

Regeringens skrivelse

2002/03:23

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och
hemlig kameraövervakning vid förundersökning i
brottmål under år 2001

Skr.
2002/03:23

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 28 november 2002

Göran Persson

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 2001.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.....	3
2.1	Allmänt.....	3
2.2	Hemlig teleavlyssning.....	4
2.3	Hemlig teleövervakning.....	4
2.4	Hemlig kameraövervakning.....	4
3	Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens redovisning.....	5
3.1	Tillämpningen av hemlig teleavlyssning.....	5
3.2	Tillämpningen av hemlig teleövervakning.....	7
3.3	Tillämpningen av hemlig kameraövervakning.....	9
4	Slutsatser.....	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 november 2002	13

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 skulle lämnas (prop. 1995/96:85 s. 37).

Regeringen lämnade den 29 november 2001 en redogörelse till riksdagen för tillämpningen under år 2000 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt av bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning (skr. 2001/02:52). Skrivelsen behandlades av riksdagen under våren 2002 (bet. 2001/02:JuU18).

Regeringen lämnar nu motsvarande redogörelse för år 2001. Den bygger i huvudsak på uppgifter som Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen gemensamt har lämnat i en skrivelse till regeringen den 28 augusti 2002.

2 Reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

2.1 Allmänt

Bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som tvångsmedel vid utredning 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 utredning 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 tre allmänna principer gälla. 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 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. En tvångsåtgärd skall alltså i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet 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 telemeddelanden 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, senast till utgången av år 2004 (prop. 2001/02:17, bet. 2001/02:JuU3, rskr. 2001/02:45, SFS 2002:16).

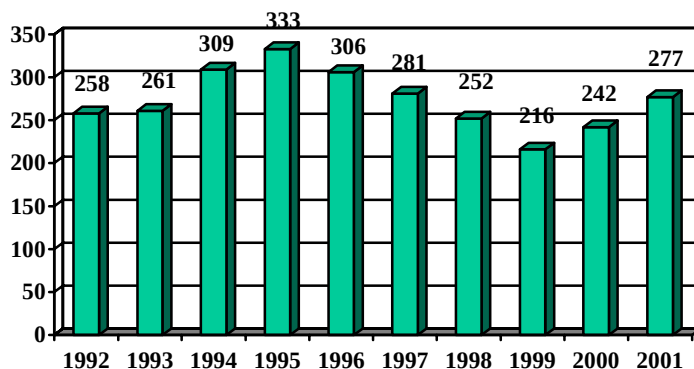
Skr. 2002/03:23

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 under år 2001 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt av bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning. Redovisningen visar att domstol under år 2001, när det gäller förundersökning avseende grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling, har meddelat 277 tillstånd att i hemlighet lyssna av kommunikation till eller från teledresser som har innehafts eller använts av misstänkta personer. Som jämförelse anges nedan i diagramform antalet redovisade fall de senaste tio åren.

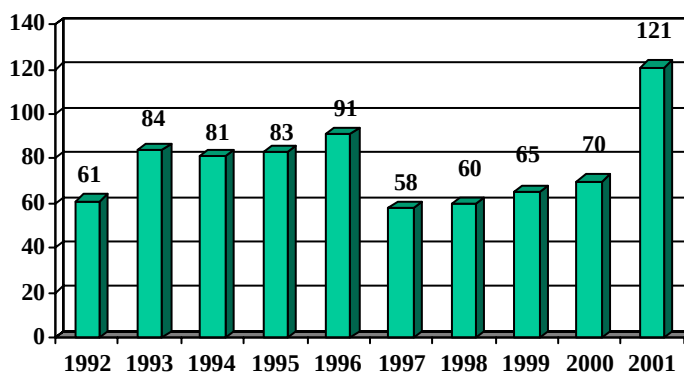
Hemlig teleavlyssning, narkotikarelaterad brottslighet



När det gäller andra grova brott har hemlig teleavlyssning använts i 121 fall under år 2001. Det har i flertalet fall varit fråga om förundersökningar rörande mord, människorov, grovt rån, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse samt försök och förberedelse till mord och grovt rån. I enstaka fall har förundersökningen rört försök till dråp, grovt koppleri, mordbrand och förberedelse till grov penningförfalskning. Ökningen av antalet tillstånd under år 2001 är hänförlig till en ökad användning av teleavlyssning i utredningar rörande mord och grovt rån. I följande diagram redovisas antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning avseende andra grova brott än grovt narkotikabrott

