

Justitieutskottets betänkande 2019/20:JuU20

Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2018

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:56 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2018.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

Utskottets överväganden.....5

 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 20185

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag13

 Skrivelsen13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2018

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:56 till handlingarna.

Stockholm den 26 mars 2020

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Magdalena Schröder (M), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Katja Nyberg (SD), Josefin Malmqvist (M), Joar Forssell (L), Anna Johansson (S), Anna-Caren Säterberg (S), Lawen Redar (S), Rikard Larsson (S) och Janine Alm Ericson (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2019/20:56 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2018.

Det har inte väckts någon motion med anledning av skrivelsen.

Utskottets överväganden

Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2018

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 kommunikation, 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 under rättelseverksamhet (inhämtningslagen). 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 november 2018 och behandlades av riksdagen i början av 2019 (bet. 2018/19:JuU9, rskr. 2018/19:135).

Den skrivelse som är aktuell nu bygger på uppgifter som har lämnats till regeringen av Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen (Ju2019/02080/Å).

Regeringens skrivelse

Redovisningen från myndigheterna

Redovisningen omfattar Åklagarmyndighetens, Ekobrottsmyndighetens, Polismyndighetens, Tullverkets och Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning under 2018.

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 andra gången hämtade från detta system. Tidigare år har uppgifterna hämtats från manuella diaries.

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 hemliga tvångsmedel.

Nytan av de hemliga tvångsmedlen redovisas även genom anonymiserade exempel från tillämpningen. Redogörelser för dessa finns i regeringens skrivelse.

Tillämpningen av hemliga tvångsmedel vid förundersökning i brottmål eller med anledning av begäran om internationell rättslig 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 2018 meddelades 14 081 tillstånd till hemliga tvångsmedel. Under 2017 meddelades 12 686 tillstånd, under 2016 meddelades 10 453 tillstånd och under 2015 meddelades 9 582 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 2013 och 2015. Mellan 2015 och 2018 ökade antalet i stället med 31 procent till 1 517 personer. Ökningen mellan 2017 och 2018 var 10 procent. Antalet beviljade tillstånd varierade marginellt mellan åren 2013 och 2016. Mellan 2016 och 2017 ökade antalet tillstånd med 29 procent till 4 465. Mellan 2017 och 2018 ökade antalet tillstånd med 4 procent till 4 648. Den procentuella ökningen av antalet tillstånd är alltså mindre än hälften av ökningen av antalet misstänkta personer. Ökningarna av antalet misstänkta personer och antalet tillstånd följer en trend med mindre ökningar som pågått under tre till fyra år.

Fram t.o.m. 2016 har tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation framför allt beviljats 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. Under 2018 fortsatte antalet avlyssningar för våldsbrott att öka.

Personer som är medvetna om att de kan komma att avlyssnas tenderar att övergå från vanliga telefonsamtal till att kommunicera 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 har varit föremål för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har mellan 2017 och 2018 ökat med 12 procent till 2 422. Antalet beviljade tillstånd har ökat med 14 procent till 9 151. Antalet övervakade misstänkta personer ligger på ungefär samma nivå som under 2013. De förändringar av antalet misstänkta personer som skett under åren 2013–2018 ligger inom vad som kan förväntas på grund av naturlig årlig variation. Även om antalet misstänkta personer är nästan detsamma som under 2013 har antalet tillstånd under åren 2013–2018 ökat med 133 procent. Förklaringen till detta är enligt myndigheterna att de misstänkta allt oftare byter telefoner och att polisen därmed kan knyta misstänkta personer till fler teleadresser.

Vad gäller brottstyper noterade myndigheterna 2017 att antalet tillstånd som avser våldsbrott hade ökat påtagligt mellan 2016 och 2017 och att hela ökningen av antalet tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation var hänförliga till ökningen av antalet tillstånd för våldsbrott. Under 2018 fortsatte ökningen för våldsbrotten, men ökningstakten är lägre vid en jämförelse mellan 2017 och 2018. Andra brottstyper där antalet misstänkta personer och antalet tillstånd har ökat under 2018 är narkotikarelaterad brottslighet och ekonomisk brottslighet.

Till skillnad från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation avser hemlig övervakning av elektronisk kommunikation oftast förfluten tid. De brottsbekämpande myndigheterna är därför i ärenden om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation beroende av att teleoperatörerna har 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 dåvarande svenska bestämmelserna om lagring av trafikuppgifter m.m. för brottsbekämpande ändamål stod i strid med unionsrätten. EU-domstolens och kammarrättens domar gjorde att vissa teleoperatörer helt slutade lagra uppgifter för brottsbekämpande ändamål. Detta innebar att även om en domstol hade gett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

kunde det vara så att beslutet inte gick att verkställa eftersom teleoperatören i fråga inte hade några uppgifter att lämna ut. Eftersom både antalet övervakade misstänkta personer och antalet tillstånd ökade under 2018 finns det enligt myndigheterna emellertid inget i det statistiska underlaget som ger stöd för att åklagare skulle ha avstått från att göra framställan till domstol om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation med anledning av domarna.

