

Regeringens skrivelse

2010/11:66



Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2009

Skr.
2010/11:66

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 december 2010

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen under år 2009 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. Skrivelsen omfattar dock inte användningen av dessa tvångsmedel i förundersökningar som handläggs av Säkerhetspolisen.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.....	4
2.1	Allmänt om hemlig tvångsmedelsanvändning	4
2.2	Hemlig teleavlyssning.....	5
2.3	Hemlig teleövervakning.....	5
2.4	Hemlig kameraövervakning.....	6
3	Särskilda rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel.....	6
3.1	Offentliga ombud	6
3.2	Underrättelse till enskilda som har varit utsatta för hemliga tvångsmedel och tillsyn över myndigheternas användning av sådana tvångsmedel.....	7
4	Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning.....	7
4.1	Bakgrund.....	7
4.2	Tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel generellt	8
4.3	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning.....	9
4.4	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleövervakning.....	12
4.5	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning.....	15
5	Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser	16
6	Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens slutsatser.....	17
7	Slutsatser om redovisningen och nyttan av de hemliga tvångsmedlen.....	18
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 december 2010	22

I enlighet med riksdagens önskemål redovisar regeringen årligen hur reglerna om hemlig teleavlyssning i rättegångsbalken har tillämpats (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 1981/82:298). I samband med att reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ändrades den 1 september 1989 angavs i lagstiftningsärendet att regeringens redovisning till riksdagen angående tillämpningen av bestämmelserna borde bibehållas och att en motsvarande redovisning beträffande hemlig teleövervakning borde lämnas (prop. 1988/89:124 s. 55). Likaså angavs i det lagstiftningsärende som låg till grund för lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning – som gällde till utgången av år 2008 – att en redovisning av tillämpningen av bestämmelserna i den lagen borde lämnas till riksdagen (prop. 1995/96:85 s. 37). När reglerna i lagen om hemlig kameraövervakning från och med den 1 januari 2009 permanentades och med oförändrat innehåll fördes över till 27 kap. rättegångsbalken, utgick riksdagen vid sin behandling av lagförslagen från att regeringen även i fortsättningen årligen till riksdagen skulle redovisa de brottsbekämpande myndigheternas användning av reglerna om hemlig kameraövervakning (bet. 2008/09:JuU3, s. 14).

Regeringen beslutade den 3 december 2009 skrivelsen Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2008 (skr. 2009/10:66). Skrivelsen behandlades i riksdagen under februari 2010 (bet. 2009/10:JuU18, rskr. 2009/10:192).

Regeringen lämnar nu en redogörelse för år 2009. Redogörelsen bygger på uppgifter som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamt lämnade i en skrivelse till regeringen den 14 juni 2010 och i en komplettering till skrivelsen den 7 september 2010 (dnr Ju2010/5064/Å).

2 Reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

2.1 Allmänt om hemlig tvångsmedelsanvändning

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning som tvångsmedel vid utredning av brott finns i 27 kap. rättegångsbalken. Särskilda bestämmelser om användning av sådana tvångsmedel finns i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

I 2 kap. regeringsformen finns föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Föreskrifterna innebär bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden (6 §). Dessa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen (12 §).

Enligt artikel 8:1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privat- och familjeliv omfattar bl.a. skydd mot övervakning i olika former och mot telefonavlyssning. Tvångsmedel som innefattar ingrepp i den privata sfär som artikel 8 är avsedd att skydda, kan enligt konventionen endast godtas om de har stöd i lag och omfattas av de undantag som anges i artikel 8:2. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har sedan den 1 januari 1995 Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt. I 2 kap. 23 § regeringsformen föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Bestämmelserna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning utgör för brottsbekämpningen nödvändiga undantag från det skydd mot intrång i enskildas privat- och familjeliv som annars gäller enligt såväl grundlag som Europakonventionen.

För all användning av tvångsmedel gäller tre allmänna principer. Dessa principer, som knyter an till innehållet i 2 kap. 12 § regeringsformen, är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel ska vara bundet till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen,

som är lagfäst i bl.a. 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken, innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Skr. 2010/11:66

Frågor om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning prövas av domstol på ansökan av åklagare.

2.2 Hemlig teleavlyssning

Hemlig teleavlyssning innebär att teledelanden, som befordras eller har befordrats till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken). Med teledelande avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare (6 kap. 19 § lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation). Bestämmelsen omfattar telefon- och telefaxtrafik, e-posttrafik, överföring av datafiler med hjälp av FTP (File Transfer Protocol) liksom överföring från webbsidor, nyhetsgrupper och chattkanaler. Avlyssning kan, med vissa begränsningar, ske även utanför allmänt tillgängliga telenät, t.ex. inom större företagsnät.

Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är straffbelagd. Hemlig teleavlyssning får också användas vid förundersökning i fråga om annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken).

En förutsättning för hemlig teleavlyssning är att någon är skäligen misstänkt för brottet. Åtgärden ska vidare vara av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken). Hemlig teleavlyssning får ske, förutom av teleadresser som innehas eller används av den misstänkte, även av teleadresser som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte har kontaktat eller kommer att kontakta.

2.3 Hemlig teleövervakning

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken). Hemlig teleövervakning kan ge en fullständig bild av vilka kommunikationer som har förekommit mellan olika teleadresser. När det gäller mobiltelefonsamtal är det också möjligt att få uppgift om var en mobiltelefon som används befinner sig. Uppgifter kan även hämtas in om till exempel e-postadresser för meddelanden som sänds eller har sänts till eller från den misstänktes e-

postadress. Tvångsmedlet ger däremot inte tillgång till innehållet i utväxlade teledokument.

