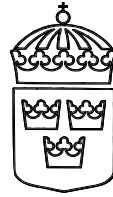


# Regeringens skrivelse

## 2014/15:36



Redovisning av användningen av vissa hemliga  
tvångsmedel under år 2013

---

Skr.  
2014/15:36

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 december 2014

*Stefan Löfven*

*Anders Ygeman*  
(Justitiedepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen under år 2013 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. Skrivelsen omfattar även en redogörelse för inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Skrivelsen omfattar inte användningen av dessa tvångsmedel i Säkerhetspolisens verksamhet.

# Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser .....	4
3	Reglerna om hemliga tvångsmedel .....	5
3.1	Allmänt om hemliga tvångsmedel.....	5
3.2	Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation .....	7
3.3	Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation .....	7
3.4	Hemlig kameraövervakning .....	8
3.5	Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet.....	8
3.6	Regeringens proposition Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott .....	9
3.7	Offentliga ombud .....	10
3.8	Underrättelse till enskilda som har varit utsatta för hemliga tvångsmedel.....	10
3.9	Tillsynen över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel.....	11
3.10	Underrättelse till Säkerhets- och integritetsskydds- nämnden i vissa fall.....	12
3.11	Regler om överskottsinformation.....	12
3.12	Förbud mot avlyssning i vissa fall.....	12
4	Myndigheternas redovisning.....	13
4.1	Regeringsuppdrag för att säkerställa kvaliteten i redovisningen .....	13
4.2	Generellt om tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken.....	13
4.3	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation .....	14
4.4	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation .....	16
4.5	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning .....	17
4.6	Tillämpningen av bestämmelserna om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet.....	20
5	Myndigheternas slutsatser.....	22
6	Slutsatser om redovisningen och nyttan av de hemliga tvångsmedlen .....	23
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 december 2014..	27

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 år 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 från och med 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).

Den senaste redovisningen skedde i december 2013 i skrivelsen Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2012 (skr. 2013/14:60). Skrivelsen behandlades i riksdagen under mars 2014 (bet. 2013/14:JuU11, rskr. 2013/14:198).

Regeringen lämnar nu en redogörelse för användningen av hemliga tvångsmedel under år 2013. Redogörelsen bygger på uppgifter som har lämnats till regeringen av Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Tullverket (Ju2014/3741/Å).

## 2 Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser

Vid behandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2004 tillkännagav riksdagen dels att en tydlig och snar förändring av redovisningens innehåll var nödvändig för att riksdagen ska kunna utföra sin granskningsuppgift, dels att regeringen skyndsamt borde återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en stärkt parlamentarisk kontroll (skr. 2005/06:53, bet. 2005/06:JuU12, rskr. 2005/06:161). När det gäller redovisningens innehåll angav riksdagen bl.a. att vad som avses med antalet fall där ”åtgärden har haft betydelse för förundersökningen” måste preciseras och att en analys bör presenteras av den låga andelen avslag på ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande om förändringar av skrivelsens innehåll har regeringen ändrat den årliga skrivelsens utformning.

Riksdagen har över tid vid sin behandling av regeringens årliga skrivelse om användningen av hemliga tvångsmedel anfört bl.a. att skrivelserna utvecklats positivt genom att redovisningen på ett mer noggrant och tydligt sätt redogör för användningen av hemliga tvångsmedel och att man utgår från att regeringen fortsätter med sina överväganden om hur skrivelsen ytterligare kan förbättras och utvecklas (skr. 2006/07:28, bet. 2006/07:JuU4, rskr. 2006/07:96, skr. 2007/08:34, bet. 2007/08:JuU7, rskr. 2007/08:133 och skr. 2008/09:79, bet. 2008/09:JuU15, rskr. 2008/09:195).

