



Granskning av förhållandena kring begäran om och verkställighet av beslut om hemlig kameraövervakning

1. SAMMANFATTNING

Åklagare vid City åklagarkammare i Stockholm har vid två tillfällen under våren 2015 begärt och beviljats tillstånd till hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a-c §§ RB samt tillstånd att i hemlighet skaffa sig tillträde för installation av tekniska hjälpmedel enligt 27 kap. 25 a § RB trots att tillstånd till hemlig rumsavlyssning inte begärts och inte heller tidigare beviljats. Det ena beslutet avsåg ett trapphus och det andra beslutet en lägenhet som föreföll vara en persons stadigvarande bostad.

Nämnden konstaterar att det saknades lagliga förutsättningar för tillträdes-tillstånd enligt 27 kap. 25 a § RB redan på den grunden att något tillstånd till hemlig rumsavlyssning inte fanns.

En ansökan om hemlig kameraövervakning ska föregås av en ingående prövning av hur tvångsmedlet ska verkställas. Uppgifter om antalet kameror och var dessa ska placeras bör normalt anges. Sådana uppgifter är av central betydelse vid rättens prövning av proportionaliteten i den sökta åtgärden.

Åklagaren har ansvaret för att en ansökan om hemligt tvångsmedel är lagligen grundad. Enligt nämnden har åklagaren även principiellt ett ansvar för på vilket sätt ett hemligt tvångsmedel verkställs.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
4. UTREDNINGEN.....	4
4.1. Åklagarmyndighetens svar.....	5
5. NÄMNDENS BEDÖMNING.....	7
6. BESLUT.....	8

2. BAKGRUND

I samband med granskningen av ett tvångsmedelsärende vid City åklagarkammare i Stockholm iaktogs att åklagare den 19 respektive 26 maj 2015 begärt och beviljats tillstånd till hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a-c §§ rättegångsbalken (RB) samt tillstånd att i hemlighet skaffa sig tillträde för installation av tekniska hjälpmedel enligt 27 kap. 25 a § RB trots att tillstånd till hemlig rumsavlyssning inte begärts och inte heller tidigare beviljats. Det ena beslutet avsåg tillträde till ett trapphus i ett flerbostadshus och det andra beslutet tillträde till en lägenhet i flerbostadshuset som föreföll vara en persons stadigvarande bostad.

Den 15 december 2016 beslutade Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden att anmäla nyss nämnda förhållanden till Åklagarmyndigheten.¹ Den 25 januari 2017 beslutade vice riksåklagaren att inleda en förundersökning angående tjänstefel avseende åklagares och domares agerande. Den 13 juni 2017 beslutade vice riksåklagaren att lägga ned förundersökningen med hänvisning till att tjänstefelet var att bedöma som ringa och därför inte straffbart. Som skäl för nedläggningsbeslutet angavs att det av förhör och inhämtat material framkommit bl.a. att den aktuella lägenheten inte har varit någons stadigvarande bostad.

Nämnden beslutade den 30 juni 2017 att återuppta granskningen av förhållandena kring tvångsmedelsanvändningen.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

Bestämmelser om hemliga tvångsmedel, bl.a. hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning, finns framförallt i 27 kap. rättegångsbalken (RB).

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas (27 kap. 20 a § RB). Åtgärden får endast avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Om det är av synnerlig vikt för utredningen får hemlig kameraövervakning användas i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas brottet (27 kap. 20 c § RB). Såväl offentliga som enskilda platser får övervakas. I förarbetena anges dock att det inte är tillåtet att tränga in i någons hem för att montera en övervakningskamera.²

¹ Se nämndens uttalande den 15 december 2016 ”Initiativärende avseende granskning av begäran om och verkställighet av beslut enligt 27 kap. 25 a § rättegångsbalken” (dnr 224-2016).

² Prop. 1995/96:85 s. 31.

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till (27 kap. 20 d § RB). Åtgärden får avse endast en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där (27 kap. 20 e § RB).

Vid hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd av rätten, i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får avse endast den plats som ska avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen. Ett tillstånd att skaffa sig tillträde till en sådan angränsande plats får dock inte avse någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes (27 kap. 25 a § första stycket RB).

