

Regeringens skrivelse

2001/02:52

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och
hemlig kameraövervakning vid förundersökning i
brottmål under år 2000

Skr.
2001/02:52

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 29 november 2001

Lena Hjelm-Wallén

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt om tillämpningen av bestämmelserna i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning under år 2000.

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning	4
2.1	Allmänt	4
2.2	Hemlig teleavlyssning.....	4
2.3	Hemlig teleövervakning.....	5
2.4	Hemlig kameraövervakning.....	5
3	Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens redovisning	6
3.1	Tillämpningen av hemlig teleavlyssning	6
3.2	Tillämpningen av hemlig teleövervakning	8
3.3	Tillämpningen av hemlig kameraövervakning	10
4	Slutsatser	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 november 2001 .	14

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2001/02:52

I enlighet med riksdagens önskemål (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 1981/82:298) redovisar regeringen årligen hur reglerna om 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 också skulle lämnas (prop. 1995/96:85 s. 37).

Regeringen lämnade den 9 november 2000 en redogörelse till riksdagen för tillämpningen under år 1999 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning (skr. 2000/01:41). Skrivelsen behandlades av riksdagen under våren 2001 (bet. 2000/01:JuU10).

Regeringen lämnar nu motsvarande redogörelse för år 2000. Den bygger i huvudsak på uppgifter som Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen gemensamt har lämnat i en skrivelse till regeringen den 30 augusti 2001.

2 Reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

2.1 Allmänt

Bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som tvångsmedel vid beivrande av brott finns i första hand i 27 kap. rättegångsbalken. Sådana bestämmelser finns även 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 beivrande av brott finns i första hand i lagen om hemlig kameraövervakning. Även lagen med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål samt lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. innehåller bestämmelser i detta hänseende.

För all tvångsmedelsanvändning anses gälla tre allmänna principer. De tre principerna, som anknyter till innehållet i 2 kap. 12 § regeringsformen, är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov 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 (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som finns att vinna med åtgärden.

2.2 Hemlig teleavlyssning

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras 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 skall få ske krävs att någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Även försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott omfattas av bestämmelsen, om gärningen är belagd med straff (27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken). För tillstånd till hemlig teleavlyssning krävs vidare att vissa andra rekvisit är uppfyllda. Åtgärden

måste t.ex. vara av synnerlig vikt för utredningen. Tvångsmedlet kan användas både för avlyssning av telefonsamtal och för upptagning av annan telekommunikation än muntlig sådan, såsom telefax och datakommunikation. Avlyssning kan, med vissa begränsningar, ske också 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 har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram. Tvångsmedlet får enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken användas vid förundersökning beträffande brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, vid förundersökning beträffande narkotikabrott med enbart fängelse i straffskalan samt vid förundersökning beträffande försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff. I övrigt gäller motsvarande regler som för hemlig teleavlyssning.

2.4 Hemlig kameraövervakning

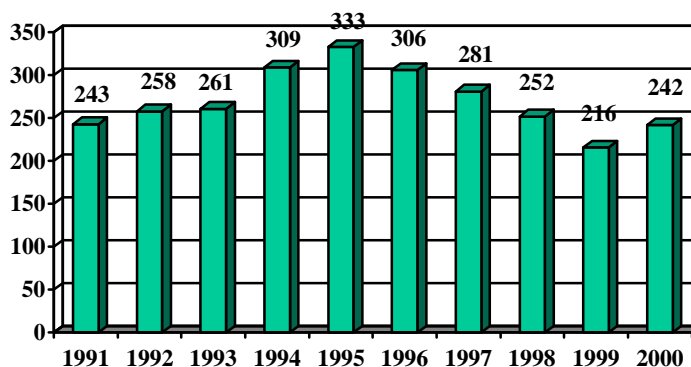
Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas. Förutsättningarna för att sådan övervakning skall få ske är i övrigt i huvudsak desamma som för hemlig teleavlyssning. Övervakningen får endast avse en sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Lagen om hemlig kameraövervakning trädde i kraft den 1 februari 1996. Vid ikraftträdandet var lagens giltighetstid begränsad till utgången av 1996. Lagens giltighetstid har sedan förlängts, nu senast till utgången av år 2001 (prop. 1999/2000:96, bet. 1999/2000:JuU21, rskr. 1999/2000:233, SFS 2000:579).

