

# Justitieutskottets betänkande 2018/19:JuU9

## Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2017

---

### Sammanfattning

Utskottet förslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2018/19:19 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2017.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2017 .....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	13
Skrivelsen.....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2017**

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:19 till handlingarna.

Stockholm den 5 februari 2019

På justitieutskottets vägnar

*Fredrik Lundh Sammeli*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Tomas Tobé (M), Petter Löberg (S), Carl-Oskar Bohlin (M), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Linda Westerlund Snecker (V), Kristina Axén Olin (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Henrik Vinge (SD), Rasmus Ling (MP), Ingemar Kihlström (KD) och Jonny Cato Hansson (C).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2018/19:19 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2017.

Det har inte väckts någon motion med anledning av skrivelsen.

# Utskottets överväganden

## Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2017

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

### Bakgrund

Regeringen har i enlighet med riksdagens önskemål sedan 1983 årligen redovisat hur reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (tidigare hemlig teleavlyssning) har tillämpats under det gångna året (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 1981/82:298). Redovisningen har sedan utökats till att gälla även användningen av andra hemliga tvångsmedel och omfattar i dag också hemlig övervakning av elektronisk information, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid förundersökning i brottmål, liksom åtgärder enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Redogörelsen innefattar även hur Säkerhetspolisen använder dessa tvångsmedel i sin verksamhet.

Regeringen beslutade den 17 december 2015 om ett nytt uppdrag till myndigheterna när det gäller den årliga redovisningen av vissa hemliga tvångsmedel (Ju2015/09908/Å). Det nya uppdraget innebär en ny periodisering av redovisningen. När det gäller uppgifter om vilken tid en person har varit föremål för avlyssning eller övervakning och vilken nytta ett tvångsmedel har haft ska redovisningen avse de förundersökningar som lagts ned eller där beslut i åtalsfrågan fattats under det föregående året, och omfatta hela den tid som tvångsmedlet gällt. Redovisningen ska även omfatta de interimistiska tillstånd som meddelats av åklagare och hur domstolen sedan beslutat i dessa fall. Uppdraget innefattar också en skyldighet att redovisa Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel på ett visst sätt.

Den senaste redovisningen till riksdagen gjordes i december 2017 och behandlades av riksdagen under våren 2018 (bet. 2017/18:JuU10, rskr. 2017/18:181).

Den skrivelse som är aktuell nu bygger på uppgifter som har lämnats till regeringen av Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen (Ju2018/03199/Å).

## Regeringens skrivelse

### *Redovisningen från myndigheterna*

Redovisningen omfattar Åklagarmyndighetens, Ekobrottsmyndighetens, Polismyndighetens, Tullverkets och Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning under 2017.

Ärenden om hemliga tvångsmedel vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten registreras sedan mitten av januari 2017 i ett särskilt it-stöd kallat HTM-Cåbra. De statistiska uppgifterna om antalet tillstånd och antalet misstänkta personer som ligger till grund för den aktuella redovisningen är för första gången hämtade från detta system. Tidigare år har uppgifterna hämtats från manuella diariet.

Myndigheterna framhåller i sin redovisning att en person kan ha varit föremål för flera olika former av hemliga tvångsmedel och att personen i dessa fall räknas med under flera tvångsmedel. En sammanräkning av antalet personer som redovisas för varje tvångsmedel ger således inte en uppgift om hur många olika individer som totalt har varit föremål för ett eller flera hemliga tvångsmedel.

Nyttan av de hemliga tvångsmedlen redovisas även genom anonymiserade exempel från tillämpningen. Redogörelser för dessa finns i propositionen.

### **Tillämpningen av hemliga tvångsmedel vid förundersökning i brottmål eller med anledning av begäran om internationell hjälp i brottmål**

När det gäller den sammantagna bilden av myndigheternas redovisning av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning konstaterar regeringen följande. Antalet redovisade tillstånd har i de delar det finns statistik att jämföra med ökat. Under 2017 meddelades 12 686 tillstånd till hemliga tvångsmedel. Under 2016 meddelades 10 453 tillstånd, under 2015 meddelades 9 582 tillstånd och under 2014 meddelades 8 052 tillstånd.