Vid behandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2009 uttalade riksdagen att man konstaterade att 2009 års redogörelse i flera avseenden var fylligare och mer detaljerad än tidigare även om myndigheternas redovisning till regeringen ännu inte hunnit anpassas fullt ut till de nya kraven. Vidare noterade riksdagen med tillfredsställelse att regeringen hade för avsikt att fortsätta arbetet med att förbättra underlaget till skrivelsen (skr. 2010/11:66, bet. 2010/11:JuU18, rskr. 2010/11:195). Vid behandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2010 (skr. 2011/12:39, bet. 2011/12:JuU19, rskr. 2011/12:140) uttalade riksdagen sig välkomnande om att regeringen gett Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i uppdrag att redovisa hur myndigheten har bedrivit sin tillsynsverksamhet avseende de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Ett liknande uppdrag har getts till nämnden även avseende åren 2012 och 2013, vilket riksdagen såg positivt på (bet. 2012/13:JuU16 s. 13, rskr. 2012/13:172).

Vid behandling av regeringens skrivelse Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2012 uttalade riksdagen, med anledning av ett regeringsuppdrag till myndigheterna att lämna förslag på

en mer ändamålsenlig redovisning om de hemliga tvångsmedlen som beslutades 2013 (Ju2013/326/Å), att man ser positivt på regeringens arbete för att förbättra underlaget för skrivelsen och att förhoppningen är att arbetet kommer att resultera i ett ännu bättre underlag i framtiden för riksdagens kommande årliga granskningar av myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel (bet. 2013/14:JuU11 s. 11, rskr. 2013/14:198).

Skr. 2014/15:36

## 3 Reglerna om hemliga tvångsmedel

### 3.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel

Bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning som tvångsmedel vid utredning av brott finns i 27 kap. rättegångsbalken. Särskilda bestämmelser om användning av sådana tvångsmedel finns i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Reglerna om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet finns i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

I 2 kap. regeringsformen finns föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Föreskrifterna innebär bl.a. att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (6 § första stycket). Var och en är också skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och genom övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 § andra stycket). Dessa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen (20 och 21 §§).

Enligt artikel 8.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privat- och familjeliv omfattar bl.a. skydd mot övervakning i olika former och mot telefonavlyssning. Tvångsmedel som innefattar ingrepp i den privata sfär som artikel 8 är avsedd att skydda, kan enligt konventionen endast godtas om de har stöd i lag och omfattas av de undantag som anges i artikel 8.2. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

som trädde i kraft den 1 januari 1995 har Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt. I 2 kap. 19 § regeringsformen föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet utgör för brottsbekämpningen nödvändiga undantag från det skydd mot intrång i enskildas privat- och familjeliv som annars gäller enligt såväl grundlag som Europakonventionen.

För all användning av tvångsmedel gäller tre allmänna principer. Dessa principer, som knyter an till innehållet i 2 kap. 21 § regeringsformen, är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel ska vara bundet till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen, som är lagfäst i bl.a. 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken, innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2012 har bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden upphävts. Bestämmelserna har delvis ersatts av utökade möjligheter att ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (tidigare hemlig teleövervakning) enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna ger under vissa förutsättningar möjlighet till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brott. Vidare infördes en möjlighet att inhämta lokaliseringssuppgifter som gäller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som är påslagen men som vid det aktuella tillfället inte används eller har använts för kommunikation. Det blev också möjligt att inhämta uppgifter om vilka sådana kommunikationsutrustningar som har funnits i ett visst område. De nu beskrivna förändringarna innebär att vissa uppgifter som myndigheterna förut kunde inhämta utan domstolsbeslut, numera kräver sådant.

I en lag som trädde i kraft den 1 juli 2012 regleras polismyndigheternas och Tullverkets möjlighet till inhämtning av uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden i underrättelseverksamhet (lagen [2012:278] om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet). Beslut om sådan inhämtning fattas av respektive myndighet. Syftet med lagstiftningen var att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet vid inhämtning av övervakningsuppgifter bl.a. genom att inhämtning bara får ske i vissa särskilt angivna syften, det ställs krav på betydelsen av uppgifterna för det angivna syftet och en proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar

tillsyn över inhämtningen och det finns en reglering av hanteringen av överkottsinformation samt bevarande och behandling av inhämtade uppgifter. Om uppgifterna ska användas för att utreda brott krävs domstolsbeslut.

Skr. 2014/15:36

### 3.2 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet. (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken). Definitionen omfattar telefon- och telefaxtrafik, e-posttrafik och överföring av datafiler. Avlyssning kan, med vissa begränsningar, ske även utanför allmänt tillgängliga telenät, t.ex. inom större företagsnät.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om sådan gärning är straffbelagd. Avlyssning får också användas vid förundersökning i fråga om annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde skulle överstiga fängelse i två år (27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken).

