

Regeringens skrivelse

2007/08:34



Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och
hemlig kameraövervakning vid förundersökning i
brottmål under år 2006

Skr.
2007/08:34

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 29 november 2007

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen under år 2006 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning och bestämmelserna i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Skrivelsen omfattar dock inte användningen av dessa tvångsmedel i ärenden 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..... | 4 |
| 2.3 | Hemlig teleövervakning..... | 5 |
| 2.4 | Hemlig kameraövervakning..... | 5 |
| 2.5 | Systemet med offentliga ombud..... | 6 |
| 3 | Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning..... | 7 |
| 3.1 | Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning..... | 7 |
| 3.2 | Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleövervakning..... | 9 |
| 3.3 | Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning..... | 11 |
| 4 | Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser | 12 |
| 4.1 | Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel samt förstärkt tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet..... | 13 |
| 5 | Redovisningens innehåll..... | 14 |
| 5.1 | Antalet tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel | 14 |
| 5.2 | Avslag på ansökningar om användning av hemliga tvångsmedel | 15 |
| 5.3 | Andelen fall där användning av hemliga tvångsmedel har haft betydelse för förundersökningen..... | 16 |
| 5.4 | Närmare redovisning av den hemliga tvångsmedelsanvändningens resultat..... | 17 |
| 6 | Hur effektiva har de hemliga tvångsmedlen varit? | 18 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 november 2007. | 19 |

1 Ärendet och dess beredning

I enlighet med riksdagens önskemål (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 1981/82:298) redovisar regeringen årligen hur reglerna om hemlig teleavlyssning i rättegångsbalken har tillämpats. I samband med att reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ändrades den 1 september 1989 uttalades i lagstiftningsärendet (prop. 1988/89:124 s. 55) att regeringens redovisning till riksdagen angående tillämpningen av bestämmelserna borde bibehållas och att en motsvarande redovisning beträffande hemlig teleövervakning borde lämnas. Likaså uttalades i det lagstiftningsärende som låg till grund för lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning att en redovisning av tillämpningen av bestämmelserna i den lagen borde lämnas (prop. 1995/96:85 s. 37).

Regeringen beslutade den 23 november 2006 skrivelsen Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2005 (skr. 2006/07:28). Skrivelsen behandlades i riksdagen under februari 2007 (bet. 2006/07:JuU4, rskr. 2006/07:96). Regeringen lämnar nu en redogörelse för år 2006. Den bygger i huvudsak på uppgifter som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamt lämnade i en skrivelse till regeringen den 6 september 2007 (dnr Ju2007/7830/Å).

2 Reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

2.1 Allmänt om hemlig tvångsmedelsanvändning

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som tvångsmedel vid utredning av brott finns i 27 kap. rättegångsbalken. Särskilda bestämmelser om sådan tvångsmedelsanvändning finns i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. samt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Bestämmelser om hemlig kameraövervakning som tvångsmedel vid utredning av brott finns i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. I lagen med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål samt lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns särskilda bestämmelser om hemlig kameraövervakning.

För all tvångsmedelsanvändning anses tre allmänna principer gälla. Dessa principer, som anknyter 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 och 3 § första stycket 3 lagen om hemlig kameraövervakning, 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.

2.2 Hemlig teleavlyssning

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden 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). För att sådan avlyssning ska få användas vid förundersökning krävs det att någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Från och med den 1 oktober 2004 får hemlig teleavlyssning också användas vid förundersökning som gäller brott för vilket minimistraftet inte uppgår till fängelse i minst två år, om brottets straffvärde överstiger

två års fängelse (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14). Skr. 2007/08:34
Även försök, förberedelse eller stämpling till angivna brott omfattas av bestämmelsen, om gärningen är belagd med straff (27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken). Hemlig teleavlyssning får ske, förutom av teadresser som innehas eller används av den misstänkte, även av teadresser som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte har kontaktat eller kommer att kontakta (27 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken). För tillstånd till hemlig teleavlyssning krävs vidare att vissa andra omständigheter är uppfyllda. Åtgärden måste bl.a. vara av synnerlig vikt för utredningen. Tvångsmedlet kan användas både för avlyssning av telefonsamtal och för upptagning av annan elektronisk kommunikation, t.ex. datakommunikation. Avlyssning kan med vissa begränsningar också ske utanför allmänt tillgängliga telenät, t.ex. inom större företagsnät.

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 teadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram. När det gäller mobiltelefonsamtal är det också möjligt att kontrollera från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. Uppgifter om innehållet i teledeländan omfattas inte av detta tvångsmedel. Tvångsmedlet får enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken användas vid förundersökning som gäller brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64), brott enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, barnpornografibrott som inte är att anse som ringa och dataintrång. Tillstånd till hemlig teleövervakning får meddelas vid försök, förberedelse eller stämpling till angivna brott, om sådana gärningar är belagda med straff (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU12, rskr. 2003/04:14). I övrigt gäller motsvarande regler som för hemlig teleavlyssning.

