

Regeringens skrivelse

2008/09:79



Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2007

Skr.
2008/09:79

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 december 2008

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen under år 2007 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning och 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
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.....	12
4	Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser	13
5	Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel samt förstärkt tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.....	14
6	Slutsatser om redovisningens innehåll.....	15
6.1	Antalet tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel	15
6.2	Avslag på ansökningar om användning av hemliga tvångsmedel	16
6.3	Andelen fall där användning av hemliga tvångsmedel har haft betydelse för förundersökningen	17
7	Hur effektiva har de hemliga tvångsmedlen varit?	18
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 2008 ...	20

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 att en redovisning av tillämpningen av bestämmelserna i den lagen borde lämnas till riksdagen (prop. 1995/96:85 s. 37).

Regeringen beslutade den 29 november 2007 skrivelsen Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2006 (skr. 2007/08:34). Skrivelsen behandlades i riksdagen under februari 2008 (bet. 2007/08:JuU7, rskr. 2007/08:133).

Regeringen lämnar nu en redogörelse för år 2007. Redogörelsen bygger i huvudsak på uppgifter som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamt lämnade i en skrivelse till regeringen den 3 oktober 2008 (dnr Ju2008/8070/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 gäller tre allmänna principer. 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.

Regeringen har i propositionen Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, m.m. (prop. 2007/08:163) som överlämnades till riksdagen i maj 2008 lämnat förslag till en ny tidsbegränsad lag, lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, som ger de brottsbekämpande myndigheterna utvidgade möjligheter att använda bl.a. tvångsmedlen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning om vissa samhällsfarliga och svårutredda brott. Lagen är avsedd att ersätta 1952 års tvångsmedelslag och den nya lagen föreslås gälla till och med utgången av 2012. I propositionen föreslås också att bestämmelserna om hemlig kameraövervakning permanentas (se närmare avsnitt 2.4). Riksdagen beslutade den 22 oktober 2008 i enlighet med regeringens förslag (bet. JuU 2008/09:JuU3, rskr. 2008/09:6). Samtliga lagförslag träder i kraft den 1 januari 2009.

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras eller har befordrats till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teledress 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 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 minimistrafvet 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). 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 teledresser som innehas eller används av den misstänkte, även av teledresser 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 telemeddelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teledress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram. När det gäller mobiltelefonsamtal är det också möjligt att kontrollera från vilket geografiskt område samtalet rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. Uppgifter om innehållet i telemeddelandet 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 eller tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, barnpornografibrott 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.

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål utan att upplysning om övervakningen lämnas. Förutsättningarna för sådan övervakning 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.

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 2008 (prop. 2007/08:9, bet. 2007/08:JuU9, rskr. 2007/08:10, SFS 2007:970).

I propositionen Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, m.m. har regeringen föreslagit att bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning ska ges obegränsad giltighetstid och att de med oförändrat innehåll ska föras över till tvångsmedelsbestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken (prop. 2007/08:163). Riksdagen beslutade den 22 oktober 2008 i enlighet med regeringens förslag (bet. 2008/09:JuU3, rskr. 2008/09:6). Lagförslaget träder i kraft den 1 januari 2009.

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

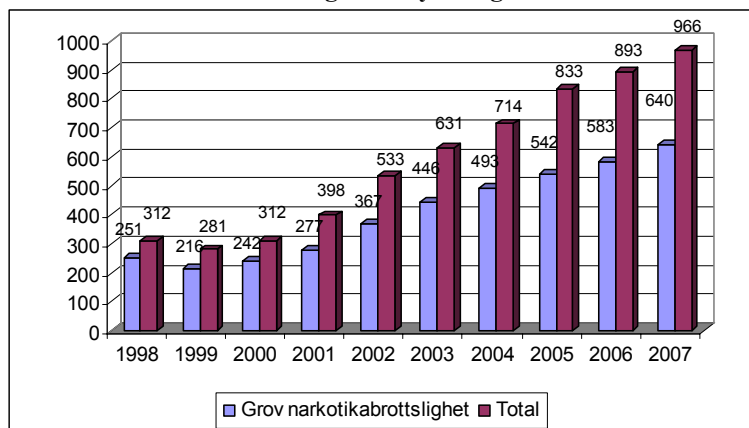
Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har i skrivelse till regeringen redovisat hur bestämmelserna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning har tillämpats under 2007.

