

## **Säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning**

---

### **Bakgrund**

I januari 2009 uppmärksammade Säkerhets- och Integritetsskyddsnamnden vid en granskning av ett enskilt ärende vid Säkerhetspolisen att upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning inte hade förstörts, trots att åklagare hade beslutat att så skulle ske.

Upptäckten föranledde Säkerhetspolisen att genomföra en verksamhetskontroll för att utreda om detta var en engångsföreteelse eller om det fanns liknande fall. Tämligen omgående kunde konstateras att det fanns flera andra ärenden i vilka Säkerhetspolisen inte hade verkställt åklagares beslut att förstöra material från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Mot den bakgrunden överlämnades saken till Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, för prövning av om tjänstefel kunde vara begånget. I början av februari 2009 inledde chefsåklagaren AA förundersökning rörande misstanke om tjänstefel. Under förundersökningen, som bedrevs under drygt ett års tid, hölls bl.a. ett femtiotal förhör och material från Säkerhetspolisen granskades. Den 30 april 2010 beslutade AA att lägga ned förundersökningen eftersom någon enskild tjänsteman inte ansågs ha handlat på ett sådant sätt som kunde bedömas som straffbart tjänstefel.

Vad som framkom i nedlägningsbeslutet föranledde mig att den 27 maj 2010 inom ramen för mitt uppdrag påbörja en granskning av vad som förekommit. Min avsikt var att göra en egen straffrättslig bedömning av det inträffade.

### **Mina överväganden i förundersökningsfrågan**

#### **Inledning**

Säkerhetspolisen har till uppdrag att bl.a. förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Hemliga tvångsmedel – t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning – kan vara viktiga instrument för Säkerhetspolisen vid fullgörandet av dessa uppdrag. Användningen av sådana tvångsmedel innebär emellertid ett mycket stort ingrepp i

den enskildes personliga integritet. Det är bl.a. därför av allra största vikt att användningen av hemliga tvångsmedel alltid sker enligt det strikta regelverk som omgärdar dem. Säkerhetspolisen måste självfallet ha en organisation och den kunskap som fordras för att säkerställa att användningen sker på ett rättsenligt sätt.

Det som kom fram i våras om bristerna i Säkerhetspolisens verksamhet i detta avseende var därför i hög grad anmärkningsvärt. AAs beslut klargjorde nämligen att Säkerhetspolisen i ett stort antal ärenden under en följd av år underlåtit att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i nedlagda förundersökningar, trots att åklagare beslutat att så skulle ske. Vidare kom det fram att anställda inom Säkerhetspolisen hade sökt uppgifter i avslutade förundersökningar där telematerialet skulle ha varit förstört. – Detta felhandlande hade, i olika utsträckning, förekommit vid de tre operativa enheterna för författningsskydd, kontraspionage och kontraterrorism. Eftersom det inte var fråga om något enstaka misstag uppkom frågan om någon befattningshavare vid Säkerhetspolisen straffrättsligt kunde hållas ansvarig för det inträffade.

Som framgår av AA:s beslut fann han att så inte var fallet, i huvudsak beroende på att det inträffade, enligt hans mening, berodde på brister i interna rutiner och på att berörda tjänstemän saknade relevant utbildning. Det handlade, enligt uttalanden av AA i medierna, helt enkelt om ett systemfel som inte kunde läggas någon enskild tjänsteman till last.

Jag ansåg, som redan antytts, att de anmärkningsvärda uppgifter som kom fram i nedläggningsbeslutet var av den karaktären att de i vart fall borde bli föremål för ytterligare en bedömning i straffrättsligt hänseende. Jag har därför nu för egen del gått igenom det omfattande förundersökningsmaterialet, huvudsakligen bestående av förhör med anställda vid Säkerhetspolisen. Jag har därutöver infordrat vissa ytterligare handlingar från Säkerhetspolisen.