Hemlig kameraövervakning

Antalet misstänkta personer som har varit föremål för hemlig kameraövervakning minskade från 152 personer 2017 till 140 personer 2018. Antalet tillstånd minskade från 153 till 152. Förändringarna ligger enligt myndigheterna inom vad som kan förväntas på grund av naturlig årlig variation. Den omständigheten att antalet tillstånd minskat innebär att en tidigare ökande trend har avstannat.

Vid en jämförelse av hur tillstånden fördelas mellan brottstyperna noterar myndigheterna att det fortfarande finns en mycket stark koncentration till narkotikarelaterad brottslighet. Antalet misstänkta personer och antalet tillstånd som avsåg våldsbrott ökade kraftigt mellan 2016 och 2017. Antalet personer och tillstånd vid våldsbrott minskade något under 2018 men ligger alltså på en betydligt högre nivå än tidigare år.

Hemlig rumsavlyssning

Under 2018 begärdes och beviljades 130 tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Under 2017 var motsvarande siffra 77. Användningen har varit mycket begränsad i jämförelse med andra tvångsmedel, men antalet tillstånd har börjat närma sig antalet tillstånd för hemlig kameraövervakning. Hemlig rumsavlyssning används nästan uteslutande vid narkotikarelaterad brottslighet och vid våldsbrott. Under de fem år som det finns uppgifter för har antalet tillstånd ökat från 16 till 130, en ökning med 712 procent. Den stora relativa ökningen sedan 2014 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.

Den stora ökningen av antalet tillstånd under just 2018 förklaras av att det förekommit många tillstånd i några få ärenden. Användningen av hemlig rumsavlyssning under 2018 har ökat när det gäller både narkotikarelaterad brottslighet och våldsbrott.

Eftersom antalet tillstånd fortfarande är relativt 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 förekom inte i Polismyndighetens underrättelseverksamhet under 2018. Så var fallet även under 2017. Se dock avsnittet om Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning.

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Polismyndigheten och Tullverket fattade 2018 sammanlagt 556 beslut om att hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. Av dessa var 485 beslutade av Polismyndigheten och 71 av Tullverket. Under 2017 fattades 595 beslut. Av dessa var 389 beslutade av Polismyndigheten och 206 av Tullverket. Den minskning i antalet inhämtningar som Tullverket har gjort kan till stor del härledas till den ovannämnda domen från Kammarrätten i Stockholm. Polismyndigheten har dock fortsatt att använda inhämtningslagen som verktyg, och antalet beslut ligger på ungefär samma nivå som under 2015 och ökade under 2018 jämfört med 2017.

Mot bakgrund av att underrättelseverksamhet i allt väsentligt är ett långsiktigt arbete är det inte möjligt att ännu bedöma den fulla nyttan av 2018 års inhämtningsbeslut.

Den typiskt sett vanligaste nyttan 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, Tullverket och ibland 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 och andra illegala varor på dolda marknadsplatser. Den krypterade och anonymiserade trafiken på darknet försvårar brottsbekämpningen betydligt. I de komplexa och omfattande ärenden som ingår i underrättelsearbetet och som avser 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 denna typ av 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 2018 totalt fattats 288 beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Motsvarande siffra för 2017 var 309 beslut. Under 2018 fattade Säkerhetspolisen 190 beslut med stöd av inhämtningslagen. Motsvarande siffra för 2017 var 163 beslut. Den förändring som skett i antalet beslut mellan 2017 och 2018 ligger inom 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 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 2017, 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 till att den misstänkte har kunnat åtalas. Dessutom har myndigheterna redovisat i vilken utsträckning uppgifter från tvångsmedlet har utgjort underlag i en förhörs-situation 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 2018 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. Att ärenden om hemliga tvångsmedel registreras i ett digitalt system bidrar enligt regeringens bedömning till en högre effektivitet och bättre kvalitet i myndigheternas redovisning av hur de använder hemliga tvångsmedel.

Regeringen framhåller vidare att den 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 arbetet med en lagrådsremiss pågår för närvarande i Regeringskansliet.

Den 1 oktober 2019 trädde flera lagändringar i kraft med anpassningar av regleringen om lagring av och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i brottsbekämpande syfte, s.k. datalagring, för att göra reglerna förenliga med EU-rätten på området (Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten, prop. 2018/19:86). Regeringen konstaterar att de brottsbekämpande myndigheterna med de nya datalagringsreglerna återfick ett av de viktigaste verktygen för att förhindra och bekämpa brott, samtidigt som den personliga integriteten värnas. Riksdagen har i samband med att de nya reglerna om datalagring vid brottsbekämpning antogs tillkännagett för

regeringen att den skyndsamt ska återkomma med förslag som dels innebär en mer omfattande skyldighet att lagra uppgifter med koppling till nationell säkerhet, dels innebär en mer omfattande lagringsskyldighet generellt (bet. 2018/19:JuU27). Tillkännagivandet bereds i Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

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

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.

Liksom tidigare ser utskottet positivt på att Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket 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. Liksom regeringen anser utskottet att ett digitalt registreringssystem kan bidra till en högre effektivitet och bättre 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 2019/20:56 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2018.