kan det ha påverkat om verkställigheten har bedömts vara inom tre veckor.

Av ärendegranskningen framgick att det av totalt 215 förstörandebeslut, som gavs in till tillsynsenheten inom ramen för granskningen, endast fanns sex beslut som fattats av polisiära förundersökningsledare. I ett av dessa var det inte möjligt att avgöra när det hade fattats. Dessa ärenden omfattas inte av granskningen och de finns inte redovisade i tabellerna nedan. Ytterligare en iakttagelse i samband med de beslut som fattats av polisiära förundersökningsledare är att förstörande av materialet uppgavs ske samma dag som beslutet fattades.

⁵⁰ Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalande med beslut dnr 145-2016 och 147-2016.

Tabell 1: Tid för verkställighet av åklagares beslut om förstörande av material från hemliga tvångsmedel, januari–februari 2019.

	Inom tre veckor	Tre veckor till en månad	En månad till två månader	Två månader till ett halvår	Totalt antal beslut
Region 1	22	1	4	-	27
Region 2	24	11	12	2	49
Region 3	7	2	2	-	11
Region 1–3	53	14	18	2	87

Tabell 2: Tid för verkställighet av åklagares beslut om förstörande av material från hemliga tvångsmedel, januari–februari 2020.

	Inom tre veckor	Tre veckor till en månad	En månad till två månader	Två månader till ett halvår	Totalt antal beslut
Region 1	1	5	26	18	50
Region 2	35	13	11	2	61
Region 3	4	1	5	1	11
Region 1–3	40	19	42	21	122

Tabell 3: Tid för verkställighet av åklagares beslut om förstörande av material från hemliga tvångsmedel, januari–februari 2019 och januari–februari 2020.

	Inom tre veckor	Tre veckor till en månad	En månad till två månader	Två månader till ett halvår	Totalt antal beslut
Region 1	23	6	30	18	77
Region 2	59	24	23	4	102
Region 3	11	3	7	1	22
Region 1–3	93	33	60	23	209

Det kan konstateras av SIN:s tidigare granskning att verkställighet av förstörandebeslut ägde rum inom två veckor från beslutsdatum i endast 5 procent av ärendena. Hela 95 procent av ärendena verkställdes i tidsspannet två månader till två år efter beslutet, eller att det saknades datum för verkställighet. Tillsynsenhetens granskning inom ramen för detta tillsynsärende visar att verkställighet ägde rum inom tre veckor i 44 procent av ärendena, inom en månad i 60 procent av ärendena och inom två månader i 89 procent av ärendena.

Enligt SIN kan omständigheten att material från hemliga tvångsmedel inte har förstörts av Polismyndigheten inom rimlig tid medföra skadeståndsansvar för staten gentemot sökanden. SIN har därför den 24 mars 2021 beslutat att anmäla ett ärende avseende material från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation till Justitiekanslern som nu handlägger frågan om staten är skadeståndsskyldig till följd av det som har framkommit.⁵¹

9.3 Bedömning

Mot bakgrund av ärendegranskningen bedömer tillsynsenheten att Polismyndighetens verkställande av förstörandebeslut har förbättrats sedan SIN:s granskning 2017. Trots denna förbättring klarar Polismyndigheten, under de granskade tidsperioderna, i mindre än hälften av ärendena att verkställa åklagares beslut om förstörande inom utsatt tid.

Som tillsynsenheten tidigare konstaterat finns brister i den hantering av material från hemliga tvångsmedel som sker utanför avlyssningssystemet. Bristerna, som framför allt består i att material från hemliga tvångsmedel kan förvaras på enskilda medarbetares hemkataloger eller i e-postlådor, leder till att materialet inte är tillgängligt för förstörande för andra än den enskilde medarbetaren, vilket i sin tur medför att tiden mellan beslut om förstörande och dess verkställighet riskerar att bli oacceptabelt lång. Hanteringen riskerar vidare leda till att material som omfattas av förstörandebeslut bevaras, vilket i sin tur innebär att en grundläggande rättssäkerhetsgaranti till skydd för enskildas personliga integritet sätts ur spel.

Processägaren behöver upprätta rutiner för hantering av material som möjliggör att förstörande av material från hemliga tvångsmedel kan ske i nära anslutning till att beslutet om förstörande fattas eller kommer in till Polismyndigheten. Vidare behöver rutiner tas fram som vägledning för polisiära förundersökningsledare som ska fatta beslut om förstörande.

⁵¹ Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens beslut dnr 37-2020.