Av redovisningen framgår att domstolarna under år 2007 har meddelat totalt 966 tillstånd till hemlig teleavlyssning, dvs. 966 personer har fått avlyssnas. Två av tillstånden har rört personer med s.k. särställning, dvs. personer som tillhör vissa särskilda yrkeskategorier t.ex. advokater, läkare, präster eller journalister.

Det har meddelats 640 tillstånd beträffande lika många personer i förundersökningar som rört grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling eller båda. Detta motsvarar 66 procent av samtliga meddelade tillstånd. Det har meddelats 326 tillstånd till hemlig teleavlyssning i förundersökningar som rör annan grov brottslighet. Dessa tillstånd har i första hand avsett brottsmisstankar om mord eller dråp (89), grovt rån eller rån (68) samt grovt skattebrott eller grovt bokföringsbrott eller båda (47). Även brottsmisstankar om människorov, grov utpressning, övergrepp i rättssak, grov människohandel, grov stöld, grovt bedrägeri, grovt tullbrott, grovt smugglingsbrott, grov mordbrand, grov våldtäkt, grovt koppleri, grovt brott mot alkohollagen m.m. har utgjort grund för meddelade tillstånd.

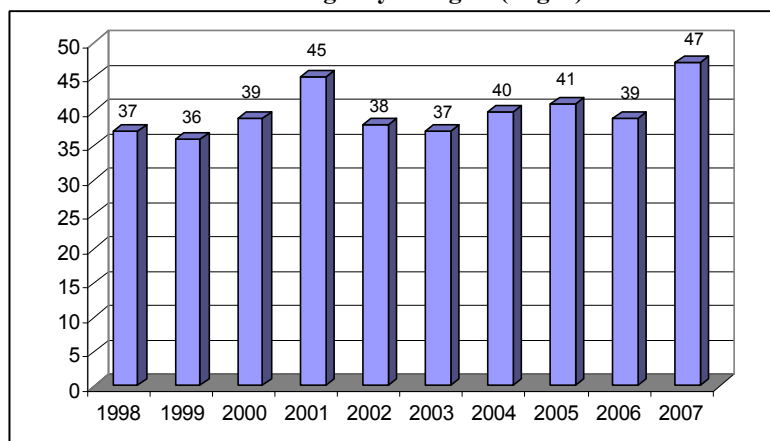
Som en jämförelse redovisas i följande diagram för varje år den senaste tioårsperioden dels det totala antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning, dels de tillstånd där misstanken varit grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling.

Hemlig teleavlyssning



Den genomsnittliga avlyssningstiden har under 2007 varit 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.

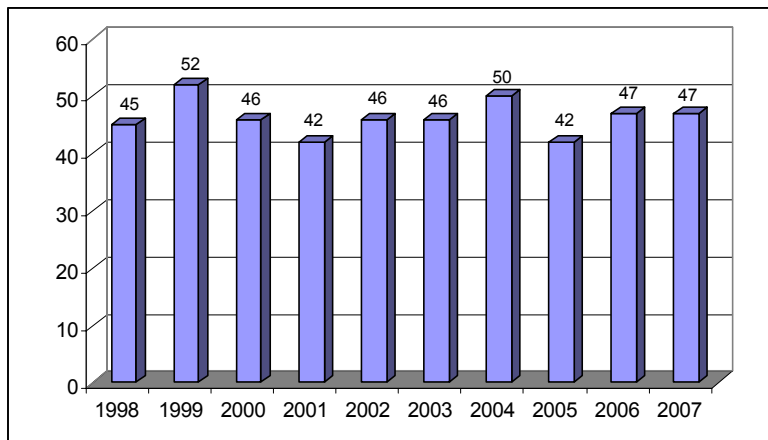
Genomsnittlig avlyssningstid (dagar)



De 966 personer som myndigheterna har haft tillstånd att avlyssna har förekommit i 344 förundersökningar. Av dessa har 137 förundersökningar föranlett ett eller flera åtal med fällande domar. I elva fall har förundersökningen lett till domar för andra brott än det för vilket tillståndet meddelats. Vid tiden för redovisningen hade 56 förundersökningar ännu inte avslutats. I resterande 140 förundersökningar har tillstånden till avlyssning inte lett till några ytterligare utredningsresultat. Av dessa har 13 förundersökningar varit föranledda av begäran om rättslig hjälp från annat land beträffande vilka det saknas uppgift om resultatet av avlyssningen.

