

Regeringens skrivelse

2009/10:66



Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och
hemlig kameraövervakning vid förundersökning i
brottmål under år 2008

Skr.
2009/10:66

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 3 december 2009

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen under år 2008 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt bestämmelserna i lagen (1995:1506) om 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.....	7
3.1	Offentliga ombud	7
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.....	8
4.1	Inledning	8
4.2	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning.....	8
4.3	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleövervakning.....	11
4.4	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning.....	13
5	Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser	15
6	Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens slutsatser.....	15
7	Vilken betydelse har användningen av hemliga tvångsmedel haft i brottsutredningar?.....	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 december 2009	19

1 Ärendet och dess beredning

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 4 december 2008 skrivelsen Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2007 (skr. 2008/09:79). Skrivelsen behandlades i riksdagen under mars 2009 (bet. 2008/09:JuU15, rskr. 2008/09:195).

Regeringen lämnar nu en redogörelse för år 2008. Redogörelsen bygger på uppgifter som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamt lämnade i en skrivelse till regeringen den 29 september 2009 (dnr Ju2009/7905/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, i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

I 2 kap. regeringsformen finns föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Föreskrifterna innebär bland annat 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 teleavlyssning. Tvångsmedel som innefattar ingrepp i den privata sfären som artikel 8 är avsedd att skydda, kan enligt konventionen endast godtas om det 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 finns en föreskrift om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Lagreglerna 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 bland annat 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.

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

2.2 Hemlig teleavlyssning

Hemlig teleavlyssning innebär att teledeländan, 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 teledeländan 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 chatkanaler. 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 endast avse en teleadress som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller i övrigt kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

2.3 Hemlig teleövervakning

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledeländan 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 telemeddelanden.

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 straffbelagd (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 de reglerna 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 var 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

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 (27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken).

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 sådan användning av hemliga

tvångsmedel beträffande vilken underrättelseskyldighet till den misstänkte inte gäller eller kan underlåtas. 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. Skr. 2009/10:66

4 Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning

4.1 Inledning

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har i skrivelse till regeringen redovisat hur reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning tillämpats under år 2008.

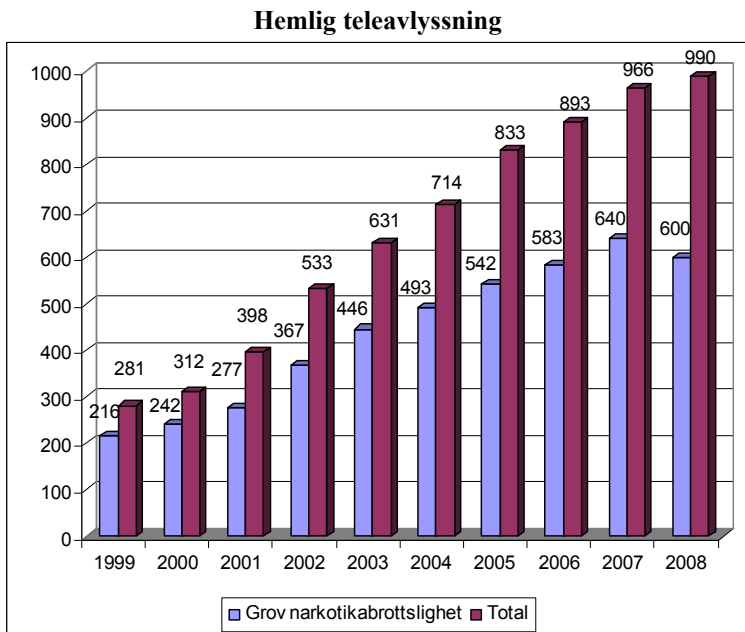
Myndigheterna har redovisat effekten av tvångsmedelsanvändningen med utgångspunkt från ”åtgärdens betydelse för förundersökningen”. Den närmare innebörden av uttrycket är att tvångsmedlet ska ha lett vidare till användande av annat tvångsmedel mot den misstänkte. I myndigheternas redovisningar före år 2005 användes ett annat mått, nämligen att åtgärden lett till polisingripande (t.ex. att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats) eller att åtgärden på annat sätt fört förundersökningen framåt, dvs. utgjort en viktig del i utredningen. Detta medför att försiktighet bör iaktas vid jämförelser mellan åren före och efter 2005.