En förutsättning för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är att någon är skäligen misstänkt för brottet. Åtgärden ska vidare vara av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken). Avlyssning får avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte. Avlyssningen får också avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

### 3.3 Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits (27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken). Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får även

sådana meddelanden hindras från att nå fram. Tvångsmedlet ger inte tillgång till innehållet i utväxlade meddelanden.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader samt dataintrång, barnpornografibrott som inte är att anse som ringa, narkotikabrott och narkotikasmuggling. Detsamma gäller försök, förberedelse eller stämpling till brott av angivet slag, om en sådan gärning är straffbelagd (27 kap. 19 § andra stycket rättegångsbalken).

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas när någon är skäligen misstänkt för brottet eller, med vissa begränsningar, för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § rättegångsbalken).

### 3.4 Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas (27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken). Ljudinspelning är inte tillåten vid sådan övervakning. Förutsättningarna för hemlig kameraövervakning är i huvudsak desamma som för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Övervakningen får även omfatta den plats där ett brott har begåtts eller en nära omgivning till denna plats i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 c § rättegångsbalken).

### 3.5 Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet

Den 1 juli 2012 trädde lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet i kraft. En polismyndighet eller Tullverket får enligt den lagen i sin underrättelseverksamhet i hemlighet hämta in uppgifter om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Inhämtningen får ske från den som enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst (1 §).

Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om skälen för åtgärden uppväger det intrång



eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse (2 §). Skr. 2014/15:36

Enligt den angivna lagen får även, under de förutsättningar som anges i 2 §, uppgifter hämtas in för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar bl.a. brott mot rikets säkerhet och terroristbrott (3 §). Paragrafen är tidsbegränsad till utgången av år 2016. Enligt gällande reglering är det Säkerhetspolisen som ska ansvara för bekämpning av sådan brottslighet som avses i paragrafen (2 § förordningen [2002:1050] med instruktion för Säkerhetspolisen).

### 3.6 Regeringens proposition Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott

Under våren 2014 överlämnades propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237) till riksdagen.

Förslaget innebär att bestämmelserna i lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott görs permanenta med bl.a. följande justeringar.

- Tillstånd till hemlig rumsavlyssning ska kunna meddelas även vid utredning av spioneri och s.k. statsstyrtd företagsspioneri.

- Förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel i syfte att förhindra brott ändras. Om en påtaglig risk för brottslig verksamhet av vissa slag kan knytas till en organisation eller grupp ska tvångsmedel kunna användas mot någon som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen, om han eller hon kan befaras medvetet främja den brottsliga verksamheten.

- Åklagaren ska i undantagsfall kunna meddela tillfälliga beslut om andra hemliga tvångsmedel än hemlig rumsavlyssning.

Propositionen innehåller också vissa förslag som syftar till att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet. Bland annat föreslås att

- förbudet mot att avlyssna vissa samtal utvidgas,
- de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel som huvudregel ska omfattas av regeringens årliga redovisning till riksdagen om användningen av hemliga tvångsmedel, och
- möjligheten för domstolen att fatta beslut om hemliga tvångsmedel utan att ett offentligt ombud har medverkat tas bort.

Förslagen i propositionen bygger på en överenskommelse mellan den dåvarande regeringen och Socialdemokraterna. Riksdagen har den 26 november 2014 beslutat i enlighet med förslagen (prop. 2013/14:237, bet. 2014/15:JuU2, rskr. 2014/15:22). Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2015.

### 3.7 Offentliga ombud

Den 1 oktober 2004 infördes ett system med offentliga ombud i ärenden om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (förut hemlig teleavlyssning) och hemlig kameraövervakning. Syftet var bl.a. att skapa ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid tillståndsprövningen (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14). Det offentliga ombudet är motpart till åklagaren vid sammanträden inför domstol och har till uppgift att bevaka enskildas rätt och integritetsintressen i allmänhet. Han eller hon ska lyfta fram alla aspekter, även t.ex. skydd för tredje mans integritet. Det offentliga ombudet ska också bevaka att de grundläggande principerna för tvångsmedelsanvändning följs. Det offentliga ombudet ska ha tillgång till allt material som ligger till grund för domstolens prövning. Han eller hon har möjlighet att yttra sig i ärendet och har rätt att överklaga domstolens beslut.