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader och barnpornografibrott som inte är att anse som ringa, dataintrång, narkotikabrott och narkotikasmuggling. Det gäller också försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om en sådan gärning är belagd med straff (27 kap. 19 § andra stycket rättegångsbalken). I övrigt gäller motsvarande förutsättningar som för hemlig teleavlyssning.

2.4 Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförlig utrustning används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas (27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken). Ljudinspelning är inte tillåten vid sådan kameraövervakning. Förutsättningarna för hemlig kameraövervakning är i huvudsak desamma som för hemlig teleavlyssning. Övervakningen får även omfatta den plats där ett brott har begåtts eller en nära omgivning till denna plats i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet (27 kap. 20 c § rättegångsbalken).

Tidigare fanns reglerna om hemlig kameraövervakning i den tidsbegränsade lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. När dessa regler upphörde att gälla vid utgången av år 2008 fördes de med oförändrat innehåll till 27 kap. rättegångsbalken. Ändringen i rättegångsbalken trädde i kraft den 1 januari 2009 (prop. 2007/08:163, bet. 2008/09:JuU3, rskr. 2008/09:6).

3 Särskilda rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel

3.1 Offentliga ombud

Den 1 oktober 2004 infördes ett system med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Syftet är bl.a. att skapa ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid tillståndsprövningen (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU12, rskr. 2003/04:14). Det offentliga ombudet är motpart till åklagaren vid sammanträden inför domstol och har till uppgift att bevaka enskildas rätt och integritetsintressen i allmänhet. Han eller hon ska lyfta fram alla aspekter, även t.ex. skydd för tredje mans integritet. Det offentliga ombudet ska också bevaka att de grundläggande principerna för tvångsmedelsanvändning följs, dvs. ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Det offentliga ombudet ska ha tillgång till allt material som ligger till grund för domstolens prövning. Han eller hon har möjlighet att yttra sig i ärendet och rätt att överklaga domstolens beslut.

3.2 Underrättelse till enskilda som har varit utsatta för hemliga tvångsmedel och tillsyn över myndigheternas användning av sådana tvångsmedel

Skr. 2010/11:66

Den 1 januari 2008 infördes ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel (prop. 2006/07:133, bet. 2007/08:JuU3, rskr. 2007/08:11).

Den som är eller har varit misstänkt för brott och innehavare av teleadress ska underrättas om det hemliga tvångsmedel som han eller hon har utsatts för. Om hemlig kameraövervakning har avsett en plats som innehas av någon annan än den misstänkte och som allmänheten inte har tillträde till, ska även innehavaren av platsen underrättas. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats. En underrättelse ska dock skjutas upp om sekretess enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller för uppgiften. Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades får underrättelsen underlåtas. Underrättelseskyldigheten omfattar inte utredningar om sådan brottslighet som hör till Säkerhetspolisens verksamhetsområde, dvs. brott mot rikets säkerhet, sabotagebrott och terroristbrott.

Vidare inrättades en ny myndighet den 1 januari 2008, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Nämnden utövar tillsyn bl.a. över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet. Nämndens tillsynsverksamhet omfattar även Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Nämnden ska även på begäran av enskild bl.a. kontrollera om den enskilde har utsatts för hemliga tvångsmedel och om detta har skett i enlighet med lag eller annan författning.

4 Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning

4.1 Bakgrund

Det är av grundläggande betydelse i en rättsstat att rätten till skydd för privat- och familjeliv respekteras. För en effektiv brottsbekämpning är det dock nödvändigt att det finns tillräckliga befogenheter för de brottsbekämpande myndigheterna att i vissa väl avgränsade fall kunna använda hemliga tvångsmedel.

Vid avvägningen mellan enskildas rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv och samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning är det betydelsefullt att med tillräckligt god precision kunna bedöma vilka resultat som användningen av hemliga tvångsmedel har lett till i berörda brottsutredningar. Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen bedriver därför i samråd med Regeringskansliet (Justitiedepartementet) ett arbete som syftar till att förbättra myndigheternas uppföljning och statistiska underlag när det gäller användningen av hemliga tvångsmedel. Inom

ramen för det arbetet preciserade regeringen i februari 2010 sitt uppdrag till Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen när det gäller deras årliga redovisning till regeringen (Ju2010/855/Å).

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till regeringen redovisat hur reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning tillämpats under år 2009. Med anledning av det nya regeringsuppdraget har redovisningen för år 2009 förändrats, varför en jämförelse med tidigare år i många hänseenden inte kan göras.

Myndigheterna har tidigare redovisat effekten – nyttan – av tvångsmedelsanvändningen med utgångspunkt från ”åtgärdens betydelse för förundersökningen”. Den närmare innebörden av detta uttryck var att tvångsmedlet skulle ha lett vidare till användande av annat tvångsmedel mot den misstänkte. Definitionen av nyttan av tvångsmedelsanvändningen har tidigare förändrats. I myndigheternas redovisningar före år 2005 användes ett annat mått på nytta, nämligen att åtgärden skulle ha lett till polisingripande (till exempel att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats) eller att åtgärden på annat sätt fört förundersökningen framåt, det vill säga utgjort en viktig del i utredningen.

Mot bakgrund bl.a. av den kritik som har framförts från riksdagen mot regeringens tidigare skrivelser har myndigheterna inför årets redovisning i samråd med Regeringskansliet (Justitiedepartementet) beaktat alternativa möjligheter att mäta nyttan av hemliga tvångsmedel. Myndigheterna har stannat vid att utredningsåtgärder som följer av tvångsmedelsanvändningen är ett tydligt sätt att mäta nyttan av tvångsmedlet. Utredningen ska således ha förts framåt på ett sätt som kan mätas objektivt. Vilka dessa specificerade utredningsåtgärder är framgår av avsnitt 4.3.

