

lakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter

ChefsJO Melin justerade den 30 november 2010 ett protokoll med bl.a. följande innehåll.

Den 10 och den 27 september samt den 10 november 2010 genomfördes inspektioner av handläggningen av hemliga tvångsmedel enligt bl.a. 27 kap. rättegångsbalken, RB, vid Solna, Södertörns och Nacka tingsrätter.

Vid inspektionerna lämnades bl.a. följande översiktliga information om handläggningen av ärenden om hemliga tvångsmedel.

Vid Solna tingsrätt registreras uppgifter om ärendena i diariet, men separata s.k. dagboksblad upprättas inte. Protokoll förs vid sammanträdena. Vid Södertörns och Nacka tingsrätter upprättas separata dagboksblad i varje ärende. Dagboksbladen läggs samman i en särskild pärm (Södertörn) respektive läggs in i varje ärende (Nacka). Vid de två sistnämnda domstolarna förs inte protokoll eller anteckningar från sammanträdena, varför eventuella vid sammanträdet muntligen lämnade uppgifter antecknas på dagboksbladet eller på en handling i akten.

Det uppgavs att det vid Solna tingsrätt förekommer att åklagaren, efter att diskussion uppkommit, under sammanträdet återkallar eller ändrar sin framställning.

lakttagelser

Vid inspektionen granskades de hemliga diarierna samt samtliga ärenden rörande hemliga tvångsmedel från åren 2008–2010 (Solna), flertalet ärenden från år 2009 och alla ärenden från år 2010 (Södertörn) samt alla ärenden från åren 2008–2010 (Nacka).

Bland de mera övergripande iakttagelser som gjordes kan följande nämnas.

Det saknades som regel uppgift om tid för sammanträdet och det förekom, vid Södertörn och Nacka tingsrätter, att namnen på dem som närvarade inte angavs.

Det var inte ovanligt att åklagare, under pågående tillståndstid, gav in framställningar om tillstånd till avlyssning eller övervakning beträffande annan teleadress. Det framgick då långt ifrån alltid vad som gällde beträffande den teleadress för vilken tillstånd tidigare hade getts.

Det syntes vara ovanligt att en åklagare informerade tingsrätten för det fall att denne hade hävt ett beslut om avlyssning eller övervakning innan den tid för vilken tillstånd getts hade löpt ut. I några fall fanns emellertid information om att avlyssningen eller övervakningen ”upphört”, ”avslutats”, ”stängts ner” eller annat motsvarande uttryck.

I ett antal fall, framför allt vid Södertörns tingsrätt men även vid Solna tingsrätt och i något ärende vid Nacka tingsrätt, föreföll de uppgifter som lämnades i de promemorior som getts in till stöd för framställningarna brista i fullständighet. I dessa saknades vissa uppgifter som rimligen hade varit av betydelse för beslutsfattandet. I åtskilliga av dessa fall saknades även anteckningar om vilken tillkommande muntlig information som åklagaren lämnat vid sammanträdet.

I några ärenden framgick att syftet med avlyssningen eller övervakningen var att få uppgift om var den skäligen misstänkte uppehöll sig. I ytterligare några ärenden framgick, såvitt kunde utläsas av de ingivna handlingarna, att den begärda åtgärden inte hade någon betydelse för utredningen mot den skäligen misstänkte och i stället syftade till att identifiera andra gärningsmän.

Vid Solna tingsrätt noterades att åklagaren i ett fall begärt tillstånd till avlyssning under en månad av en teleadress till vilken det uppgavs finnas synnerlig anledning att anta att den misstänkte skulle komma att ringa. Det framgick dock av ingivna handlingar att avlyssning bara skulle ske när den misstänkte befann sig på viss ort utomlands. Tingsrättens tillstånd till avlyssning var inte försett med några inskränkande villkor.

Vid Nacka tingsrätt hölls i ett ärende om hemlig teleavlyssning två sammanträden utan att ett offentligt ombud var närvarande. Det fanns en anteckning på dagboksbladet om att det inte hade förordnats något offentligt ombud ”p.g.a. stor brådska”. Det framgick emellertid inte varför det hade varit bråttom eller om anteckningen avsåg även det andra sammanträdet, som hölls dagen efter det första.

JO:s synpunkter

ChefsJO Mats Melin anförde följande.

Registrering och anteckningar vid sammanträde. Av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) följer att ett diarium över ärenden om bl.a. hemliga tvångsmedel omfattas av sekretess. Handlingar i de hemliga tvångsmedelsärendena ska registreras när de kommer in till eller har upprättats hos en domstol. De ska också efter hand som de

kommer in eller upprättas i ett ärende numreras i löpande följd och föras samman till en akt (8 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol).