I det följande diagrammet anges för de senaste tio åren i vilken omfattning avlyssningen har haft betydelse för förundersökningen. Siffrorna är avrundade till heltal. Skr. 2008/09:79

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



Definitionen av att avlyssningen har ”haft betydelse för förundersökningen” har från och med 2005 ändrats (se närmare avsnitt 6.3) varför det är nödvändigt att iaktta försiktighet vid jämförelser med tidigare år. Från och med 2005 har betydelsen bestämts så, att åtgärden ska ha lett till användning av ytterligare tvångsmedel mot den misstänkte för att anses ha haft betydelse för förundersökningen. Under år 2007 har 458 tillstånd till hemlig teleavlyssning haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte. Antalet motsvarar 47 procent av samtliga tillstånd. Av de 508 tillstånd där åtgärden inte haft betydelse för förundersökningen mot den misstänkte har ingripande kunnat ske mot andra personer i 119 fall. Beträffande 165 av de 508 tillstånden har avlyssning inte kunnat ske i önskad omfattning på grund av bl.a. tekniska problem, resursbrist, att abonnemanget har upphört, att den misstänkte har rest utomlands eller gripits för annat brott eller verkställt påföljd eller så har avlyssning fortfarande pågått då myndigheterna gjort redovisningen. I 224 fall har förundersökningen lagts ned på grund av att brott inte har kunnat styrkas.

Under år 2007 har 16 ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning avslagits av domstol. I 36 fall har tillstånd om teleavlyssning meddelats efter begäran om rättslig hjälp från ett annat land. Hemlig teleavlyssning har åberopats som bevis i domstol i 116 mål.

3.2 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleövervakning

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2007 har meddelats tillstånd till hemlig teleövervakning i 1 315 fall, dvs. 1 315

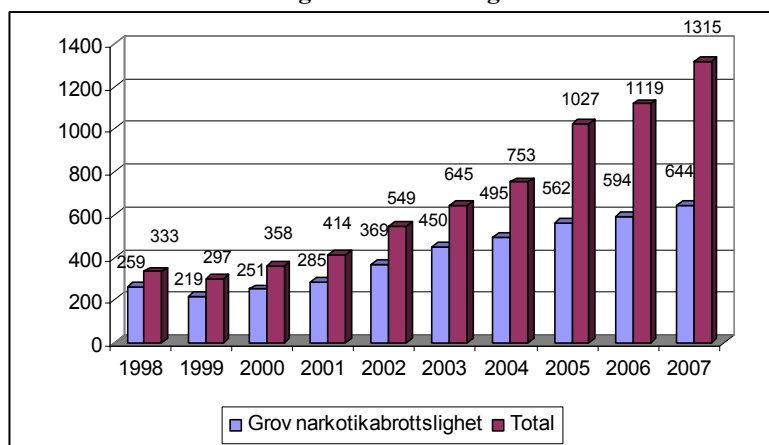
personer har fått övervakas. Av dessa tillstånd har 966 meddelats tillsammans med tillstånd till hemlig teleavlyssning. Enligt de brottsutredande myndigheterna är det i de allra flesta fall nödvändigt att få tillgång till övervakningsuppgifter vid verkställande av beslut om hemlig teleavlyssning för att tvångsmedelsanvändningen ska vara ändamålsenlig.