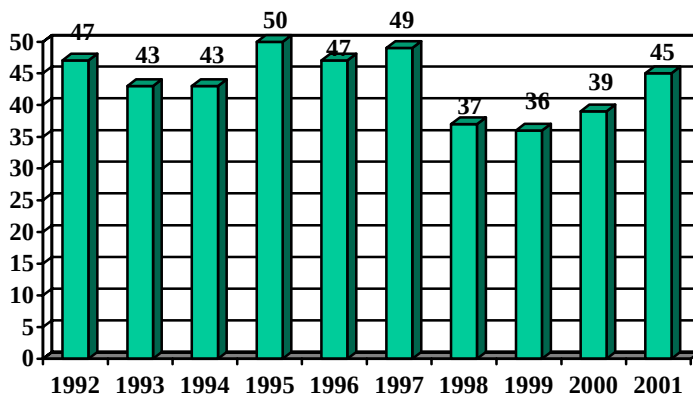
och varusmuggling av narkotika (grovt brott) respektive grov Skr. 2002/03:23
narkotikasmuggling under de senaste tio åren.

Hemlig teleavlyssning, övriga brott



I nästa diagram anges den genomsnittliga avlyssningstiden för samtliga brottstyper under den senaste tioårsperioden. Siffrorna är avrundade till antal hela dagar.

Genomsnittlig avlyssningstid (i dagar)



Vid en jämförelse med tidigare år måste en viss försiktighet iakttagas. 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 åren 1998-2001 har dock samma beräkningsgrund använts, dvs. tidsåtgången per tillstånd.

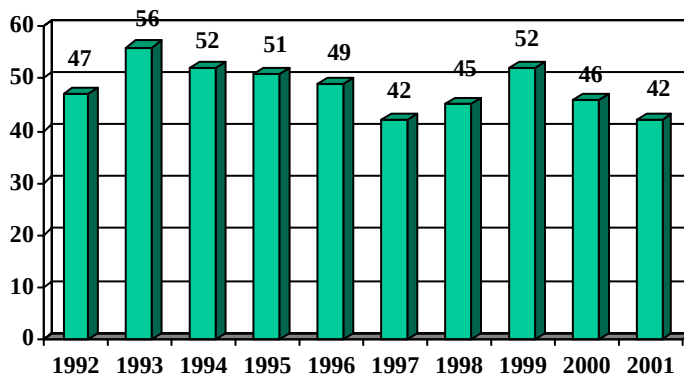
Avlyssningstiderna varierar kraftigt. Under år 2001 var den kortaste tiden för avlyssningen 1 dag och den längsta 10 månader och 15 dagar. I enstaka fall där tillstånd till hemlig teleavlyssning meddelats kunde någon avlyssning inte genomföras på grund av tekniska problem.

Avlyssningen har haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte – dvs. misstanken har bekräftats genom avlyssningen – i 42 procent av fallen under år 2001. Den har inte gett något resultat i drygt 12 procent av fallen och i knappt 46 procent av fallen har avlyssningen avbrutits med kvarstående misstanke. I det följande diagrammet anges

för de senaste tio åren i vilken omfattning avlyssningen haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte. Siffrorna är avrundade till heltal.

Skr. 2002/03:23

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



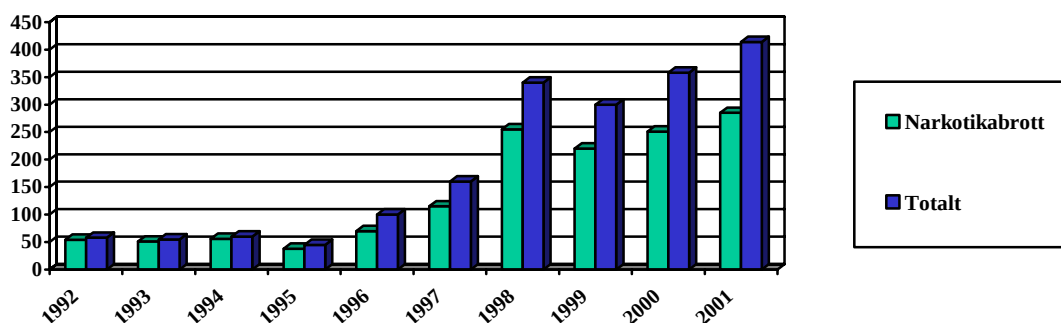
Som framgår av diagrammet är andelen fall där avlyssningen haft betydelse relativt konstant.