Det finns i och för sig ingen skyldighet för domstolen att upprätta dagboksblad i varje ärende. När så sker ger det emellertid goda förutsättningar att snabbt kunna överblicka materialet och enkelt kontrollera att samtliga handlingar finns med i akten. Detta underlättar självfallet en tillsynsmyndighets efterhandsgranskning men är också till fördel om t.ex. en annan beslutsfattare ska sätta sig in i ärendet. Jag vill också nämna att eftersom diariet omfattas av sekretess finns som jag ser det inget som hindrar att namnet på den skäligen misstänkte och vad saken gäller anges i diariet.

Bestämmelserna i 6 kap. 3 § RB om vilka uppgifter som ska antecknas vid ett sammanträde gäller samtliga typer av sammanträden och utgör minimiregler. Således ska tiden för sammanträdet och vilka som deltar i sammanträdet framgå av anteckningarna. Tingsrätten kan välja att göra dessa anteckningar i en särskilt upprättad handling eller på t.ex. dagboksbladet. Jag anser för egen del att särskilt upprättade anteckningar ger en mera överskådlig bild av vad som förekommit vid sammanträdet, utan att rimligen behöva medföra något egentligt merarbete.

Successiva tillståndsbeslut. Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning, ska åklagaren eller rätten enligt 27 kap. 23 § RB omedelbart häva beslutet. Rätten bör därför, i de fall då det kommer in en framställning om avlyssning eller övervakning av en ny teleadress eller övervakning av en ny plats och det inte av handlingarna framgår att även de tidigare teleadresserna eller platserna alltjämt ska vara föremål för avlyssning eller övervakning, alltid begära ett klagörande. Om det av handlingarna framgår att ett tidigare lämnat tillstånd inte längre behövs, ska åklagaren tillfrågas om beslutet hävts. – När åklagare lämnar information om att beslut hävts är det angeläget att uttryckligen använda den lokution som finns i 27 kap. 23 § RB och undvika alternativa mera oklara uttryckssätt.

Fullständig dokumentation. Hemliga tvångsmedel får bara användas vid förundersökningar angående brott av en viss svårhetsgrad. Vidare krävs, förutom vad gäller hemlig kameraövervakning i ett visst fall, att någon är skäligen misstänkt för brottet. Beträffande teleavlyssning och teleövervakning gäller vidare att den skäligen misstänkte ska ha eller ha haft viss anknytning till den aktuella teleadressen.

Högsta domstolen gjorde i avgörandet NJA 2009 s. 917, som gällde tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning med stöd av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, vissa uttalanden angående vilka krav som kan ställas på den utredning som presenteras av åklagaren. Avgörandet kan tjäna som vägledning även när det gäller tillstånd enligt 27 kap. RB. HD anförde att handläggningen av tillståndsärenden med hänsyn till ingreppets allvarliga natur inte får bli slentrianmässig och att de krav som rimligen

kan ställas på utredningen också bör ställas. Det innebär, fortsatte HD, att för varje påstådd omständighet av betydelse för prövningen bör de upplysningar lämnas som rimligen kan lämnas för att påståendets tillförlitlighet ska kunna bedömas. HD uttalade vidare att vad gäller information som lämnats av s.k. uppgiftslämnare bör upplysningar av betydelse för bedömningen av uppgiftslämnarens trovärdighet och informationens tillförlitlighet i övrigt lämnas och information från flera oberoende källor eftersträvas.

Jag vill i anslutning härtill betona vikten av att sådana upplysningar också dokumenteras. Det sker givetvis bäst genom att den skriftliga dokumentation som bifogas en framställning är så fullständig som möjligt. I de fall tilläggsinformation av betydelse för saken lämnas vid sammanträdet ska också den dokumenteras på lämpligt sätt. Iakttagelser som gjordes vid inspektionerna visar på vikten av noggrannhet i detta avseende.

Kravet på att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Med anledning av att syftet med åtgärden i några ärenden, såvitt kunde utläsas av handlingarna, var att få uppgift om var den skäligen misstänkte befann sig respektive att identifiera andra gärningsmän vill jag anföra följande.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får enligt 27 kap. 20 § RB endast ske om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Även beträffande hemlig kameraövervakning är huvudregeln att båda dessa förutsättningar ska vara uppfyllda, 27 kap. 20 b § RB.

