



## Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2015

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2016/17:69 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2015.

# 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 hemliga tvångsmedel under år 2015.....	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	11
Skrivelsen.....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2015**

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:69 till handlingarna.

Stockholm den 27 april 2017

På justitieutskottets vägnar

*Annika Hirvonen Falk*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Annika Hirvonen Falk (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Pål Jonson (M), Richard Jomshof (SD), Rickard Nordin (C) och Sultan Kayhan (S).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2016/17:69 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2015. Redogörelsen bygger på uppgifter som har lämnats till regeringen av Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen (Ju2016/04213/Å).

Det har inte väckts någon motion med anledningen 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 av tillämpningen av bestämmelserna borde behållas och att regeringen också borde lämna en motsvarande redovisning för hemlig teleövervakning (numera hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) (prop. 1988/89:124 s. 55). Likaså angavs det i det lagstiftningsärende som låg till grund för lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning – som gällde t.o.m. år 2008 – att regeringen borde lämna en redovisning av tillämpningen av bestämmelserna i den lagen till riksdagen (prop. 1995/96:85 s. 37). När reglerna i lagen om hemlig kameraövervakning permanentades den 1 januari 2009 och med oförändrat innehåll fördes över till 27 kap. rättegångsbalken, utgick riksdagen vid sin behandling av lagförslagen från att regeringen skulle fortsätta att redovisa de brottsbekämpande myndigheternas användning av reglerna om hemlig kameraövervakning till riksdagen varje år (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 däremot inte borde redovisas (prop. 2011/12:55 s. 112–113). Under riksdagsbehandlingen såg utskottet positivt på detta (bet. 2011/12:JuU8 s. 33).

I samband med att bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning och s.k. preventiv tvångsmedelsanvändning enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att

förhindra vissa särskilt allvarliga brott gjordes permanenta den 1 januari 2015, angav regeringen att skrivelsen till riksdagen om hemliga tvångsmedel även bör innehålla en redovisning av den öppna polisens och Tullverkets tillämpning av bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning (prop. 2013/14:237 s. 133 f.). Detsamma bedömdes gälla den öppna polisens tillämpning av bestämmelserna om preventiva tvångsmedel. Utskottet hade en positiv inställning till detta när propositionen behandlades i riksdagen (bet. 2014/15:JuU2 s. 23).

I propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237) uttalade regeringen att den skulle återkomma till frågan om hur en årlig redovisning av Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel skulle kunna göras. En utredare har bedömt att det finns goda skäl att öppet redovisa de uppgifter om Säkerhetspolisens tillämpning av de hemliga tvångsmedlen som är möjliga att redovisa (Ju2015/04886/PO). Regeringen har därför gett Åklagarmyndigheten i uppdrag att redovisa även Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel (Ju2015/09908/Å).

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen redogör i skrivelsen för tillämpningen under år 2015 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk information, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid förundersökning i brottmål. Även tillämpningen enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott redovisas. Skrivelsen omfattar också en redogörelse för inhämtning av uppgifter enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Skrivelsen omfattar i år även användningen av dessa tvångsmedel i Säkerhetspolisens verksamhet.

# Utskottets överväganden

## Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2015

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

### Regeringens skrivelse

#### *Regeringens uppdrag till myndigheterna*

Regeringen beslutade den 17 december 2015 om ett något förändrat uppdrag till myndigheterna när det gäller redovisningen av hemliga tvångsmedel (Ju2015/09908/Å). Det nya uppdraget innebar bl.a. 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 gälla 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 domstol sedan beslutat i dessa fall. Uppdraget innefattar också en skyldighet att redovisa Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel.

Redan inför förra årets redovisning fick myndigheterna ett utvidgat uppdrag som innebar att även hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel ska omfattas av den årliga redovisningen samt att myndigheterna ska redovisa anonymiserade exempel från tillämpningen av respektive tvångsmedel.

#### *Regeringens redogörelse för år 2015*

När det gäller den sammantagna bilden av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken konstaterar regeringen följande.

Antalet redovisade tillstånd har ökat något i de delar där det finns statistik att jämföra med. Under år 2015 har 9 582 tillstånd till hemliga tvångsmedel meddelats. Under år 2014 meddelades 8 052 tillstånd. Under år 2013 meddelades 7 417 tillstånd. Antalet personer som varit föremål för ett hemligt tvångsmedel redovisas uppdelat på respektive tvångsmedel. 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 alltså inte svar på hur många olika individer som totalt

varit föremål för ett eller flera hemliga tvångsmedel. Som framgår av skrivelsen om tvångsmedelsanvändningen år 2011 definierade myndigheterna i sin redovisning för det året begreppet tillstånd på ett annat sätt än tidigare år (skr. 2012/13:47 s. 10). Därför 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 åren 2001–2010 hänvisar regeringen till skrivelse 2011/12:39 s. 10–14.

När det gäller tillämpningen av bestämmelserna i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott skriver regeringen att det varken år 2014 eller år 2015 har förekommit någon användning av tvångsmedel enligt den lagen av den öppna polisen. Dock har Säkerhetspolisen tillämpat lagen, se nedan.