Om tillstånd lämnas till hemlig rumsavlyssning får tillstånd meddelas även för installation av kameror, om platsen samtidigt ska bli föremål för både hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning. Ett sådant tillstånd får dock inte avse någons stadigvarande bostad (27 kap. 25 a § andra stycket RB).

I ett beslut att tillåta hemliga tvångsmedel ska rätten, när det finns skäl för det, föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (27 kap. 21 § sjätte stycket RB).

Tvångsmedel får användas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (27 kap. 1 § tredje stycket RB).

4. UTREDNINGEN

Nämnden har tagit del av handlingarna i tvångsmedelsärendet och i förundersökningen angående tjänstefel.

Den förundersökning i vilken tvångsåtgärderna vidtogs gällde grovt narkotikabrott. Den hemliga kameraövervakningen syftade till att binda en person till ett parti narkotika som påträffats i den aktuella lägenheten. Åklagaren har i ansökan om tillstånd till hemlig kameraövervakning såvitt avser lägenheten uppgett att *”Tillstånd begärs för att sätta upp kameror i hela lägenheten. Kamerorna kommer endast att filma utrymmet i själva lägenheten”*.

I den till ansökan fogade promemorian, som upprättats av en polisman, finns en uppgift om att det är oklart vem som disponerar lägenheten och att det finns färsk mat i kylskåpet.

Nämnden har anmodat Åklagarmyndigheten att inkomma med utredning och yttrande angående vilka rättsliga överväganden som föregick ansökningarna om tillstånd till hemlig kameraövervakning och att i hemlighet få tillträde till lägenheten och trapphuset för installation av tekniska hjälpmedel. Vidare har Åklagarmyndigheten, såvitt avser ansökan om tillstånd till hemlig kameraövervakning i lägenheten, anmodats att redogöra för hur många kameror som skulle användas och var dessa skulle placeras samt vilken utredning som förelåg gällande frågan om lägenheten utgjorde någons stadigvarande bostad.

Nämnden har anmodat Åklagarmyndigheten att på ett övergripande plan redogöra för dels rättsliga överväganden avseende en plats som ska kameraövervakas, dels förekomsten av tidigare och nu gällande riktlinjer och rutindokument som rör de i ärendet aktuella frågeställningarna.

4.1. Åklagarmyndighetens svar

Av Åklagarmyndighetens yttrande framgår sammanfattningsvis följande.

Hanteringen av tvångsmedelsärendet

Det har inte kunnat klargöras vilka rättsliga överväganden som föregick ansökan, eftersom ansvarig åklagare inte längre är anställd inom Åklagarmyndigheten. Det har inte heller kunnat utrönas hur många kameror som installerades i lägenheten. Såvitt framkommit har det funnits inspelat rörligt material från endast en kamera. Denna kamera ska ha varit placerad i lägenhetens hall riktad mot entrédörren och en garderob där narkotikan tidigare under utredningen hade tagits i beslag. Utifrån den information som inhämtats från polisen har utgångspunkten varit att den aktuella lägenheten inte använts som en stadigvarande bostad. Lägenheten hade hyrts i andra hand av en person som inte bodde i lägenheten. I lägenheten fanns inte heller några föremål som tydde på annat än att lägenheten användes som en plats för tillfällig förvaring av narkotika.

De två ansökningarna om hemlig kameraövervakning som getts in av ansvarig åklagare den 19 respektive 26 maj 2015 har inte har vilat på laglig grund såvitt gäller tillträde till lägenheten och trapphuset för installation av de tekniska hjälpmedlen. Med särskilt beaktande av att insynen i hanteringen av hemliga tvångsmedel är begränsad är det av yttersta vikt att tvångsmedel av detta slag handläggs på ett korrekt sätt. Åklagare måste därför pröva vilka rättsliga förutsättningar som gäller för en ansökan och om de föreligger i det enskilda fallet. Från dessa utgångspunkter är felaktigheten i handläggningen i det granskade

ärendet att anse som allvarligt. Felaktigheten har bland annat lett till att domstolens beslut, som inte blivit korrekt, har verkställts.