10 Rekommendationer

Ledning och styrning

- Tillse att processledningen når ut till samtliga organisatoriska nivåer som arbetar med hemliga tvångsmedel (nationell-, polisregions-, polisområdes- och lokalpolisområdesnivå), samt skapa tydliga och fungerande kommunikationsvägar åt båda håll.
- Tillse att hemliga diarium för hemliga tvångsmedel förs i enlighet med gällande styrdokument, eller att beslut om undantag fattas.
- Utveckla och förbättra samverkan mellan utredningsverksamheten och underrättelseverksamheten i fråga om överlämnande och hantering av sidoinformation från hemliga tvångsmedel.

Styrdokument

- Revidera Polismyndighetens riktlinjer för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel (PM 2017:53).
- Ta fram en handbok, rutiner eller motsvarande för vägledning i hur material från hemliga tvångsmedel ska hanteras, som särskilt möjliggör ett skyndsamt förstörande av materialet.

Bilaga



Polisen

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten
Bodil Norberg

DIREKTIV

1 (3)

Datum

2021-03-15

Dariennr (åberopas)

A685.298/2020

Saknr

128

Polismyndighetens hantering och tillämpning av regler som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel

Bakgrund

Tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid förundersökning omfattas av ett antal rättssäkerhetsgarantier utifrån kraven på rättssäkerhet och skydd för enskildas personliga integritet som gäller enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2021 (PM 2020:43) framgår att tillsynsenheten ska genomföra tillsyn över Polismyndighetens hantering och tillämpning av regler som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel.

Syfte

Syftet med tillsynsärendet är att granska hanteringen och tillämpningen av de regler som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel vid förundersökning inom Polismyndigheten.

Inriktning

Tillsynsärendets inriktning är att granska om det finns ändamålsenliga och enhetliga rutiner för användning och hantering av material från hemliga tvångsmedel. Granskningen omfattar hanteringen från den tidpunkt som framställan om hemligt tvångsmedel sker till dess att beslutet om förstörande är verkställt. Särskilt ska de rutiner som avser beslut om förstörande och verkställighet av dessa beslut granskas.

Avgränsning

Tillsynsärendet är avgränsat till att avse hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalkens regler om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning samt hemlig rumsavlyssning.

Postadress Polismyndigheten Box 12256 102 26 Stockholm	Besöksadress Sörentorp Solna	Telefon 114 14	Webbplats polisen.se	E-post registrator.kansli@polisen.se
---	------------------------------------	-------------------	-------------------------	---

Tillsynsobjekt

Följande organisatoriska enheter är i detta ärende föremål för tillsyn:

- polisregion Nord
- polisregion Stockholm
- polisregion Väst.

Arbetsmetod

Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion på verksamhets- och processansvarsnivå genom granskning av handlingar samt intervjuer med enskilda befattningshavare. Vidare ska ärendegranskningar genomföras för att undersöka Polismyndighetens verkställighet av åklagares beslut om förstöring av material från hemliga tvångsmedel.

Genomförande

Åsa Hasth uppdras att som tillsynsledare genomföra inspektionen. Bodil Norberg uppdras att i inspektionen vara tillsynshandläggare. Anna Olander Sellén, nationella operativa avdelningen, Elin Danielsson, polisregion Öst och Anders Herrström, region Syd uppdras att vara experter i inspektionen.

Tillsynsledaren ansvarar för att en genomförandeplan upprättas där bland annat sammanträdesdagar och redovisningstillfällen framgår.

Redovisning

Inspektionen ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten.

Rikspolischefen beslutar om vilka eventuella åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av lämnade rekommendationer i tillsynsrapporten.

Kostnader

Tillsynsenheten ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med granskningen, såsom rese- och logikostnader. Tillsynsärendet ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Lönekostnader för tillsynsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad.

Kostnadsställe	90000006
Insats/projektкод	601000250

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Polismyndigheten

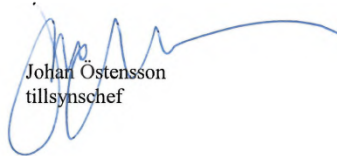
2021-03-15

A685.298/2020

Övrigt

Genomförandet av inspektionen planeras med hänsyn till läget under rådande pandemi. Inspektionen ska bedrivas på ett sådant sätt att risken för smittspridning av sjukdomen covid-19 minimeras.

Kontaktpersoner i ärendet är Åsa Hasth och Bodil Norberg.



Johan Östensson
tillsynschef