



## Hemlig teleavlyssning, m.m.

---

### Sammanfattning

I detta ärende behandlar utskottet regeringens skrivelse 2005/06:53 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2004. I ärendet behandlar utskottet också fyra motioner som har väckts med anledning av skrivelsen samt en motion från den allmänna motionstiden hösten 2005.

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna. Utskottet föreslår vidare att riksdagen gör ett tillkännagivande om redovisningens innehåll. Utskottet avstyrker övriga motionsyrkanden.

I ärendet finns tre reservationer (s, m, fp, kd, v, c, mp).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Utskottets överväganden .....	4
Skrivelsen .....	4
Redovisningens innehåll .....	5
Offentliga ombud .....	7
Stärkt parlamentarisk kontroll .....	7
Hemlig teleövervakning .....	8
Reservationer .....	10
1. Redovisningens innehåll, punkt 2 (s) .....	10
2. Offentliga ombud, punkt 3 (v, c, mp) .....	10
3. Stärkt parlamentarisk kontroll, punkt 4 (m, fp, kd, c, mp) .....	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	12
Motioner väckta med anledning av skr. 2005/06:53 .....	12
Motion från allmänna motionstiden hösten 2005 .....	12

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Regeringens skrivelse

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2005/06:53 till handlingarna.

## 2. Redovisningens innehåll

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om redovisningens innehåll. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Ju12 yrkande 1, 2005/06:Ju13 yrkande 2 och 2005/06:Ju14.

*Reservation 1 (s)*

## 3. Offentliga ombud

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Ju12 yrkande 2 och 2005/06:Ju15 yrkande 3.

*Reservation 2 (v, c, mp)*

## 4. Stärkt parlamentarisk kontroll

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Ju13 yrkande 1 och 2005/06:Ju15 yrkande 4.

*Reservation 3 (m, fp, kd, c, mp)*

## 5. Hemlig teleövervakning

Riksdagen avslår motion 2005/06:Ju370.

Stockholm den 14 februari 2006

På justitieutskottets vägnar

*Britta Lejon*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Britta Lejon (s), Rolf Olsson (v), Margareta Persson (s), Beatrice Ask (m), Göran Norlander (s), Torkild Strandberg (fp), Johan Linander (c), Joe Frans (s), Cecilia Magnusson (m), Kerstin Andersson (s), Leif Björnlod (mp), Christer Erlandsson (s), Hillevi Engström (m), Karin Granbom (fp), Christer Engelhardt (s), Olle Sandahl (kd) och Ameer Sachet (s).

## Utskottets överväganden

### Utskottets förslag i korthet

I regeringens skrivelse redogörs för tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt för tillämpningen av bestämmelserna i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning under år 2004. Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna. Utskottet föreslår vidare att riksdagen dels bifaller tre motionsyrkanden som rör redovisningens innehåll, dels avslår sammanlagt fem motionsyrkanden som rör offentliga ombud, stärkt parlamentarisk kontroll samt hemlig teleövervakning.

Jämför reservationerna 1 (s), 2 (v, c, mp) och 3 (m, fp, kd, c, mp).

### Skrivelsen

I skrivelsen redovisar regeringen antalet meddelade tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, den genomsnittliga avlyssnings- respektive övervakningstiden samt andelen fall där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen. Skrivelsen omfattar dock inte användningen av dessa tvångsmedel i ärenden som handläggs av Säkerhetspolisen.

Skrivelsen bygger i huvudsak på uppgifter som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamt lämnade i en skrivelse till regeringen den 9 september 2005 (dnr Ju2005/7652/Å).

Av skrivelsen framgår att det under år 2004 lämnades tillstånd till hemlig teleavlyssning i 714 fall. Tillstånd till hemlig teleövervakning lämnades i 753 fall under samma år. Antalet meddelade tillstånd var för båda dessa tvångsmedel de högsta under den senaste tioårsperioden. Tillstånd till hemlig kameraövervakning lämnades i 29 fall år 2004, vilket var en viss ökning i jämförelse med föregående år.