2.4 Hemlig kameraövervakning

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. Förutsättningarna för att sådan övervakning ska få ske är i övrigt i huvudsak desamma som för hemlig teleavlyssning. Övervakningen får även omfatta den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Lagen om hemlig kameraövervakning trädde i kraft den 1 februari 1996. Vid ikraftträdandet var lagens giltighetstid begränsad till utgången av år 1996. Giltighetstiden har sedan förlängts, senast till utgången av år

2007 (prop. 2003/04:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:219, SFS Skr. 2007/08:34 2004:618).

I maj 2006 uppdrog Regeringskansliet åt en sakkunnig person att biträda Justitiedepartementet med en översyn av användningen av tvångsmedel enligt bl.a. lagen om hemlig kameraövervakning. Den sakkunniga överlämnade i februari 2007 promemorian Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning (Ds 2007:2).

I promemorian föreslås att bestämmelserna om hemlig kameraövervakning ska permanentas och att de med oförändrat innehåll ska överföras till de allmänna tvångsmedelsbestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2007/5715/Å).

En proposition som behandlar förslagen i promemorian beräknas kunna lämnas till riksdagen under våren 2008. Mot bakgrund av den bedömning som görs i promemorian – att det finns ett fortsatt behov av bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning – har regeringen funnit att lagens giltighetstid bör förlängas till dess att regeringen och riksdagen slutligen har tagit ställning till frågan om permanentning av lagen. Regeringen har därför föreslagit att lagens giltighetstid ska förlängas ett år, dvs. till utgången av år 2008 (prop. 2007/08:9). Riksdagen har den 14 november 2007 bifallit förslaget om förlängning av lagens giltighetstid (bet. 2007/08:JuU9, rskr. 2007/08:10).

2.5 Systemet med offentliga ombud

Den 1 oktober 2004 infördes ett system med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Syftet med systemet är bl.a. att stärka den enskildes rättsskydd och att, utöver att det är domstol som prövar en ansökan om tillstånd, skapa ytterligare rättssäkerhetsgarantier redan 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 Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning

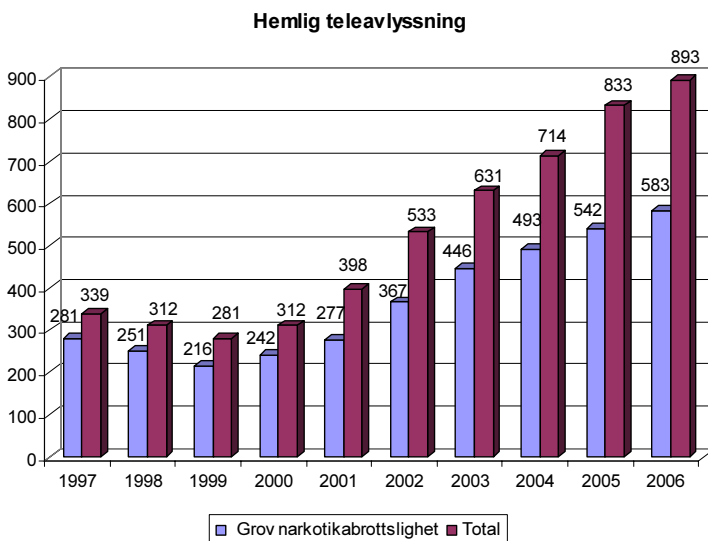
3.1 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till regeringen lämnat uppgifter om tillämpningen under år 2006 av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Av redovisningen framgår att domstolarna under år 2006 har meddelat totalt 893 tillstånd till hemlig teleavlyssning, dvs. 893 personer fick avlyssnas. Inget av dessa tillstånd var knutet till personer med s.k. särställning, t.ex. advokater, läkare, präster eller journalister.

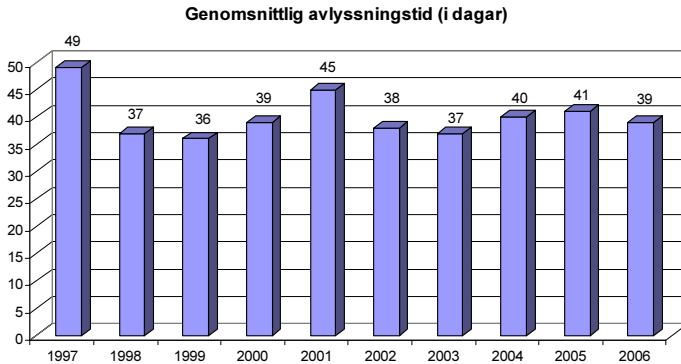
När det gäller förundersökningar som rört grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling, har tillstånd till hemlig teleavlyssning meddelats beträffande 583 personer.