### Överväganden

Säkerhetspolisen införde 1999 ett digitalt system för hemlig teleavlyssning, kallat Pluto. Eftersom det inte gick att bearbeta och analysera information i Pluto utvecklades ett särskilt gränssnitt för detta ändamål, T. I början av 2006 ersattes Pluto av ett nytt avlyssningssystem kallat Buster. T. fortsatte att användas.

I både Pluto och Buster fanns möjligheter att radera det hemliga telematerialet. I T. saknades emellertid en raderingsfunktion. Anledningen till detta synes ha varit att T. var tänkt som ett renodlat verktyg för att analysera och bearbeta insamlade trafikdata, dvs. uppgifter av olika slag. I realiteten kom dock bl.a. fullständiga uppteckningar från hemlig teleavlyssning som lagrats i avlyssningssystemen att också överföras dit. Detta innebar att material från t.ex. hemlig avlyssning kom att finnas samtidigt i två skilda system, först i Pluto och T., därefter i Buster och T.

När åklagare beslutade att lägga ned en förundersökning, och samtidigt beslutade att upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig

teleövervakning skulle förstöras, var det alltså möjligt att verkställa beslutet i Pluto och Buster men inte i T. Utredningen ger emellertid likväl vid handen att åtskilliga beslut om förstörande av hemligt telematerial inte verkställts i vare sig Pluto eller Buster.

När det gäller de ärenden som härrör från den tid då avlyssningssystemet Pluto användes, dvs. före januari 2006, är det nu med något enstaka undantag mer än fem år sedan dessa handlades. Detta innebär att eventuella brott torde vara preskriberade om inte felhandlandet bedöms som grovt tjänstefel. Jag anser mig inte kunna hävda att så är fallet.

Resterande del av de felaktigt handlagda ärendena – också det ett ganska stort antal – är sådana där teleavlyssningen och teleövervakningen alltså huvudsakligen har skett med användning av avlyssningssystemet Buster. Jag övergår nu till att behandla handläggningen av dessa ärenden.

Det står till en början, enligt min mening, klart att det förhållandet att befattningshavare vid Säkerhetspolisen under flera år i ett stort antal ärenden underlåtit att verkställa beslut om förstörelse av hemligt telematerial är av den arten att ansvar för tjänstefel rent objektivt kan föreligga.

Av betydelse för den vidare bedömningen är emellertid vad felhandlandet berott på: medvetet handlande, slarv, okunskap, dåliga rutiner, tekniska hinder eller något annat.

I sitt beslut rörande skilda befattningshavares ansvar pekar AA på att en orsak till den felaktiga handläggningen var okunskap om gällande regelverk.

I 27 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Frågan om förstörande av upptagningar och uppteckningar från dessa tvångsmedel regleras i 24 §. Sådant telematerial ska i princip förstöras om en förundersökning läggs ned. Som redan framhållits kan dock uppgifter i materialet i efterhand få behandlas av brottsutredande myndigheter. Beslut om förstörelse fattas av åklagare (se mer om detta i Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2:a uppl. s. 503). Det ankommer på Säkerhetspolisen att verkställa åklagares beslut om förstörelse.

Det är således inte fråga om att den verkställande myndigheten – Säkerhetspolisen – har att göra någon komplicerad bedömning: har åklagare beslutat om förstörande av uppteckningar och upptagningar ska polisen verkställa beslutet. Det fordras knappast någon särskild utbildning i hemliga tvångsmedel för att förstå vad uppgiften kräver. Jag kan därför för min del svårligen se att de brister i utbildning som otvivelaktigt funnits i någon nämnvärd grad kan påverka den straffrättsliga bedömningen av berörda personers handlande.

Det är emellertid anmärkningsvärt att tjänsteman efter tjänsteman i förhör uppger att de knappt fått någon utbildning om hemliga tvångsmedel, trots att de i stor utsträckning arbetar med material som inhämtas genom sådana tvångsmedel.