Av meddelade tillstånd har 644 stycken, motsvarande 49 % av samtliga meddelade tillstånd, avsett misstanke om grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling eller båda. Resterande 671 tillstånd har avsett misstanke om annan grov brottslighet. Det har främst rört sig om misstankar om grov stöld eller grovt häleri eller båda (149), grovt rån eller rån (140) och mord eller dråp (114). Även misstankar om grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott, människorov, grov utpressning, grov misshandel, grov mordbrand, grov våldtäkt, grovt olaga hot, grovt vapenbrott, grovt koppleri, grovt tullbrott eller grovt smuglingsbrott eller båda, grov människohandel, olaga frihetsberövande, sabotage, grov egenmäktighet med barn, grovt brott mot alkohollagen m.m. har utgjort grund för meddelade tillstånd.

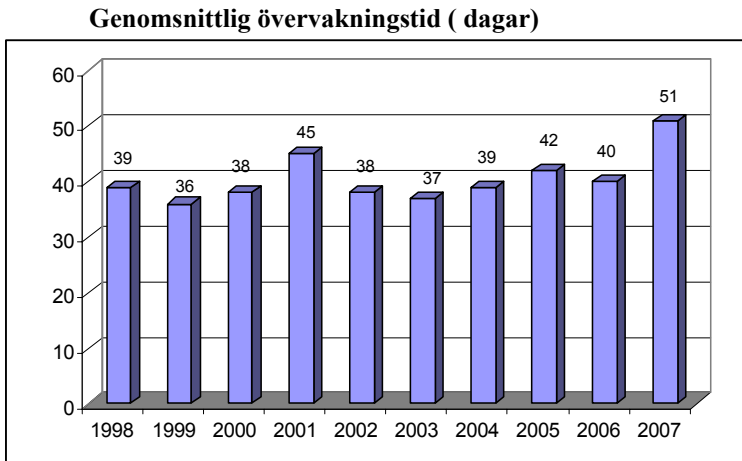
I 349 fall har tillstånd till enbart hemlig teleövervakning meddelats. Av dessa meddelade tillstånd avsåg fyra grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling och 345 tillstånd annan grov brottslighet. Beträffande annan grov brottslighet har hemlig teleövervakning främst förekommit vid misstanke om grov stöld eller grovt häleri eller båda (127) och grovt rån eller rån (72). Även brottsmisstankar om grovt bedrägeri, mord eller dråp, grov misshandel, grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott, grovt vapenbrott, grov mordbrand, grov våldtäkt, grovt olaga hot, grov människohandel, människorov, olaga frihetsberövande, sabotage, grovt brott mot alkohollagen, grovt tullbrott, grov egenmäktighet med barn m.m. har legat till grund för meddelade tillstånd.

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

Hemlig teleövervakning



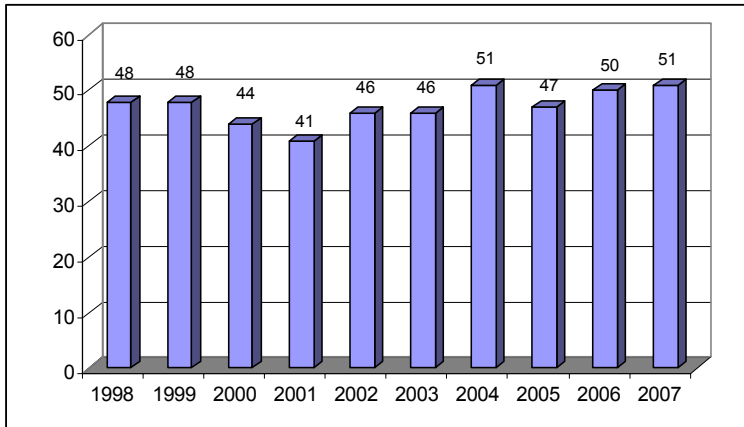
Den genomsnittliga övervakningstiden år 2007 var 51 dagar. I nedanstående diagram anges den genomsnittliga övervakningstiden för samtliga brottstyper under den senaste tioårsperioden. Siffrorna är avrundade till antalet hela dagar.