4.2 Tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel generell

Av myndigheternas redovisning framgår att under år 2009 har 2 216 tillstånd till hemliga tvångsmedel meddelats i sammanlagt 611 förundersökningar. Det totala antalet tillstånd ökade därmed med cirka 44 procent jämfört med året innan. Tillstånden har omfattat 1 539 personer som varit misstänkta för brott och sammanlagt 4 039 teleadresser. Av förundersökningarna har 276 stycken omfattat en misstänkt person per utredning. Resterande 335 förundersökningar har riktats mot två eller flera misstänkta. Dessa förundersökningar har omfattat 1 263 misstänkta vilket ger ett genomsnitt på nästan fyra misstänkta per utredning. Ett flertal av förundersökningarna har omfattat flera tillstånd till hemliga tvångsmedel. Varje förundersökning med mer än en misstänkt omfattar i genomsnitt omkring åtta teleadresser.

Åtal väcktes under år 2009 mot 303 personer. I 118 förundersökningar hade åklagaren vid årsskiftet inte tagit ställning till åtalsfrågan. Åtal mot en person kan omfatta flera åtalspunkter. Vid årsskiftet pågick fortfarande 107 förundersökningar. Resterande förundersökningar har enligt redovisningen lagts ned.

4.3 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning

Skr. 2010/11:66

Antal tillstånd samt typ av teleadresser, m.m.

Av redovisningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen framgår att domstolarna under år 2009 meddelade 1 659 tillstånd till hemlig teleavlyssning avseende sammanlagt 3 267 teleadresser, vilket innebär en ökning från året innan med 67 procent. Eftersom flera tillstånd till avlyssning kan avse samma person, överstiger antalet tillstånd det antal personer som besluten har riktats mot. Varje tillstånd till hemlig teleavlyssning har i genomsnitt omfattat två teleadresser. Avlyssningen avsåg i flertalet fall teleadresser som innehades av den misstänkte. Av redovisningen för år 2008 framgår att en knapp tredjedel av tillstånden under det året avsåg teleadresser som innehades av annan än den misstänkte, t.ex. gemensamma telefoner i hemmet och teleadresser där en arbetsgivare innehade teleadressen (skr. 2009/10:66 s. 8). Under år 2009 sjönk denna andel till en femtedel.

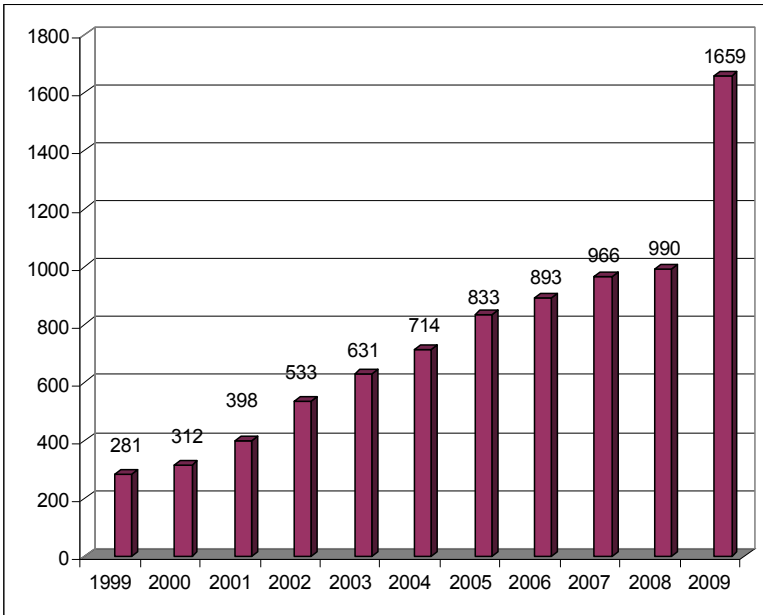
Årets redovisning innehåller en mer specificerad redovisning av vilken typ av teleadress som avlyssnats eller övervakats. Av samtliga avlyssnade teleadresser avsåg 70 procent oregistrerade kontantkort som innehafvs av den misstänkte och 11 procent avsåg den misstänktes eget mobilabonnemang eller fasta telefon. Resterande andel avsåg bl.a. annans abonnemang (3 procent) eller annans abonnemang i gemensam bostad (2 procent).

Tillstånd till hemlig teleavlyssning med anledning av en begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål meddelades i 24 fall.

Fem ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning avslogs, vilket utgör mindre än en procent av det totala antalet ansökningar. Dessa siffror ligger på samma nivå som i fjolårets redovisning.

I huvudsak alla tillstånd till hemlig teleavlyssning under år 2009 har verkställts. Endast i 30 fall har verkställighet inte kunnat ske, vilket utgör knappt 2 procent av alla tillstånd. Orsakerna till utebliven verkställighet har varit tekniska problem, resursbrist eller att den person tillståndet avsett har lämnat landet eller avlidit.

Som en jämförelse redovisas i följande diagram för varje år den senaste tioårsperioden det totala antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning.