Att upptagningar och uppteckningar inte har förstörts i de nu aktuella ärendena förefaller vid en genomgång av förundersökningsmaterialet kunna ha berott på en rad olika slag av brister. Till de brister som förekommit hör bl.a. följande. I vissa fall har en förstörelserapport – dvs. den inledande handling som ger anvisning om att visst material ska förstöras – inte upprättats. I åter andra fall tycks upprättade rapporter inte sänts vidare till dem som haft att vidta de tekniska åtgärder som fordras. I några fall tycks misstag ha skett såvitt gäller den faktiska raderingen av materialet och i en del fall har det visat sig att materialet de facto har raderats men åtgärden inte dokumenterats. Det finns således inte någon för samtliga fall gemensam brist som förklarar varför material som borde ha varit förstört kommit att bevaras – förutom, givetvis, den genomgående bristen på uppföljning av att åklagarens beslut också verkställs. Det kan därför, enligt min mening, konstateras att avsaknaden av fungerande handläggningsrutiner starkt har bidragit till det inträffade.

För den straffrättsliga bedömningen är det vidare centralt att fråga sig vilken eller vilka befattningshavare som varit ansvariga för att besluten verkställdes på ett korrekt sätt: tekniker, administrativ personal, handläggare, sektionschefer, enhetschefer eller myndighetschef.

I den arbetsordning, som gällde under den aktuella tidsperioden, pekades enhetscheferna ut som ansvariga för att ärenden föredrogs för åklagare vad gäller beslut om förstöring. Även om det uttryckligen inte sägs att enhetscheferna också var ansvariga för att besluten verkställdes ligger det, enligt min mening, i sakens natur att även det ledet innefattas i arbetsordningens föreskrift.

Utredningen ger emellertid vid handen att regeln i arbetsordningen inte på något sätt återspeglade det arbetssätt som sedan länge gällt vid berörda enheter. Det faktiska ansvaret för aktuella frågor synes i stället ha legat längre ner i organisationen, dock förefaller meningarna vara något delade om på vilken nivå ansvaret vilat. Det kan i vart fall konstateras att arbetsordningen i denna del inte har varit förankrad i verkligheten eller – om man vänder på det – inte har fått något som helst genomslag i organisationen.

Den bild som det femtiotal förhör som hållits ger är i stället denna: enhetschefer hänvisar till sektionschefer, sektionschefer till handläggare, handläggare till sektionschefer eller till administrativ personal som i sin tur hänvisar till handläggare osv. Det förefaller som om i princip ingen tycks anse sig ha burit ansvaret för denna viktiga uppgift.

Detta visar, om inte annat, att saken internt inte har fått den uppmärksamhet som krävts. Den betydande oklarhet som rått om ansvarsförhållandena i denna fråga synes ha kunnat existera under flera år, utan att någon ifrågasatt detta sakernas

tillstånd. Det yttersta ansvaret för att så har blivit fallet vilar otvivelaktigt på framför allt myndighetschefen. Det är dennes uppgift att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande rätt. Myndighetschefen ska också besluta en arbetsordning med de föreskrifter som behövs t.ex. om delegering av beslutanderätt och om handläggningen av ärenden. Det är tydligt att Säkerhetspolisens ledning under en följd av år inte sett till att det inom myndigheten funnits sådana rutiner som säkerställt att denna viktiga del av verksamheten bedrivits rättsenligt.

Utredningen ger alltså vid handen att ansvaret för frågan om förstörande av hemligt telematerial endast på pappret, i arbetsordningen, har legat på enhetschefsnivå. Den faktiskt existerande ordningen, dvs. att ansvaret har legat på lägre nivå – ovisst vilken – synes inte ha ifrågasatts inom Säkerhetspolisen. Även om berörda enhetschefer givetvis likväl bär ett övergripande arbetsledande ansvar för verksamheten vid enheten anser jag mig mot denna bakgrund inte kunna hävda att den brist som funnits i detta avseende kan bedömas som straffbart tjänstefel.