De 349 personer som myndigheterna har haft tillstånd att övervaka genom *enbart* teleövervakning har förekommit i 160 förundersökningar. Av dessa har 63 av förundersökningarna föranlett ett eller flera åtal med fällande domar. Vid tiden för redovisningen hade 63 förundersökningar ännu inte avslutats. I resterande 34 förundersökningar ledde tillstånden till hemlig teleövervakning inte till några ytterligare utredningsresultat. Bland dessa förundersökningar var två föranledda av begäran om rättslig hjälp från annat land beträffande vilka det saknas uppgift om resultatet av teleövervakningen.

I följande diagram anges den omfattning i vilken meddelade tillstånd om övervakning har haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte under de senaste tio åren. Siffrorna är avrundade till heltal.

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



Liksom beträffande hemlig teleavlyssning kan det inte heller här göras en säker jämförelse med tidigare år eftersom definitionen av att tvångsmedlet har haft betydelse för förundersökningen har ändrats fr.o.m. 2005 års redovisning (se närmare avsnitt 6.3). Under år 2007 har 675 tillstånd till teleövervakning, motsvarande 51 procent av samtliga tillstånd, haft betydelse för förundersökningen på sådant sätt att den har lett till ytterligare beslut om tvångsmedel mot den misstänkte. Av de 640 tillstånd där övervakningen inte haft någon betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte har beträffande 124 tillstånd ingripande kunnat ske mot andra än den övervakade. För 249 av de 640 tillstånden har övervakningen inte kunnat ske i önskad utsträckning på grund av bl.a. tekniska problem, resursbrist, att den misstänkte rest utomlands eller gripits för annat brott eller har verkställt påföljd. I 267 fall har förundersökningen lagts ned på grund av att brott inte kunnat styrkas.

Under år 2007 har en framställan om tillstånd till enbart hemlig teleövervakning avslagits av domstol. I 42 fall har tillstånd till teleövervakning meddelats efter begäran om rättslig hjälp från ett annat land, varav sex fall avsett enbart teleövervakning. Hemlig teleövervakning har åberopats som bevis i domstol i 169 mål. Bevisningen har i 53 av dessa mål bestått i enbart teleövervakning, dvs. utan att upptagning eller uppteckning från teleavlyssning samtidigt åberopats.

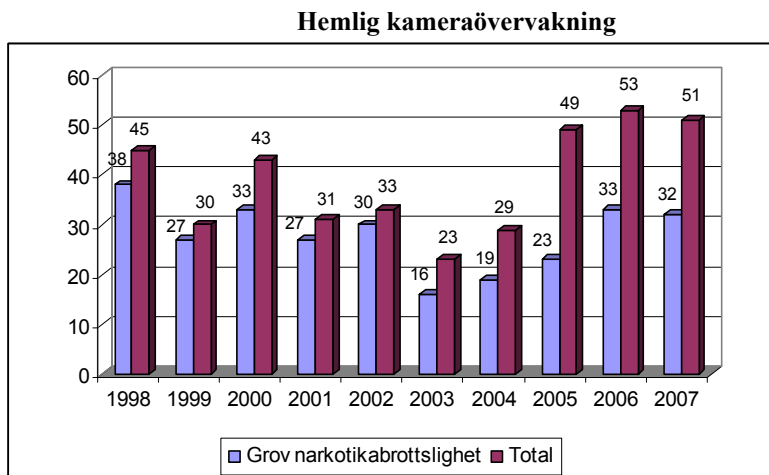
3.3 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2007 har lämnats tillstånd till hemlig kameraövervakning i 51 fall, dvs. 51 personer har fått övervakas. Av dessa har 32 tillstånd avsett brottsmisstanke om grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling

eller båda. Övriga tillstånd har avsett misstankar om grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, grov stöld eller grovt häleri eller båda, övergrepp i rättsak, grovt vapenbrott, grovt koppleri, grovt sabotage och grovt brott mot alkohollagen.

Skr. 2008/09:79

Diagrammet nedan illustrerar det totala antalet tillstånd till hemlig kameraövervakning under den senaste tioårsperioden och det antal av dessa tillstånd som avsett narkotikabrottslighet.