I förundersökningar som har rört andra grova brott har under år 2006 tillstånd till hemlig teleavlyssning meddelats beträffande 310 personer. Drygt en tredjedel av dessa har rört misstanke om grovt rån. Flertalet förundersökningar har gällt bl.a. mord eller dråp, människohandel för sexuella ändamål, grovt skattebrott eller grovt bokföringsbrott samt grov människosmuggling. Ett fåtal tillstånd har lämnats i förundersökningar om t.ex. grovt vapenbrott, grovt tullbrott och brott mot alkohollagen, grovt brott.

Som en jämförelse redovisas i följande diagram dels totala antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning, dels de tillstånd där misstanken avsett grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling, under de senaste tio åren.

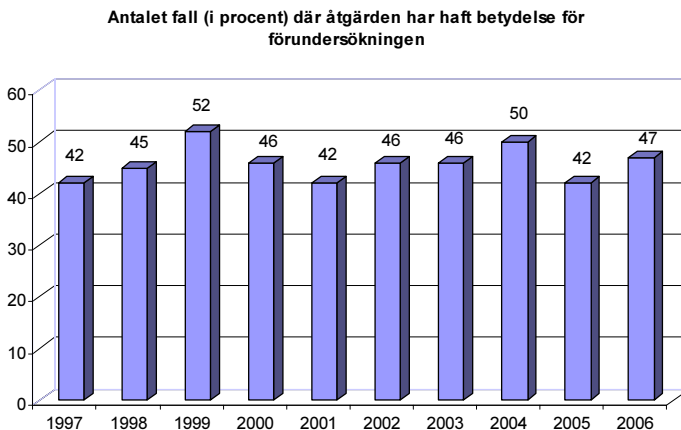


I följande diagram anges den genomsnittliga avlyssningstiden i dagar för samtliga brottstyper under den senaste tioårsperioden. Siffrorna är avrundade till antalet hela dagar.



Vid en jämförelse med tidigare år måste en viss försiktighet iakttas. I redovisningen för år 1997 och tidigare år har en polismyndighet räknat tidsåtgången per avlyssnat abonnemang oavsett om det varit inom ramen för samma tillstånd eller inte, medan de andra myndigheterna har räknat tidsåtgången per meddelat tillstånd. För år 1998 och senare har dock samma beräkningsgrund använts, dvs. tidsåtgång per tillstånd.

I det följande diagrammet anges för de senaste tio åren i vilken omfattning avlyssningen har haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte. Siffrorna är avrundade till heltal.



Definitionen av vad som avses med att avlyssningen har haft betydelse för förundersökningen har från och med år 2005 ändrats (se avsnitt 5.3), varför det även i denna del är nödvändigt att iaktta försiktighet vid jämförelser med tidigare år. Under år 2006 har 417 tillstånd till hemlig teleavlyssning haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte, vilket motsvarar 47 procent av samtliga tillstånd. Av de 476 tillstånd där åtgärden inte har gett något resultat i fråga om den misstänkte har ingripande kunnat ske mot andra än den avlyssnade i 75 fall. I 146 fall har avlyssning inte kunnat ske i önskad omfattning på

grund av bl.a. tekniska problem, att den misstänkte rest utomlands, att abonnemanget upphört, att den misstänkte gripits för något annat brott eller på grund av resursbrist. I 255 fall har förundersökningen lagts ned på grund av att brott inte har kunnat bevisas.

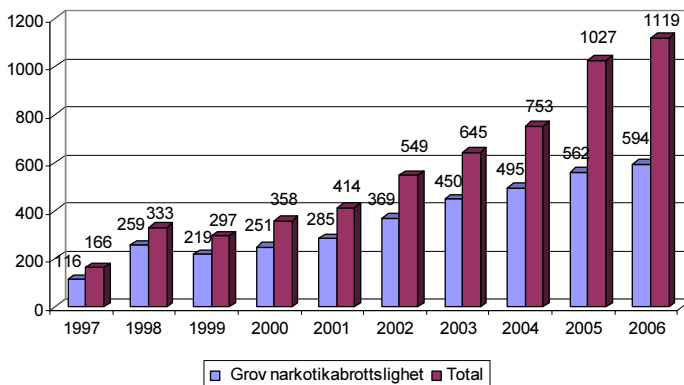
Under år 2006 har 13 ansökningar om hemlig teleavlyssning avslagits av domstol. I 21 fall har tillstånd till teleavlyssning meddelats efter begäran om rättslig hjälp från ett annat land.