Hemlig teleavlyssning (antal)

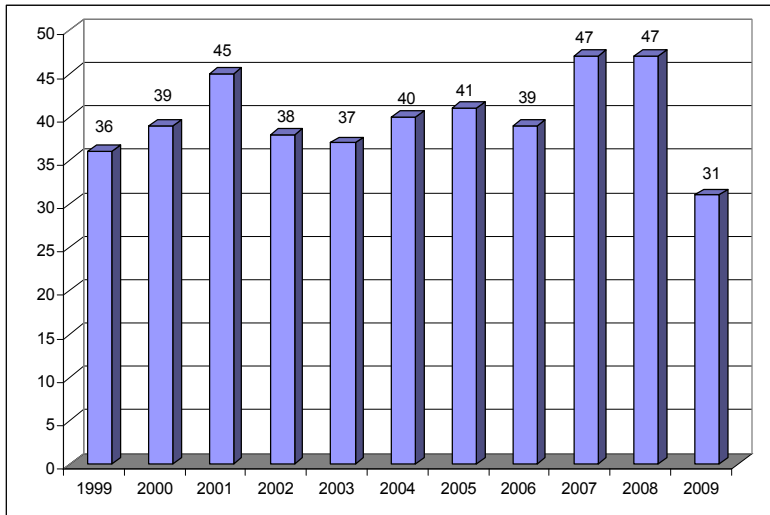
Brottstyper

Årets redovisning är mer detaljerad när det gäller vilka brottstyper tillstånden avser. Tidigare år redovisades endast hur stor andel av tillstånden som rört misstanke om grovt narkotikabrott och grovt smuglingsbrott eller båda. Av de tillstånd som meddelades år 2008 avsåg 61 procent sådana brott (skr. 2009/10:66 s. 8). Av tillstånden till hemlig teleavlyssning år 2009 avsåg

- 70 procent grovt narkotikabrott eller grovt smuglingsbrott (bl.a. även dopningsbrott),
- 14 procent våldsbrott (bl.a. mord, våldtäkt, grovt koppleri och människohandel),
- 11 procent tillgreppsbrott (bl.a. rån, grov stöld och grovt bedrägeri),
- 2 procent ekonomisk brottslighet (bl.a. grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott) och
- 3 procent övriga brott (bl.a. grov mordbrand och grovt vapenbrott).

Genomsnittlig avlyssningstid

Genomsnittlig avlyssningstid för tillstånd till hemlig teleavlyssning under år 2009 var 31 dagar. I nedanstående diagram anges den genomsnittliga avlyssningstiden i dagar för samtliga brottstyper under den senaste tioårsperioden. Siffrorna är avrundade till antalet hela dagar.



Genomsnittlig avlyssningstid (dagar)

Som framgår av föregående avsnitt ökade antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning med 67 procent under år 2009. Genomsnittlig avlyssningstid räknat i dagar minskade däremot med 34 procent. Tillstånden har således blivit fler men verkställt under kortare tid. Ökningen av den totala avlyssningstiden räknat i antalet timmar var under år 2009 10 procent.

Nyttan av hemlig teleavlyssning

Tillstånd till hemlig teleavlyssning har meddelats i 390 förundersökningar. Tvångsmedlet har enligt myndigheternas redovisning varit till nytta i 212 av dessa förundersökningar, vilket motsvarar 54 procent. I samma förundersökning kan den hemliga teleavlyssningen ha lett till nytta på flera olika sätt. Eftersom nyttan, såsom anges i avsnitt 4.1, har definierats och bedömts på ett nytt sätt i årets redovisning är en jämförelse med föregående års redovisningar inte möjlig.

I de förundersökningar myndigheterna har bedömt att den hemliga teleavlyssningen har varit till nytta har denna i redovisningen för år 2009 definierats och redovisats enligt följande:

- 29 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats,
- 22 procent – uppgifterna har lett till annat tvångsmedel såsom husrannsakan, beslag eller annat hemligt tvångsmedel,
- 14 procent – uppgifterna har använts vid förhör,
- 12,5 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av någon annan i förundersökningen,
- 11,5 procent – uppgifterna har lett till att den misstänkte avförts från förundersökningen,

- 6 procent – uppgifterna har åberopats som bevisning vid huvudförhandling, och
- 5 procent – uppgifterna har använts som överskottsinformation enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

4.4 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleövervakning

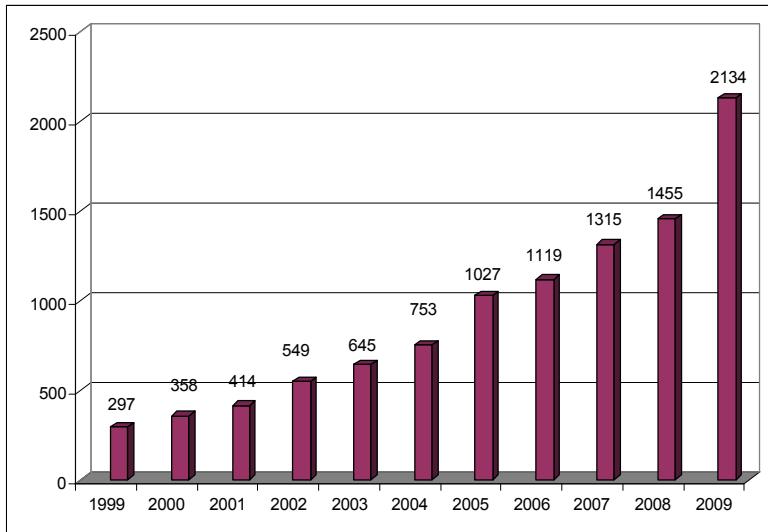
Antal tillstånd

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2009 meddelades 2 134 tillstånd till hemlig teleövervakning. Antalet tillstånd till hemlig teleövervakning ökade med 47 procent under år 2009. Enligt de brottsutredande myndigheterna är det nödvändigt att få tillgång till övervakningsuppgifter i samband med hemlig teleavlyssning för att tvångsmedelsanvändningen ska vara ändamålsenlig. Samtliga tillstånd till hemlig teleavlyssning förenades därför med tillstånd till hemlig teleövervakning. Den angivna ökningen sammanhänger således med antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning. Av det totala antalet tillstånd under år 2009 avsåg 475 enbart hemlig teleövervakning, vilket innebär en ökning med 2 procent jämfört med år 2008.