Under år 2001 har det förekommit sex fall där en ansökan om hemlig teleavlyssning lämnats utan bifall av domstol.

3.2 Tillämpningen av hemlig teleövervakning

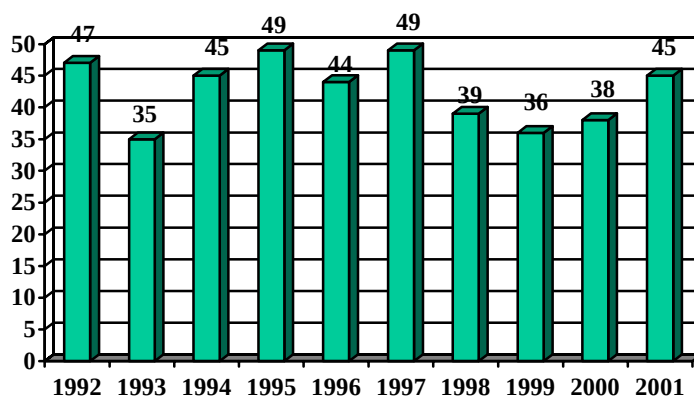
Av Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens redovisning framgår att det under år 2001 lämnades tillstånd till hemlig teleövervakning i 414 fall. Av redovisningen framgår att i så gott som samtliga fall där hemlig teleavlyssning beviljats har även tillstånd till hemlig teleövervakning meddelats. Av meddelade tillstånd till hemlig teleövervakning avsåg 285 fall grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling. När det gäller andra grova brott har hemlig teleövervakning liksom hemlig teleavlyssning (jmf avsnitt 3.1) främst använts vid förundersökningar rörande mord, människorov, grovt rån, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse samt försök och förberedelse till mord och grovt rån. I enstaka fall har förundersökningen rört försök till dråp, grovt koppleri, mordbrand och förberedelse till grov penningförfalskning. I övrigt har hemlig teleövervakning använts i enstaka fall rörande grov misshandel, olaga frihetsberövande, grov stöld, rån, grovt bokföringsbrott, övergrepp i rättssak och grovt försvårande av skattekontroll. I sex fall har tillstånd till hemlig teleövervakning meddelats efter framställning från Ekobrottsmyndigheten. Dessa fall avsåg grovt häleri, grovt penninghäleri, grov oredlighet mot borgenärer, grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott. Som en jämförelse anges i följande diagram antalet tillstånd för varje år sedan 1992.

Hemlig teleövervakning



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

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



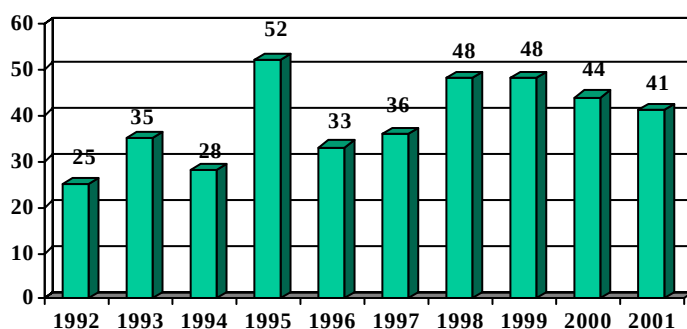
Genomsnittlig övervakningstid (i dagar)

Av samma skäl som angetts i fråga om hemlig teleavlyssning kan en säker jämförelse med tidigare år inte göras.

Liksom vid hemlig teleavlyssning varierar övervakningstiderna kraftigt. Under år 2001 var den kortaste tiden för övervakningen 1 dag och den längsta 10 månader och 15 dagar.

Av intresse är också vilken betydelse övervakningen har haft för förundersökningen beträffande den misstänkte. Under år 2001 hade övervakningen betydelse i drygt 41 procent av fallen. Den har inte gett något resultat i knappt 12 procent av fallen och den har avbrutits med kvarstående misstanke i drygt 46 procent av fallen. I det följande diagrammet anges för varje år sedan 1992 i vilken omfattning övervakningen haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte. Siffrorna är avrundade till heltal.