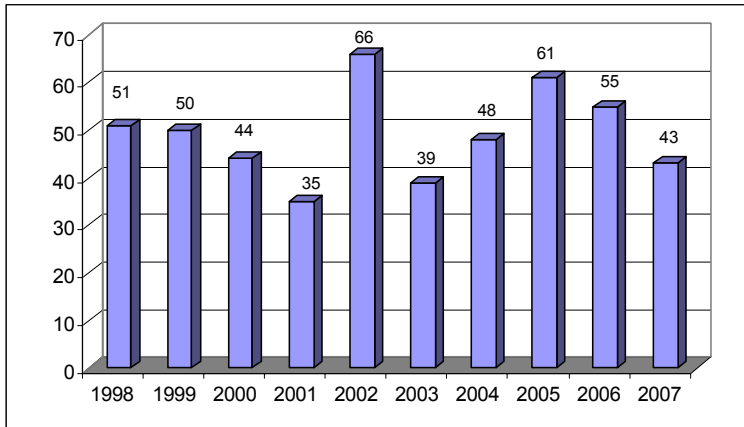


Den genomsnittliga tiden för hemlig kameraövervakning har under 2007 varit 35 dagar. Motsvarande siffror för år 2006 och 2005 var 33 respektive 38 dagar.

De 51 personer som myndigheterna har haft tillstånd att övervaka har förekommit i 40 förundersökningar. 17 av dessa förundersökningar har föranlett en eller flera fällande domar för brott som låg till grund för besluten om övervakningen. Vid tiden för redovisningen hade fem förundersökningar ännu inte avslutats. I resterande 18 förundersökningar har tillstånden till hemlig kameraövervakning inte lett till några utredningsresultat.

Av diagrammet nedan framgår för varje år under de senaste tio åren i vilken utsträckning övervakningen har haft betydelse för förundersökningen när det gäller den misstänkte.

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



Liksom beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har definitionen av vad som avses med att övervakningen har haft betydelse för förundersökningen ändrats i förhållande till redovisningarna som lämnats före 2005 (se närmare avsnitt 6.3), varför en viss försiktighet vid jämförelser med tidigare år måste iakttas. Antalet tillstånd till kameraövervakning är dessutom begränsat och små förändringar i antal ger därför stora utslag i procent.

Av de 51 tillstånden till hemlig kameraövervakning har övervakningen haft betydelse för förundersökningen på sådant sätt att den lett till ytterligare beslut om tvångsmedel mot den misstänkte i 22 fall, vilket motsvarar 43 procent av samtliga tillstånd. Av de 29 tillstånd till hemlig kameraövervakning där åtgärden inte har haft betydelse beträffande den misstänkte har i två fall ingripande kunnat ske mot andra än den övervakade, i tio fall har kameraövervakningen inte kunnat ske i önskad omfattning bl.a. på grund av tekniska problem och i 17 fall har förundersökningen lagts ned på grund av att brott inte har kunnat styrkas.

Under år 2007 har inga framställningar om tillstånd till hemlig teleövervakning avslagits av domstol. Kameraövervakning har åberopats som bevis i domstol i fem mål.

4 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 att upplysningar om i hur många fall berörda förundersökningar leder till fallande 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 förutsätter 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 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).

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

Riksdagen beslutade i november 2007 att införa ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel. Bland annat infördes en ordning som innebär att den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om den hemliga tvångsmedelsanvändningen som han eller hon har utsatts för. 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 sekretesslagen 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 brott som hör till Säkerhetspolisens verksamhetsområde, dvs. brott mot rikets säkerhet, sabotagebrott och terroristbrott.

Vidare beslutade riksdagen om inrättandet av en myndighet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, för 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 underrättelseskylldighet till den misstänkte inte gäller enligt ovan.

Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2008 (bet. 2007/08:JuU3, prop. 2006/07:133, rskr. 2007/08:11).