3.2 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleövervakning

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2006 lämnades tillstånd till hemlig teleövervakning i 1 119 fall, dvs. 1 119 personer fick övervakas. Av redovisningen framgår att i samtliga fall där hemlig teleavlyssning har beviljats har även tillstånd till hemlig teleövervakning meddelats. I 226 fall har tillstånd enbart till hemlig teleövervakning meddelats. Av meddelade tillstånd till hemlig teleövervakning avsåg 594 fall grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling och 525 fall andra grova brott. Beträffande andra grova brott har hemlig teleövervakning främst använts vid förundersökningar som rört grovt rån eller rån. Ett flertal fall har rört mord eller dråp, grov stöld eller grovt häleri, grovt bokföringsbrott eller grovt skattebrott, människoröv, grov utpressning, övergrepp i rättsak, grov människosmuggling eller människohandel för sexuella ändamål. Ett fåtal tillstånd har rört förundersökningar om bl.a. olaga frihetsberövande, grovt tjänstefel eller olaga hot, grovt brott. I ett fall har dessutom tillstånd till hemlig teleövervakning meddelats i en förundersökning rörande misstanke om sexuellt ofredande, trots att straffminimum för brottet inte är fängelse i lägst sex månader. Detta har föranlett ett ärende vid Åklagarmyndigheten, Riksåklagarens kansli.

Som en jämförelse anges i följande diagram dels totala antalet tillstånd till hemlig teleövervakning, dels de tillstånd där misstanken avsett grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling för varje år sedan år 1997.

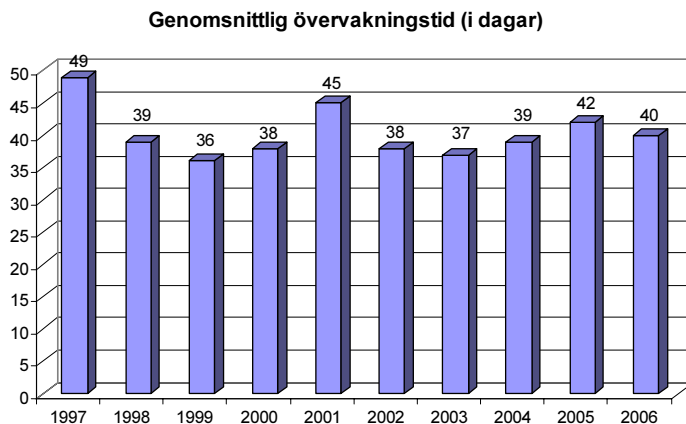
Hemlig teleövervakning



Av redovisningen över de 226 fall där enbart hemlig teleövervakning använts framgår att elva fall avsåg grovt narkotikabrott eller grov

narkotikasmuggling och 215 fall andra grova brott. Beträffande andra grova brott har ca 25 procent rört misstanke om grovt rån eller rån, 21 procent grov stöld eller grovt häleri, 10 procent grov misshandel och 9 procent människorov, grov utpressning och övergrepp i rättssak.

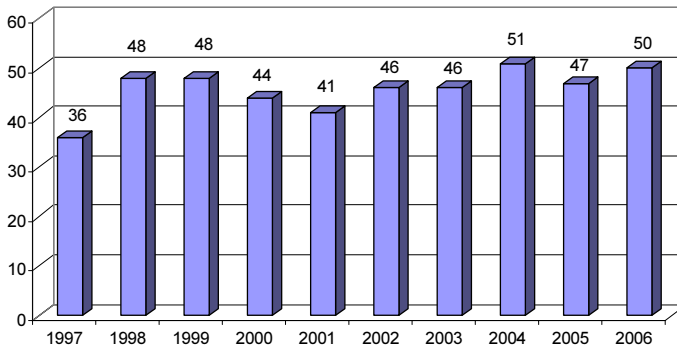
I följande diagram anges den genomsnittliga övervakningstiden för samtliga brottstyper under den senaste tioårsperioden. Siffrorna är avrundade till antalet hela dagar.



Av samma skäl som angetts i fråga om hemlig teleavlyssning kan en säker jämförelse mellan å ena sidan 1997 års siffror och å andra sidan år 1998 och senare års siffror för den genomsnittliga övervakningstiden inte göras.

Av intresse är också vilken betydelse övervakningen har haft för förundersökningen när det gäller den misstänkte. Liksom beträffande hemlig teleavlyssning kan det inte heller här göras en säker jämförelse med tidigare år (se avsnitt 5.3). Under år 2006 hade övervakningen betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte när det gäller 555 tillstånd, dvs. ca 50 procent av samtliga tillstånd till hemlig teleövervakning. Av de 564 tillstånd där övervakningen inte gett något resultat i fråga om den misstänkte har i 75 fall ingripande kunnat ske mot andra än den övervakade. I 208 fall har övervakningen inte kunnat ske i önskad utsträckning på grund av bl.a. tekniska problem, att den misstänkte rest utomlands, att abonnemanget upphört eller att den misstänkte gripits för annat brott. I 281 fall har förundersökningen lagts ned på grund av att brott inte kunnat bevisas. I det följande diagrammet anges för varje år sedan 1997 i vilken omfattning övervakningen har haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte. Siffrorna är avrundade till heltal.