Ökningen av antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning under år 2004, liksom ökningen under år 2003, anges till stor del bero på att polisen har fått bättre tekniska möjligheter till avlyssning. Ökningen av antalet tillstånd till hemlig teleövervakning förklaras till stor del med att ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning regelmässigt kombineras med en ansökan om tillstånd till hemlig teleövervakning.

Tvångsmedlen användes, i likhet med tidigare år, främst vid förundersökningar där det fanns misstanke om organiserad eller annars omfattande narkotikabrottslighet. Huvudsyftet var att avslöja den mer omfattande narkotikasmugglingen till Sverige och försäljningen av narkotika inom landet. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning användes också i ett

relativt stort antal fall av misstankar om annan grov brottslighet, bl.a. mord och grovt rån. Även hemlig kameraövervakning användes vid misstankar om annan allvarlig brottslighet, bl.a. människohandel för sexuella ändamål och grovt koppleri.

Avlyssnings- respektive övervakningstiden vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning varierade kraftigt. Under år 2004 var den kortaste tiden en dag och den längsta cirka nio månader för båda tvångsmedlen. Den genomsnittliga avlyssnings- respektive övervakningstiden uppgick till 40 respektive 39 dagar, vilket ligger i nivå med senare års tidsåtgång per tillstånd. Övervakningstiden vid hemlig kameraövervakning varierade även den relativt kraftigt i de enskilda fallen, från en dag till drygt två månader år 2004. Den genomsnittliga tiden för hemlig kameraövervakning uppgick till drygt 22 dagar, vilket var något lägre än motsvarande tider för de senaste åren.

Andelen fall där hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning var av betydelse för den aktuella förundersökningen var för respektive tvångsmedel något över 50 %, vilket ligger i nivå med föregående år. Andelen fall där de båda tvångsmedlen har haft betydelse för förundersökningen har under senare år varit relativt konstant. Andelen fall där hemlig kameraövervakning var av betydelse för förundersökningen ökade under år 2004 i förhållande till år 2003, från drygt 39 % till drygt 48 %.

Att hemlig teleavlyssning respektive hemlig teleövervakning har haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte innebär enligt skrivelsen 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. I vissa fall där åtgärden inte gett något resultat i fråga om den misstänkte har ingripande kunnat ske mot andra än den misstänkte. I andra fall har åtgärden inte kunnat ske i önskad omfattning på grund av t.ex. tekniska problem. Noteras bör att åtgärden, även i de fall då den inte har redovisats ha haft någon betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte, ändå kan ha haft betydelse i annat avseende, t.ex. på så sätt att den misstänkte har kunnat avföras från utredningen.

Regeringen konstaterar sammanfattningsvis att de angivna tvångsmedlen har visat sig vara värdefulla hjälpmedel i kampen mot den grova, många gånger organiserade, brottsligheten.

Utskottet har inte något att erinra mot vad som framkommit genom redovisningen utan föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

### **Redovisningens innehåll**

I motionerna Ju12 (v), Ju13 (c) och Ju14 (fp) begärs att regeringen skall se till att redovisningen i den årliga skrivelsen förbättras.

Utskottet har tidigare behandlat liknande motionsyrkanden om redovisningen i regeringens skrivelse om hemlig teleavlysning m.m., senast i samband med föregående års skrivelse (bet. 2004/05:JuU21 s. 4). Utskottet kunde i det sammanhanget konstatera att det då alltjämt pågick ett arbete med att förbättra redovisningens innehåll. Detta arbete borde enligt utskottet inte föregripas.

I årets skrivelse framhåller regeringen att den årliga redovisningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen är ett viktigt underlag för att kunna bedöma hur reglerna tillämpas och vilka förändringar som har skett i förhållande till tidigare år. Regeringen framhåller vidare att under de senaste åren har det från olika håll framhållits att den årliga redovisningen till riksdagen borde förbättras i vissa avseenden. En dialog har förts med myndigheterna i syfte att uppnå sådana förbättringar. För att åstadkomma en tydligare redovisning av hur tvångsmedlen har använts och resultatet av användningen har vissa förändringar gjorts i år.

