



Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2011

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2012/13:47 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2011. I betänkandet behandlar utskottet också en motion som väckts med anledning av skrivelsen. Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna och avstyrker motionen.

I betänkandet finns tre reservationer (MP, SD, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under 2011	5
Reservationer	15
1. Utvärdering av hemliga tvångsmedel, punkt 2 (MP, V)	15
2. Skrivelsens omfattning, punkt 3 (MP, V)	15
3. Skrivelsens kvalitet och innehåll, punkt 4 (MP, SD, V)	16
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Skrivelsen	18
Följdmotionen	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens skrivelse

Riksdagen lägger skrivelse 2012/13:47 till handlingarna.

2. Utvärdering av hemliga tvångsmedel

Riksdagen avslår motion

2012/13:Ju9 av Maria Ferm m.fl. (MP) yrkande 1.

Reservation 1 (MP, V)

3. Skrivelsens omfattning

Riksdagen avslår motion

2012/13:Ju9 av Maria Ferm m.fl. (MP) yrkandena 2 och 3.

Reservation 2 (MP, V)

4. Skrivelsens kvalitet och innehåll

Riksdagen avslår motion

2012/13:Ju9 av Maria Ferm m.fl. (MP) yrkande 4.

Reservation 3 (MP, SD, V)

Stockholm den 14 februari 2013

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Anti Avsan (M), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Johan Pehrson (FP), Arhe Hamednaca (S), Maria Ferm (MP), Caroline Szyber (KD), Lena Olsson (V), Mattias Jonsson (S), Pia Hallström (M) och Björn Söder (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I enlighet med riksdagens önskemål redovisar regeringen årligen hur reglerna om 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 av tillämpningen av bestämmelserna borde bibehållas och att en motsvarande redovisning av hemlig teleövervakning 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). Reglerna i lagen om hemlig kameraövervakning permanentades den 1 januari 2009 och fördes med oförändrat innehåll över till 27 kap. rättegångsbalken. När riksdagen behandlade detta lagförslag utgick man 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).

Regeringen lämnar nu en redogörelse för användningen av hemliga tvångsmedel under 2011. Redogörelsen bygger på uppgifter som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamt har lämnat i en skrivelse till regeringen (Ju2012/4680/Å).

Med anledning av skrivelsen har en motion väckts. Förslagen i motionen finns i bilaga 1.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen under 2011 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökningar i brottmål. Skrivelsen omfattar inte användningen av dessa tvångsmedel i förundersökningar som handläggs av Säkerhetspolisen.

Utskottets överväganden

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under 2011

Utskottets förslag i korthet

Utskottet lägger skrivelsen till handlingarna och avslår motioner om dels utvärdering av användningen av hemliga tvångsmedel, dels skrivelsens omfattning, kvalitet och innehåll.

Jämför reservationerna 1 (MP, V), 2 (MP, V) och 3 (MP, SD, V).

Skrivelsen

Terminologi

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2012 benämns hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning numera hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation respektive hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Även andra terminologiska ändringar har skett, bl.a. har termerna teledress och telemedelande utmönstrats ur regleringen. Dessutom har sakliga ändringar gjorts, vilka dock inte påverkar redovisningen av användningen av tvångsmedel under 2011. I skrivelsen används de gamla termerna eftersom det var de som var aktuella under den tid som skrivelsen avser (år 2011).

Regeringens redogörelse för 2011

I skrivelsen anförs att regeringen inför 2010 års redovisning beslutade att mätningen av nyttan eller effektiviteten av de hemliga tvångsmedlen skulle ske på ett nytt och tydligare sätt. Beslutet togs mot bakgrund av bl.a. den kritik som hade framförts från riksdagen mot regeringens tidigare skrivelser. Detta har lett till att nyttan nu mäts genom en redovisning av i vilken utsträckning det hemliga tvångsmedlet har följts av vidare åtgärder, t.ex. att utredningen har förts framåt på ett sätt som kan mätas objektivt eller att den misstänkta personen har avförts från utredningen. Föregående år mättes nyttan utifrån sju aspekter. Den redovisade nyttan i årets redovisning omfattar fler effekter av tvångsmedlen. Förutom de sju nyttoaspekter som redovisats tidigare har även redovisats de fall då uppgifterna använts som spaningshjälpmedel och när uppgifterna har lett till att åtal har väckts mot den misstänkte. Myndigheterna redovisar således numera nyttan utifrån nio aspekter:

