



## Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2016

---

### Sammanfattning

Utskottet förslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2017/18:69 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2016.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2016 .....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	12
Skrivelsen.....	12

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2016**

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:69 till handlingarna.

Stockholm den 8 mars 2018

På justitieutskottets vägnar

*Tomas Tobé*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Tobé (M), Mats Pertoft (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Krister Hammarbergh (M), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Sanne Lennström (S), Ellen Juntti (M), Patrick Reslow (-) och Sultan Kayhan (S).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2017/18:69 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2016.

Det har inte väckts någon motion med anledning av skrivelsen.

# Utskottets överväganden

## Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2016

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

### Bakgrund

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

Den senaste redovisningen till riksdagen gjordes i december 2016 och behandlades av riksdagen under våren 2017 (bet. 2016/17:JuU11, rskr. 2016/17:247).

Den nu aktuella skrivelsen bygger på uppgifter som har lämnats till regeringen av Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen (Ju2017/04745/Å).

### *Tillkännagivande om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation*

Regeringen noterar i skrivelsen att riksdagen har tillkännagett för regeringen att det bör utredas om beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska kunna kopplas till en person i stället för till ett telefonnummer eller en annan adress (bet. 2016/17:JuU17, rskr. 2016/17:212). Regeringen uppger att man den 19 oktober 2017 beslutade ett tilläggsdirektiv till Utredningen om hemlig dataavläsning (Ju 2016:12) med uppdrag att analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska kunna knytas enbart till den person som åtgärden avser i stället för till ett telefonnummer, en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning (dir. 2017:102). Regeringen anser att tillkännagivandet i och med denna åtgärd är slutbehandlat.

### **Regeringens skrivelse**

#### *Redovisningen från myndigheterna*

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 ökat något i de delar det finns statistik att jämföra med. Under 2016 har 10 453 tillstånd till hemliga tvångsmedel meddelats. Under 2015 meddelades 9 582 tillstånd. Under 2014 meddelades 8 052 tillstånd.

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 varit föremål för ett eller flera hemliga tvångsmedel.

Antalet misstänkta personer som varit föremål för *hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation* minskade något varje år mellan 2012 och 2015. Från 2015 till 2016 har antalet ökat något och ligger nu på samma nivå som 2013. Antalet meddelade tillstånd har varierat marginellt upp och ner mellan åren sedan 2012. Liksom tidigare år har tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation meddelats framför allt i förundersökningar om narkotikabrott och narkotikasmuggling. Personer som är medvetna om att de kan komma att avlyssnas tenderar att övergå från telefonsamtal till att med hjälp av annan elektronisk utrustning kommunicera på ett sådant sätt att vedertagen avlyssning inte är möjlig. Värdet av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation minskar, och för att nå eftersträvat resultat måste

andra tillgängliga hemliga tvångsmedel användas, t.ex. hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning.

Antalet misstänkta personer som varit föremål för *hemlig övervakning av elektronisk kommunikation* har ökat med 9 procent jämfört med 2015. I jämförelse med 2013 har antalet dock minskat med 4 procent. Antalet tillstånd har ökat kraftigt de senaste två åren. Från 2014 till 2015 var ökningen 35 procent, och från 2015 till 2016 var ökningen 14 procent. Med hänsyn till att antalet misstänkta som övervakats inte ökat i samma grad som antalet tillstånd är den mest sannolika förklaringen att de misstänkta oftare än tidigare byter telefoner eller telefonnummer, vilket kräver nya tillstånd, eller att polisen kan knyta misstänkta personer till flera adresser. Till skillnad från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation avser hemlig övervakning av elektronisk kommunikation oftare förfluten tid. De rättsvärdande myndigheterna är därför beroende av att teleoperatörerna lagrat uppgifter som kan lämnas ut i efterhand. Kammarrätten i Stockholm slog i en dom i mars 2017 fast att det med hänsyn till en dom i EU-domstolen den 21 december 2016 var klarlagt att de svenska bestämmelserna om lagring av trafikuppgifter m.m. för brottsbekämpande ändamål står i strid med unionsrätten. EU-domstolen och kammarrättens domar har gjort att vissa teleoperatörer inte lagrar uppgifter i samma omfattning som tidigare. Detta innebär att även om en domstol ger tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation det kan vara så att beslutet inte går att verkställa eftersom teleoperatören i fråga inte har några uppgifter att lämna ut. EU-domstolens dom kom emellertid så pass sent under 2016 att den endast marginellt kan ha påverkat resultaten för 2016.