### *Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation*

Antalet misstänkta personer som har varit föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation minskade något under varje år mellan 2012 och 2015. Mellan 2015 och 2017 ökade antalet i stället med 19 procent till 13 785 personer. Ökningen mellan 2016 och 2017 var 10 procent. Antalet meddelade tillstånd varierade marginellt mellan åren 2012 och 2016. Mellan 2016 och 2017 ökade antalet meddelade tillstånd med 29 procent till 4 465 tillstånd. Den procentuella ökningen av antalet tillstånd mellan 2016 och 2017 är således tre gånger större än ökningen av antalet misstänkta personer.

Under tidigare år har tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation framför allt meddelats i förundersökningar om narkotikabrott och narkotikasmuggling. Emellertid fördubblades antalet tillstånd vid våldsbrottslighet mellan 2016 och 2017. Myndigheterna uppger att den mycket stora ökningen av antalet tillstånd till hemlig avlyssning för våldsbrott på goda

grunder kan antas ha en koppling till en ökning av det grova våldet mellan kriminella aktörer med koppling till kriminella nätverk i utsatta områden.

Nyttan av hemlig avlyssning har enligt myndigheterna minskat de senaste åren. Personer som är medvetna om att de kan komma att avlyssnas tenderar att övergå från telefonsamtal till att kommunicera med hjälp av någon annan elektronisk utrustning på ett sådant sätt att vedertagen avlyssning inte är möjlig. Värdet av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation minskar, och för att nå ett eftersträvat resultat måste enligt myndigheterna andra tillgängliga hemliga tvångsmedel användas, t.ex. hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning.

#### *Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation*

Antalet misstänkta personer som varit föremål för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har mellan 2016 och 2017 minskat med ca 6 procent till 2 162 personer. Antalet beviljade tillstånd har under samma tid däremot ökat med ca 18 procent till 7 991 tillstånd. Detta innebär att den ökning som började 2014 fortsätter. Antalet tillstånd har sedan 2013 mer än fördubblats.

Vad gäller brottstyper noterar myndigheterna att antalet tillstånd som avser våldsbrott ökade påtagligt mellan 2016 och 2017 och att denna ökning motsvarar hela ökningen av antalet tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Det totala antalet misstänkta personer som har övervakats har alltså minskat samtidigt som antalet tillstånd ökat kraftigt. Förklaringen till detta är enligt myndigheterna att de misstänkta allt oftare byter telefoner eller telefonnummer, vilket kräver nya tillstånd, eller att polisen kan knyta misstänkta personer till flera adresser. Till skillnad från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation avser hemlig övervakning av elektronisk kommunikation oftare förfluten tid. De rättsvårdande myndigheterna är därför beroende av att teleoperatörerna lagrat uppgifter som kan lämnas ut i efterhand.

Kammarrätten i Stockholm slog i en dom i mars 2017 fast att det med hänsyn till en dom i EU-domstolen den 21 december 2016 var klarlagt att de svenska bestämmelserna om lagring av trafikuppgifter m.m. för brottsbekämpande ändamål står i strid med unionsrätten. EU-domstolens och kammarrättens domar har gjort att vissa teleoperatörer inte lagrar uppgifter i samma omfattning som tidigare. Även om en domstol ger tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan det därmed vara så att beslutet inte går att verkställa eftersom teleoperatören i fråga inte har några uppgifter att lämna ut. Detta har under 2017 fått kännbara konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att utreda och lagföra grova brott. Centrala utredningsåtgärder vid utredning av grova brott – vilket inhämtning av lagrade uppgifter om elektronisk kommunikation är – har inte gått att genomföra i samma utsträckning som tidigare.

