



Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2013

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2014/15:36 Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2013. Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	6
Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2013.....	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	12
Skrivelsen.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2013

Riksdagen lägger skrivelse 2014/15:36 till handlingarna.

Stockholm den 19 mars 2015

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeröth (SD), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (FP), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Sanne Eriksson (S), Pia Hallström (M), Stefan Nilsson (MP) och Mia Sydow Mölleby (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2014/15:36 Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2013. Redovisningen bygger på uppgifter som har lämnats till regeringen av Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Tullverket (Ju2014/3741/Å).

Det har inte väckts någon motion med anledning av skrivelsen.

Bakgrund

I enlighet med riksdagens önskemål redovisar regeringen årligen hur reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (tidigare hemlig teleavlyssning) i rättegångsbalken har tillämpats (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 1981/82:298). I samband med att reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ändrades den 1 september 1989 angavs i lagstiftningsärendet att regeringens redovisning till riksdagen om tillämpningen av bestämmelserna borde bibehållas och att en motsvarande redovisning av hemlig teleövervakning (numera hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) borde lämnas (prop. 1988/89:124 s. 55). Likaså angavs i det lagstiftningsärende som låg till grund för lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning – som gällde till utgången av 2008 – att en redovisning av tillämpningen av bestämmelserna i den lagen borde lämnas till riksdagen (prop. 1995/96:85 s. 37). När reglerna i lagen om hemlig kameraövervakning fr.o.m. den 1 januari 2009 permanentades och med oförändrat innehåll fördes över till 27 kap. rättegångsbalken, utgick riksdagen vid sin behandling av lagförslagen från att regeringen även i fortsättningen årligen till riksdagen skulle redovisa de brottsbekämpande myndigheternas användning av reglerna om hemlig kameraövervakning (bet. 2008/09:JuU3 s. 14).

I det lagstiftningsärende som låg till grund för lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet uttalade regeringen att den årliga skrivelsen till riksdagen om användningen av vissa hemliga tvångsmedel i brottsutredningar även borde innehålla en redovisning av inhämtningen av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet, men att Säkerhetspolisens inhämtning av uppgifter dock inte borde redovisas (prop. 2011/12:55 s. 112–113). Under riksdagsbehandlingen såg utskottet positivt på detta (bet. 2011/12:JuU8 s. 33).

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen under 2013 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. Skrivelsen omfattar även en redogörelse för inhämtning av uppgifter enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Skrivelsen omfattar inte användningen av dessa tvångsmedel i Säkerhetspolisens verksamhet.

Utskottets överväganden

Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2013

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Regeringens skrivelse

Regeringens redogörelse för 2013

När det gäller den sammantagna bilden av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning konstaterar regeringen följande.

Antalet redovisade tillstånd har minskat något. Under 2013 har 7 417 tillstånd till hemliga tvångsmedel meddelats. Under 2012 meddelades 7 643 tillstånd. När det gäller antalet förundersökningar med hemliga tvångsmedel har dessa ökat med 23 procent från 912 förundersökningar år 2012 till 1 121 förundersökningar år 2013. Av de förundersökningar i vilka hemliga tvångsmedel användes har 680, dvs. 60 procent, avsett två eller flera misstänkta. Motsvarande siffra för 2012 var 460, motsvarande ca 50 procent.

För första gången redovisas i årets underlag från myndigheterna antalet personer som varit föremål för ett hemligt tvångsmedel uppdelat på respektive tvångsmedel. Tidigare särredovisades endast de som varit föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Myndigheterna påpekar 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 utsatts för ett eller flera hemliga tvångsmedel.

Som framgår av skrivelsen om tvångsmedelsanvändningen 2011 hade myndigheterna i sin redovisning för det året definierat begreppet tillstånd på ett annat sätt än tidigare år (skr. 2012/13:47 s. 10). Mot denna bakgrund gav en jämförelse med tidigare år av antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning inte en rättvisande bild av hur användningen av tvångsmedlet hade utvecklats. För en redovisning av hur antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning och den genomsnittliga avlyssnings- och övervakningstiden har utvecklats under 2001–2010 hänvisar regeringen till skrivelse 2011/12:39 s. 10–14.

Bestämmelserna om övervakning av elektronisk kommunikation ändrades den 1 juli 2012. De nya reglerna medför att det svårigen går att redovisa nyttan i förhållande till någon person. Regeringen har därför ändrat uppdraget till

myndigheterna i linje med detta. Det nya uppdraget innebär att regeringen ställer fortsatta krav på nyttoredovisning men att redovisningen anpassas till nu gällande regelverk. Nyttan ska numera redovisas genom anonymiserade exempel som illustrerar vilken nytta myndigheterna har haft vid användningen av tvångsmedlet.