### 3.8 Underrättelse till enskilda som har varit utsatta för hemliga tvångsmedel

Den 1 januari 2008 infördes ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel (prop. 2006/07:133, bet. 2007/08:JuU3, rskr. 2007/08:11). Den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning som han eller hon har utsatts för (27 kap. 31 § rättegångsbalken). Om avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation har avsett ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som innehas av någon annan än den misstänkte, ska även innehavaren underrättas. Om inhämtningen har skett i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt och integritetsintrånget för den enskilde kan antas vara ringa behöver dock inte underrättelse ske. Om kameraövervakning har avsett en plats som innehas av någon annan än den misstänkte och som allmänheten inte har tillträde till, ska även innehavaren av platsen underrättas. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats. En underrättelse ska dock skjutas upp om sekretess enligt vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller för uppgiften. Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades får underrättelsen underlåtas. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ska i dess fall underrättas. Underrättelseskyldigheten omfattar inte utredningar om sådan brottslighet som hör till Säkerhetspolisens verksamhetsområde, dvs. brott mot rikets säkerhet, sabotagebrott och terroristbrott. Det finns inte heller någon underrättelseskyldighet beträffande inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

### 3.9 Tillsynen över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel

Skr. 2014/15:36

#### *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en myndighet under regeringen som bl.a. har till uppgift att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet. Myndighetens verksamhet är reglerad både i lag och förordning (lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet och förordningen [2007:1141] med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden). Nämnden ska bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten (myndighetens regleringsbrev för 2013, Ju2012/8172/Å).

Nämnden ska utöva tillsyn genom inspektioner och andra undersökningar (2 § första stycket lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Tillsynen avser ofta granskning av tvångsmedelsdiarier och enskilda tvångsmedelsärenden hos polisen och åklagarna. Mestadels tillämpar nämnden en s.k. tematisk tillsynsmetod. Med tematisk tillsyn avses att granskningen sker mot bakgrund av vissa i förväg definierade frågeställningar. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel har skett på ett författningsenligt sätt (1 § tredje stycket). Nämnden får efter granskningen uttala sig om vad den kommit fram till och sin uppfattning om vad som bör ändras i den granskade myndighetens verksamhet (2 § andra stycket). Nämnden kan även uppmärksamma regeringen på behovet av förändringar i lag eller annan författning.

Nämnden är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel eller varit föremål för viss typ av personuppgiftsbehandling och om användningen av tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet eller behandlingen av personuppgifter har skett i enlighet med lag eller annan författning. Nämnden ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts (3 §).

#### *2012 års särskilda tillsynsuppdrag*

Regeringen gav i juni 2012 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i uppdrag att redovisa hur nämnden under 2012 och 2013 har bedrivit sin tillsynsverksamhet avseende de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Nämnden ska inom ramen för uppdraget särskilt redovisa vilka iakttagelser som har gjorts i fråga om polisens och Tullverkets inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamheten.

I sin redovisning för år 2013 (dnr 891-2014) gjorde nämnden, liksom föregående år, bedömningen att de brottsbekämpande myndigheterna hanterar hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak tillfredsställande sätt och konstaterade även en förbättring i förhållande till föregående år på vissa områden; exempelvis avseende Säkerhetspolisens förstöringsrutiner. Nämnden noterade dock i några fall brister i de brottsbekämpande

Skr. 2014/15:36 myndigheternas inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet; bland annat hade underrättelser till nämnden lämnats för sent. I övrigt noterade nämnden brister som avsåg för sent fattade beslut om förstöring och avsaknad av dokumentation i vissa tvångsmedelsärenden.

### 3.10 Underrättelse till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i vissa fall

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn omfattar även tillämpningen av lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Polisen och Tullverket har därför en skyldighet att underrätta nämnden om samtliga beslut om inhämtning enligt den lagen. Underrättelsen ska lämnas senast en månad efter det att ärendet om inhämtning avslutades (6 §).