4.2 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning

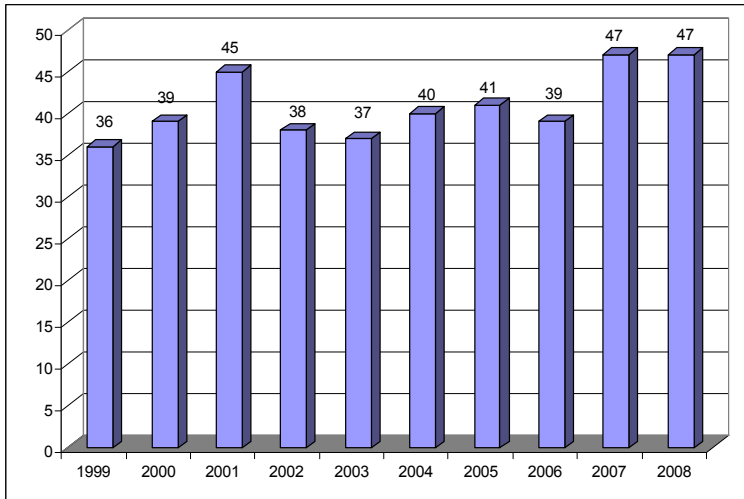
Av redovisningen framgår att domstolarna under år 2008 meddelade 990 tillstånd till hemlig teleavlyssning. Antalet tillstånd kan överstiga det antal personer som beslutet har riktats mot, eftersom flera tillstånd till avlyssning kan avse samma person. Avlyssningen avsåg i de flesta fall teleadresser som innehades av den misstänkte. En knapp tredjedel av tillstånden avsåg teleadresser som innehades av annan än den misstänkte, exempelvis gemensamma telefoner i hemmet och teleadresser där en arbetsgivare innehade teleadressen.

Det meddelades 600 tillstånd till hemlig teleavlyssning i förundersökningar som rört grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling eller båda, vilket motsvarar 61 procent av samtliga tillstånd. Resterande 390 tillstånd till avlyssning som meddelades rörde annan grov brottslighet. Dessa gällde främst mord, dråp, grovt rån, rån, människosmuggling och grov ekonomisk brottslighet. Tillstånd till hemlig teleavlyssning med anledning av en begäran om internationell rättslig hjälp meddelades i 28 fall. Under år 2008 avslogs åtta ansökningar, vilket utgör mindre än en procent av det totala antalet ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning.

Som en jämförelse redovisas i följande diagram för varje år den senaste tioårsperioden dels det totala antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning, dels de tillstånd där misstanken rört narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling eller båda. Skr. 2009/10:66



Det initiala beslutet om avlyssning avsåg i de flesta fall en avlyssningstid om en månad. Förlängning medgavs i mindre än hälften av fallen och i genomsnitt verkställdes tvångsmedlet i 47 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)

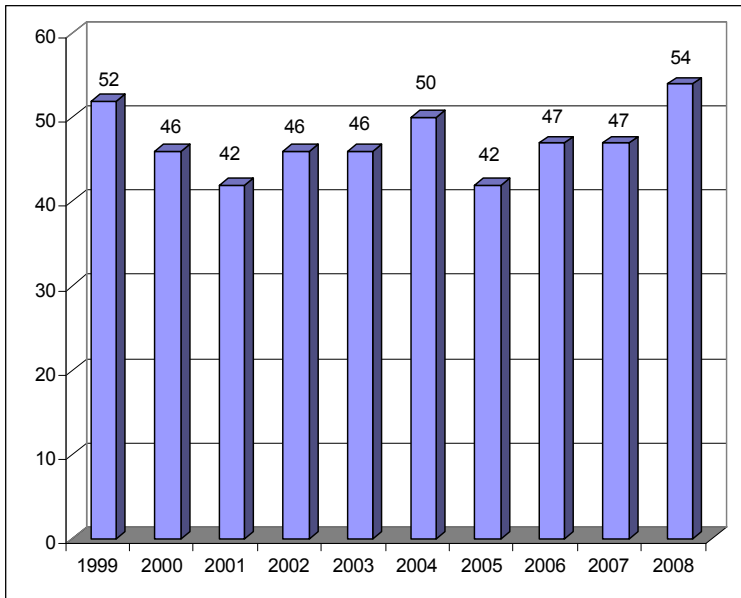
Av redovisningen framgår att hemlig teleavlyssning ansågs ha haft betydelse för förundersökningen i 534 fall (54 procent). Åtgärden ledde till ingripande mot någon annan än den misstänkte i 75 fall (7 procent).