1. Uppgifterna har åberopats som bevisning i rättegång.
2. Uppgifterna har använts vid förhör under förundersökningen.
3. Uppgifterna har använts som överskottsinformation enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.
4. Uppgifterna har legat till grund för frihetsberövande av någon annan i förundersökningen.
5. Uppgifterna har legat till grund för frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats.
6. Uppgifterna har lett till annat tvångsmedel såsom husrannsakan eller beslag.
7. Uppgifterna har använts som ett spaningshjälpmedel.
8. Uppgifterna har lett till att den misstänkte avförts från brottsutredningen.
9. Uppgifterna har lett till att åtal har väckts mot den misstänkte.

Regeringen anför att det i den förra skrivelsen till riksdagen om hemliga tvångsmedel förutskickades att underlaget för årets redovisning skulle hämtas från Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem för hemliga tvångsmedel, Argos (skr. 2011/12:39 s. 8), men att så dock inte blivit fallet. Brister i systemet medförde att Åklagarmyndigheten var tvungen att ta Argos ur drift. En stor del av underlaget till årets skrivelse har därför fått hämtas in manuellt från åklagarkamrarna i efterhand.

Vidare redovisar regeringen att det under beredningen i Regeringskansliet uppkom en misstanke om att redovisningen innehöll felaktigheter. Efter kontakt med myndigheterna gavs en justerad redovisning in till Justitiedepartementet. Av den redovisningen framgår att antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel ursprungligen hade redovisats för lågt. Med ledning av bakgrundsmaterial har uppgifter om det antal oredovisade tillstånd som kunde antas saknas i den första redovisningen förts in i den justerade redovisningen, som alltså sedan getts in till departementet. Det är den senare redovisningen som ligger till grund för denna skrivelse. Det finns enligt myndigheterna ingen anledning att anta att felet har påverkat även andra uppgifter i redovisningen.

I årets redovisning av användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har myndigheterna definierat begreppet tillstånd på ett annat sätt än tidigare år. Tidigare kunde ett tillstånd avse flera teleadresser. Numera, efter det ovan beskrivna försöket att övergå till det datoriserade ärendehanteringssystemet Argos, registreras varje teleadress som ett tillstånd (under förutsättning att tillståndet avser samma misstänkta person och samma förundersökning). En jämförelse av antalet redovisade tillstånd mellan tidigare år och år 2011 är därför inte helt rättvisande. Övergången till ett datoriserat ärendehanteringssystem kan även ha medfört en felkälla i antalet redovisade tillstånd. Datasystemet medgav nämligen redovisning av flera teleadresser i samma fält. Dessa kan då felaktigt ha redovisats som endast ett tillstånd.

Regeringen påpekar vidare att myndigheterna har uppgett att antalet tillstånd för 2010 kan ha redovisats med ett för högt värde. Detta beror på att en förlängning av ett tillstånd tidigare kunde redovisas som ett nytt tillstånd. Så har inte skett inför årets redovisning.

Enligt regeringen har myndigheterna inte redovisat några tveksamheter när det gäller de uppgifter som inte är kopplade till antalet tillstånd.

Regeringen anför att antalet redovisade tillstånd, antalet personer som varit föremål för hemliga tvångsmedel och antalet förundersökningar med hemliga tvångsmedel har ökat. Under 2011 har 5 524 tillstånd till hemliga tvångsmedel meddelats. Under 2010 meddelades 3 349 tillstånd. Som anges ovan är en jämförelse mellan dessa siffror emellertid av mindre värde på grund av olika redovisningsätt. En jämförelse med antalet avlyssnade och övervakade teledresser föregående år lider däremot inte av denna svaghet. År 2009 avlyssnades och övervakades 4 039 teledresser. År 2010 var motsvarande siffra 6 226. Som framgår ovan finns det dock en möjlig felkälla när det gäller det uppgivna antalet teledresser 2010 och 2011. Hemliga tvångsmedel har använts i 782 förundersökningar. Föregående år var motsvarande siffra 643. Av de förundersökningar där man använde hemliga tvångsmedel har 387 stycken avsett två eller flera misstänkta. Föregående år var motsvarande siffra 355. Tillstånden har omfattat 2 040 personer som varit misstänkta för brott. Föregående år var motsvarande siffra 1 744.