Antalet fall (i procent) där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen

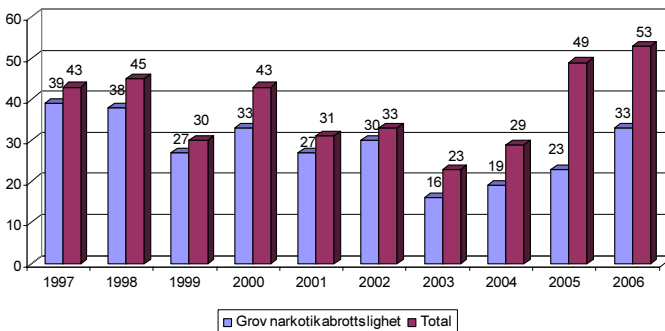


Under år 2006 har 14 ansökningar om hemlig teleövervakning avslagits av domstol. I 25 fall har tillstånd till teleövervakning meddelats efter begäran om rättslig hjälp från ett annat land.

3.3 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2006 lämnades tillstånd till hemlig kameraövervakning i 53 fall, dvs. 53 personer fick övervakas. Av dessa avsåg 33 fall grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling. Övriga fall avsåg grov mordbrand, grovt rån, människohandel för sexuella ändamål eller grovt koppleri, grovt dopningsbrott samt grov människosmuggling.

Hemlig kameraövervakning

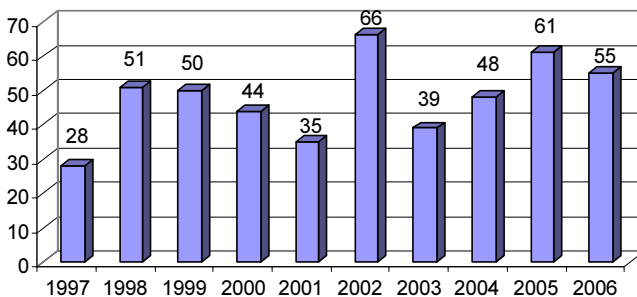


Den genomsnittliga tiden för hemlig kameraövervakning var 33 dagar. Motsvarande siffror för år 2005 och 2004 var 38 respektive 22 dagar.

Av de 53 fall där polisen har haft tillstånd att använda sig av hemlig kameraövervakning har åtgärden haft betydelse för förundersökningen när det gäller den misstänkte i 29 fall, dvs. i 55 procent av fallen. Av de 24 tillstånd till hemlig kameraövervakning där åtgärden inte gett något

resultat beträffande den misstänkte har i två fall ingripande kunnat ske mot andra än den övervakade. I 13 fall har kameraövervakningen inte kunnat ske i önskad omfattning bl.a. på grund av tekniska problem. I nio fall har förundersökningen lagts ned på grund av att brott inte har kunnat bevisas. Liksom beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har i årets redovisning från myndigheterna definitionen av vad som avses med att övervakningen har haft betydelse för förundersökningen ändrats i förhållande till redovisningarna som lämnats för år 2004 och tidigare (se avsnitt 5.3), varför en viss försiktighet vid jämförelser med tidigare år måste iakttas. Av diagrammet nedan framgår för varje år sedan 1997 i vilken utsträckning övervakningen har haft betydelse för förundersökningen när det gäller den misstänkte.

Antalet fall (i procent) där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen



Under år 2006 har två ansökningar om hemlig kameraövervakning avslagits av domstol. Enligt vad som redovisats av myndigheterna har den hemliga kameraövervakningen genomförts på ett sådant sätt att hänsyn tagits till för övervakningen ovidkommande personers integritet.

4 Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser

I betänkandet Hemlig teleavlyssning, m.m. (bet. 2005/06:JuU12) behandlades regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2004 (skr. 2005/06:53).

Genom riksdagsskrivelsen 2005/06:161 överlämnades betänkandet till regeringen, varvid riksdagen tillkännagav dels att en tydlig och snar förändring av redovisningens innehåll är nödvändig för att riksdagen ska kunna utföra sin granskningsuppgift, dels att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en starkt parlamentarisk kontroll. Beträffande redovisningens innehåll angavs 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 tillgodose riksdagens tillkännagivande om förändringar av skrivelsens innehåll ändrade regeringen utformningen av förra årets skrivelse jämfört med tidigare års skrivelser.

Justitiekommittén har i betänkandet Hemlig teleavlyssning m.m. (bet. 2006/07:JuU4) behandlat regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2005 (skr. 2006/07:28). Utskottet har i sitt övervägande konstaterat att regeringens arbete med rapporteringen på detta område har medfört en fylligare och tydligare redovisning beträffande år 2005 jämfört med tidigare år. Utskottet har vidare angett att det förutsätter att regeringen fortsätter med detta arbete. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag att lägga regeringens skrivelse 2006/07:28 till handlingarna (rskr. 2006/07:96).