Den hemliga teleavlyssningen har i en tredjedel av förundersökningarna inte haft betydelse för utredningen. Däribland ingår 54 fall i vilka avlyssningen inte verkställdes på grund av resursbrist, tekniska problem eller att den misstänkte inte använt den teleadress som tillståndet omfattar eller att han eller hon lämnat landet. Förundersökningen har i 51 fall (5 procent) lagts ned.

I följande diagram redovisas för de senaste tio åren i vilken omfattning avlyssningen har haft betydelse för förundersökningen. Siffrorna är avrundade till heltal.

Andelen (i procent) där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen

Skr. 2009/10:66



4.3 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleövervakning

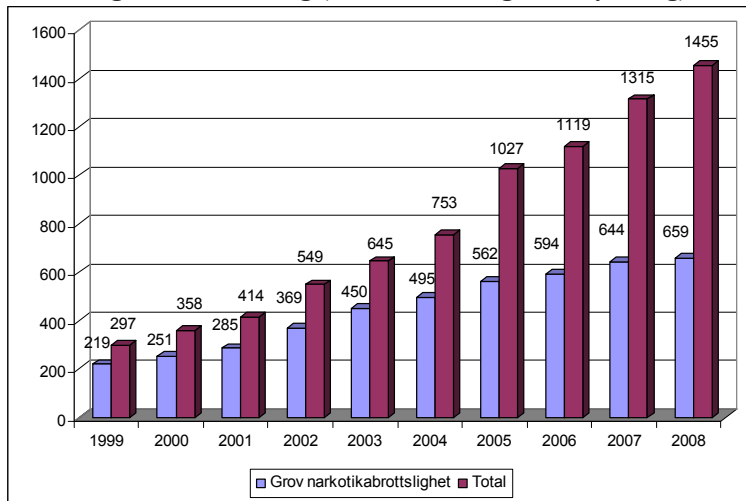
Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2008 meddelades 1 455 tillstånd till hemlig teleövervakning. I likhet med hemlig televlyssning kan antalet meddelade tillstånd överstiga det antal personer som besluten riktats mot. Samtliga tillstånd till hemlig televlyssning meddelades tillsammans med tillstånd till hemlig teleövervakning. Enligt de brottsutredande myndigheterna är det nödvändigt att få tillgång till övervakningsuppgifter vid verkställande av beslut om hemlig televlyssning för att tvångsmedelsanvändningen ska vara ändamålsenlig.

Av tillstånden omfattade 465 enbart hemlig teleövervakning. Av dessa avsåg 59 tillstånd (12 procent) misstanke om grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling eller båda. Resterande tillstånd avsåg annan grov brottslighet, främst narkotikabrott, mordbrand, rån, grov misshandel, grov stöld och grovt häleri.

Som en jämförelse redovisas i följande diagram för varje år den senaste tioårsperioden dels det totala antalet tillstånd till hemlig teleövervakning, dels antalet tillstånd där misstanken rört grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling eller båda.

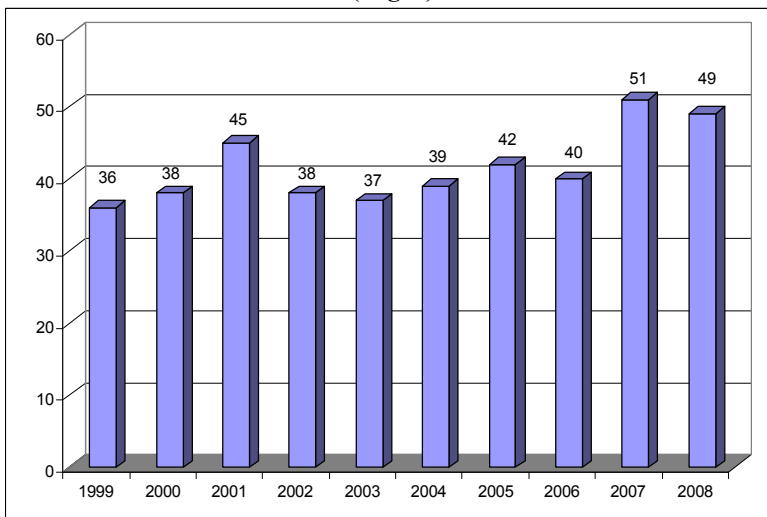
Hemlig teleövervakning (inklusive hemlig teleavlyssning)