Den totala avlyssningstiden för hemlig teleavlyssning under 2011 uppgick till 138 886 dagar, att jämföra med 108 266 dagar för 2010. För hemlig teleövervakning uppgick den totala övervakningstiden under 2011 till 35 945 dagar, att jämföra med 27 552 dagar för 2010. När det gäller hemlig kameraövervakning uppgick den totala övervakningstiden under 2011 till 2 206 dagar, att jämföra med 2 964 dagar för 2010.

Av årets redovisning framgår att den brottsutredande nyttan har omfattat 1 460 av de 2 040 misstänkta personer som under året varit föremål för hemlig avlyssning eller övervakning, vilket motsvarar 72 procent.

Regeringens slutsatser

Regeringen påpekar att det är av central betydelse att myndigheternas redovisning håller en god kvalitet för att det ska vara möjligt att skapa sig en rättvisande bild av tvångsmedelsanvändningen. Som angetts tidigare kan Åklagarmyndighetens övergång till ett datoriserat ärendehanteringssystem ha medfört en felkälla i redovisningen av antalet tillstånd i årets redovisning. Detta är naturligtvis otillfredsställande, anför regeringen. En annan omständighet som försvårar jämförelser med tidigare år är att myndigheterna i årets redovisning i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har definierat begreppet tillstånd på ett annat sätt än tidigare år. Redovisningen innehåller dock andra uppgifter som inte är kopplade till antalet tillstånd, t.ex. uppgifterna om under vilken tid avlyssning och övervakning har pågått och uppgiften om antalet personer som har

varit föremål för hemliga tvångsmedel. Mot denna bakgrund anser regeringen att myndigheternas redovisning ger en acceptabel bild av användningen av de hemliga tvångsmedlen.

Regeringen konstaterar att den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet har lett till resursökningar riktade mot sådan brottslighet där användning av hemliga tvångsmedel kan komma i fråga. Det är rimligt att utgå från att satsningen, som påbörjades 2009, under både 2010 och 2011 fått ett allt större genomslag och att de resurser som tillförts de brottsutredande myndigheterna bättre har kunnat utnyttjas, anför regeringen.

Enligt regeringens uppfattning är det snarare antalet avlyssnade timmar än antalet tillstånd som avgör hur stor den samlade integritetskränkningen har varit. Ökningen av avlyssnings- och övervakningstiden när det gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning innebär därmed att den samlade integritetskränkningen som användningen av dessa hemliga tvångsmedel har inneburit kan sägas ha ökat. När det däremot gäller hemlig kameraövervakning kan den samlade integritetskränkningen sägas ha minskat eftersom övervakningstiden har minskat.

När det gäller nyttan av de hemliga tvångsmedlen anför regeringen att fördelningen av de olika formerna av nytta visar att de hemliga tvångsmedlen främst har haft betydelse genom att uppgifterna har använts som bevisning vid rättegång, vid förhör under förundersökningen, som spaningshjälpmedel eller att uppgifterna har lett till att åtal har kunnat väckas mot den misstänkte. Bland de lägst frekventa av alla redovisade nyttor är att uppgifterna har lett till att en misstänkt har avförts från utredningen. Trots detta är det ändå 105 personer som har kunnat avföras från utredningen på grund av uppgifter som framkommit vid hemlig teleavlyssning. För hemlig teleövervakning är motsvarande siffra 41 personer och för hemlig kameraövervakning 8 personer. Det bör också noteras att mot flera personer har man vid utgången av 2011 inte kunnat bedöma om åtgärden har varit till nytta på grund av att avlyssningen eller övervakningen fortfarande pågick.

Regeringen anför vidare att det framgår av myndigheternas redovisning att de hemliga tvångsmedlen fyller en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet. Enligt regeringen visar redovisningen också att de hemliga tvångsmedlen i förhållande till ett fullt godtagbart antal personer har inneburit en reell nytta.