Åklagarområde Stockholm hade vid tidpunkten för tvångsmedelsåtgärderna missvisande s.k. ansökningsmallar avseende hemlig kameraövervakning och tillträde för installation av tekniska hjälpmedel. Även om det självklart alltid är den enskilde åklagaren som bär ansvaret för innehållet i en ansökan är det svårt att helt bortse från risken att åklagaren blivit vilseledd av ansökningsmallens utformning, vilket kan ha bidragit till den felaktiga handläggningen. Åklagarområdet Stockholm, och därmed ytterst Åklagarmyndigheten, får därför bära sin del av ansvaret för det inträffade.

City åklagarkammare i Stockholm har lämnat följande upplysningar. Felaktigheten i ansökningsmallen uppdagades under slutet av år 2016 i samband med Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens granskning av det aktuella ärendet. Åtgärder vidtogs omedelbart genom att mallarna togs bort från Åklagarområde Stockholms intranät. Information gick ut till samtliga åklagarkammare i Stockholm om felaktigheten. Vid åklagarkammaren gjordes också en genomgång av samtliga ärenden i vilka hemlig kameraövervakning använts under de senaste åren för att utröna om samma fel förekommit vid ytterligare tillfällen.

Rättsliga överväganden vid ansökan och verkställighet

Åklagarmyndighetens rättspromemoria 2012:8 Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden finns sedan den 11 maj 2015 tillgänglig på myndighetens intranät i en uppdaterad version. Tidigare fanns promemorian tillgänglig i en version från 2014. Det finns i versionen från 2015 ett särskilt avsnitt som behandlar bl.a. platsen och förutsättningarna för tillträdestillstånd vid hemlig kameraövervakning. Någon motsvarighet till detta avsnitt fanns inte i den promemoria som gällde före den 11 maj 2015. Utöver promemorian finns inom Åklagarmyndigheten inte några centrala styrande eller stödjande dokument som gäller hanteringen av hemliga tvångsmedel i nu aktuellt avseende. Anvisningar eller riktlinjer som är mer inriktade på den praktiska hanteringen av hemliga tvångsmedel förekommer dock på områdesnivå inom myndigheten.

Ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning omfattar inte i sig ett tillstånd att bereda sig tillträde till den plats eller det utrymme som ska bevakas för att installera teknisk utrustning. Med undantag för bestämmelsen i 27 kap. 25 a § RB finns inte heller några regler i rättegångsbalken som ger möjlighet till tillträdestillstånd avseende installation av sådan utrustning. Vidare är sådana platser eller utrymmen som ska bevakas inte sällan straffrättsligt skyddade mot intrång genom bestämmelserna i 4 kap. 6 § brottsbalken (BrB), exempelvis bostäder, trappuppgångar, arbetsplatser eller föreningslokaler, och egenmäktigt förfarande i 8 kap. 8 § BrB, exempelvis bilar. Det går inte heller att placera ut en hemlig övervakningskamera i ett sådant utrymme i samband med att man

inom ramen för ett annat straffprocessuellt tvångsmedel, exempelvis husrannsakan, gör intrång i skyddade utrymmen, eftersom ett sådant förfarande skulle strida mot den ovannämnda ändamålsprincipen och innebära ett kringgående av lagstiftningen om hemlig kameraövervakning (se prop. 2013/14:237 s. 152 och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 3:e upplagan s. 556 med däri gjorda hänvisningar).

En annan sak är att sådana platser och utrymmen kan bevakas så länge kameran placeras på något annat ställe. En privatperson anses således kunna upplåta t.ex. sin bostad eller trädgård för att polisen där ska kunna montera en kamera som används för att övervaka någon annan (se prop. 1995/96:85 s. 30). För den myndighet som har att verkställa rättens beslut om hemlig kameraövervakning har det ansetts rättsligt godtagbart att den myndigheten bereder sig tillträde till platserna och utrymmena genom ett inhämtande av tillåtelse att installera kamerautrustningen av någon behörig person. Det sker i praktiken genom att den personen, t.ex. en hyresvärd i ett hyreshus, släpper in den verkställande myndigheten i det aktuella utrymmet, t.ex. en källare eller en trappuppgång, och upplåter strömkällor för den tekniska utrustningen. Att däremot genomföra åtgärden i dessa skyddade utrymmen utan lov skulle kunna konstituera något av de ovannämnda brotten.