3 Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens redovisning

3.1 Tillämpningen av hemlig teleavlyssning

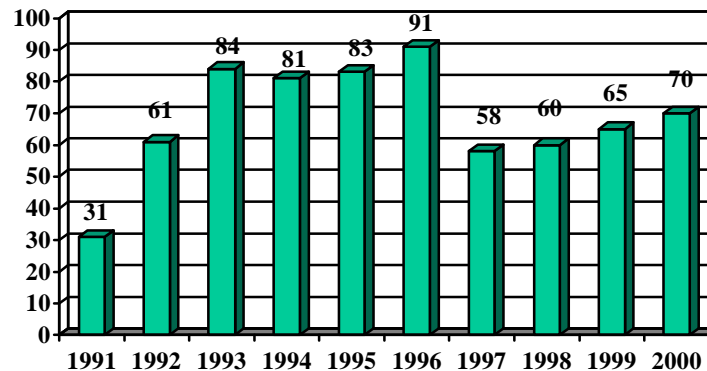
Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har, som nämnts, i en skrivelse till regeringen lämnat uppgifter om tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt om tillämpningen av bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning under år 2000. Redovisningen visar att domstol under år 2000, när det gäller förundersökning avseende grovt narkotikabrott eller varusmuggling av narkotika (grovt brott), har meddelat 242 tillstånd att i hemlighet lyssna av kommunikation till eller från teleadresser som har innehaft eller använts av misstänkta personer. Som jämförelse anges nedan i diagramform antalet redovisade fall de senaste tio åren.

Hemlig teleavlyssning, narkotikarelaterad brottslighet



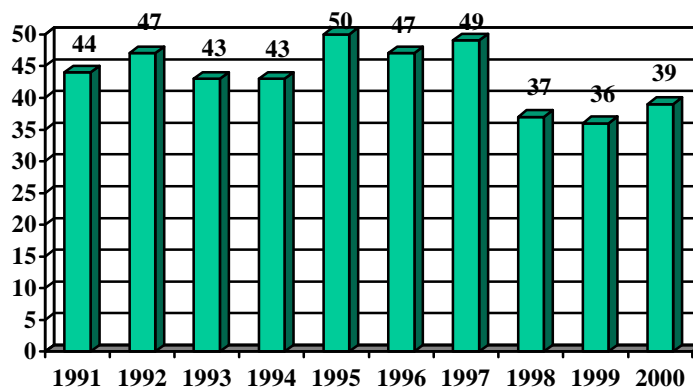
När det gäller andra grova brott har hemlig teleavlyssning använts i 70 fall under år 2000. Det har gällt förundersökningar huvudsakligen rörande mord, försök, medhjälp, förberedelse, anstiftan och stämpling till mord, grovt rån, försök, förberedelse anstiftan och stämpling till grovt rån samt grov mordbrand, medhjälp och förberedelse till grov mordbrand. I enstaka fall har hemlig teleavlyssning också förekommit i förundersökningar rörande grovt koppleri, grov penningförfalskning, allmänfarlig ödeläggelse och våldtäkt. I följande diagram redovisas antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning avseende andra grova brott än grovt narkotikabrott och varusmuggling av narkotika (grovt brott) under de senaste tio åren.

Hemlig teleavlyssning, övriga brott



I nästa diagram anges den redovisade genomsnittliga avlyssningstiden för motsvarande tidsperiod. Siffrorna är avrundade till antal hela dagar.

Genomsnittlig avlyssningstid (i dagar)



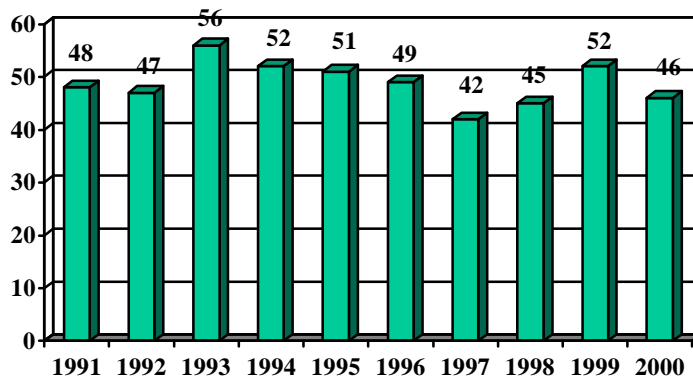
Vid en jämförelse mellan de tre senaste åren och tidigare år måste en viss försiktighet iakttas. I redovisningen för 1997 och tidigare år har en polismyndighet räknat tidsåtgången per *avlyssnat abonnemang* oavsett om det varit inom ramen för samma tillstånd eller inte, medan de andra myndigheterna har räknat tidsåtgången per *meddelat tillstånd*. För 1998, 1999 och 2000 har dock samma beräkningsgrund använts, dvs. tidsåtgången per tillstånd.