### 3.11 Regler om överskottsinformation

När tvångsmedel används kan det komma fram uppgifter som inte rör det brott som har legat till grund för tvångsmedelsbeslutet. Uppgifterna kan istället ha betydelse för att utreda ett annat brott eller för att förhindra nya brott. Användning av sådan information är kringgärdad av vissa begränsningar, t.ex. när det gäller i vilka situationer uppgifterna får användas för att inleda en förundersökning (27 kap. 23 a § rättegångsbalken samt 7 och 8 §§ lagen [2012:278] om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet).

### 3.12 Förbud mot avlyssning i vissa fall

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte ske av kommunikation mellan den misstänkte och hans eller hennes försvarare. Om det under avlyssningen framkommer att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande ska avlyssningen omedelbart avbrytas och upptagningar eller uppteckningar från denna omedelbart förstöras (27 kap. 22 § rättegångsbalken).

## 4 Myndigheternas redovisning

### 4.1 Regeringsuppdrag för att säkerställa kvaliteten i redovisningen

Regeringen beslutade den 24 januari 2013 om ett uppdrag till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Tullverket att i samråd med Brottsförebyggande rådet lämna ett förslag på hur myndigheternas redovisning avseende användning av hemlig avlyssning 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 (Ju2013/326/Å).

Myndigheternas redovisning av regeringsuppdraget bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Ju2013/6322/Å). Redovisningen utgör underlag för överväganden om ett justerat uppdrag till myndigheterna.

### 4.2 Generellt om tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken

När det gäller den sammantagna bilden av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning kan följande konstateras.

Antalet redovisade tillstånd har minskat något. Under 2013 har 7 417 tillstånd till hemliga tvångsmedel meddelats. Under 2012 meddelades 7 643 tillstånd. När det gäller antalet förundersökningar med hemliga tvångsmedel har dessa ökat med 23 procent från 912 förundersökningar år 2012 till 1 121 förundersökningar år 2013. Av de förundersökningar i vilka hemliga tvångsmedel användes har 680, dvs. 60 procent, avsett två eller flera misstänkta. Motsvarande siffra för 2012 var 460, motsvarande cirka 50 procent.

För första gången redovisas i årets underlag från myndigheterna antalet personer som varit föremål för ett hemligt tvångsmedel uppdelat på respektive tvångsmedel. Tidigare särredovisades endast de som varit föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Myndigheterna påpekar i sin redovisning att en person kan ha varit föremål för flera olika former av hemligt 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 avseende 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). Mot denna bakgrund gav en jämförelse med tidigare år av antalet tillstånd till hemlig

televyssning och hemlig teleövervakning inte en rättvisande bild av hur användningen av tvångsmedlet hade utvecklats. För en redovisning av hur antalet tillstånd till hemlig televyssning och hemlig teleövervakning och den genomsnittliga avlyssnings- och övervakningstiden har utvecklats under åren 2001–2010 hänvisas till skrivelse 2011/12:39 s.10–14.

### 4.3 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

#### *Antal personer*

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har omfattat 1 251 personer, vilket innebär en minskning jämfört med 2012 då 1 268 personer avlyssnades.

#### *Antal tillstånd*

Antalet tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har minskat marginellt jämfört med 2012. Av redovisningen framgår att domstolarna under 2013 meddelade 3 384 tillstånd till sådan avlyssning. Under 2012 meddelades 3 432 tillstånd.

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation med anledning av en begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål meddelades under året i 72 fall. Under 2012 var det 34 sådana fall. Ingen ansökan har avslagits under 2013.

Av samtliga ansökningar om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation under 2013 avslogs 11 ansökningar. Under 2012 avslogs 9 ansökningar.

#### *Brottstyper*

Av tillstånden till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation år 2013 avsåg cirka:

- 69 procent narkotikabrott/smuggling (77 procent år 2012),
- 19 procent våldsbrott (10 procent år 2012),
- 2 procent sexualbrott/människohandel (1 procent år 2012),
- 2 procent tillgreppsbrott (5 procent år 2012),
- 4 procent ekonomisk brottslighet (3 procent år 2012), och
- 4 procent övriga brott (4 procent år 2012).

Narkotikabrott är, i likhet med de senaste två åren, den dominerande brottstypen för vilken hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation används.