Regeringen erinrar om att den, i samband med de lagändringar som gäller de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation och som trädde i kraft den 1 juli 2012, uttalade att den årliga skrivelse till riksdagen i framtiden borde omfatta en redovisning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (prop. 2011/12:55 s. 112–113). Vidare påpekar regeringen att uppdraget till Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten att redovisa nyttan av användningen av vissa hemliga tvångsmedel inte är anpassat till de nya bestämmelserna om hemlig övervakning av elek-

tronisk kommunikation. Uppdraget till myndigheterna i fråga om redovisningen av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan därför komma att behöva ses över.

Regeringen anför vidare att vid överväganden om hur regeringens framtida uppdrag till myndigheterna ska se ut kommer regeringen att beakta behovet av att säkerställa att myndigheternas redovisning av användningen och nyttan av de hemliga tvångsmedlen håller en god kvalitet, ger en rättvisande bild och kan tas fram på ett effektivt sätt av berörda myndigheter. Regeringen kommer också att överväga att tydliggöra att redovisningen av nyttan ska omfatta en redogörelse för hur nyttan av tvångsmedelsanvändningen fördelar sig på respektive tvångsmedel.

Regeringens sammanfattande bedömning är att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under 2011 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i den brottsutredande verksamheten.

Motionen

I kommittémotion 2012/13:Ju9 av Maria Ferm m.fl. (MP) anför att en utvärdering bör göras av effekten av samtliga hemliga tvångsmedel (yrkande 1). I det sammanhanget bör det undersökas om de hemliga tvångsmedlen har varit effektiva i förhållande till uppsatta mål och syften samt i förhållande till det integritetsintrång som skett. I yrkande 2 i samma motion begärs att skrivelsens omfattning utökas. Enligt motionärerna bör skrivelsen omfatta hemlig rumsavlyssning, Säkerhetspolisens användande av hemliga tvångsmedel samt åtgärder för att förhindra vissa allvarliga brott. I yrkande 3 begärs att återrapporteringen till riksdagen av de slutsatser som Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden gör i sin tillsyn måste redovisas till riksdagen betydligt mer omfattande än i dag. Slutligen begärs i yrkande 4 att skrivelsens kvalitet och innehåll förbättras. Motionärerna anför att redovisningen och innehållet i skrivelsen återigen har ändrats och att det därför inte går att göra jämförelser över tid.

Bakgrund

Lagen om hemlig rumsavlyssning, 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag

Hemlig rumsavlyssning regleras i lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning som trädde i kraft den 1 januari 2008 (prop. 2005/06:178, prop. 2006/07:133, bet. 2007/08:JuU3, rskr. 2007/08:11). Vid samma tillfälle infördes dels lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års preventivlag), dels lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag). Lagarna har alla begränsad giltighetstid och gäller till utgången av 2013. I 2007 års preventivlag regleras möjligheten att använda hemliga tvångsmedel utan

att det pågår en förundersökning. 2008 års utredningslag gäller vid förundersökningar av vissa allmänfarliga brott, brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Brotten är sådana som utreds av Säkerhetspolisen.

Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel lämnade i juni 2012 betänkandet Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, SOU 2012:44. Utredningen föreslår i betänkandet att bestämmelserna i de tre tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel, dvs. lagen om hemlig rumsavlyssning, 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag, med vissa ändringar ska permanentas. Utredningen föreslår vidare (s. 764) att regeringens årliga skrivelse till riksdagen bör innehålla uppgifter även om tillämpningen av hemlig rumsavlyssning samt tillämpningen av tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag (hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning). I likhet med vad som gäller för övriga hemliga tvångsmedel bör dock uppgifter som rör Säkerhetspolisens användning inte redovisas i skrivelsen. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Utskottet behandlade i betänkande 2010/11:JuU18 ett motionsyrkande om att regeringens årliga skrivelse även bör innehålla en redovisning av användningen av hemlig rumsavlyssning och åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott. Utskottet uttryckte förståelse för motionsönskemålen och ansåg att det kunde vara värdefullt med en samlad redovisning av all användning av hemliga tvångsmedel. Utskottet var dock inte berett att ta något initiativ i frågan utan avstyrkte yrkandet. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2010/11:195).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Samtidigt som lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott infördes, inrättades Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som en ny myndighet under regeringen.