### *Hemlig kameraövervakning*

Antalet misstänkta personer som har varit föremål för hemlig kameraövervakning har ökat från 117 personer 2016 till 152 personer 2017. Antalet tillstånd har ökat från 143 tillstånd 2016 till 153 tillstånd 2017. Antalet tillstånd har ökat tre år i rad. Mellan åren 2014 och 2017 har antalet tillstånd ökat med mer än 122 procent.

Vid en jämförelse av hur tillstånden fördelas mellan brottstyperna noterar myndigheterna att det stora flertalet tillstånd fortfarande kan hänföras till narkotikarelaterad brottslighet.

### *Hemlig rumsavlyssning*

Under 2017 begärdes och beviljades tillstånd till hemlig rumsavlyssning i 77 fall. Under 2016 var motsvarande siffra 54 fall. Användningen är mycket begränsad i jämförelse med andra tvångsmedel, och tvångsmedlet används nästan uteslutande vid narkotikarelaterad brottslighet och vid våldsbrott. Under de fyra år som det finns uppgifter för har antalet tillstånd och antalet misstänkta som har varit föremål för tvångsmedlet ökat för varje år. Den stora relativa ökningen sedan 2014 (381 procent) vad gäller antalet tillstånd kan ha flera förklaringar. En möjlig förklaring är enligt myndigheterna att behovet av hemlig rumsavlyssning ökar när medvetenheten hos kriminella personer om möjligheterna till hemlig avlyssning av telefoner blir större. En annan förklaring kan vara att polis och åklagare har blivit mer medvetna om möjligheterna till hemlig rumsavlyssning samtidigt som det har blivit enklare att använda sig av detta tvångsmedel.

Eftersom antalet tillstånd är så lågt går det inte att dra några generella slutsatser om användningen och nyttan.

### **Tillämpningen av bestämmelserna om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott**

Någon användning av tvångsmedel enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har inte förekommit i Polismyndighetens underrättelseverksamhet under 2017. Så var fallet även under 2016. Se dock avsnittet om Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning.

### **Inhämtning av uppgifter enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet**

Polismyndigheten och Tullverket har under 2017 tagit sammanlagt 595 beslut om att hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. Av dessa var 389 beslutade av Polismyndigheten och 206 av Tullverket. Under 2016 fattades 688 beslut.

Mot bakgrund av att underrättelseverksamhet i allt väsentligt är ett långsiktigt arbete är det inte möjligt att ännu bedöma den fulla nyttan av 2017 års inhämtningsbeslut.



Den typiskt sett vanligaste nyttan med uppgifter om elektronisk kommunikation som man har hämtat in är att underrättelser om omfattande hantering av narkotika, vapen eller förestående grova våldsbrott har lett till att brottsmisstankar kunnat verifieras och förundersökningar inledas. Inte sällan har samverkan skett mellan Polismyndigheten och Tullverket eller med andra myndigheter inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och med andra länders brottsbekämpande myndigheter.

Det dolda internet (även känt som darknet) är enligt myndigheterna ett växande problem eftersom tiotusentals svenskar regelbundet beställer narkotika eller andra illegala varor på dolda marknadsplatser. Den krypterade och anonymiserade trafiken på darknet försvårar brottsbekämpningen betydligt. I underrättelsearbetet mot omfattande ärenden om försäljning av narkotika på dolda marknadsplatser är inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation därför en av förutsättningarna för identifiering och kartläggning av individer och nätverk bakom detta slags organiserad brottslig verksamhet.

Sammanfattningsvis konstaterar Polismyndigheten och Tullverket att information om elektronisk kommunikation är väsentlig för myndigheternas underrättelseverksamhet och att de inhämtningsmöjligheter som inhämtningslagen medger har varit avgörande för att inleda förundersökning av en lång rad grova brott.

### **Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning**

I Säkerhetspolisens verksamhet har det med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott under 2017 totalt fattats 309 beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Motsvarande siffra för 2016 var 307. Säkerhetspolisen har under 2017 fattat 163 beslut med stöd av lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Motsvarande siffra för 2016 var 167 beslut. Den förändring som har skett i antalet beslut mellan åren 2016 och 2017 ligger inom ramen för vad som kan betraktas som en normal årlig variation.