Avlyssningstiderna varierar kraftigt. Under år 2000 förekom fall där avlyssning bara pågick i 1 dag, medan den längsta tiden var 8 månader och 24 dagar. I enstaka fall där tillstånd till hemlig teleavlyssning meddelats kunde någon avlyssning inte genomföras på grund av tekniska problem.

Avlyssningen har haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte - dvs. misstanken har bekräftats genom avlyssningen - i drygt 46 procent av fallen under år 2000. Den har inte gett något resultat i 34 procent av fallen och i knappt 20 procent av fallen har avlyssningen avbrutits med kvarstående misstanke. I det följande diagrammet anges för de senaste tio åren i hur stor utsträckning avlyssningen redovisats ha

haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte. Skr. 2001/02:52
Siffrorna är avrundade till heltal.

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

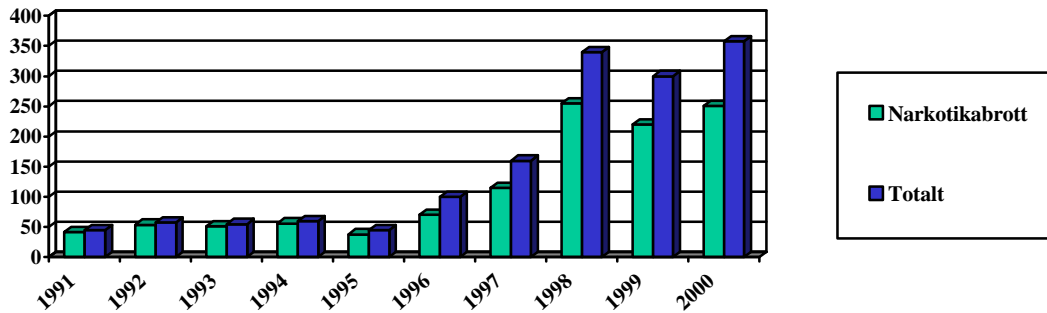


Som framgår av diagrammet är andelen fall där avlyssningen haft betydelse relativt konstant.

Under år 2000 har det förekommit sju fall där en ansökan om hemlig teleavlyssning lämnats utan bifall av domstol.

3.2 Tillämpningen av hemlig teleövervakning

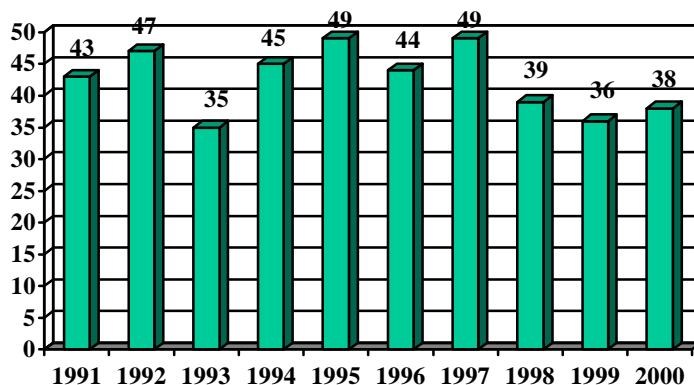
Av Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens redovisning framgår att det under år 2000 lämnades tillstånd till hemlig teleövervakning i 358 fall. Av redovisningen framgår även att i så gott som samtliga fall där hemlig teleavlyssning beviljats har även tillstånd till hemlig teleövervakning meddelats. Av meddelade tillstånd till hemlig teleövervakning avsåg 251 fall grovt narkotikabrott eller varusmuggling av narkotika (grovt brott). Övriga fall avsåg främst mord, försök, medhjälp, förberedelse, anstiftan och stämpling till mord, grov mordbrand, medhjälp och förberedelse till grov mordbrand, grovt rån, försök, förberedelse, anstiftan och stämpling till grovt rån, grovt koppleri, grov egenmäktighet med barn och grov varusmuggling. I sex fall har tillstånd till hemlig teleövervakning meddelats efter framställning från Ekobrottsmyndigheten. Dessa fall avsåg grovt skattebrott och grovt penninghäleri. Som en jämförelse anges i följande diagram antalet redovisade tillstånd för varje år sedan 1991.