Tillstånd till hemlig teleövervakning med anledning av en begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål meddelades i 11 fall.

Sex ansökningar om hemlig teleövervakning avslogs, vilket utgör mindre än en procent av det totala antalet ansökningar.

Som en jämförelse redovisas i följande diagram för varje år den senaste tioårsperioden det totala antalet tillstånd till hemlig teleövervakning. Dessa tillstånd inkluderar de tillstånd som var förenade med tillstånd till hemlig teleavlyssning.



Hemlig teleövervakning (totalt antal)

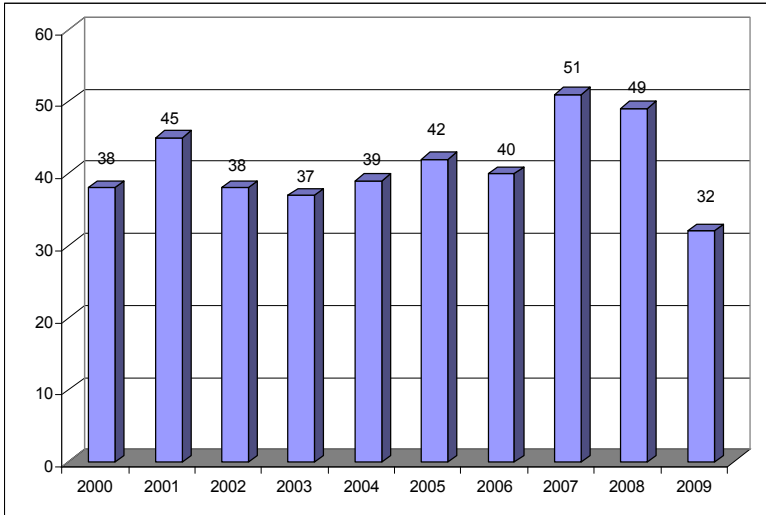
Brottstyper

Redovisningen för år 2009 avseende vilka brott tillstånd till enbart hemlig teleövervakning har meddelats för är, i likhet med vad som gäller för hemlig televyssning, mer detaljerad. Tidigare år har myndigheterna endast redovisat hur stor andel av tillstånden som rör misstanke om grovt narkotikabrott och grovt smuglingsbrott eller båda. Av de tillstånd som meddelades år 2008 avsåg 12 procent sådana brott (skr. 2008/2009:66 s. 11). Av tillstånden till enbart hemlig teleövervakning år 2009 avsåg

- 58 procent tillgreppsbrott (bl.a. rån, grov stöld och grovt bedrägeri),
- 22 procent våldsbrott (bl.a. mord, våldtäkt, grovt koppleri och människohandel),
- 13 procent grovt narkotikabrott och grovt smuglingsbrott (inklusive grovt dopningsbrott),
- 2 procent ekonomisk brottslighet (bl.a. grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott), och
- 5 procent övriga brott (bl.a. grov mordbrand och grovt vapenbrott).

Genomsnittlig övervakningstid

Genomsnittlig övervakningstid under år 2009 var 32 dagar. I nedanstående diagram anges den genomsnittliga övervakningstiden för samtliga brottstyper under den senaste tioårsperioden. Siffrorna är avrundade till antalet hela dagar.



Genomsnittlig övervakningstid (dagar)

Som framgår ovan ökade antalet tillstånd till hemlig teleövervakning med 47 procent under år 2009. Den angivna ökningen hänger samman med ökningen av antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning. Ökningen av tillstånd till enbart hemlig teleövervakning var 2 procent under år 2009. Genomsnittlig övervakningstid i antal dagar minskade däremot med 35 procent. Tillstånden har alltså som vid hemlig teleavlyssning blivit fler men verkstälts under kortare tid.

Nyttan av hemlig teleövervakning

Eftersom nyttan har definierats och bedömts på ett nytt sätt i årets redovisning är, i likhet med vad som gäller för hemlig teleavlyssning, en jämförelse med föregående år inte möjlig beträffande nyttan av hemlig teleövervakning (se avsnitt 4.1).

Tillstånd till enbart hemlig teleövervakning har meddelats i 238 förundersökningar. Tvångsmedlet har enligt myndigheternas redovisning varit till nytta i 159 av dessa förundersökningar, vilket motsvarar 67 procent. I en och samma förundersökning kan den hemliga teleövervakningen ha lett till nytta på flera olika sätt.

I de förundersökningar där myndigheterna har bedömt att den hemliga teleövervakningen har varit till nytta har denna i redovisningen för år 2009 definierats och redovisats enligt följande:

- 54 procent – uppgifterna har använts vid förhör,
- 38 procent – uppgifterna har åberopats som bevisning vid huvudförhandling, och
- 8 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats eller har använts som överskottsinformation i enlighet med 27. kap. 23 a § rättegångsbalken.