När det gäller tillämpningen av bestämmelserna om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet anför regeringen att det framgår av myndigheternas redovisning att det under 2013 fattades 595 beslut om inhämtning av sådana uppgifter. Nyttan av inhämtningen i underrättelseverksamhet redovisas genom anonymiserade exempel, dock utan att arbetsrutiner eller spaningsmetoder som omfattas av sekretess avslöjas.

Regeringens slutsatser

Regeringens bedömning är att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under 2013 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen. Av myndigheternas redovisning framgår enligt regeringen att de hemliga tvångsmedlen fyller en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet. Den visar också att de hemliga tvångsmedlen inneburit en reell nytta.

Regeringen noterar att det i brottsutredningar ofta förekommer att flera telefonnummer avlyssnas eller övervakas med stöd av flera tillstånd som avser 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 gett den slutliga nyttan. Mot denna bakgrund anser regeringen att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att slå fast vilka resultat som ska nås vid användningen av hemliga tvångsmedel 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.

På samma sätt som i redovisningen för 2012 har myndigheterna redovisat några av de olika åtgärder som följt av tvångsmedelsanvändningen i syfte att så objektivt som möjligt kunna bedöma nyttan av olika tvångsåtgärder. Myndigheterna har bl.a. redovisat om de inhämtade uppgifterna har lett till ett frihetsberövande av den avlyssnade, till ett annat tvångsmedel, till att någon annan frihetsberövats i ärendet eller till att den misstänkte avförts från förundersökningen.

Av redovisningen framgår att användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation avseende 63 procent av de misstänkta har varit till nytta. Samma siffra för hemlig kameraövervakning var 71 procent.

Fördelningen av de olika formerna av nytta visar att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning främst har haft betydelse genom att uppgifterna har stärkt misstankarna mot den misstänkte,

använts som underlag vid förhör eller lett till ytterligare tvångsmedel mot den misstänkte. Bland de minst frekventa av alla redovisade nyttor är att uppgifterna har lett till att en misstänkt har avförts från utredningen. 68 personer har kunnat avföras från utredningar på grund av uppgifter som framkommit vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning.

När det gäller inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet har myndigheterna uppgett att den typiskt sett vanligaste nyttan med dessa uppgifter är att det har kunnat inledas förundersökning i stora narkotikamål efter att rörelsemönster och kontakter mellan inblandade personer kunnat kartläggas samt brottsmisstankar kunnat verifieras. Myndigheterna har också redovisat ett antal exempel för att beskriva nyttan av inhämtningen.

Regeringen beskrev i skrivelsen om redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2012 de driftsproblem som uppstått i det digitala ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel samt att driftsproblemen har lett till att systemet inte längre används (skr. 2012/13:47 s. 9–10). Regeringen anför nu att arbetet med att ta fram ett nytt elektroniskt diarium pågår men att det inte är slutfört. Myndigheternas redovisning bygger således fortfarande på manuellt framtagna uppgifter. Det är regeringens bedömning att ett digitalt system kan bidra till en högre effektivitet och kvalitet i myndigheternas redovisning av sin användning av hemliga tvångsmedel.

Regeringen påpekar att det inom Regeringskansliet bereds ett förslag från myndigheterna om redovisningen av användningen av hemliga tvångsmedel. I myndigheternas uppdrag ingick att lämna förslag på hur motsvarande redovisning av användningen av hemlig rumsavlyssning skulle kunna utformas (Ju2013/326/Å). I propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott som beslutades i november 2014 (prop. 2013/14:237) gjordes bedömningen att den årliga skrivelsen även bör innehålla en redovisning av den öppna polisens och Tullverkets tillämpning av bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning och om preventiva tvångsmedel.

Regeringen anför att dess tydliga ambition är att se till att skrivelsen till riksdagen håller hög kvalitet. Det är då av stor vikt att säkerställa att myndigheternas redovisning kan tjäna som underlag för detta och att den kan tas fram på ett strukturerat och effektivt sätt. Regeringen överväger av detta skäl för närvarande frågan om ett förändrat uppdrag till myndigheterna.

Regeringen avser att vidta ett flertal åtgärder för att stärka skyddet för enskildas integritet. En parlamentariskt sammansatt kommitté (Ju 2014:09) arbetar för närvarande utifrån ett brett uppdrag med att kartlägga och analysera riskerna för intrång i den personliga integriteten vid användning av informationsteknik i privat och offentlig verksamhet. Regeringen följer noga arbetet i kommittén som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2016. Vidare ska en uppföljning genomföras för att bedöma effekterna av reglerna om hemlig rumsavlyssning, preventiva tvångsmedel och hemliga tvångsmedel

vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område när det gäller integritetsskyddet för enskilda. En annan åtgärd blir att utreda hur ett i högre grad samlat integritetsskydd kan fungera inom en och samma myndighetsstruktur.