Syftet med de aktuella tvångsmedlen måste, enligt min uppfattning, anses vara att ge polisen ett hjälpmedel för att under en förundersökning skaffa ytterligare underlag för att bedöma bärkraften hos misstankar mot en för ett visst brott skäligen misstänkt person. Lagstiftaren synes däremot inte ha föreställt sig att tvångsmedlen skulle kunna användas som en renodlad spaningsmetod, t.ex. uteslutande för att lokalisera en skäligen misstänkt person eller för att identifiera andra gärningsmän än den skäligen misstänkte (jfr JO 1994/95 s. 34). Inte minst mot bakgrund av den restriktivitet som ska gälla vid tillämpning av regler som begränsar grundlagsskyddade fri- och rättigheter kan det ifrågasättas om ett beslut om hemlig teleavlyssning i de aktuella situationerna kan anses vara av vikt ”för utredningen” på det sätt som avses i de nämnda lagrummen. Däremot möter det givetvis inget hinder att bevilja åtgärderna om de – förutom att vara av synnerlig vikt för utredningen mot den misstänkte – också kan leda till att andra gärningsmän identifieras.

Inskränkande villkor m.m. Med anledning främst av iakttagelsen i ett ärende vid Solna tingsrätt vill jag framhålla att om det i en framställning om att få använda hemliga tvångsmedel anges t.ex. att teleavlyssning eller hemlig rumsavlyssning endast ska ske under vissa förutsättningar eller under en viss begränsad tid, måste dessa förutsättningar också uttryckligen anges i tingsrättens beslut. I annat fall

finns en risk för att beslutet uppfattas ge utrymme för sådana åtgärder i större utsträckning än som avsetts.

Offentliga ombud. Enligt 27 kap. 26 § RB ska offentliga ombud bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Detsamma gäller i ärenden om hemlig rumsavlyssning. I 27 kap. 28 § RB anges bl.a. att rätten, så snart en ansökan om tillstånd till sådana åtgärder kommit in, ska utse ett offentligt ombud i ärendet och kalla till sammanträde. I förarbetena till nämnda bestämmelse uttalas att det främst av sekretesskäl inte bör förekomma att ombud övertar varandras ärenden sedan handläggningen påbörjats. Något formellt hinder bör dock inte uppställas eftersom ett byte kan bli nödvändigt exempelvis på grund av sjukdom eller jäv (prop. 2002/03:74 s. 28).

Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara, 27 kap. 28 § första stycket RB. Enligt samma bestämmelses andra stycke får dock sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig, om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet. Det kan nämnas att om ärendet rör hemlig rumsavlyssning finns inte någon sådan möjlighet. Jag vill framhålla att om rätten anser att det finns förutsättningar att tillämpa den nyss nämnda undantagsregeln bör skälen till detta anges på lämpligt sätt. Det är då, enligt min uppfattning, inte tillräckligt att hänvisa till ”stor brådska”.

Vidare gäller, enligt 27 kap. 26 § andra stycket RB, att ett offentligt ombud har rätt att ta del av vad som förekommit i ärendet. Om ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning har fattats utan att det offentliga ombudet har kunnat ta del av handlingarna i ärendet har han eller hon således rätt att ta del av dem i efterhand. Att det offentliga ombudet får del av handlingarna är en förutsättning för att rätten att överklaga ska kunna utövas (Fitger, Rättegångsbalken, Del 2, s. 27:60). En lämplig ordning, när den ovannämnda undantagsregeln tillämpas, synes därför vara att förordna ett offentligt ombud i samband med att ansökan kommer in och att därefter låta honom eller henne ta del av handlingarna i ärendet i så nära anslutning till sammanträdet som möjligt.

Jag vill tillägga att enligt min uppfattning är principen att ett offentligt ombud deltar vid sammanträde viktigare än att ett och samma ombud är närvarande vid samtliga beslut i ett ärende. Tingsrätten bör därför utse ett nytt offentligt ombud om det redan utsedda ombudet inte går att nå eller inte kan inställa sig.

Återkallande av framställning. Beträffande den uppgift som lämnades vid Solna tingsrätt om att åklagaren emellanåt, sedan diskussion uppkommit, återkallar sin begäran, vill jag nämna följande. Domstolen måste naturligtvis genom frågor till åklagaren kunna reda ut oklarheter och otydligheter i en framställning. Om domstolen även därefter anser att underlaget brister är det emellertid, enligt min mening, mer korrekt att domstolen helt eller delvis avslår framställningen.

Domstolen kan självfallet inte hindra åklagaren från att återkalla en framställning men bör om så sker avsluta ärendet med ett avskrivningsbeslut.