4.1 Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel samt förstärkt tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

I förra årets skrivelse om hemlig tvångsmedelsanvändning redogjorde regeringen för lagförslagen i betänkandet Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. (SOU 2006:98). Betänkandet ligger till grund för propositionen Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. (prop. 2006/07:133), som regeringen den 6 september 2007 beslutade att överlämna till riksdagen. I propositionen föreslås att personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning, ska underrättas om detta. En underrättelse ska dock skjutas upp om sekretess enligt bestämmelser i sekretesslagen (1980:100) 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 ska dock inte omfatta utredningar om brott som knyter an till Säkerhetspolisens verksamhetsområde, dvs. brott mot rikets säkerhet, sabotagebrott och terroristbrott.

Det föreslås även att det under regeringen ska inrättas en fristående och självständig myndighet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet. Nämndens tillsyn ska även avse sådan användning av hemliga tvångsmedel som inte omfattas av den föreslagna underrättelseskyldigheten. Det föreslås vidare att nämndens sammansättning och uppgifter slås fast i lag. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

Enligt förslaget ska flertalet ledamöter i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utses bland personer som har föreslagits av

partigrupperna i riksdagen. I den aktuella propositionen (s. 65) uttalar regeringen följande. Skr. 2007/08:34

”I fråga om nämndens sammansättning anser vi dock att den bör ges en stark parlamentarisk anknytning. Ett organ av detta särskilda slag bör nämligen vara utformat så att dess ledamöter kan sägas representera allmänheten och garantera en medborgerlig insyn i verksamheten. Denna medborgerliga insyn åstadkommes bäst genom att de folkvalda i riksdagen, via partigrupperna, lämnar förslag till ledamöter i nämnden. Vi anser därför att antalet ledamöter bör bestämmas så att det speglar de partigrupper som för närvarande och under överblickbar tid finns i riksdagen.”

Enligt regeringens uppfattning tillgodoses genom detta riksdagens tillkännagivande i riksdagsskrivelsen 2005/06:161 om att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en stärkt parlamentarisk kontroll. Riksdagen har den 14 november 2007 bifallit förslagen i propositionen (bet. 2007/08:JuU3, rskr. 2007/08:11).

5 Redovisningens innehåll

5.1 Antalet tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel

Av redovisningen framgår att tvångsmedlen, i likhet med tidigare år, främst har använts vid förundersökningar där det funnits misstanke om grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling och där andra spaningsmetoder har prövats utan resultat eller redan från början bedömts som otillräckliga. Huvudsyftet med tvångsmedelsanvändningen har liksom tidigare varit att avslöja grov narkotikabrottslighet. Vidare har tvångsmedlen använts i förhållandevis stor omfattning vid förundersökningar som rört annan grov brottslighet, främst grova rån men även bl.a. mord.

Anledningen till att antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i förundersökningar rörande misstanke om människohandel för sexuella ändamål och grov människosmuggling har ökat är att vissa polismyndigheter under år 2006 har gjort särskilda satsningar på att bekämpa dessa brott.

Ökningen av antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel har flera olika förklaringar. Grov brottslighet har i dag en mer organiserad struktur och det är vanligt att större grupperingar deltar i planeringen och utförandet av brott. Detta medför att det ofta finns flera misstänkta personer i ett enskilt ärende. Inom ramen för en och samma förundersökning kan således ett flertal tillstånd till hemliga tvångsmedel komma att meddelas. Grov brottslighet har också blivit allt mer internationell. Det gäller särskilt grov narkotikabrottslighet och handel med kvinnor och barn för

sexuella ändamål som är ett allvarligt och växande problem inom EU. Det internationella inslaget är också tydligt vid exempelvis grova rån och grova våldsbrott. Det är angeläget att utvecklingen av det internationella samarbetet för att effektivare bekämpa grov internationell brottslighet fortsätter.

Antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som meddelats efter begäran om rättslig hjälp från annat land har visserligen minskat med ca 30 procent vid en jämförelse med år 2005 (30 tillstånd), men det ska i sammanhanget noteras att antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som meddelades efter begäran om rättslig hjälp från annat land under år 2005 var dubbelt så många jämfört med år 2004 (15 tillstånd).

Den nya lagstiftningen om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som trädde i kraft den 1 oktober 2004 (se avsnitt 2) har också medfört att antalet meddelade tillstånd ökat. Myndigheterna har sedan dess haft möjlighet att använda tvångsmedlen vid fler typer av brott. Exempelvis har hemlig teleavlyssning använts vid förundersökningar angående grovt skattebrott, grovt bokföringsbrott, grov stöld och grovt häleri. Vidare har det under hela denna period funnits möjlighet att inhämta uppgifter för förfluten tid. Ökningen av antalet tillstånd till hemliga teleavlyssningar beror också till viss del på att polisen har fått bättre tekniska möjligheter till avlyssning.