Det saknas enligt regeringen tillräckligt underlag för att nu föreslå hur Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel ska redovisas. Med hänsyn till intresset av att åstadkomma så stor transparens som möjligt anser regeringen att den frågan bör belysas ytterligare. Regeringen avser därför att återkomma till hur Säkerhetspolisens användning kan redovisas.

Kompletterande uppgifter

Regeringen beslutade den 22 december 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga hur ett i högre grad samlat integritetsskydd kan fungera inom en och samma myndighetsstruktur genom att tillsynen över behandling av personuppgifter samlas hos en myndighet. Utredaren ska kartlägga den tillsyn över behandling av personuppgifter som i dag bedrivs av flera myndigheter. I uppdraget ingår även att lämna förslag som medför att myndigheten är förberedd för att kunna fullgöra de uppgifter som Integritetskommittén (Ju 2014:09) kan komma att föreslå att ett integritetsskyddsråd ska ha. Dessutom ska utredaren lämna de förslag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som kan bli resultatet av reformeringen av EU:s dataskyddsreglering. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2016.

Regeringen gav den 12 februari 2015 Åklagarmyndigheten i uppdrag att i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket utifrån respektive myndighets ansvarsområde en gång per år, med början 2015, senast den 31 maj till regeringen lämna en gemensam redogörelse för tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid förundersökning i brottmål under föregående år (Ju2915/1607/Å). Dessutom ska redogörelsen innefatta tillämpningen av tvångsmedel enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Redogörelsen ska även omfatta inhämtningen av uppgifter enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Av redovisningen ska, i förekommande fall, framgå hur användningen har utvecklats i förhållande till tidigare år. Redogörelsen ska inte omfatta Säkerhetspolisens tillämpning. Uppdraget ersätter det ovan nämnda uppdraget Ju2013/326/Å.

Det framgår också av uppdraget att Åklagarmyndigheten i samråd med Ekobrottsmyndigheten ska lämna ett förslag på vilka uppgifter om effekter av enskilda tvångsmedel som kan redovisas på ett ändamålsenligt sätt när det gäller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig

kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Förslaget ska åtföljas av en motivering och förklaring. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

Regeringen gav den 19 februari 2015 en utredare i uppdrag att lämna förslag på hur Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel skulle kunna redovisas (Ju2015/1953/P). Utredaren ska därvid beakta dels att behovet av insyn tillgodoses, dels att nödvändig sekretess med hänsyn till Säkerhetspolisens uppgifter upprätthålls. Uppdraget ska redovisas senast den 18 maj 2015.

Utskottets ställningstagande

De brottsbekämpande myndigheterna har av staten tilldelats vissa uppgifter. Till dessa hör att förebygga, förhindra och utreda brott. För att fullgöra uppgifterna 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 samt 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 privat- och familjeliv och samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning är det betydelsefullt att med tillräckligt god precision kunna bedöma vilka resultat användningen av hemliga tvångsmedel har lett till i berörda 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.

Som regeringen framhåller är det numera svårt att redovisa nyttan med hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i förhållande till någon person, och nyttan redovisas därför i stället genom anonymiserade exempel. Detsamma gäller i fråga om de uppgifter som myndigheterna med stöd av den nya lagstiftningen hämtar in i underrättelseverksamheten. Utskottet har ingenting att anmärka mot detta, utan anser att redovisningen i denna del är tillräcklig.

Utskottet anser i likhet med regeringen att det framgår av myndigheternas redovisning att de hemliga tvångsmedlen fyller en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet och att de hemliga tvångsmedlen inneburit en reell nytta.

Regeringen gör i skrivelsen bedömningen att ett digitalt system kan bidra till en högre effektivitet och kvalitet i myndigheternas redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel. I likhet med vad utskottet uttalade i samband med behandlingen av fjolårets skrivelse utgår utskottet från att regeringen verkar för att ett nytt digitalt system ska kunna driftsättas så snart som möjligt.

Utskottet välkomnar det uppdrag som regeringen lämnat till Åklagarmyndigheten om att med samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket lämna en gemensam redovisning av tillämpningen av hemliga tvångsmedel. Utskottet noterar särskilt att redogörelsen ska avse myndigheternas användning av hemlig rumsavlyssning och tillämpningen av tvångsmedel enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det är utskottets förhoppning att arbetet kommer att resultera i ett ännu bättre underlag i framtiden för riksdagens kommande årliga granskningar av myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel.

Utskottet noterar vidare med tillfredsställelse att förutsättningarna för en årlig redovisning av Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel för närvarande utreds.

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

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2014/15:36 Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2013.