6 Slutsatser om redovisningens innehåll

6.1 Antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel

Av redovisningen för år 2007 framgår att tvångsmedlen, i likhet med tidigare år, främst har använts vid förundersökningar där det funnits misstanke om organiserad eller på annat sätt omfattande narkotikabrottslighet och där andra spaningsmetoder har prövats utan resultat eller redan från början bedömts som otillräckliga. Huvudsyftet har liksom tidigare varit att avslöja grov narkotikabrottslighet. Vidare har tvångsmedlen använts i förhållandevis stor omfattning vid förundersökningar som rört annan grov brottslighet. Antalet tillstånd har ökat när det gäller misstanke om mord, dråp, tullbrott och skattebrott. I ökningen ingår i förekommande fall de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse, medhjälp, anstiftan och stämpling till brott.

Ökningen av antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel har flera olika förklaringar. Den grova brottsligheten har numera en mer organiserad struktur och det är, enligt de redovisande myndigheternas bedömning, 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. Myndigheterna bedömer att narkotikasituationen i landet är fortsatt allvarlig med en ökad tillgång till narkotika. Den grova brottsligheten blir också alltmer internationell och detta gäller särskilt den grova narkotikabrottsligheten. Antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som meddelats efter begäran om rättslig hjälp från annat land har uppgått till 42 tillstånd under 2007. Det är en ökning i jämförelse med 2006 som kan förklaras av att det internationella samarbetet för att bekämpa grov internationell brottslighet vidareutvecklas och förstärks.

Den nya lagstiftningen om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som trädde i kraft den 1 oktober 2004 (se närmare avsnitt 2) har också medfört att antalet meddelade tillstånd ökat. Myndigheterna har sedan dess haft möjlighet att använda dessa tvångsmedel vid flera typer av brott. Exempelvis har hemlig teleavlyssning använts vid förundersökningar angående grovt skattebrott, grovt bokföringsbrott, grov stöld och grovt häleri. Vidare har det sedan 2004 funnits möjlighet att inhämta uppgifter för förfluten tid. Ökningen

av antalet tillstånd till hemliga teleavlyssningar beror också till viss del Skr. 2008/09:79 på att de tekniska möjligheterna till avlyssning har förbättrats.

6.2 Avslag på ansökningar om användning av hemliga tvångsmedel

Under år 2007 har domstolar avslagit 16 ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning (och i samband med det lika många ansökningar om tillstånd till hemlig teleövervakning) och en ansökning om tillstånd till enbart hemlig teleövervakning. Ingen ansökning om hemlig kameraövervakning har avslagits under 2007. Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har i sin skrivelse kommenterat avslagen.

De 16 avslagen om hemlig teleavlyssning har haft följande orsaker. Två avslag har meddelats beträffande ansökningar om förlängning av tidigare meddelade tillstånd, varav ett på grund av att brottets straffvärde inte längre förväntades överstiga två års fängelse och ett på grund av att domstolen inte längre bedömde att åtgärden var av synnerlig vikt. Fem avslag har meddelats eftersom brottets straffvärde inte förväntades överstiga två års fängelse. För fyra avslag har åtgärden inte bedömts vara av synnerlig vikt. Två avslag har meddelats på grund av otillräcklig identifiering av den misstänkte. En ansökning har efter att nya omständigheter framkommit senare beviljats. Beträffande två meddelade avslag har orsaken inte redovisats. När det gäller den ansökning om enbart teleövervakning som avslagits har orsaken till avslaget inte redovisats av domstolen.

En förklaring till att relativt få ansökningar om användning av hemliga 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 begäran 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 ansöker om tillstånd till hemlig teleavlyssning.

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

Som framgår av avsnitt 3.1 och 3.2 har andelen fall där hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har haft betydelse för förundersökningen varit relativt konstant under de senaste tio åren. Andelen har varierat mellan 42 och 52 procent för hemlig teleavlyssning och mellan 41 och 51 procent för hemlig teleövervakning. Variationen är något större när det gäller hemlig kameraövervakning.

I tidigare års skrivelser har innebörden av uttrycket att åtgärden har "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" angetts 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. 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. Som nämns i tidigare avsnitt innebär det att försiktighet måste iakttas vid jämförelser med tidigare år.

Det finns olika förklaringar till att en åtgärd inte har haft betydelse för förundersökningen. 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, t.ex. på grund av tekniska problem. Det har också funnits fall där ingripande i stället skett mot andra än den avlyssnade. Det ska också lyftas fram att i de fall åtgärden enligt redovisningen inte har haft någon betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte, kan den ändå ha haft betydelse i annat avseende, t.ex. genom att den misstänkte har kunnat avföras från utredningen.