5.2 Avslag på ansökningar om användning av hemliga tvångsmedel

Under år 2006 har domstol avslagit 13 ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning, 14 ansökningar om hemlig teleövervakning och två ansökningar om hemlig kameraövervakning. Avslagen har alltså varit fler än under år 2005. Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har i sin skrivelse kommenterat avslagen. Elva avslag avsåg ansökningar om både hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. I två fall har domstolen funnit att det inte förelåg misstanke om brott som medgav tillstånd till hemlig teleavlyssning, men däremot beviljades tillstånd till hemlig teleövervakning i dessa fall. I ett fall har hovrätten efter överklagande av tingsrättens beslut avslagit ansökan (men sedan nya omständigheter framkommit biföll tingsrätten en ny ansökan). I ett fall avslogs ansökan på grund av att uppgifterna om den misstänktes identitet var oklara. I två fall avslogs ansökan om avlyssning av vissa teadresser, men avlyssning av en annan teadress bifölls. Två avslag rörde avlyssning av målsägandens teadress. Ett avslag avsåg ansökan om rättslig hjälp från annat land. I fyra fall saknas uppgifter om anledningen till avslaget.

Tre ansökningar om tillstånd till enbart hemlig teleövervakning har avslagits av domstol. I ett fall avslogs ansökan på grund av att ytterligare tidsangivelse krävdes (men senare bifölls tre ansökningar om hemlig teleövervakning). I de två andra fallen som avslogs saknas det uppgifter om anledningen till avslaget.

Angående de två avslagen av ansökningar om tillstånd till hemlig kameraövervakning kan nämnas att i det ena fallet har hovrätten efter

överklagande av tingsrättens beslut avslagit ansökan (men senare har ny ansökan givits in och den bifölls av tingsrätten) och i det andra fallet har anledningen till avslaget inte angivits.

En förklaring till varför så relativt få ansökningar om användning av dessa tvångsmedel avslås är, enligt myndigheternas bedömning, att underlagen som ligger till grund för domstolarnas prövning är välgrundade. Eftersom hemlig teleavlyssning är en resurskrävande åtgärd görs noggranna överväganden av behovet, proportionaliteten och av möjligheten att använda andra spaningsmetoder innan en ansökan om hemlig teleavlyssning lämnas in. Det kan påpekas att de brottsbekämpande myndigheterna, bl.a. av resursskäl, i ett initialskede av brottsutredningen ofta inskränker en ansökan om tillstånd till att avse enbart teleövervakning, och först när det finns ett bättre underlag görs en ansökan om tillstånd till hemlig teleavlyssning.

5.3 Andelen fall där användning av hemliga tvångsmedel har haft betydelse för förundersökningen

Som framgår av avsnitt 3.1. har den totala andelen fall där hemlig teleavlyssning har haft betydelse för förundersökningen varit relativt konstant under de senaste tio åren. Andelen har varierat mellan 42 och 52 procent. Variationen är något större när det gäller hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. I tidigare års skrivelser har innebörden av uttrycket ”åtgärden har haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte” angivits som att åtgärden har lett till polisingripande (t.ex. att den misstänkte har gripits, anhållits eller häktats) eller att den på andra sätt har fört förundersökningen framåt, dvs. utgjort en viktig del i utredningen.

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har från och med redovisningen för år 2005 ändrat definitionen av uttrycket ”åtgärden har haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte”. De fall som numera räknas till denna kategori är de där åtgärden har lett till användning av ett annat tvångsmedel (t.ex. att den misstänkte har gripits, anhållits eller häktats). De fall då användningen av det hemliga tvångsmedlet på annat sätt har fört förundersökningen framåt räknas alltså inte längre in i antalet fall där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen. Detta innebär att försiktighet måste iaktas vid jämförelser med tidigare år.

Det finns olika anledningar till varför antalet fall där åtgärden inte har haft betydelse för förundersökningen var relativt många. I en del fall har åtgärden visserligen fört förundersökningen framåt men inte lett till användning av ett annat tvångsmedel. I andra fall har avlyssningen inte kunnat ske i önskad omfattning, bl.a. på grund av tekniska problem. Det har också funnits fall där ingripande kunnat ske mot andra än den avlyssnade. Det ska också lyftas fram att i de fall då åtgärden enligt redovisningen inte har haft någon betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte, kan den ändå ha haft betydelse i annat avseende, t.ex. på så sätt att den misstänkte har kunnat avföras från utredningen.

Ett förhållande som på ett negativt sätt har påverkat effektiviteten av hemlig teleavlyssning och teleövervakning är att användningen av mobiltelefoner som utrustats med anonyma kontantkort fortsätter att öka liksom användningen av andra sätt för elektronisk kommunikation. De personer som misstänks för grova brott använder sig i allt större omfattning av flera olika telefonabonnemang och av flera olika anonyma kontantkort för mobiltelefoner, vilket försvårar användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

5.4 Närmare redovisning av den hemliga tvångsmedelsanvändningens resultat

I det följande presenteras resultatet av de förundersökningar där de brottsutredande myndigheterna har fått tillstånd att använda hemliga tvångsmedel.