Monteringen av kamerautrustning efter beslut om hemlig kameraövervakning hanteras normalt sett inom ramen för en väletablerad och särskilt kvalificerad specialistverksamhet inom Polismyndigheten. Åklagare har sällan någon närmare kontakt med de tjänstemän som sköter verkställigheten och heller inte någon närmare insyn i hur detta går till. Direktiv avseende verkställigheten efterfrågas mycket sällan och torde normalt sett inte heller behövas (jfr JO 1999/2000 s. 91). Följaktligen torde tillstånd som den verkställande myndigheten inhämtar från någon behörig person för att få fysiskt och rättsligt tillträde till skyddade platser och utrymmen mycket sällan, om ens någonsin, dokumenteras av åklagare i det hemliga tvångsmedelsärendet (jfr däremot sådana villkor som ställs upp av domstolen med stöd av bestämmelserna i 27 kap. 21 § 6 st. RB om hur beslut får verkställas t.ex. i syfte att begränsa risken för att utomstående drabbas av övervakningen).

5. NÄMNDENS BEDÖMNING

Hemlig kameraövervakning är ett av de tvångsmedel som innebär de största riskerna för intrång i den personliga integriteten. Höga krav på noggrannhet måste därför ställas på dem som tillämpar regleringen. Nämnden konstaterar att lagliga förutsättningar för tillträdestillstånd enligt 27 kap. 25 a § RB saknades redan på den grunden att något tillstånd till hemlig rumsavlyssning inte fanns. Någon rättslig grund för att göra intrång på en plats som var skyddad genom straffbestämmelserna i 4 kap. 6 § brottsbalken förelåg därför inte.

Det har vare sig genom den utförda förundersökningen eller av Åklagarmyndighetens remissvar framkommit vilka rättsliga överväganden som föregick ansökningarna om och verkställigheten av den hemliga kameraövervakningen. Det saknas vidare uppgifter om vilken utredning som förelåg vid tidpunkten för ansökan i frågan om huruvida lägenheten var någons stadigvarande bostad och hur tvångsåtgärderna var tänkta att verkställas i lägenheten. Anledningen till att dessa uppgifter inte har gått att få fram är, enligt Åklagarmyndigheten, att den ansvarige åklagaren lämnat sin anställning. Nämnden noterar att det under förundersökningen, som avsåg tjänstefel av åklagare och domare, inte inhämtades uppgifter från någon av dessa och att utredningen i allt väsentligt inriktades på att klarlägga om lägenheten utgjorde någon persons stadigvarande bostad.

Några ytterligare utredningsåtgärder från nämndens sida kan inte antas bringa klarhet i förhållandena.

En ansökan om hemlig kameraövervakning ska, enligt nämnden, föregås av en ingående prövning av hur tvångsmedlet ska verkställas. Uppgifter om antalet kameror och var dessa ska placeras bör normalt anges i ansökan. Sådana uppgifter är av central betydelse vid rättens prövning av proportionaliteten i den sökta åtgärden. Uppgifterna torde också ha betydelse för rättens prövning av om villkor för verkställigheten bör ställas upp för att den enskildes personliga integritet inte ska kränkas i onödan (27 kap. 21 § sjätte stycket RB).

I uppgiften att leda en förundersökning måste anses ingå inte endast det yttersta ansvaret för vilka utredningsåtgärder som bör eller inte bör genomföras utan principiellt också ett ansvar för på vilket sätt de genomförs.³ Enligt nämnden gäller detta också för verkställighet av ett hemligt tvångsmedel.

Den omständigheten att det förekommit missvisande s.k. ansökningsmallar är givetvis olycklig men påverkar inte en åklagares ansvar för att en ansökan om hemligt tvångsmedel är lagligen grundad.

6. BESLUT

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

³ JO 1999/2000 s. 91.

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Zayera Khan, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson, Mats Sander och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Jenny Fromin

Expedition till:

Åklagarmyndigheten (Huvudkontoret, Tillsynsavdelningen)

Ekobrottsmyndigheten

Kopia för kännedom till:

Stockholms tingsrätt