I juni 2005 beslutade chefen för Justitiedepartementet att uppdra åt en sakkunnig person att utreda och presentera förslag på hur den parlamentariska kontrollen när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel lämpligen kan förstärkas. Förslaget skulle även omfatta användningen av hemliga tvångsmedel i ärenden som initieras eller handläggs av Säkerhetspolisen. Utredaren överlämnade i november 2005 promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) till justitieministern. Utredaren har föreslagit att en särskild nämnd, Tvångsmedelnämnden, med uppgift att granska myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel m.m., inrättas under regeringen. Utskottet går närmare in på förslaget nedan. Promemorian är remitterad och regeringen kommer under våren 2006 att ta ställning till förslaget.

Regeringens årliga redovisning syftar till att ge riksdagen ett underlag för fullgörandet av den parlamentariska kontrollen över tillämpningen av de aktuella tvångsmedlen. Redovisningen bör även ha en sådan utförlighet och kvalitet att den kan ligga till grund för framtida överväganden av riksdagen.

Mot bakgrund av de mycket stränga rekvisit som måste vara uppfyllda för att domstol skall tillåta att respektive tvångsmedel används anser utskottet att en fylligare redovisning av åtgärdernas resultat bör kunna erhållas. Viktiga upplysningar som i hur många fall berörda förundersökningar leder till fällande dom och i vilken mån brottsrubriceringen vid tillståndsgivning och dom överensstämmer måste framgå av regeringens redovisning. Även vad som avses med antalet fall där "åtgärden har haft betydelse för förundersökningen" måste preciseras. Därtill bör en analys presenteras av den låga andelen avslag på ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlysning och hemlig teleövervakning.

Utskottet anser att det i och för sig är positivt med regeringens arbete för att förbättra redovisningen. Detta arbete har dock pågått i flera år utan att någon nämnvärd förbättring av redovisningen skett. En tydlig och snar förändring av redovisningens innehåll är nödvändig för att riksdagen skall kunna utföra sin granskningsuppgift. Regeringen bör därför utforma den årliga redovisningen i enlighet med vad utskottet har anfört. Utskottet föreslår att motion Ju14 och motionerna Ju12 och Ju13 i nu behandlade delar bifalls.

### **Offentliga ombud**

I motionerna Ju12 (v) och Ju15 (mp) begärs att möjligheterna för offentliga ombud att utöva sina uppdrag förbättras. Motionärerna anför bl.a. att kritik har riktats mot att de offentliga ombuden i praktiken inte får tillräckligt med tid för att förbereda sig inför förhandlingarna och att åklagarens underlag anses vara bristfälliga.

Den 1 oktober 2004 infördes ett system med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det offentliga ombudet har i det enskilda ärendet till uppgift att bevaka enskildas integritetsintressen. Det offentliga ombudet skall 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 (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14).

Justitieministern anförde i december 2005, som svar på en riksdagsfråga (2005/06:516) där liknande kritik framfördes som i de nu aktuella motionerna, att han avsåg att noga följa upp reformen med offentliga ombud och vid behov vidta åtgärder.

Utskottet kan konstatera att systemet med offentliga ombud infördes så sent som i oktober 2004 och att justitieministern har framhållit att reformen skall följas upp. Det saknas anledning för riksdagen att göra några uttalanden i frågan, varför motionerna Ju12 och Ju15 i nu behandlade delar bör avslås.

### **Stärkt parlamentarisk kontroll**

I motionerna Ju13 (c) och Ju15 (mp) anförts att den parlamentariska kontrollen vid användningen av hemliga tvångsmedel bör stärkas.