Av 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet följer att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet. Nämnden ska även utöva tillsyn över polisens behandling av personuppgifter enligt polisdatalagen (2010:361), och när det gäller Säkerhetspolisen också enligt den tidigare gällande polisdatalagen (1998:622), samt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. Av 3 § följer att nämnden är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för sådana tvångsmedel eller varit föremål för sådan personuppgiftsbehandling som avses i 1 § och om användningen av tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet eller behandlingen av personuppgifter har skett i enlighet med lag eller annan författning.

Utskottet behandlade i betänkande 2010/11:JuU18 ett yrkande om att regeringens årliga skrivelse även borde innehålla en redogörelse för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn och verksamhet. Utskottet

anförde att det såg positivt på att regeringen i regleringsbrev krävt en återrapportering från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden när det gällde dess tillsynsverksamhet i fråga om användningen av hemliga tvångsmedel och vilka iakttagelser nämnden gjort. Utskottet såg emellertid inte något behov av att regeringens årliga skrivelse till riksdagen skulle kompletteras på det sätt motionärerna föreslagit. Motionen avstyrktes. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2010/11:195).

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2011 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i uppdrag att redovisa hur nämnden under 2011 har bedrivit sin tillsynsverksamhet när det gäller användningen av hemliga tvångsmedel och vilka iakttagelser som myndigheten har gjort på detta område.

Nämnden uttalade i sin redovisning (dnr 97-2012) att den hade fått en god bild av hur hemliga tvångsmedel hanteras av de brottsbekämpande myndigheterna. Slutsatsen var att de brottsbekämpande myndigheterna hanterar hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak gott sätt och att det vanligtvis finns bra rutiner och att handläggningen ofta präglas av noggrannhet. Nämnden hade dock uppmärksammat vissa brister varför uppföljning har planerats från nämndens sida. Bristerna som ska följas upp rör förstöring av upptagningar och uppteckningar från användning av hemliga tvångsmedel, underrättelse till enskilda och behovet av tydligare dokumentation för handläggningen av tvångsmedel.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har informerat om följande.

Med anledning av nämndens tidigare iakttagelser har tillsynsverksamheten avseende användningen av hemliga tvångsmedel under år 2012 särskilt inriktats på ärenden i vilka åklagare beslutat att underlåta underrättelse till enskild, frågor om förstöring av upptagningar och uppteckningar efter hemlig tvångsmedelsanvändning samt dokumentationsfrågor. Nämnden har bl.a. beslutat att granska ett visst urval av de ärenden där åklagare under år 2012 underrättat nämnden att underrättelse till enskild underlåtit beträffande användningen av hemliga tvångsmedel. Denna granskning har nämnden sett som särskilt viktig eftersom den enskilde i dessa fall inte får kännedom om tvångsmedelsanvändningen och därmed anledning att begära nämndens kontroll. Nämnden har granskat över 40 sådana ärenden fördelat på 25 åklagarkammare. I varje ärende har kontrollerats att åtgärden verkställts i enlighet med domstols tillstånd, att förstöring av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändningen förstörts på ett korrekt sätt, att reglerna om underrättelseskyldighet följts och att åtgärder som företagits i ärendet har dokumenterats så att hanteringen går att följa. Granskningen beräknas avslutas under våren 2013.

Av regleringsbrevet för budgetåret 2013 för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden framgår att nämnden ska redovisa hur den under 2012 och 2013 har bedrivit sin tillsynsverksamhet när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Nämnden ska särskilt redovisa vilka iakttagelser som har gjorts i fråga om Polisens och Tullverkets inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. Redovisning ska lämnas till regeringen (Justitiedeparte-

mentet) senast den 31 maj 2013 när det gäller tillsynsverksamheten under 2012 och senast den 31 maj 2014 när det gäller tillsynsverksamheten under 2013.