Som framgår har hemlig teleövervakning använts i betydligt fler antal fall under de senaste fem åren än under tidigare år. Denna antalsmässiga ökning kan främst hänföras till förundersökningar rörande grovt narkotikabrott och varusmuggling av narkotika (grovt brott).

I nästa diagram anges den redovisade genomsnittliga övervakningstiden för motsvarande tidsperiod. Siffrorna är avrundade till antal hela dagar.

Genomsnittlig övervakningstid (i dagar)

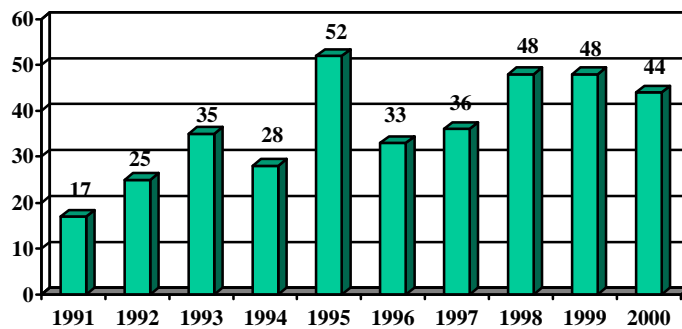


Av samma skäl som angetts i fråga om hemlig teleavlyssning kan en säker jämförelse mellan de två senaste åren och tidigare år inte göras.

Liksom vid hemlig teleavlyssning varierar övervakningstiderna kraftigt. Under år 2000 förekom fall där teleövervakningen bara pågick i 1 dag, medan den längsta tiden var 8 månader och 24 dagar.

Av intresse är också vilken betydelse övervakningen har haft för förundersökningen beträffande den misstänkte. Under år 2000 hade övervakningen betydelse i drygt 44 procent av fallen. Den har inte gett något resultat i drygt 35 procent av fallen och den har avbrutits med kvarstående misstanke i drygt 20 procent av fallen. I det följande diagrammet anges för varje år sedan 1991 i hur stor utsträckning övervakningen redovisats ha haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte. Siffrorna är avrundade till heltal.

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

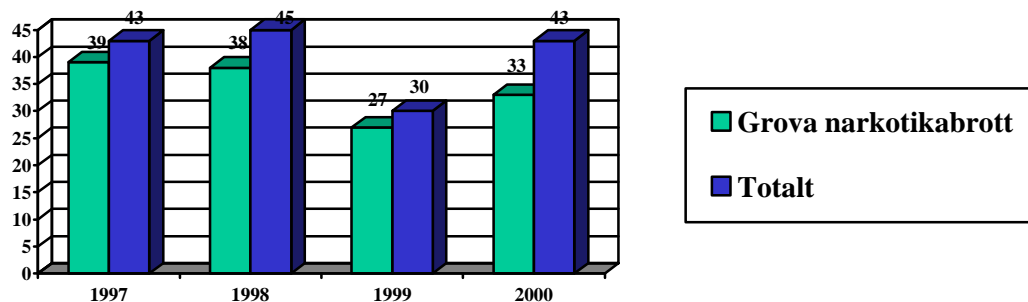


Under 2000 har domstol i sex fall lämnat en ansökan om tillstånd till hemlig teleövervakning utan bifall. I samtliga dessa fall har domstol i samma ärende lämnat en ansökan om tillstånd till hemlig teleavlyssning utan bifall.

3.3 Tillämpningen av hemlig kameraövervakning

Av Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens redovisning framgår att det under år 2000 lämnades tillstånd till hemlig kameraövervakning i 43 fall. Av dessa avsåg 33 grovt narkotikabrott eller varusmuggling av narkotika (grovt brott). Övriga fall avsåg stämpling till mord, grovt koppleri och grovt rån.

Hemlig kameraövervakning

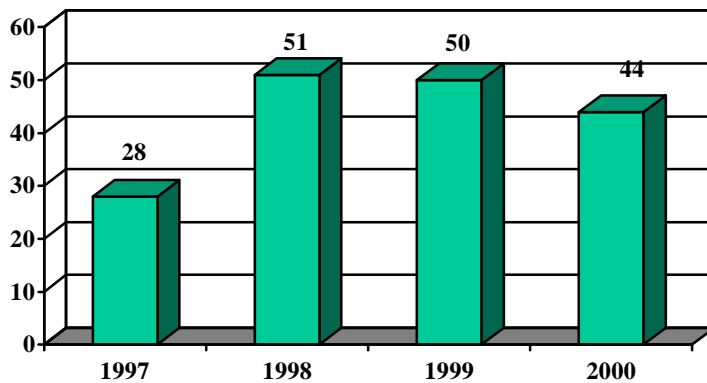


Den genomsnittliga tiden för hemlig kameraövervakning år 2000 var drygt 27 dagar. Motsvarande siffror för 1998 och 1999 var 38 respektive 32 dagar. Även här får jämförelser göras med viss försiktighet. Tiden varierade i de enskilda fallen år 2000 från 1 dag till 2 månader och 27 dagar.