Regeringen anför i skrivelsen att det inom Justitiedepartementet bereds flera förslag, bl.a. förslag om hemlig rumsavlyssning (buggning), som medför att den parlamentariska kontrollen över användningen av hemliga tvångsmedel behöver förstärkas. Som har angetts ovan har en utredare i november 2005 överlämnat promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) till justitieministern. Utredaren har föreslagit att en särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, med uppgift att granska myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel m.m., inrättas under regeringen. Nämndens granskningsarbete, som

enligt förslaget skall omfatta författningsreglerad användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och överskottsinformation, skall resultera i allmänna omdömen om hur de hemliga tvångsmedlen har använts och hur författningarna har efterlevts. Nämnden skall vidare enligt förslaget ha till uppgift att peka på eventuella brister i lagstiftningen på området. Med hänsyn till de uppgifter som nämnden avses få bör enligt promemorian det parlamentariska inslaget i nämnden vara bredare än det är vid Registernämnden, i vilken två av sex ledamöter har parlamentarisk anknytning. Resultatet av granskningsarbetet skall redovisas skriftligen för regeringen minst en gång per år, och i redovisningen bör finnas bl.a. uppgifter motsvarande dem som i dag lämnas till riksdagen.

Utskottet kan konstatera att det pågår ett beredningsarbete inom Justitiedepartementet som syftar till att stärka den parlamentariska kontrollen över användningen av hemliga tvångsmedel. Detta arbete bör inte föregripas. Utskottet föreslår att motionerna Ju13 och Ju15 i nu behandlade delar avslås.

### **Hemlig teleövervakning**

I motion Ju370 (kd) begärs att tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning utvidgas så att tvångsmedlet även kan tillämpas för att utreda vissa fall av ofredande genom e-post eller sms.

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som befordras eller har befordrats 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 som gäller brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) samt brott enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Från och med den 1 oktober 2004 får teleövervakning också användas vid förundersökning om barnpornografibrott och dataintrång. Tillstånd till hemlig teleövervakning får meddelas redan vid försök, förberedelse eller stämpling till angivna brott, om sådana gärningar är belagda med straff (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14). I övrigt gäller motsvarande regler som för hemlig teleavlyssning.

För ofredande föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan, vilket innebär att hemlig teleövervakning inte kan tillämpas vid utredning av sådana brott.

Det nyss nämnda lagstiftningsärendet resulterade även i utvidgade möjligheter till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning i fall då minimistraffet inte uppgår till fängelse i minst två år, om det enskilda brottets straffvärde kan antas överstiga två års fängelse (straffvärdeventil). Regeringen hade i lagrådsremissen föreslagit att en straffvärdeventil skulle införas även för hemlig teleövervakning av innebörd att sådan övervakning skulle få användas även vid utredning av andra än vissa utpekade brottsty-



per, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde är fängelse i minst sex månader. Lagrådet pekade vid sin granskning av förslaget på att införande av en straffvärdeventil för hemlig teleövervakning skulle innebära att hemlig teleövervakning skulle komma att användas som tvångsmedel vid många brott som kan leda till en icke frihetsberövande påföljd.

Regeringen uttalade i propositionen (prop. 2002/03:74 s. 35 f.) bl.a. att det kan vara av intresse att ta del av de teleadresser mellan vilka meddelanden har utväxlats t.ex. vid olaga hot eller ofredande som begås genom teledelanden men att det under de angivna brottsbeteckningarna ryms ett stort antal fall som är av en sådan karaktär att det inte bör komma i fråga att använda hemliga tvångsmedel. Regeringen lade därför inte fram något förslag i den delen men uttalade att den avsåg att noga följa utvecklingen och vid behov skulle återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

Utskottet kan konstatera att regeringen har uttalat att den avser att följa utvecklingen när det gäller frågan om det finns skäl att utvidga tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning i den riktning som efterfrågas i motionen. Utskottet, som inte ser behov av något uttalande av riksdagen i frågan, avstyrker motion Ju370.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### **1. Redovisningens innehåll, punkt 2 (s)**

av Britta Lejon (s), Margareta Persson (s), Göran Norlander (s), Joe Frans (s), Kerstin Andersson (s), Christer Erlandsson (s), Christer Engelhardt (s) och Ameer Sachet (s).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Ju12 yrkande 1, 2005/06:Ju13 yrkande 2 och 2005/06:Ju14.