4.5 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning

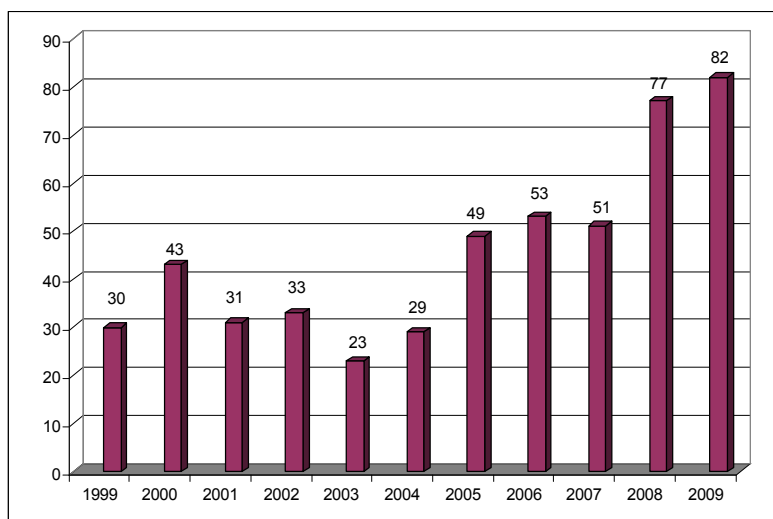
Skr. 2010/11:66

Antal tillstånd

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2009 meddelades tillstånd till hemlig kameraövervakning i 82 fall, vilket innebär en ökning av antalet tillstånd med 6 procent jämfört med året innan.

Under år 2009 avslogs ingen ansökan om tillstånd till hemlig kameraövervakning av domstol. Det kom under året inte heller in någon ansökan om internationell rättslig hjälp i brottmål avseende detta tvångsmedel.

I nedanstående diagram redovisas för varje år den senaste tioårsperioden det totala antalet tillstånd till hemlig kameraövervakning.



Hemlig kameraövervakning (antal)

Brottstyper

Även vad gäller hemlig kameraövervakning innefattade tidigare års redovisningar endast hur stor andel av tillstånden som rört misstanke om grovt narkotikabrott och grovt smuglingsbrott eller båda. Under 2008 avsåg 65 procent av tillstånden dessa brottstyper. Av tillstånden till hemlig kameraövervakning år 2009 avsåg

- 55 procent grovt narkotikabrott och grovt smuglingsbrott (inklusive grovt dopningsbrott),
- 25 procent våldsbrott (bl.a. mord, våldtäkt, grovt koppleri och människohandel),
- 11 procent tillgreppsbrott (bl.a. rån, grov stöld och grovt bedrägeri), och
- 9 procent övriga brott (bl.a. grov mordbrand).

Den genomsnittliga övervakningstiden för hemlig kameraövervakning under år 2009 var 34 dagar. Detta innebär en sänkning med 15 procent jämfört med år 2008, då den genomsnittliga övervakningstiden var 40 dagar.

Nytan av hemlig kameraövervakning

Tillstånd till hemlig kameraövervakning har meddelats i 36 förundersökningar. Tvångsmedlet har enligt myndigheternas redovisning varit till nytta i 6 av dessa förundersökningar, vilket motsvarar 17 procent av förundersökningarna. På samma sätt som vid bedömningen av nytan av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är en jämförelse med föregående år inte möjlig. I samma förundersökning kan den hemliga kameraövervakningen ha lett till nytta på flera olika sätt.

I de förundersökningar där myndigheterna har bedömt att den hemliga kameraövervakningen har varit till nytta har denna i redovisningen för år 2009 definierats och redovisats enligt följande:

- 31 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats,
- 31 procent – uppgifterna har använts vid förhör,
- 20 procent – uppgifterna har åberopats som bevisning vid huvudförhandling, och
- 18 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av någon annan misstänkt i förundersökningen.

5 Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser

Vid behandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2004 tillkännagav riksdagen dels att en tydlig och snar förändring av redovisningens innehåll var nödvändig för att riksdagen ska kunna utföra sin granskningsuppgift, dels att regeringen skyndsamt borde återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en starkt parlamentarisk kontroll (skr. 2005/06:53, bet. 2005/06:JuU12, rskr. 2005/06:161). Beträffande redovisningens innehåll angav riksdagen bl.a. att vad som avses med antalet fall där ”åtgärden har haft betydelse för förundersökningen” måste preciseras och att en analys bör presenteras av den låga andelen avslag på ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

För att efterkomma riksdagens tillkännagivande om förändringar av skrivelsens innehåll har regeringen ändrat den årliga skrivelsens utformning.

Riksdagen har under efterkommande år vid sin behandling av regeringens årliga skrivelse om användningen av hemliga tvångsmedel anfört bl.a. att skrivelserna utvecklats positivt genom att redovisningen på ett mer noggrant och tydligt sätt redogör för användningen av hemliga tvångsmedel och att man utgår från att regeringen fortsätter med sina överväganden om hur skrivelsen ytterligare kan förbättras och utvecklas (skr. 2006/07:28, bet. 2006/07:JuU4, rskr. 2006/07:96, skr. 2007/08:34, bet. 2007/08:JuU7, rskr. 2007/08:133 och skr. 2008/09:79, bet. 2008/09:JuU15, rskr. 2008/09:195).

Vid behandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2008 uttalade riksdagen att man beklagade att det inte varit möjligt att få in uppgifter om hur många av de berörda förundersökningarna som har lett till åtal eller fällande dom. Riksdagen noterade dock med tillfredsställelse att Regeringskansliet tillsammans med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen bedriver ett arbete som syftar till att förbättra myndigheternas uppföljning och statistiska underlag när det gäller användningen av hemliga tvångsmedel (skr. 2009/10:66, bet 2009/10:JuU18, rskr. 2009/10:192).