Under 2016 begärdes och beviljades tillstånd till *hemlig rumsavlyssning* i 54 fall. Under 2015 var motsvarande siffra 44 fall. Användningen är mycket begränsad i jämförelse med andra tvångsmedel. Ökningen kan ha flera förklaringar. En möjlig förklaring är att behovet av hemlig rumsavlyssning ökar när medvetenheten hos kriminella personer om möjligheterna till hemlig telefonavlyssning blir större. En annan förklaring kan vara att polis och åklagare blivit mer medvetna om möjligheterna till hemlig rumsavlyssning samtidigt som det har blivit enklare att använda sig av den. Eftersom antalet tillstånd är så lågt går det inte att dra några generella slutsatser vad gäller användningen. Enskilda ärenden kan få ett mycket stort genomslag i statistiken.

Antalet misstänkta personer som varit föremål för *hemlig kameraövervakning* har minskat marginellt från 122 till 117 personer från 2015 till 2016. Antalet tillstånd har ökat med 25 procent från 114 till 143 under dessa två år. Mellan 2014 och 2016 har antalet tillstånd ökat med mer än 100 procent, från 69 till 143. Minskningen av antalet misstänkta personer från 2015 till 2016 kan helt eller delvis bero på hur åklagarkamrarna har redovisat antalen.

När det gäller nyttan av *inhämtningen av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet*, har Polismyndigheten och

Tullverket sammanfattningsvis konstaterat att information om elektronisk kommunikation är väsentlig för myndigheternas underrättelseverksamhet och att de möjligheter till inhämtning som inhämtningslagen medger har varit avgörande för att inleda förundersökning för en lång rad grova brott. Tillgången till uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelsestadiet är avgörande för att aktörer, platser och tidpunkter ska kunna kopplas samman och ge ett tillräckligt underlag för att inleda en förundersökning. Uppgifterna är enligt myndigheterna också väsentliga för en effektiv planering av yttre fysisk spaning som är resurskrävande och därför viktig att använda på rätt plats vid rätt tillfälle.

I *Säkerhetspolisens verksamhet* har det med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott under 2016 fattats totalt 307 beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, om hemlig kameraövervakning och om hemlig rumsavlyssning. Siffran inkluderar såväl initiala beslut som beslut om förlängning av tillståndstiden. Motsvarande siffra för 2015 var 377 beslut. Säkerhetspolisen har under 2016 fattat 167 beslut med stöd av lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Motsvarande siffra för 2015 var 109 beslut.

### *Regeringens slutsatser*

Regeringen framhåller att det är av grundläggande betydelse i en rättsstat att rätten till skydd för privatliv 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 det belagda 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 på 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. Ibland leder ett tillstånd i princip enbart 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.

Regeringen uppger att myndigheterna i årets redovisning, liksom i redovisningen för föregående år, har redovisat några av de olika åtgärder som följt av tvångsmedelsanvändningen för 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 att den misstänkte har kunnat åtalas. Dessutom har de redovisat i vilken utsträckning uppgifter från tvångsmedlet har utgjort underlag i en förhörssituation eller använts som överskottsinformation samt om uppgifterna har bidragit till en utredning av brottsutbyte.

Regeringen konstaterar att det av myndigheternas redovisning framgår att de hemliga tvångsmedlen fyller en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet. Den visar också att de hemliga tvångsmedlen har inneburit en reell nytta.

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under 2016 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.

