



Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2014

Sammanfattning

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

Behandlade förslag

Skrivelse 2015/16:49 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2014.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	6
Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2014	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2014

Riksdagen lägger skrivelse 2015/16:49 till handlingarna.

Stockholm den 11 februari 2016

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Mats Pertoft (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeröth (SD), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Petter Löberg (S), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Lawen Redar (S), Ellen Juntti (M), Tina Ghasemi (M), Runar Filper (SD) och Magnus Oscarsson (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2015/16:49 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2014. Redovisningen bygger på uppgifter som har lämnats till regeringen av Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket (Ju2015/4549/Å).

Det har inte väckts någon motion med anledning av skrivelsen.

Bakgrund

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

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

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 fr.o.m. 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).

Utskottets överväganden

Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2014

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Regeringens skrivelse

Regeringens redogörelse för 2014

När det gäller den sammantagna bilden 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 något. Under 2014 gavs 8 052 tillstånd till hemliga tvångsmedel (varav 21 tillstånd till hemlig rumsavlyssning). Under 2013 gavs 7 417 tillstånd (ingen uppgift för hemlig rumsavlyssning detta år).

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 således inte en uppgift om hur många olika individer som totalt utsatts för ett eller flera hemliga tvångsmedel.

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

Vad beträffar tillämpningen av bestämmelserna om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott anför regeringen att det inte förekom någon användning enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott under 2014.

När det gäller tillämpningen av bestämmelserna om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet anför regeringen

att det framgår av myndigheternas redovisning att det under 2014 fattades 647 beslut om inhämtning av sådana uppgifter.

Regeringens slutsatser

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under 2014 var ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.

För att tvångsmedelstillämpningens legitimitet varaktigt ska kunna upprätthållas i samhället är det, vid sidan av en noggrann proportionalitetsbedömning, angeläget att i största möjliga mån redovisa vilken 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.

Regeringen noterar att det i en brottsutredning ofta förekommer 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 vid användningen av hemliga tvångsmedel i enskilda brottsutredningar eller att i förväg bestämma att en viss procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel används ska leda till vissa förväntade resultat.

På samma sätt som i redovisningen för 2013 har myndigheterna redovisat några av de olika åtgärder som följt av tvångsmedelsanvändningen för att så objektivt som möjligt kunna bedöma nyttan av olika tvångsåtgärder. Myndigheterna har bl.a. redovisat om de inhämtade uppgifterna har lett till stärkta misstankar mot den misstänkte, till ett annat tvångsmedel, till att den misstänkte kunnat avföras från utredningen eller till att den misstänkte har kunnat åtalas. Dessutom har det redovisats i vilken utsträckning uppgifter från tvångsmedlet har använts som underlag i en förhörssituation eller använts som över-skottsinformation.

Av redovisningen framgår att användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation när det gäller 65 procent av de misstänkta har varit till nytta. Motsvarande siffror för hemlig rumsavlyssning var 48 procent och för hemlig kameraövervakning 42 procent. Uppgifterna om nyttan av hemlig kameraövervakning påverkas i årets redovisning av att tvångsmedlet under 2014 användes i många förundersökningar som inte har avslutats där nyttan därför inte har kunnat bedömas fullt ut.

Fördelningen av de olika formerna av nytta visar att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i likhet med föregående år främst har haft betydelse genom att uppgifterna har stärkt misstankarna mot den misstänkte, använts som underlag vid förhör eller lett till ytterligare tvångsmedel mot den

misstänkte. En av de minst frekventa av alla redovisade nyttor är att uppgifterna har lett till att en misstänkt har avförts från utredningen. När det gäller hemlig rumsavlyssning har tvångsmedlet främst haft betydelse genom att uppgifter från tvångsmedlet har lett till stärkta misstankar mot den misstänkte. Myndigheterna har också redovisat ett antal exempel för att beskriva nyttan av inhämtningen.

När det gäller inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet har myndigheterna uppgett att den typiskt sett vanligaste nyttan har varit att underrättelseinformation om hantering av stora mängder narkotika i kombination med analys av inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation lett till att förundersökningar har kunnat inledas. Under förundersökningar har användningen av andra hemliga tvångsmedel i kombination med spaning och utredningsarbete i sin tur lett till att misstänkta har frihetsberövats och att stora mängder narkotika har tagits i beslag. 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.

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.

Vidare kan noteras att regeringen i skrivelsen om användning av vissa tvångsmedel under 2011 beskrev de driftsproblem som uppstått i det digitala ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel, vilket lett till att systemet inte längre används (skr. 2012/13:47 s. 9–10). Myndigheternas redovisning bygger således fortfarande på manuellt framtagna uppgifter och myndigheterna förutspår att underlaget även de närmaste åren kommer att hämtas ur det manuella diariet. Arbete med att ta fram ett nytt elektroniskt diarium pågår men är inte slutfört. 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.

Redovisningens omfattning

Regeringen anför att dess tydliga ambition är att se till att skrivelsen till riksdagen håller en hög kvalitet. Av detta skäl gav regeringen inför årets redovisning myndigheterna ett förändrat uppdrag som bl.a. innebar att även hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel ska omfattas av den årliga redovisningen till regeringen samt att myndigheterna ska redovisa anonymiserade exempel från tillämpningen av respektive tvångsmedelsreglering. Uppdraget innebar också att myndigheterna fr.o.m. redovisningen som avser 2015 dessutom ska redovisa uppgifter om interimistiska beslut. Samtidigt fick Åklagarmyndigheten i uppdrag att i samråd med Ekobrottsmyndigheten lämna ett förslag på vilka uppgifter om effekter av enskilda tvångsmedel som kan redovisas på ett ändamålsenligt sätt när det gäller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning

(Ju2015/1607/Å). Åklagarmyndighetens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Ytterligare åtgärder

Regeringen har sedan tidigare aviserat ett flertal åtgärder för att stärka skyddet för enskildas integritet. En parlamentariskt sammansatt kommitté (Ju 2014:09) arbetar för närvarande utifrån ett brett uppdrag med att kartlägga och analysera riskerna för intrång i den personliga integriteten vid användning av informationsteknik i privat och offentlig verksamhet. Regeringen följer noga arbetet i kommittén som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2016. Vidare ska en uppföljning genomföras för att bedöma effekterna av reglerna om hemlig rumsavlyssning, preventiva tvångsmedel och hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område när det gäller integritetsskyddet för enskilda. Regeringen har även gett en särskild utredare i uppdrag att överväga hur ett i högre grad samlat integritetsskydd kan fungera inom en och samma myndighetsstruktur genom att tillsynen över behandling av personuppgifter samlas hos en myndighet (dir. 2014:164). Uppdraget ska efter att utredningstiden förlängts (dir. 2015:139) redovisas senast den 30 september 2016.

Säkerhetspolisens tillämpning

I förra årets skrivelse om användningen av vissa hemliga tvångsmedel angav regeringen en avsikt att återkomma till hur Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel kan redovisas. Regeringskansliet gav i februari 2015 en utredare i uppdrag att lämna förslag på hur detta skulle kunna göras med beaktande av dels att behovet av insyn tillgodoses, dels att nödvändig sekretess med hänsyn till Säkerhetspolisens uppgifter upprätthålls (Ju2015/1953/P). Uppdraget redovisades till det ansvariga statsrådet den 9 juni 2015 (Ju2015/4886/PO). Frågan om Säkerhetspolisens tillämpning bereds för närvarande inom Regeringskansliet med utgångspunkt i det underlag som överlämnats av utredaren. Regeringens målsättning är att Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel ska kunna redovisas i nästa års skrivelse.

Kompletterande uppgifter

Regeringen gav den 17 december 2015 Åklagarmyndigheten i uppdrag att i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket utifrån respektive myndighets ansvarsområde en gång per år, med början 2016, senast den 31 maj lämna en gemensam redogörelse till regeringen för tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid förundersökning i brottmål eller med anledning av begäran om internationell rättslig hjälp. Dessutom ska redogörelsen innefatta tillämpningen av tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (pre-

ventiva tvångsmedel). Redogörelsen ska även omfatta inhämtningen av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Av redovisningen ska, i förekommande fall, framgå hur användningen har utvecklats i förhållande till föregående år. När det gäller under vilken tid en person har varit föremål för avlyssning eller övervakning och vilken nytta tvångsmedlet har haft ska redovisningen avse det år som förundersökningen lagts ned eller beslut i åtalsfrågan har fattats om den brottsmisstanke för vilken det aktuella tvångsmedlet beviljats och då omfatta hela den tid som tvångsmedlet gällt.

Vad beträffar förslaget om en ändrad periodisering anför regeringen att redovisningen av nyttan blir mer komplett eftersom samtliga de effekter som uppkommit av tvångsmedlen redovisas när ärendet som rör tvångsmedlet avslutas, även om detta sker ett annat år än när tvångsmedlet beslutades.

Uppdraget ersätter det ovannämnda uppdraget Ju2015/1607/Å.

Vidare framgår av uppdraget att Åklagarmyndigheten i samverkan med Säkerhetspolisen utifrån respektive myndighets ansvarsområde en gång per år, med början 2016, senast den 31 maj ska redovisa vissa uppgifter om Säkerhetspolisens tillämpning av hemliga tvångsmedel till regeringen.

Utskottets ställningstagande

De brottsbekämpande myndigheterna har av staten tilldelats vissa uppgifter. Till dessa hör att förebygga, förhindra och utreda brott. För att fullgöra uppgifterna har myndigheterna behov av information. Detta behov kan vara olika starkt beroende på vilken brottslighet och vilka aktörer det är fråga om. Myndigheterna kan använda olika metoder för att skaffa sig relevant information, t.ex. genom spaning och förhör samt kontakter med anmälare eller tipsare. När användning av hemliga tvångsmedel tillåts är också detta för att tillgodose behovet av information.

Vid avvägningen mellan enskildas rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv och samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning är det betydelsefullt att man med tillräckligt god precision kan bedöma vilka resultat som användningen av hemliga tvångsmedel har lett till i berörda brottsutredningar. Utskottet delar emellertid regeringens uppfattning att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att bestämma i förväg t.ex. att en viss procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel används ska leda till vissa förväntade resultat.

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

Regeringen gör i skrivelsen bedömningen att ett digitalt system kan bidra till en högre effektivitet och kvalitet i myndigheternas redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel. I likhet med vad utskottet uttalade i samband

med behandlingen av såväl fjolårets skrivelse som skrivelsen som avsåg 2012 utgår utskottet från att regeringen verkar för att ett nytt digitalt system ska kunna driftsättas så snart som möjligt.

Utskottet välkomnar det något förändrade uppdrag som regeringen lämnat till Åklagarmyndigheten om att i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket lämna en gemensam redovisning av hemliga tvångsmedel. Utskottet noterar särskilt att uppgifter om under vilken tid en person har varit föremål för avlyssning eller övervakning och vilken nytta tvångsmedlet har haft ska redovisas det år som förundersökningen lagts ned eller beslut i åtalsfrågan har fattats om den brottsmisstanke för vilken det aktuella tvångsmedlet beviljats och då omfatta hela den tid som tvångsmedlet gällt.

Utskottet konstaterar vidare med tillfredsställelse att regeringens målsättning är att Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel ska redovisas årligen med början 2016.

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 2015/16:49 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2014