### *Regeringens slutsatser*

Regeringen framhåller att det är av grundläggande betydelse i en rättsstat att rätten till skydd för privat- och familjeliv respekteras. För en effektiv brottsbekämpning är det samtidigt nödvändigt att det finns tillräckliga befogenheter för de brottsbekämpande myndigheterna att i vissa väl avgränsade fall kunna använda hemliga tvångsmedel som ett yttersta hjälpmedel. Vidare är det en självklar utgångspunkt att bestämmelserna om tvångsmedel och deras tillämpning måste leva upp till högt ställda rättssäkerhetskrav. Det integritetsintrång som hemliga tvångsmedel medför kan accepteras om behovet och nyttan av de hemliga tvångsmedlen är

tillräckligt stora. Vid avvägningen mellan enskildas rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv och samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning är det betydelsefullt att med tillräckligt god precision kunna bedöma vilka resultat som användningen av hemliga tvångsmedel har lett till.

För att tvångsmedlens legitimitet varaktigt ska kunna upprätthållas i samhället är det, vid sidan av en noggrann proportionalitetsbedömning, angeläget att i största möjliga mån redovisa vilken betydelse – nytta – tillämpningen av tvångsmedlen har i den brottsbekämpande verksamheten. Ett grundläggande krav för tillstånd till hemliga tvångsmedel är att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Det uttrycket inrymmer ett kvalitetskrav när det gäller de upplysningar som åtgärden kan ge. Det tidigare nyttobegreppet definierades som antalet fall där det hemliga tvångsmedlet lett till användning av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte. I en brottsutredning förekommer det dock ofta att flera telefonnummer avlyssnas eller övervakas med stöd av flera tillstånd för en och samma person. Det förekommer att ett tillstånd i princip enbart leder fram till att ett nytt telefonnummer behöver avlyssnas eller övervakas. Även på andra sätt samverkar resultaten av olika tillstånd och olika hemliga tvångsmedel med varandra på ett sätt som gör att det är svårt att avgöra vilket tillstånd som har gett den slutliga nyttan. Mot denna bakgrund anser regeringen att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att slå fast vilka resultat som ska nås när hemliga tvångsmedel används i enskilda brottsutredningar, eller att i förväg bestämma att en viss procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel används ska leda till vissa förväntade resultat.

Regeringen anför att myndigheterna i årets redovisning, liksom i redovisningen för föregående år, har redovisat några av de olika åtgärder som följt av tvångsmedelsanvändningen. Syftet har varit att så objektivt som möjligt kunna bedöma nyttan av olika tvångsåtgärder. Myndigheterna har redovisat bl.a. om de inhämtade uppgifterna har lett till stärkta misstankar mot den misstänkte, till ett annat tvångsmedel, till att effektiv spaning har kunnat genomföras, till att den misstänkte har kunnat avföras från utredningen eller att den misstänkte har kunnat åtalas. Dessutom har myndigheterna redovisat i vilken utsträckning uppgifter från tvångsmedlet har utgjort underlag för ett förhör eller använts som överskottsinformation samt om uppgifterna har bidragit till utredning av brottsutbyte.

Vid en genomgång av myndigheternas redovisning av hur de har använt de hemliga tvångsmedlen konstaterar regeringen att tvångsmedlen fyller en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet. Redovisningen visar också att de hemliga tvångsmedlen har inneburit en reell nytta.

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under 2017 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.

### *Ytterligare åtgärder*

Som nämnts ovan registrerar Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten sedan mitten av januari 2017 ärenden om hemliga tvångsmedel i ett särskilt it-stöd, HTM-Cåbra. Regeringen uppger att ett urval av ärenden har granskats av Åklagarmyndigheten under hösten 2017 för att jämföra automatiska statistikuppgifter från HTM-Cåbra med manuellt registrerade uppgifter. Några systemfel i HTM-Cåbra har inte kunnat identifieras. Att ärenden om hemliga tvångsmedel registreras i ett digitalt system bidrar enligt regeringens bedömning till en högre effektivitet och kvalitet i myndigheternas redovisning av hur de använder hemliga tvångsmedel.