När det därefter gäller övriga personalkategoriernas felhandlande kan följande konstateras. Fall av underlåten förstörelse av hemligt telematerial har förekommit vid tre enheter, vid ett antal sektioner inom dessa enheter och i ärenden som handlagts av ett tämligen stort antal enskilda handläggare. Sådana fall har dessutom förekommit under flera års tid och flera av de tjänster som varit inblandade i hanteringen har bytt innehavare vid en eller flera tidpunkter. Det innebär inte endast att det skulle fordras mycket omfattande utredningsåtgärder för att klarlägga enskilda befattningshavares eventuella straffrättsliga ansvar. Mycket talar dessutom för att endast enstaka fall av underlåten förstörelse skulle kunna läggas en enskild tjänsteman till last. Det är i hög grad tveksamt om sådana enstaka fall skulle kunna medföra ansvar för straffbart tjänstefel, i synnerhet som en misstänkt med visst fog kan göra gällande att hans eller hennes underlåtenhet mera varit en följd av bristande anvisningar och rutiner än om ett personligt avsiktligt eller oaktsamt åsidosättande av gällande lagregler.

Slutligen vill jag särskilt nämna beträffande det material som lagrats i T. att en brottsutredande myndighet har, även om beslut om förstörande har meddelats, under vissa förutsättningar rätt att i efterhand behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (se 27 kap. 24 § fjärde stycket RB). T. var, som nyss sagts, avsett att utgöra ett sådant hjälpmedel för analys och bearbetning av uppgifter som inhämtats genom användning av hemliga tvångsmedel. Det förefaller emellertid som om T. inte endast kommit att användas på det sätt som var tänkt från början.

### Sammanfattande bedömning

Det kan således konstateras att i vissa fall torde eventuella brott vara preskriberade.

Vad särskilt gäller det material som lagrats i T. tillkommer att Säkerhetspolisen, trots beslut om förstörande, under vissa förutsättningar har rätt att i efterhand

behandla uppgifter från t.ex. en uppteckning. Detta innebär att gränsdragningen mellan vad som är att betrakta som sådana uppgifter som enligt 27 kap. 24 § fjärde stycket RB får behandlas och vad som är ett otillåtet bevarande av hemligt telematerial är oklar. Det medför i sin tur att det är förenat med stora svårigheter att avgöra om – och i så fall i vilken utsträckning – som underlåtenheten att förstöra material i T. är att betrakta som straffbart tjänstefel.

Överlag gäller emellertid, som torde framgå av min tidigare redovisning, att det – för att tala klartext – har varit en faslig oreda när det har gällt ansvarsförhållanden och rutiner för att verkställa åklagares beslut om förstörelse, vilket i sin tur medför att straffrättsligt ansvar blir i det närmaste omöjligt att utkräva. Det yttersta ansvaret för denna oordning vilar på Säkerhetspolisens tidigare ledningar som i detta avseende inte styrt verksamheten på ett godtagbart sätt. I sammanhanget kan nämnas att den nuvarande ledningen hade varit på plats i ungefär ett och ett halvt år då saken uppdagades.

Jag gör mot denna bakgrund den bedömningen att jag, även om ytterligare utredningsåtgärder inom ramen för en återupptagen förundersökning skulle vidtas, inte kan förvänta en fällande dom mot någon enskild befattningshavare inom Säkerhetspolisen. Den nedlagda förundersökningen om tjänstefel ska därför inte återupptas.

Avslutningsvis finner jag inte heller skäl att inom ramen för ett ordinärt tillsynsärende ytterligare granska Säkerhetspolisens handlande i fråga om förstörelse av hemligt telematerial. Att fel och brister av allvarligt slag har funnits har klargjorts genom redan vidtagna förundersökningsåtgärder. Av inhämtade uppgifter framgår vidare att Säkerhetspolisens nuvarande ledning synes ha vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att hemliga tvångsmedel hanteras på ett sätt som är förenligt med lagens föreskrifter.