Regeringen redogör vidare för att Polismyndigheten och Tullverket under år 2015 har fattat 698 beslut om tvångsmedel enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Slutligen noterar regeringen att Säkerhetspolisen under år 2015 har fattat totalt 377 beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, om hemlig kameraövervakning och om hemlig rumsavlyssning med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Därutöver har Säkerhetspolisen fattat 109 beslut med stöd av lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

### *Regeringens slutsatser*

För att tvångsmedelstillämpningens legitimitet varaktigt ska kunna upprätthållas i samhället är det enligt regeringen, 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 enligt rättegångsbalken är att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Det uttrycket inrymmer ett kvalitetskrav på de upplysningar som åtgärden kan ge.

Regeringen noterar att det i en brottsutredning ofta förekommer att flera telefonnummer avlyssnas eller övervakas med stöd av flera tillstånd som gäller 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.

I årets redovisning har myndigheterna, i likhet med redovisningen för föregående år, redovisat några av de olika åtgärder som följt av tvångsmedelsanvändningen i syfte att så objektivt som möjligt kunna bedöma nyttan av olika tvångsåtgärder. I enlighet med detta har myndigheterna 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 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 förhörssituation eller använts som överskottsinformation samt om uppgifterna har bidragit till utredning av brottsutbyte.

Regeringen konstaterar vidare att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och även hemlig kameraövervakning främst har haft betydelse genom att uppgifterna har medfört att effektiv spaning har kunnat genomföras, stärkt misstankarna mot den misstänkte eller använts som underlag vid förhör. Hemlig rumsavlyssning har främst haft betydelse genom att uppgifter från tvångsmedlet har lett till stärkta misstankar mot den misstänkte samt att effektiv spaning kunnat genomföras. En av de minst vanliga av alla de redovisade nyttorna är att uppgifterna från tvångsmedlen bidragit till utredning av brottsutbyte. Myndigheterna har redovisat ett antal exempel för att beskriva nyttan av uppgifterna.

När det gäller inhämtning enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet har myndigheterna uppgett att den typiskt sett vanligaste nyttan har varit att underrättelseinformation om hantering av stora mängder narkotika, vapen eller förestående grova våldsbrott, i kombination med analys av inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation, lett till att förundersökningar har kunnat inledas. Under förundersökningarna har användning av andra hemliga tvångsmedel i kombination med spaning och utredningsarbete i sin tur lett till att misstänkta har kunnat frihetsberövas och att stora mängder narkotika samt i vissa fall vapen har kunnat tas i beslag. Det har också förekommit att underrättelser som gäller grova våldsbrott i kombination med analys av inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation varit av betydelse för att avstyra planerade våldsbrott. Inte sällan har samverkan skett mellan Polismyndigheten och Tullverket samt med andra länders brottsbekämpande myndigheter. Myndigheterna har också redovisat ett antal exempel för att beskriva nyttan av inhämtningen.

Regeringens slutsats är att de hemliga tvångsmedlen fyller en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet. Den finner också att de hemliga tvångsmedlen har inneburit en reell nytta. Regeringens sammantagna



bedömning är därför att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under år 2015 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.

### *Ytterligare åtgärder*

Regeringen framhåller i skrivelsen att den sedan tidigare har aviserat ett flertal åtgärder för att stärka skyddet för enskildas integritet. En parlamentariskt sammansatt kommitté (Ju 2014:09) arbetar 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 (dir. 2014:65, dir. 2016:12). Kommittén har redovisat ett delbetänkande (SOU 2016:41) som har remissbehandlats och för närvarande bereds i Regeringskansliet. 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 avseende integritetsskyddet för enskilda (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 4, s. 23). En utredare har vidare haft 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 (dir. 2014:164). Uppdraget har redovisats och betänkandet (SOU 2016:65) bereds i Regeringskansliet.

Regeringen berör i skrivelsen också de driftsproblem som uppstått i det digitala ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel, vilket lett till att systemet inte längre används. Problemen har beskrivits tidigare (skr. 2012/13:47 s. 9–10). Myndigheternas redovisning bygger fortfarande på manuellt framtagna uppgifter, och myndigheterna förutspår att underlaget även de närmaste åren kommer att hämtas ur det manuella diariet. Ett arbete med att ta fram ett nytt elektroniskt diarium pågår, men är ännu inte slutfört. Regeringen uppger att Åklagarmyndigheten under år 2016 beviljats en höjd låneram för att kunna fortsätta arbetet med det digitala systemet. 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.

### **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 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 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 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.

Utskottet välkomnar att Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket numera lämnar en gemensam redovisning av hemliga tvångsmedel till regeringen och att redovisningen även innefattar uppgifter om interimistiska beslut. Vidare ser utskottet positivt på att myndigheterna – liksom inför förra årets skrivelse – har redovisat uppgifter om hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel samt anonymiserade exempel från tillämpningen av respektive tvångsmedel. Utskottet finner att det nya uppdraget bidrar till att höja kvaliteten i redovisningen. Med tillfredsställelse noterar utskottet att också Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel nu årligen redovisas.

Regeringen gör i skrivelsen bedömningen att ett digitalt system kan leda till en högre effektivitet och kvalitet i myndigheternas redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel. Utskottet, som vid behandlingen av föregående års skrivelser betonat vikten av att ett nytt digitalt system sätts i drift så snart som möjligt, ser positivt på att regeringen vidtagit vissa åtgärder för att påskynda processen. Utskottet utgår från att dessa inom en snar framtid kommer att ge resultat.

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 2016/17:69 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2015.