Skr. 2009/10:66



Den genomsnittliga övervakningstiden 2008 var 49 dagar. I nedanstående diagram anges den genomsnittliga övervakningstiden för samtliga brottstyper under den senaste tioårsperioden. Siffrorna är avrundade till antalet hela dagar.

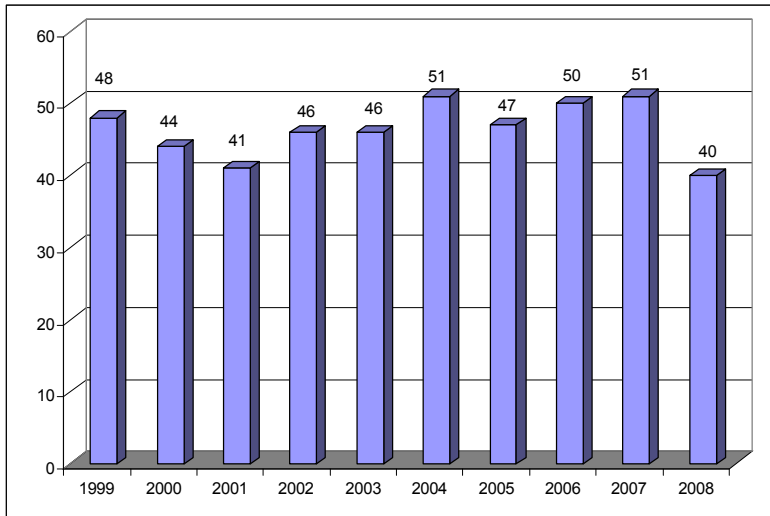
Genomsnittlig övervakningstid (dagar)



De 465 tillstånd som enbart avsåg hemlig teleövervakning har i 188 fall (40 procent) haft betydelse för förundersökningen. I nedanstående diagram redovisas för de senaste tio åren i vilken omfattning övervakningen har haft betydelse för förundersökningen. Siffrorna är avrundade till heltal.

Andelen (i procent) där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen

Skr. 2009/10:66



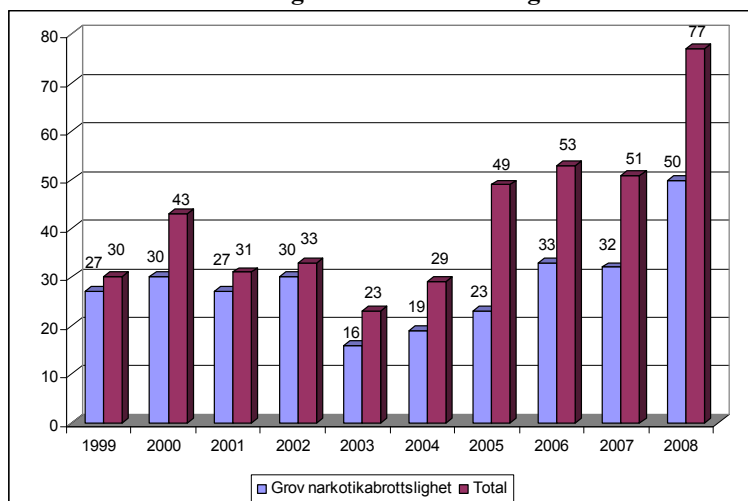
4.4 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2008 meddelades tillstånd till hemlig kameraövervakning i 77 fall, varav 50 rörde misstanke om grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling eller båda. Övriga tillstånd avsåg misstankar om mord, förberedelse eller försök till mord, mordbrand, grovt rån, förberedelse till grovt rån, grovt vapenbrott, grov allmänfarlig ödeläggelse, grov människosmuggling, grov stöld, grovt bedrägeri samt grovt skattebrott. Antalet tillstånd ökade med ca 34 procent jämfört med föregående år.