6 Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens slutsatser

Av redovisningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen för år 2009 framgår att det i första hand är det ökade antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning som förklarar ökningen av tillstånden till hemliga tvångsmedel. Användningen av enbart hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning har liksom de senaste tio åren ökat marginellt. Brottsmisstänkta eller andra personer som är av intresse i förundersökningar använder mobiltelefoner i mycket hög utsträckning. Dessa personer byter ofta telefoner, teledresser och kontantkort, särskilt i samband med brottstillfället. Myndigheternas bedömning är att förra årets ökning av antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning till viss del beror på den ökade benägenheten i kriminella kretsar att byta telefoner och teledresser. Den främsta faktorn bakom ökningen anses dock vara den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet. Den myndighetsgemensamma satsningen som inleddes år 2009 har resulterat i ett ökat antal förundersökningar i fråga om sådan brottslighet där hemlig teleavlyssning används. Satsningarna har dessutom medfört att polisen arbetar mer effektivt i såväl underrättelseverksamheten som i utredningarna kring den grova organiserade brottsligheten och har, enligt redovisningen, även lett till en ökad lagföring.

Hemliga tvångsmedel används fortfarande bara i ett fåtal förundersökningar. Ett litet antal omfattande förundersökningar kan således få stort genomslag på statistiken för ett år. Som ett exempel nämns i redovisningen en utredning under år 2009 som omfattade 29 misstänkta, närmare 150 telefoner och 200 teledresser samt hade en avlyssningstid om fem månader.

Årets redovisning av nyttan av hemliga tvångsmedel har enligt myndigheterna varit ett sätt att bemöta kritiken i fråga om metoderna att mäta effektiviteten av hemliga tvångsmedel. Årets redovisning visar tydligare vilka åtgärder som följer av användningen av hemliga tvångsmedel. Enligt myndigheterna kommer den aviserade digitaliseringen av det ärendehanteringssystem hos Åklagarmyndigheten där de hemliga tvångsmedlen registreras, att både förenkla och ytterligare förbättra redovisningen av användningen av de hemliga tvångsmedlen. Digitaliseringen planeras att genomföras vid årsskiftet 2010/2011.

7 Slutsatser om redovisningen och nyttan av de hemliga tvångsmedlen

Antalet tillstånd

Som framgår av den statistik som redovisats har antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel ökat successivt under de senaste tio åren. Årets ökning av andelen tillstånd till hemlig teleavlyssning är däremot mer markant. Motsvarande ökning av hemlig teleövervakning är en följd av att tillstånd till sådan övervakning alltid ges vid tillstånd till hemlig teleavlyssning. Ökningen av antalet tillstånd för enbart hemlig teleövervakning är, liksom för hemlig kameraövervakning, marginell. Vad gäller hemlig kameraövervakning är antalet tillstånd begränsat. Små årliga förändringar i antal tillstånd kan därför ge ett stort utslag vid beräkningen av procentsatser rörande verkställighetstider och nytta.

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har anfört att förändringen av telefonkulturen hos kriminella fått ett stort genomslag på användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Vidare anges den nationella myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet som en avgörande orsak till den markanta ökningen av användningen av dessa tvångsmedel.

Regeringen kan för sin del konstatera följande. Genom den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet har ett kraftigt tillskott skett av personal vars arbete varit riktat mot sådan brottslighet där användning av hemliga tvångsmedel är aktuell. Genom denna satsning har förutsättningarna att sätta in tillräckliga resurser för att t.ex. följa upp givna tillstånd till hemliga tvångsmedel med nya tillstånd ökat kraftigt. När misstänkta byter teleadresser har polisen således mer effektivt kunnat spåra de misstänkta nya teleadresser och söka nya tillstånd för dessa. En stark indikation på att de redovisande myndigheternas slutsatser är riktiga är vidare att den totala avlyssningstiden räknat i antal timmar endast stigit med 10 procent trots att antalet tillstånd ökat med 67 procent. Det har således givits fler tillstånd till hemliga teleavlyssningar som i sin tur verkställts under kortare tid jämfört med tidigare år. Det får enligt regeringens mening anses vara antalet avlyssnade timmar snarare än antalet tillstånd som avgör hur stor den samlade integritetskränkningen har varit. Detta gäller i synnerhet om tillstånden i en förundersökning rör samma person och de nya tillstånden föranletts av att personen upprepade gånger bytt telefon eller annan teleadress.

Mot den angivna bakgrunden instämmer regeringen i myndigheternas analys av orsakerna till 2009 års ökning av användningen av hemliga tvångsmedel. Skr. 2010/11:66

Nytan av de hemliga tvångsmedlen

Myndigheterna har i år redovisat betydelsen – nyttan – av hemliga tvångsmedel genom att ange antalet förundersökningar där tvångsmedlet på vissa specifikt angivna sätt lett utredningen framåt.

Det tidigare nyttobegreppet definierades såsom antalet fall där det hemliga tvångsmedlet lett till användning av annat tvångsmedel mot den misstänkte. Detta nyttobegrepp ifrågasattes av bl.a. Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) och av Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2009:01). Integritetsskyddskommittén uttalade bl.a. att det inte finns någon klar uppfattning om vad den förväntade effektiviteten är eller bör vara (SOU 2007:22 s. 186).

För att tvångsmedelstillämpningens legitimitet ska kunna varaktigt upprätthållas i samhället är det, vid sidan av en noggrann proportionalitetsbedömning, angeläget att i största möjliga mån redovisa vilken effekt – nytta – tillämpningen av tvångsmedlen har i den brottsbekämpande verksamheten. Att beskriva nyttan av tvångsmedelstillämpning är dock en komplicerad uppgift.

Ett grundläggande krav för tillstånd till hemliga tvångsmedel är att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Det uttrycket inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som åtgärden kan ge. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra mindre ingripande metoder, men det behöver inte nödvändigtvis betyda att åtgärden ska ge bevisning som leder till en fällande dom (prop. 1988/89:124 s. 44).