Regeringens uppdrag till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Brottsförebyggande rådet angående redovisning av tillämpningen av vissa hemliga tvångsmedel

Av regeringens beslut den 24 januari 2013 (dnr. Ju2013/326/Å) om uppdrag till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Brottsförebyggande rådet angående redovisning av tillämpningen av vissa hemliga tvångsmedel framgår bl.a. följande. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Tullverket ska i samråd med Brottsförebyggande rådet lämna ett förslag på hur myndigheternas redovisning av användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet kan utformas på ett mer ändamålsenligt sätt. Förslaget ska säkerställa att myndigheternas underlag till regeringen håller en hög kvalitet, ger en rättvisande bild, är jämförbar mellan åren och kan tas fram på ett effektivt sätt av berörda myndigheter. Relevanta termer i uppdraget ska definieras. Myndigheterna får lämna förslag som innebär att regeringens uppdrag till myndigheterna behöver ändras. De förslag som myndigheterna i så fall lämnar ska möjliggöra en bedömning av omfattningen och nyttan av tvångsmedelsanvändningen. Av beslutet framgår vidare att myndigheterna också ska lämna förslag på hur motsvarande redovisning av hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag skulle kunna utformas. Förslaget ska inte omfatta Säkerhetspolisens tillämpning av tvångsmedel. Uppdraget att säkerställa kvaliteten på den årliga redovisningen ska redovisas senast den 13 september 2013.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att det vid avvägningen mellan enskildas rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv och samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning är betydelsefullt att med tillräckligt god precision kunna bedöma vilka resultat som användningen av hemliga tvångsmedel har lett till i berörda brottsutredningar. Att myndigheternas redovisning håller en god kvalitet är därför av central betydelse för att det ska vara möjligt att skapa sig en rättvisande bild av tvångsmedelsanvändningen. Av årets skrivelse framgår att Åklagarmyndighetens övergång till ett datoriserat ärendehanteringssystem kan ha medfört en felkälla i redovisningen av antalet tillstånd. Detta är, som regeringen också framhåller, naturligtvis otillfredsställande. Av skrivelsen framgår vidare att myndighe-

terna i årets redovisning i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har definierat begreppet tillstånd på ett annat sätt än tidigare år, vilket försvårar jämförelser med tidigare år. Som regeringen påpekar innehåller redovisningen dock andra uppgifter som inte är kopplade till antalet tillstånd, t.ex. uppgifterna om under vilken tid avlyssning och övervakning har pågått och uppgiften om antalet personer som har varit föremål för hemliga tvångsmedel. Utskottet instämmer mot denna bakgrund i regeringens bedömning att myndigheternas redovisning ger en acceptabel bild av användningen av de hemliga tvångsmedlen och föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

Utskottet konstaterar att Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel haft som sitt huvudsakliga uppdrag att utvärdera hur lagen om hemlig rumsavlyssning, 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag har tillämpats. Vidare har utredningen haft i uppdrag att analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör förändras i något eller några avseenden. Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Denna beredning bör inte föregripas. Utskottet är med hänsyn härtill inte berett att ta något initiativ med anledning motion av 2012/13:Ju9 (MP) yrkande 1. Motionsyrkandet avstyrks.

Utskottet vill åter uttrycka förståelse för önskemålet att även användningen av hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsåtgärder borde redovisas för riksdagen. Utskottet noterar därför med tillfredsställelse att regeringen helt nyligen har gett Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Brottsförebyggande rådet i uppdrag att lämna förslag på hur en redovisning av hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag, med undantag för Säkerhetspolisens tillämpning av tvångsmedlen, skulle kunna utformas. Redovisningen av uppdraget bör inte föregripas. Motion 2012/13:Ju9 (MP) yrkande 2 avstyrks därför.

Utskottet ser positivt på att regeringen i regleringsbrev har begärt att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska återrapportera hur nämnden under 2012 och 2013 har bedrivit sin tillsynsverksamhet av de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och att nämnden särskilt ska redovisa vilka iakttagelser som har gjorts i fråga om polisens och Tullverkets inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. Utskottet ser emellertid inte nu något behov av att regeringens årliga skrivelse till riksdagen kompletteras på det sätt som föreslås i motion 2012/13:Ju9 (MP) yrkande 3.

Som utskottet anför ovan är redovisningen i årets skrivelse i vissa avseenden inte helt tillfredsställande. Utskottet ser därför positivt på det uppdrag som regeringen helt nyligen har lämnat till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Brottsförebyg-

gande rådet om att säkerställa kvaliteten på den årliga redovisningen. Utskottet föreslår mot bakgrund av det anförda att motion 2012/13:Ju9 (MP) yrkande 4 avslås.