### *Ytterligare åtgärder*

Regeringen framhåller, vilket berörts ovan, att EU-domstolen i en dom den 21 december 2016 (förenade målen C-203/15 och C-698/15) slagit fast att EU-rätten utgör hinder för en nationell lagstiftning som i brottsbekämpande syfte föreskriver en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter för samtliga abonnenter och registrerade användare och samtliga elektroniska kommunikationsmedel. Kammarrätten i Stockholm slog vidare i ett avgörande den 7 mars 2017 (mål nr 7380-14) fast att det, med hänsyn till EU-domen, är klarlagt att de svenska bestämmelserna om lagring av trafikuppgifter m.m. för brottsbekämpande ändamål inte är förenliga med EU-rätten. Domstolsavgörandena har lett till att många teleoperatörer inte lagrar uppgifter i samma omfattning som tidigare. Detta innebär att även om en domstol ger tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

det kan finnas fall då beslutet inte kan verkställas eftersom teleoperatörerna inte har några uppgifter att lämna ut. Regeringen noterar att EU-domstolens dom dock kom så pass sent under 2016 att den endast marginellt kan ha påverkat resultaten för 2016. Regeringen anger att en utredare fått i uppdrag att bl.a. se över hur de svenska bestämmelserna om datalagring stämmer överens med unionsrätten. Utredningen om datalagring och EU-rätten (Ju 2017:04) har redovisat uppdraget i denna del i delbetänkandet Datalagring – brottsbekämpning och integritet (SOU 2017:75) som för närvarande är ute på remiss.

Regeringen anför att den sedan tidigare har aviserat ett flertal åtgärder för att stärka skyddet för enskildas integritet. När det särskilt gäller lagstiftningen om tvångsmedel har Utredningen om datalagring och EU-rätten även i uppdrag att undersöka 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. Uppdraget omfattar också att analysera om regelverket är förenligt med de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer. Uppdraget ska redovisas senast den 16 augusti 2018. I maj 2014 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté, Integritetskommittén. Kommittén har haft i uppdrag att kartlägga och analysera riskerna för intrång i den personliga integriteten när informationsteknik används i privat och offentlig verksamhet. Kommittén har redovisat ett delbetänkande (SOU 2016:41) och ett slutbetänkande (SOU 2017:52). Betänkandena bereds i Regeringskansliet. En särskild utredare har vidare haft i uppdrag att överväga hur ett mer samlat integritetsskydd kan fungera inom en och samma myndighetsstruktur genom att tillsynen över behandling av personuppgifter samlas hos en myndighet. Uppdraget har redovisats och betänkandet (SOU 2016:65) bereds i Regeringskansliet.

Slutligen uppger regeringen att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten sedan mitten av januari 2017 registrerar ärenden om hemliga tvångsmedel i ett särskilt it-stöd, HTM-Cåbra. Under 2016 registrerades dock hemliga tvångsmedel i manuella diariet, varför myndigheternas redovisning bygger 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.

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

Utskottet anser i likhet med regeringen att 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.

Liksom föregående år ser utskottet positivt på att Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket numera lämnar en gemensam redovisning av hemliga tvångsmedel till regeringen och att Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel också redovisas. Vidare ser utskottet positivt på att myndigheterna redovisar anonymiserade exempel från tillämpningen av respektive tvångsmedel. Utskottet har tidigare konstaterat att detta bidrar till att höja kvaliteten i redovisningen. Utskottet noterar även med tillfredsställelse att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten under det gångna året börjat registrera hemliga tvångsmedel i ett särskilt it-stöd, och utskottet gör i likhet med regeringen bedömningen att detta bör leda till en högre effektivitet och kvalitet i myndigheternas redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel.

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

Utskottet noterar slutligen att regeringen anger att riksdagens tillkännagivande om att ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska kunna kopplas till en person i stället för till ett telefonnummer eller en annan adress (bet. 2016/17:JuU17, rskr. 2016/17:212) genom de tilläggsdirektiv som beslutats till Utredningen om hemlig dataavläsning är att anse som slutbehandlat. Utskottet har inga invändningar mot detta.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:69 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2016.