I nedanstående diagram redovisas för varje år den senaste tioårsperioden dels det totala antalet tillstånd till hemlig kameraövervakning, dels de tillstånd där misstanken rört grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling eller båda.

Hemlig kameraövervakning

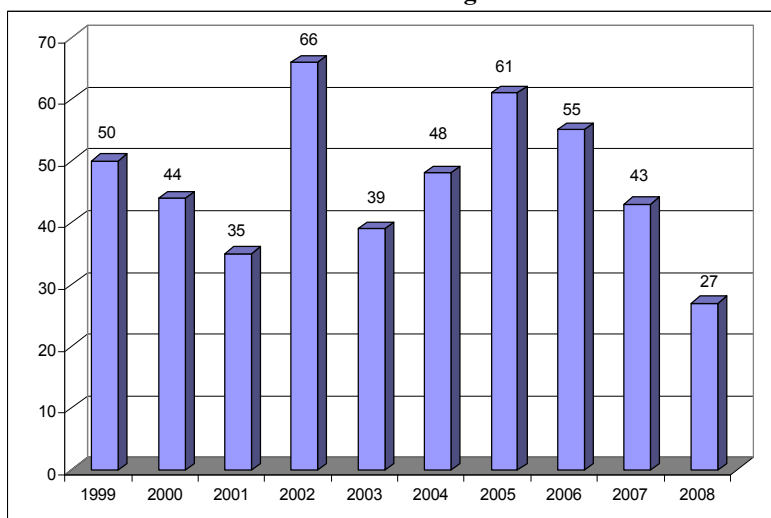
Skr. 2009/10:66



Den genomsnittliga övervakningstiden under 2008 var 40 dagar.

Av de 77 tillstånd till hemlig kameraövervakning som meddelades under året har åtgärden i 21 fall (27 procent) haft betydelse för förundersökningen. I nedanstående diagram redovisas för de senaste tio åren i vilken omfattning övervakningen har haft betydelse för förundersökningen. Siffrorna är avrundade till heltal.

Andelen (i procent) där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen



5 Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser

Skr. 2009/10:66

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 att upplysningar om i hur många fall berörda förundersökningar leder till fällande dom och i vilken mån brottsrubricering vid tillståndsgivning och dom överensstämmer måste framgå av regeringens redovisning, 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.

Vid behandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2005 konstaterade riksdagen att regeringens arbete med rapporteringen på detta område medfört en fylligare och tydligare redovisning beträffande år 2005 jämfört med tidigare och förutsatte att regeringen fortsätter med detta arbete (skr. 2006/07:28, bet. 2006/07:JuU4, rskr. 2006/07:96).

Vid behandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2006 uttalade riksdagen att man ser positivt på att regeringen har utvecklat redovisningen i skrivelsen så att den på ett mer noggrant sätt redogör för användningen av de hemliga tvångsmedlen och att man utgår från att regeringen fortsätter sina överväganden om hur skrivelsen ytterligare kan förbättras (skr. 2007/08:34, bet. 2007/08:JuU7, rskr. 2007/08:133).

Vid behandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2007 uttalade riksdagen att redovisningens innehåll har utvecklats och förbättrats (skr. 2008/09:79, bet. 2008/09:JuU15, rskr. 2008/09:195).

6 Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens slutsatser

Av redovisningen för år 2008 framgår att den totala användningen av hemliga tvångsmedel ökat något jämfört med föregående år. De uppgifter

som inhämtats ger inte stöd för någon närmare analys av orsakerna till ökningen. Det kan dock noteras att användningen av hemliga tvångsmedel under förra året följt de tio senaste årens successiva ökning. En av flera möjliga orsaker till den marginella ökningen av antalet tillstånd under år 2008 kan vara att flera omfattande förundersökningar om grova brott avslutades under det året.

Möjligheterna att verkställa ett beslut om hemliga tvångsmedel påverkas av den tekniska utvecklingen. Det ökade antalet tillgängliga kommunikationsvägar kan försvåra inhämtning av övervakningsuppgifter och avlyssning av samtal. Svårigheterna att verkställa tvångsmedelsbeslut beror också på den telefonkultur som har utvecklats i vissa kriminella kretsar. Personer som misstänks för grov brottslighet byter ofta telefoner, teledresser och kontantkort och varierar sin användning av telefoner beroende på situationen. Det är därför inte ovanligt att ett tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning måste omfatta flera teledresser.