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

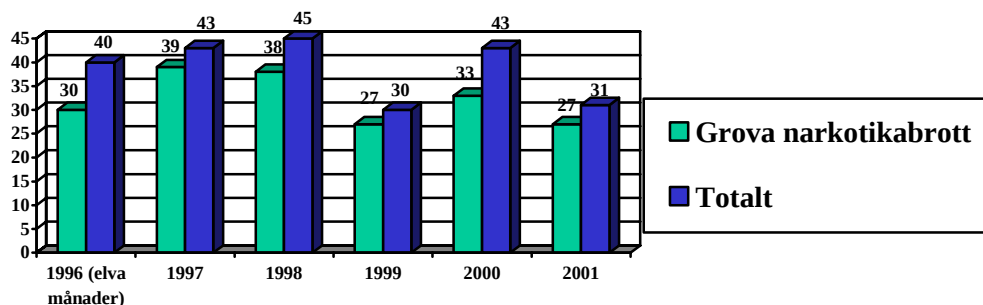


Under 2001 har domstol i sex fall lämnat en ansökan om tillstånd till hemlig teleövervakning utan bifall. I samtliga dessa fall har domstol i samma ärende lämnat en ansökan om tillstånd till hemlig teleavlyssning utan bifall (jfr avsnitt 3.1).

3.3 Tillämpningen av hemlig kameraövervakning

Av Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens redovisning framgår att det under år 2001 lämnades tillstånd till hemlig kameraövervakning i 31 fall. Av dessa avsåg 27 grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling. Övriga, enstaka, fall avsåg mord alternativt människorov, grovt koppleri och förberedelse till grov penningförfalskning.

Hemlig kameraövervakning

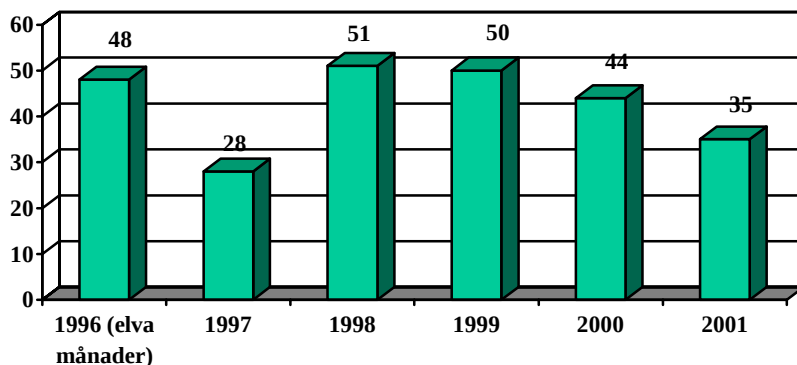


Den genomsnittliga tiden för hemlig kameraövervakning år 2001 var drygt 34 dagar. Motsvarande siffror för 1999 och 2000 var 32 respektive 27 dagar. Även här får jämförelser göras med viss försiktighet. Tiden varierade i de enskilda fallen år 2001 från 8 dagar till 4 månader och 7 dagar.

Den hemliga kameraövervakningen har haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte i drygt 35 procent av fallen. I drygt 6 procent av fallen har övervakningen inte gett något resultat och i drygt 58 procent av fallen har åtgärden avbrutits med kvarstående brottsmisstanke. Av diagrammet nedan framgår i vilken

omfattning övervakningen haft betydelse för förundersökningen Skr. 2002/03:23
beträffande den 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 vid 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 är alltså 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 till dess lägsta antal, eller från 333 till 216 meddelade tillstånd. Antalet har därefter åter stigit och var under år 2001 277.

Den totala andelen fall av hemlig teleavlyssning där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen har varit relativt konstant under de senaste tio åren. Andelen har varierat mellan 42 och 56 procent.