Regeringen framhåller vidare att man sedan tidigare har aviserat ett antal åtgärder för att stärka skyddet för enskildas integritet. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel lämnade sitt slutbetänkande Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61) i augusti 2018. I betänkandet analyseras hur rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för den personliga integriteten har tillämpats fr.o.m. den 1 januari 2012 när hemliga tvångsmedel används för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet. I betänkandet analyseras också om regelverket är förenligt med de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer. Utredningen lämnar flera förslag för att stärka rättssäkerheten när hemliga tvångsmedel används. Betänkandet har varit ute på remiss och bereds för närvarande i Regeringskansliet. I maj 2014 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté, Integritetskommittén. Kommittén har haft i uppdrag att kartlägga och analysera riskerna för intrång i den personliga integriteten när informationsteknik används i privat och offentlig verksamhet. Kommittén har redovisat ett delbetänkande (SOU 2016:41) och ett slutbetänkande (SOU 2017:52). Betänkandena bereds i Regeringskansliet.

Regeringen uppger också – med anledning av myndigheternas uppgifter att vissa teleoperatörer inte lagrar uppgifter i samma omfattning som tidigare och konsekvenserna av detta – att Utredningen om datalagring och EU-rätten i oktober 2017 lämnade delbetänkandet Datalagring – brottsbekämpning och integritet (SOU 2017:75) med förslag om hur bestämmelserna om datalagring kan göras förenliga med EU-rätten. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### **Utskottets ställningstagande**

De brottsbekämpande myndigheterna har av staten tilldelats uppgiften att förebygga, förhindra och utreda brott. För att fullgöra sin uppgift har myndigheterna behov av information. Detta behov kan vara olika starkt beroende på vilken brottslighet och vilka aktörer det är fråga om. Myndigheterna kan använda olika metoder för att skaffa sig relevant information, t.ex. genom spaning och förhör och kontakter med anmälare eller

tipsare. När användning av hemliga tvångsmedel tillåts är också detta för att tillgodose behovet av information.

Vid avvägningen mellan enskildas rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv och samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning är det betydelsefullt att det med tillräckligt god precision kan bedömas vilka resultat som användningen av hemliga tvångsmedel har lett till i brottsutredningar. Utskottet delar emellertid regeringens uppfattning att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att bestämma i förväg t.ex. att en viss procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel används ska leda till vissa förväntade resultat.

Utskottet anser i likhet med regeringen att tvångsmedlen fyller en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet och att redovisningen visar att de hemliga tvångsmedlen har inneburit en reell nytta.

Liksom föregående år ser utskottet positivt på att Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket numera lämnar en gemensam redovisning av hemliga tvångsmedel till regeringen och att Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel också redovisas i viss utsträckning. Vidare ser utskottet positivt på att myndigheterna redovisar anonymiserade exempel från tillämpningen av respektive tvångsmedel. Ett bredare underlag ger, som regeringen konstaterar, en mer fullständig bild av hur hemliga tvångsmedel används och bidrar också till att höja kvaliteten i redovisningen. Utskottet noterar även med tillfredsställelse att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten sedan mitten av januari 2017 registrerar ärenden om hemliga tvångsmedel i ett särskilt it-stöd och att man under den granskning av ett urval av ärenden som Åklagarmyndigheten gjort inte har identifierat några systemfel. Liksom regeringen anser utskottet att ett digitalt registreringssystem kan bidra till en högre effektivitet och kvalitet i myndigheternas redovisning av deras användning av hemliga tvångsmedel.

Sammanfattningsvis har utskottet inte några invändningar mot årets redovisning, utan föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:19 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2017.