Vid en jämförelse med förra årets redovisning framgår att de ärenden där hemlig teleavlyssning varit av betydelse för utredningen ökat något jämfört med tidigare år. Samtidigt har antalet ärenden där avlyssningen lett till ingripande mot annan än den misstänkte minskat. Hemliga tvångsmedel används i förhållandevis få utredningar och det kan därför inte uteslutas att en eller några mer omfattande utredningar kan påverka resultatet. Uppgifterna ger emellertid inte heller här ett tillräckligt underlag för en säker analys av de bakomliggande faktorerna.

7 Vilken betydelse har användningen av hemliga tvångsmedel haft i brottsutredningar?

Det är av grundläggande betydelse att rätten till skydd för privat- och familjeliv respekteras i en rättsstat. 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 av intresse att med tillräckligt god precision kunna bedöma vilka resultat som användningen av hemliga tvångsmedel har haft i berörda brottsutredningar. Regeringskansliet (Justitiedepartementet) bedriver därför tillsammans med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen sedan en tid ett arbete som syftar till att förbättra myndigheternas uppföljning och statistiska underlag när det gäller användningen av hemliga tvångsmedel. Inom ramen för det arbetet avser regeringen att precisera sitt uppdrag till Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen när det gäller deras årliga redovisning till regeringen.

Myndigheterna redovisar betydelsen av hemliga tvångsmedel genom att ange antalet fall där åtgärden lett till användning av annat tvångsmedel mot den misstänkte. Denna metod har ifrågasatts av bland annat Integritetsskyddskommittén (SOU 2007:22) och av Utredningen

om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel (SOU 2009:70). Integritetsskyddskommittén har bl.a. uttalat att det inte finns någon stadgad uppfattning om vad den förväntade effektiviteten är eller bör vara samt att uppgifterna från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen inte ställs i relation till andra uppgifter som kan vara relevanta i sammanhanget, t.ex. Brottsförebyggande rådets officiella statistik över antalet personer misstänkta för brott och över brott som lett till att personer lagförts.

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 avse att åtgärden ska ge bevisning som leder till en fällande dom (prop. 1988/89:124 s. 44). I de fall åtgärden inte leder till något resultat som avspeglas i statistiken kan denna ändå varit till nytta i utredningen. För att åskådliggöra det sistnämnda kan som exempel nämnas att det i en brottsutredning som omfattar hemlig teleavlyssning avlyssnas flera teleadresser. I ett sådant fall är det inte säkert att varje tillstånd till avlyssning leder utredningen framåt. Avlyssningen kan ändå ha lett till att någon av de misstänkta på ett tidigt skede blivit avförd från utredningen och att brottsmisstankarna i stället kommit att riktas mot en annan person. 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. Däremot är det 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. Vidare bör värdet av statistik över exempelvis brottslighetens utveckling vid bedömningen av användningen av hemliga tvångsmedel övervägas närmare. Detta bör ske även om det inte är säkert att det finns eller bör finnas en relation mellan antalet anmälda brott och användandet av hemliga tvångsmedel.

Redovisningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen visar att användningen av hemliga tvångsmedel har haft betydelse i en stor del av fallen på så sätt att åtgärderna har lett till användande av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte. Eftersom hemliga tvångsmedel används i förhållandevis få utredningar kan en eller några få mer omfattande utredningar påverka statistiken. En jämförelse mellan olika år bör därför göras med försiktighet. Som framgår ovan har antalet tillstånd till samtliga hemliga tvångsmedel ökat under de senaste tio åren. Det kan dock konstateras att andelen fall av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som har haft betydelse för förundersökningen varit relativt konstant från år till år. För hemlig teleavlyssning har andelen varierat mellan 42 till 54 procent och för hemlig teleövervakning mellan 40 till 51 procent. När det gäller hemlig kameraövervakning har motsvarande andel varierat mer över åren, vilket dock bl.a. kan förklaras

av att antalet tillstånd är begränsat och att små årliga förändringar i antal därför kan ge ett stort utslag vid beräkningen av procentsatser. Skr. 2009/10:66

Regeringen gör sammantaget den bedömningen att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under år 2008 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i den brottsutredande verksamheten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 december 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Ask, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling,

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2009/10:66 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2008