De 893 personer som myndigheterna har haft tillstånd att avlyssna genom *hemlig teleavlyssning* har förekommit i 311 förundersökningar (i samtliga dessa fall har det även funnits tillstånd till hemlig teleövervakning). 134 av dessa förundersökningar har föranlett ett eller flera åtal och 321 fällande domar för brott som låg till grund för besluten om avlyssning. 14 av de 311 förundersökningarna har föranlett domar för andra brott än de som låg till grund för besluten om avlyssning. Vid tiden för redovisningen hade 46 förundersökningar ännu inte avslutats. I resterande 117 förundersökningar ledde tillstånden till hemlig teleavlyssning inte till några ytterligare utredningsresultat, varav nio förundersökningar var föranledda av begäran om rättslig hjälp från annat land med oredovisat resultat.

De 226 personer som myndigheterna har haft tillstånd att övervaka genom enbart *hemlig teleövervakning* har förekommit i 114 förundersökningar. 60 av dessa förundersökningar har föranlett ett eller flera åtal och 62 fällande domar för brott som låg till grund för besluten om övervakningen. Tre av de 114 förundersökningarna har föranlett domar för andra brott än de som låg till grund för besluten om övervakning. Vid tiden för redovisningen hade 18 förundersökningar ännu inte avslutats. I resterande 33 förundersökningar ledde tillstånden till hemlig teleövervakning inte till några ytterligare utredningsresultat. Bland dessa förundersökningar var fyra föranledda av begäran om rättslig hjälp från annat land med oredovisat resultat.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har åberopats som bevis i domstol i 110 respektive 157 mål. Det kan här påpekas att tillgången till uppgifter från denna tvångsmedelsanvändning inte sällan har den effekten under förundersökningen att den misstänkte erkänner brott, vilket kan få till följd att uppgifter från t.ex. teleavlyssningen inte behöver åberopas som bevisning i domstol.

De 53 personer som myndigheterna har haft tillstånd att övervaka genom *hemlig kameraövervakning* har förekommit i 35 förundersökningar. 16 av dessa förundersökningar har föranlett ett eller flera åtal och 25 fällande domar för brott som låg till grund för besluten om övervakningen. Vid tiden för redovisningen hade åtta förundersökningar ännu inte avslutats. I resterande elva förundersökningar ledde tillstånden till

6 Hur effektiva har de hemliga tvångsmedlen varit?

De brottsbekämpande myndigheterna behöver information från olika håll för att kunna driva brottsutredningar framåt. Informationsinhämtning sker på flera sätt, t.ex. genom förhör och tekniska undersökningar. Som ett yttersta hjälpmedel för myndigheterna att inhämta information i vissa förundersökningar angående främst grova brott finns möjligheten att använda hemliga tvångsmedel. Av flera skäl används dessa tvångsmedel i relativt få förundersökningar. För det första får de hemliga tvångsmedlen endast användas vid förundersökningar som rör vissa brott, främst brott med visst föreskrivet lägsta straff eller visst straffvärde. De hemliga tvångsmedlen får endast användas i förundersökningar där någon är skäligen misstänkt för brottet (hemlig kameraövervakning får dock också ske i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet). Dessutom krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Behovsprincipen innebär att de hemliga tvångsmedlen bara får användas när en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Eftersom dessa tvångsmedel dessutom är mycket resurskrävande görs noggranna överväganden innan en ansökan om användning av ett hemligt tvångsmedel görs. Samtidigt är det ofrånkomligen så att inte alla förundersökningar vid vilka de brottsbekämpande myndigheterna använder sig av hemliga tvångsmedel leder till lagföring.

Effektiviteten i myndigheternas bekämpning av grova brott är beroende av tillgängliga resurser, utbildningsnivå hos personalen, tillämplande arbetsmetoder och gällande lagstiftning. För att mäta hur effektiv användningen av de hemliga tvångsmedlen har varit för brottsbekämpningen har regeringen årligen avseende varje hemligt tvångsmedel redovisat ”antalet fall där åtgärden haft betydelse för förundersökningen” (se avsnitt 5.3). För hemlig teleavlyssning har detta antal enligt myndigheternas bedömning legat mellan 42 och 52 procent. Variationen är något större när det gäller hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning där motsvarande antal för år 2006 var ca 50 respektive 55 procent. Enligt regeringens bedömning får dessa resultat anses som goda. Det kan heller inte mot denna bakgrund dras slutsatsen att i övriga fall har användningen av tvångsmedlet alltid varit resultatlös. Som tidigare angetts har användningen av tvångsmedlet i en del av dessa fall fört förundersökningen framåt men inte lett till användning av ett annat tvångsmedel. Det har också funnits fall där ingripande kunnat ske mot andra än den misstänkte. Åtgärden kan också ha haft betydelse t.ex. på så sätt att den misstänkte har kunnat avföras från utredningen.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att användningen av hemliga tvångsmedel även under år 2006 har varit framgångsrik och utgjort ett viktigt instrument i den brottsbekämpande verksamheten.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 november 2007

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2007/08:34 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål år 2006