Den hemliga kameraövervakningen har enligt redovisningen haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte i drygt 44 procent av fallen. I drygt 18 procent av fallen har övervakningen inte gett något resultat och i drygt 37 procent av fallen har åtgärden avbrutits med kvarstående brottsmisstanke. Av diagrammet nedan framgår hur

övervakningen har påverkat förundersökningen beträffande den Skr. 2001/02:52 misstänkte under de år som lagstiftningen varit i kraft.

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



4 Slutsatser

Av redovisningen framgår att tvångsmedlen, i likhet med tidigare år, främst har använts i förundersökningar där det funnits misstankar om organiserad eller annars omfattande handel med narkotika och där andra spaningsmetoder har prövats utan resultat eller redan från början visat sig vara otillräckliga. Huvudsyftet har fortfarande varit att avslöja den mera omfattande narkotikasmugglingen till Sverige och försäljningen av narkotika inom landet.

Antalet teleavlyssningar på grund av misstanke om grov narkotikabrottslighet har ökat avsevärt sedan år 1969, då möjligheten att ingripa med detta tvångsmedel infördes för den typen av brottslighet. Under åren 1995-1999 sjönk antalet meddelade tillstånd från tioårsperiodens högsta antal år 1995 då 333 tillstånd meddelades till dess lägsta antal år 1999 då 216 tillstånd meddelades. Under år 2000 steg dock antalet meddelade tillstånd till 242.

Den totala andelen fall av hemlig teleavlyssning där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen har varit relativt konstant under de senaste tio åren. Med undantag för år 1997 har andelen varit mellan 45 och 56 procent.

När det gäller narkotikasituationen i Sverige konstaterar regeringen att denna är allvarlig. Särskilt allvarlig förefaller utvecklingen vara när det gäller vissa narkotikapreparat. Under år 1999 beslagtogs en i förhållande till föregående år mycket stor mängd kokain. Större delen av denna mängd var att hänföra till tre stora beslag som sammanlagt omfattade nästan 400 kilo kokain. Under år 2000 beslagtogs sammanlagt drygt 50 kilo kokain, att jämföra med år 1999 då drygt 418 kilo kokain beslagtogs. Bortsett från år 1999 är mängden beslagtagen kokain under år 2000 den största sedan 1992 då knappt 61 kilo beslagtogs. Antalet beslag av kokain har ständigt stigit under de senaste tio åren. Under år 2000 gjordes sammanlagt 405 beslag mot 335 beslag under år 1999 och 172

beslag under år 1998. Beträffande heroin har mängden beslagtagna narkotika sjunkit under år 2000 i jämförelse med under åren 1999 och 1998. Under år 2000 beslagtogs sammanlagt knappt 30 kilo heroin mot knappt 64 kilo under år 1999 och nästan 71 kilo året dessförinnan. Under innevarande år uppdagades flera stora kriminella organisationer inom heroinhanteringen och de kvarvarande organisationerna förmodas ha ändrat sina smugglingsmetoder. Trots detta är antalet beslag av heroin under år 2000 högre än under år 1999 och ligger på nästan samma nivå som under år 1998. Mängden beslag under dessa tre år är betydligt högre än åren dessförinnan. Under år 2000 har mängden beslagtagna ecstasypreparat ökat till drygt 184 000 mot drygt 73 000 under år 1999. Beslagtagna mängd cannabis och amfetamin under år 2000 är ungefärligen densamma som under år 1999.

I likhet med de senaste årens skrivelser konstaterar således regeringen att läget på narkotikaområdet är djupt oroande och att hemlig teleavlyssning kommit till användning i ett stort antal utredningar av sådana brott.

Vidare har en relativt omfattande avlyssning skett på grund av misstankar om bl.a. mord, grovt rån och grov mordbrand. Det kan konstateras att hemlig teleavlyssning även under år 2000 har varit framgångsrik och haft betydelse för den brottsbeivrande verksamheten. Det kan därför inte komma i fråga att avstå från hemlig teleavlyssning i kampen mot narkotikabrottslighet och annan grov brottslighet.