Ett förhållande som i likhet med föregående år på ett negativt sätt har påverkat förutsättningarna för den hemliga teleavlyssningen och teleövervakningen är att mobiltelefoner som utrustats med anonyma kontantkort fortsätter att öka liksom användningen av andra nya elektroniska kommunikationssätt. 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. Trots att möjligheterna till avlyssning har förbättrats, har avlyssning i ett antal fall inte kunnat ske i önskad omfattning på grund av tekniska problem hos teleoperatörerna.

7 Hur effektiva har de hemliga tvångsmedlen varit?

De brottsbekämpande myndigheterna behöver information från olika håll för att kunna bedriva en effektiv brottsutredningsverksamhet. Informationsinhämtning sker på flera olika sätt, t.ex. genom förhör och tekniska undersökningar. I vissa förundersökningar angående främst grova brott finns möjligheten att använda hemliga tvångsmedel. De hemliga tvångsmedlen får endast användas vid förundersökningar där någon är skäligen misstänkt för brottet (utom när det gäller hemlig kameraövervakning i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet). 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. 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 ofrånkomligt att inte alla förundersökningar vid vilka man använder sig av hemliga tvångsmedel leder till lagföring.

Effektiviteten i myndigheternas bekämpning av grova brott är beroende av tillgängliga resurser, utbildningsnivå hos personalen, tillämpande arbetsmetoder och gällande lagstiftning. För att mäta hur effektiva de hemliga tvångsmedlen har varit för brottsbekämpningen har regeringen årligen avseende varje hemligt tvångsmedel redovisat andelen fall där åtgärden ”haft betydelse för förundersökningen” (se närmare avsnitt 6.3).

Integritetsskyddskommittén har i sitt betänkande Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22) särskilt uppmärksammat svårigheterna med att mäta effektiviteten i tvångsmedelsanvändningen och bl.a. pekat på möjligheten att använda annat jämförelsematerial. Mot den bakgrunden har inom Regeringskansliet inletts ett arbete med att förbättra det underlag som redovisningen om tillämpningen av hemliga tvångsmedel bygger på.

Som framgår ovan har antalet tillstånd till samtliga hemliga tvångsmedel ökat under de senaste tio åren. Det kan dock konstateras att andelen tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som haft betydelse för förundersökningen har varit relativt konstant från år till år; för hemlig teleavlyssning har andelen varierat mellan 42 och 52 procent och för hemlig teleövervakning mellan 41 och 51 procent. När det gäller hemlig kameraövervakning har motsvarande andel varierat mer över åren, vilket kan förklaras bl.a. med att antalet tillstånd har varit begränsat och att små årliga förändringar i antal därför har gett ett stort utslag vid beräkning av procentsatser.

En jämförelse mellan andelen tillstånd som haft betydelse för förundersökningen från år till år måste, som påpekats tidigare, göras med utgångspunkt i att definitionen av begreppet har gjorts betydligt snävare från och med år 2005. Trots att antalet fall där åtgärden enligt nuvarande definition ska anses ha betydelse för förundersökningen alltså har begränsats kan ändå en ökning av andelen sådana fall konstateras mellan 2005 och 2007 för både hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Det är regeringens bedömning att de resultat som redovisats beträffande tvångsmedelsanvändningen får anses goda. Beträffande de fall där användningen av hemliga tvångsmedel inte enligt den nuvarande definitionen har haft betydelse för förundersökningen har tvångsmedlet i flera fall ändå gett resultat. Som nämnts tidigare 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 i stället skett 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 2007 har varit framgångsrik och utgjort ett nödvändigt och viktigt instrument i den brottsutredande verksamheten.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Borg, Ask, Malmström, Husmark Pehrsson, Erlandsson, Björling, Hägglund, Björklund, Leijonborg, Adelson Liljeroth, Larsson, Odell, Olofsson, Sabuni, Tolgfors, Littorin, Billström, Torstensson

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2008/09:79 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål år 2007