#### *Ställningstagande*

Vi kan konstatera att det arbete med utveckling av redovisningens innehåll som har ägt rum inom Justitiedepartementet har medfört successiva förbättringar i regeringens årliga skrivelse. Bland annat innehåller årets skrivelse en mer utförlig redogörelse än tidigare om i vilken utsträckning tvångsmedlen har haft betydelse för förundersökningen i de nu aktuella fallen. För närvarande övervägs frågan om formerna för den framtida parlamentariska kontrollen över användningen av hemliga tvångsmedel inom ramen för beredningen av promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll. Detta arbete bör inte föregripas. Vi föreslår att motion Ju14 och motionerna Ju12 och Ju13 i nu behandlade delar avslås.

### **2. Offentliga ombud, punkt 3 (v, c, mp)**

av Rolf Olsson (v), Johan Linander (c) och Leif Björnlod (mp).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om offentliga ombud. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Ju12 yrkande 2 och 2005/06:Ju15 yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Från flera håll finns kritik mot hur ordningen med offentliga ombud fungerar. Kritiken består bl.a. i att ombudet företräder allmänintresset och inte den mot vilken hemliga tvångsmedel skall användas. Den består också i att ombuden kallas till förhandlingar med kort varsel och på sittande möte tvingas sätta sig in i det enskilda fallet på grund av att åklagarens underlag inte sänds ut i förväg. Förhandlingarna och åklagarens underlag har också ansetts vara bristfälliga och hastiga. Detta står alltså i klar motsättning till vad som i regeringens skrivelse står om att Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens förklaring till att så få fall överklagas är att underlaget som ligger till grund för domstolarnas prövning håller en hög kvalitet.

Ett antal offentliga ombud har nu dessutom lämnat sina uppdrag, vilket sägs bero på att de antingen har haft för lite brottmåls erfarenhet eller för mycket. Det senare har ansetts leda till risk för jävssituationer.

Regeringen bör ges i uppdrag att förbättra möjligheterna för offentliga ombud att fullgöra sina uppdrag.

### **3. Stärkt parlamentarisk kontroll, punkt 4 (m, fp, kd, c, mp)**

av Beatrice Ask (m), Torkild Strandberg (fp), Johan Linander (c), Cecilia Magnusson (m), Leif Björnlod (mp), Hillevi Engström (m), Karin Granbom (fp) och Olle Sandahl (kd).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om stärkt parlamentarisk kontroll. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Ju13 yrkande 1 och 2005/06:Ju15 yrkande 4.

### *Ställningstagande*

Det behövs en ökad parlamentarisk kontroll över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Regeringen bör därför skyndsamt återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en ökad parlamentarisk kontroll.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Motioner väckta med anledning av skr. 2005/06:53

*2005/06:Ju12 av Rolf Olsson m.fl. (v):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utveckling av de statistiska redovisningarna i skrivelsen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att möjligheterna för offentliga ombud att utöva sina uppdrag bör förbättras.

*2005/06:Ju13 av Johan Linander m.fl. (c):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en förbättrad parlamentarisk insyn vid myndigheternas användande av hemliga tvångsmedel.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en förbättrad redovisning till riksdagen av användandet av hemliga tvångsmedel.

*2005/06:Ju14 av Torkild Strandberg m.fl. (fp):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en förbättrad redovisning av tillämpningen av de aktuella tvångsmedlen.

*2005/06:Ju15 av Leif Björnlod m.fl. (mp):*

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör låta utreda hur de offentliga ombuden bättre skall kunna fullgöra sina uppdrag.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att garantera medborgarna insyn och medel för att skydda sig mot integritetskränkande intrång från staten.

### Motion från allmänna motionstiden hösten 2005

*2005/06:Ju370 av Maria Larsson (kd):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning i enlighet med förslaget i lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m. från år 2000.