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. Utvärdering av hemliga tvångsmedel, punkt 2 (MP, V)

av Maria Ferm (MP) och Lena Olsson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Ju9 av Maria Ferm m.fl. (MP) yrkande 1.

Ställningstagande

Aldrig förr har de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att på hemlig väg övervaka vad enskilda människor gör – eller inte gör – varit så stora som nu. De finansiella resurserna har heller aldrig varit så stora som nu. Trots det ökar inte andelen personupplärade brott. Någon samlad utvärdering och uppföljning av vilken effekt samtliga hemliga tvångsmedel haft för effektiviteten inom rättsväsendet har aldrig gjorts, inte heller någon analys av om de har lett till att människors vardag och liv i Sverige blivit tryggare. Vi anser att den samlade effekten av de hemliga tvångsmedlen i Sverige, inte bara de som omfattas av skrivelsen, ska bli föremål för utvärdering. Utvärderingen bör undersöka om de hemliga tvångsmedlen varit effektiva i förhållande till uppsatta mål och avsett syfte och i förhållande till det integritetsintrång som skett.

2. Skrivelsens omfattning, punkt 3 (MP, V)

av Maria Ferm (MP) och Lena Olsson (V).

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. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Ju9 av Maria Ferm m.fl. (MP) yrkandena 2 och 3.

Ställningstagande

Liksom i tidigare skrivelser saknas i denna skrivelse väsentliga delar av den mest integritetskränkande hemliga övervakningen. Varken användning av hemlig rumsavlyssning eller åtgärder för att förhindra vissa allvarliga brott omfattas av skrivelsen. Inte heller omfattas Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel.

Vi konstaterar vidare att någon samlad återrapportering av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens slutsatser när det gäller den hittillsvarande användningen av de hemliga tvångsmedlen inte har lämnats till riksdagen. I skrivelsen redogörs i avsnitt 3.3 ytterst summariskt för slutsatserna i en avrapportering till regeringen. Vi vill påtala att det därutöver finns ett flertal tillsynsrapporter som delvis redovisats för regeringen, där Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten funnit skäl att rikta kritik mot hur olika myndigheter fullgjort sina uppdrag. Dessa rapporter avser verksamhet under 2011 och tidigare. Någon redovisning av de slutsatser som gjorts i dessa rapporter finns inte i skrivelsen. Vi anser att återrapporteringen till riksdagen om de viktiga slutsatser som Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten gör i sin tillsyn måste redovisas till riksdagen betydligt mer omfattande än vad som är fallet i dag och att återrapporteringen dessutom bättre bör återspegla myndighetens slutsatser i dess tillsyn.

Sammanfattningsvis anser vi att skrivelsens omfattning bör utvidgas på det sätt vi beskrivit ovan.

3. Skrivelsens kvalitet och innehåll, punkt 4 (MP, SD, V)

av Maria Ferm (MP), Lena Olsson (V) och Björn Söder (SD).

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. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Ju9 av Maria Ferm m.fl. (MP) yrkande 4.

Ställningstagande

Vi konstaterar att upplägget och innehållet i skrivelsen återigen har ändrats. Återigen saknas möjlighet att göra jämförelser över tid. Detta leder inte till att skrivelsens användbarhet ökar. Redovisningen av nyttan av aktuella tvångsmedel sker endast i procent av det totala antalet nyttor. Hur många dessa är numerärt i förhållande till antalet meddelade tillstånd framgår emellertid inte. Inte heller framgår om flera nyttor förekommit i samma övervakningsärenden eller hur många övervakningsärenden som över huvud taget inte lett till någonting alls eller som kanske aldrig ens använts. När frågan om skrivelsens brister tidigare har behandlats har hänvisningar gjorts bl.a. till att Åklagarmyndigheten skulle utveckla ett nytt

digitalt system. Detta system har nu kollapsat och Åklagarmyndigheten har återgått till sitt tidigare system. Vi anser att redovisningsunderlagen måste bli bättre och att regeringens redovisning måste bli läsbar, jämförbar och användbar.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2012/13:47 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2011.

Följdmotionen

2012/13:Ju9 av Maria Ferm m.fl. (MP):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om avsaknaden av kunskaper om effekter av övervakning i skrivelsen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att omfattningen av skrivelsen bör utökas.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om förbättring av kvaliteten och innehållet i skrivelsen.