Gärningar begås oftare över gränserna och modern teknik används i stor utsträckning av brottslingar i samband med deras brottsliga verksamhet. Frågor som tidigare har kunnat lösas på nationell nivå genom nationella tvångsmedel kräver numera i stor utsträckning internationellt samarbete. Inom EU har under våren 2000 en konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan EU:s medlemsstater antagits. I konventionen finns för första gången frågan om internationell avlyssning av telemeddelanden behandlad. Texten är teknikneutral och omfattar inte bara avlyssning av telefonsamtal utan skall tolkas i sin vidaste bemärkelse. När konventionen har trätt i kraft kommer det att finnas goda möjligheter att i svenska förundersökningar använda sig av teleavlyssning inom EU. Frågan om avlyssning av telemeddelanden, särskilt rörande datorrelaterad brottslighet, tas även upp i Europarådets konvention mot IT-relaterad brottslighet som slutförhandlades i våras. Konventionen syftar till att underlätta effektiva åtgärder mot brott som begås genom gränsöverskridande nätverk.

Även hemlig teleövervakning har i första hand använts vid förundersökningar rörande narkotikabrott. Antalet tillstånd har ökat kraftigt sedan 1996. Det kan, som påpekats i tidigare skrivelser, till stor del förklaras med att praxis utvecklats dithän att ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning nästan alltid kombineras med en ansökan om tillstånd till hemlig teleövervakning. En orsak till det kan vara att användandet av andra kommunikationssätt, t.ex. kommunikation via dator och fax, ökat. Detta har inneburit att information om ett telemeddelande fått allt större betydelse och utgör ett viktigt komplement till teleavlyssning vid utredning av brott.

När det gäller tvångsmedlet hemlig kameraövervakning har användningen av detta stigit under år 2000. Den hemliga

kameraövervakningen har visat sig vara ett värdefullt och personalbesparande komplement i polisens spaningsarbete. Spaning har kunnat utföras i situationer där det annars inte skulle ha varit möjligt. Enligt vad som redovisats har den hemliga kameraövervakningen genomförts med hänsyn tagen till för övervakningen ovidkommande personers integritet.

Vid all tvångsmedelsanvändning måste en avvägning ske mellan vilken nytta denna kan föra med sig och vilken grad av intrång i den enskildes personliga integritet som kan accepteras. När det gäller integritetsfrågor har regeringen tidigare aviserat att en parlamentarisk utredning med uppgift att kartlägga, analysera och utvärdera sådan lagstiftning som berör den enskildes integritet skall tillsättas. Tillsättningen av utredningen har av olika skäl fördröjts något men ett regeringsbeslut i saken är att vänta inom kort.

Vidare innehåller lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m. förslag till bestämmelser om införande av s.k. offentliga ombud. Dessa ombud föreslås bli åklagarens motpart vid förhandlingar inför domstol rörande bl.a. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning och en av deras uppgifter föreslås bli att särskilt framhålla integritetsskyddsaspekterna i dessa ärenden. Lagrådet framhöll vid sin behandling av remissen särskilt vikten av att frågan om användning av överskottsinformation löses så att rättssäkerhetsgarantierna förstärks, något som också får betydelse för nu aktuella tvångsmedel. Förslaget bereds nu vidare inom Justitiedepartementet.

Avslutningsvis konstaterar regeringen att samtliga ovan nämnda tvångsmedel har visat sig vara värdefulla hjälpmedel i kampen mot den grova, många gånger organiserade, brottsligheten. Samtidigt är det mycket viktigt att noga följa utvecklingen när det gäller såväl hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning som hemlig kameraövervakning. Den årliga redovisningen från Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen ger en värdefull inblick i hur reglerna tillämpas och i de förändringar som skett i förhållande till tidigare år. Samtidigt bygger redovisningen delvis på uppgifter som kan vara svåra att bedöma. Som exempel kan nämnas frågan om ett meddelat tillstånd haft betydelse för förundersökningen eller inte. Denna bedömning görs i nuläget av respektive polismyndighet utan stöd av enhetliga riktlinjer. Regeringen avser att genom en dialog med myndigheterna undersöka om redovisningen kan förbättras i syfte att stärka förutsättningarna för den parlamentariska granskningen. Regeringen avser att återkomma till denna fråga i ett lämpligt sammanhang.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 november 2001

Närvarande: statsråden Hjelm-Wallén, ordförande, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: Thomas Bodström

Regeringen beslutar proposition skrivelsen 2001/02:52 Hemlig
teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning
vid förundersökning i brottmål under 2000