I en brottsutredning förekommer det ofta att flera teleadresser avlyssnas eller övervakas med stöd av flera tillstånd avseende en och samma person. Det förekommer att ett tillstånd i princip enbart leder fram till att ett nytt telefonnummer eller en ny annan teleadress behöver avlyssnas eller övervakas. Även på andra sätt samverkar resultaten av olika tillstånd och olika hemliga tvångsmedel med varandra på ett sätt som gör att det kan vara svårt att avgöra vilket tillstånd som givit den slutliga nyttan. Mot denna bakgrund anser regeringen att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att med exakthet slå fast vilka resultat som ska nås vid användningen av hemliga tvångsmedel i enskilda brottsutredningar eller att i förväg bestämma att en viss procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel används ska leda till vissa förväntade resultat. Det är däremot rimligt att begära att de brottsutredande myndigheterna i ett fullt godtagbart antal brottsutredningar har haft reell nytta av de aktuella tvångsåtgärderna. För att kunna bedöma detta är det av stor vikt att de brottsutredande myndigheternas årliga redovisning till regeringen om användningen av hemliga tvångsmedel är av hög kvalitet.

I årets redovisning har myndigheterna, i enlighet med regeringens uppdrag, redovisat några av de olika utredningsåtgärder som följt av

tvångsmedelsanvändningen i syfte att så objektivt som möjligt kunna bedöma nyttan av olika tvångsåtgärder. I enlighet därmed har myndigheterna redovisat bl.a. om de inhämtade uppgifterna har lett till frihetsberövande, till annat tvångsmedel, till att någon annan frihetsberövats i ärendet eller till att den misstänkte avförts från förundersökningen. Myndigheterna har också redovisat om uppgifterna har använts vid förhör eller åberopats som bevisning. Regeringen ser positivt på hur myndigheternas redovisning av nyttan på så sätt har utvecklats och förbättrats.

Av redovisningen framgår att användningen av hemliga tvångsmedel totalt sett har haft betydelse i 64 procent av de förundersökningar de använts i. Uppdelat på tvångsmedel har hemlig teleavlyssning haft betydelse i 54 procent, hemlig teleövervakning i 67 procent och hemlig kameraövervakning i 17 procent av förundersökningarna. Fördelningen av de olika formerna av nytta visar att de hemliga tvångsmedlen främst har haft betydelse genom att uppgifterna har lett till frihetsberövanden och andra tvångsmedel samt att uppgifterna använts vid förhör. Enligt regeringen visar siffrorna på att de aktuella hemliga tvångsmedlen fyller en mycket viktig funktion i det brottsutredande arbetet och att de brottsutredande myndigheterna i ett fullt godtagbart antal brottsutredningar har haft reell nytta av dessa.

Ytterligare utvecklingspotential

Regeringen kan konstatera att Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2009 i flera avseenden har förbättrats, men även att vissa relevanta uppgifter saknas. Bland annat går det inte av redovisningen att utläsa hur nyttan fördelas per avlyssnad person. I vissa delar följer redovisningen för år 2009 det nya regeringsuppdrag som gavs i februari 2010, medan redovisningen i andra delar inte hunnit anpassas till de nya förhållandevis högt ställda kraven. Regeringen förväntar sig att så sker till nästa års redovisning.

De förändringar i redovisningen av 2009 års användning av hemliga tvångsmedel har, som redogörs för i avsnitt 4.1, medfört att en jämförelse i vissa hänseenden, bl.a. när det gäller nyttan, inte kan göras med tidigare års redovisningar. Det är angeläget att, om möjligt, finna en modell att mäta nyttan med hemliga tvångsmedel som kan vara relativt konstant över tid så att en korrekt jämförelse av nyttan kan göras mellan redovisningsåren. Det är därför viktigt att det under år 2009 påbörjade utvecklingsarbetet med att förbättra myndigheternas uppföljning och statistiska underlag fortsätter. För att understryka vikten av detta kommer regeringen i regleringsbrevet för Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen att ställa krav på myndigheterna att återrapportera hur de säkerställer att deras redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel är av hög kvalitet. Även i Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens regleringsbrev kommer regeringen att ange ett återrapporteringskrav avseende nämndens uppgift att utöva tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel.

Det är vidare regeringens bedömning att den aviserade digitaliseringen av det ärendehanteringssystem hos Åklagarmyndigheten, där de hemliga tvångsmedlen registreras, i hög utsträckning kommer att förbättra möjligheterna att ta fram en så rättvisande bild av användningen av de hemliga tvångsmedlen som möjligt samt i övrigt avsevärt minska risken för eventuella felkällor i redovisningsmaterialet.

I det här sammanhanget kan även nämnas den utredning som tillsattes i juni 2010 och som har fått i uppdrag göra en översyn av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet (dir. 2010:62). Utredningen ska utvärdera om de tre tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel, lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, behöver förändras i något hänseende. De två sistnämnda lagarnas tillämpningsområde rör i princip enbart sådan brottslighet som Säkerhetspolisen beivrar och utreder. Denna skrivelse omfattar i och för sig inte Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel men i utredningens uppdrag ingår att analysera vilken nytta tvångsmedelsanvändningen har enligt de angivna lagarna. Den analys utredningen presenterar kommer sannolikt att vara av stort värde även för det pågående utvecklingsarbetet att förbättra underlaget för redovisningen av den öppna polisens användning av hemliga tvångsmedel.

Sammanfattande bedömning

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under år 2009 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i den brottsutredande verksamheten samt att det påbörjade arbetet med att förbättra underlaget för skrivelsen bör fortsätta.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 december 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2010/11:66 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2009.