Narkotikasituationen i Sverige är alltså allvarlig. Mängden tillgänglig illegal narkotika är omfattande. Undersökningar visar att allt fler personer, främst ungdomar, prövar narkotika. En anledning till ökningen bedöms vara den ökade tillgången på narkotika. Antalet tunga missbrukare stiger stadigt och var vid den senaste beräkningen uppe i mellan 24 500 och 28 500. Utvecklingen är särskilt allvarlig när det gäller vissa narkotikapreparat. Beträffande amfetamin har såväl antalet beslag som den beslagtagna mängden ökat markant. Under år 2001 beslagtogs en i förhållande till föregående år mycket stor mängd amfetamin, 231 kg. Motsvarande siffra för år 2000 var knappt 105 kg. Mängden beslagtagna amfetamin är den näst största under den senaste tioårsperioden. Även beträffande cannabispreparat och ecstasy har

antalet beslag ökat, vilket tyder på en stor tillgång. Den beslagtagna mängden cannabispreparat och ecstasy har visserligen minskat, men det bedöms bero på att några större beslag av dessa preparat inte har gjorts under året. När det gäller heroin har den beslagtagna mängden ökat något sedan föregående period, medan antalet beslag är ungefär detsamma.

I likhet med de senaste åren kan således regeringen konstatera 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 annan grov brottslighet, bl.a. mord, grovt rån och grov mordbrand.

Det kan konstateras att användningen av hemlig teleavlyssning även under år 2001 har varit framgångsrik och haft betydelse för den brottsutredande verksamheten.

Brottsligheten är allt oftare gränsöverskridande och modern teknik används i stor utsträckning av brottslingar i samband med deras brottsliga verksamhet. Frågor som tidigare har kunnat lösas på nationell nivå kräver numera i stor utsträckning internationellt samarbete. Som angavs i förra årets skrivelse har inom EU antagits en konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan EU:s medlemsstater. I konventionen finns för första gången frågan om internationell avlyssning av telemeddelanden behandlad. När konventionen har trätt i kraft kommer det att finnas goda möjligheter att i svenska förundersökningar använda sig av teleavlyssning inom EU. Förslag till de lagändringar som krävs för att tillträda konventionen utarbetas för närvarande inom Justitiedepartementet. Redan nu kan dock svenska myndigheter med stöd av lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål biträda utländska myndigheter med användning av hemliga tvångsmedel.

Frågan om avlyssning av telemeddelanden, särskilt rörande datorrelaterad brottslighet, tas även upp i Europarådets konvention mot IT-relaterad brottslighet. Konventionen syftar till att underlätta effektiva åtgärder mot brott som begås genom gränsöverskridande nätverk. Arbetet med att ta fram förslag till de lagändringar som krävs för att tillträda konventionen har påbörjats inom Justitiedepartementet.

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 av att praxis utvecklats dithän att ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning regelmässigt kombineras med en ansökan om tillstånd till hemlig teleövervakning. En orsak till det är att teknisk information om telemeddelanden får allt större betydelse och utgör ett viktigt komplement till teleavlyssning vid utredning av brott.

När det gäller tvångsmedlet hemlig kameraövervakning har användningen av detta minskat under år 2001. Den hemliga kameraövervakningen har trots den minskade användningen 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 graden av intrång i den enskildes personliga integritet. När det gäller integritetsfrågor har regeringen tidigare aviserat att en parlamentarisk kommitté skall tillsättas med uppgift att kartlägga, analysera och utvärdera sådan lagstiftning som berör den enskildes integritet. Tillsättningen av kommittén har av olika skäl fördröjts.

Som angavs i förra årets skrivelse bereds inom Justitiedepartementet ett förslag 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 skulle vara att bevaka integritetsskyddsaspekterna i dessa ärenden.

Vid användning av hemliga tvångsmedel kommer det ibland fram uppgifter som inte har samband med det brott som legat till grund för tvångsmedelsbeslutet. I vad mån sådan så kallad överskottsinformation får utnyttjas är inte generellt reglerad i lag. En utredare har fått i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utarbeta ett förslag till reglering av användningen av överskottsinformation.

Avslutningsvis konstaterar regeringen att de ovan nämnda tvångsmedlen 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. Som regeringen konstaterade i förra årets skrivelse bygger redovisningen dock delvis på uppgifter som kan vara svåra att bedöma. Regeringen har därför inlett en dialog med myndigheterna för att undersöka om redovisningen kan förbättras i syfte att skapa bättre förutsättningarna för den parlamentariska granskningen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 november 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Lindh, Sahlin, Östros, Messing, Engqvist, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson H., Lund, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar skrivelse 2002/03:23 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2001.