#### *Avlyssningstid*

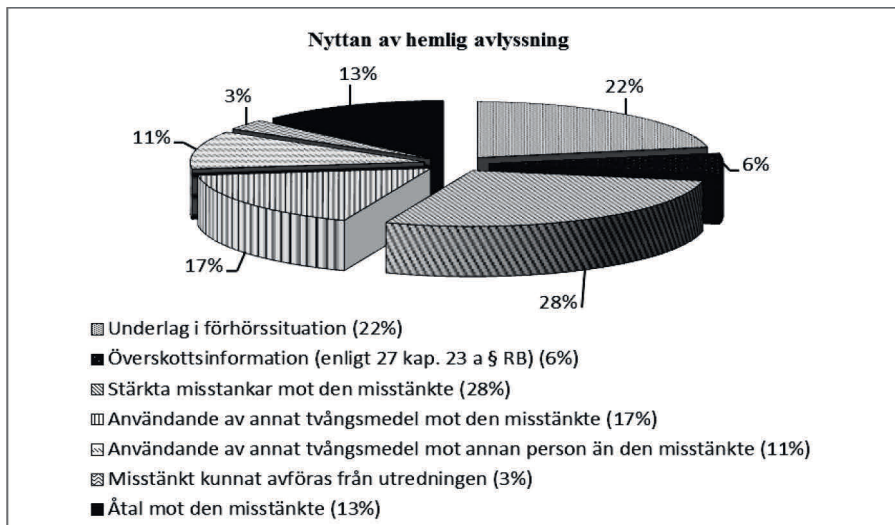
Den längsta verkställighetstiden för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation under 2013 var 336 dagar, jämfört med 338 dagar under 2012. Den totala avlyssningstiden under 2013 uppgick till 120 926 dagar att jämföra med 147 211 dagar under 2012 (en minskning med cirka 18 procent). Den genomsnittliga avlyssningstiden per tillstånd till hemlig

avlyssning av elektronisk kommunikation under 2013 var 36 dagar, att jämföra med 43 under 2012. Den kortaste avlyssningstiden var en dag. Skr. 2014/15:36

### *Nyttan av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation*

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har meddelats i 3 384 fall under 2013. Av antalet misstänkta som har varit föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, 1 251 personer, har åklagarna uppskattat att det hemliga tvångsmedlet har varit till nytta när det gäller 787 misstänkta, vilket motsvarar 63 procent.

Nedan redovisas hur stor andel den särskilda nyttan utgör av det totala antalet nyttor för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.



## 4.4 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

### *Antal personer*

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har omfattat 2 381 personer under 2013. Eftersom det är första året som uppgift om antalet personer som varit föremål för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation redovisas från myndigheterna, saknas jämförelsuppgift från föregående år.

### *Antal tillstånd*

Av myndigheternas redovisning framgår att det under 2013 meddelades 3 935 tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Antalet tillstånd som avser hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har därmed minskat något jämfört med 2012 då 4 095 tillstånd meddelades.

Tillstånd till övervakning av elektronisk kommunikation med anledning av en begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål meddelades i 245 fall. År 2012 var motsvarande siffra 134. Ingen sådan ansökan har avslagits under året.

21 ansökningar om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avslogs 2013. År 2012 uppgick antalet avslag till 48.

### *Brottstyper*

Av tillstånden till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 2013 avsåg cirka:

- 27 procent narkotikabrott/smuggling (48 procent år 2012),
- 41 procent våldsbrott (24 procent år 2012),
- 2 procent sexualbrott/människohandel (2 procent år 2012),
- 16 procent tillgreppsbrott (15 procent år 2012),
- 5 procent ekonomisk brottslighet (4 procent år 2012), och
- 8 procent övriga brott (6 procent år 2012).

Vid en jämförelse med år 2012 framgår att våldsbrott ersatt narkotikabrott som den dominerande brottstypen för vilken hemlig övervakning av elektronisk kommunikation används.

### *Övervakningstid*

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innefattar numera åtgärder som inte på ett rättvisande sätt kan sägas pågå viss tid. Ett exempel på detta är s.k. basstationstömningar (27 kap. 19 § första stycket 2 rättegångsbalken). Av detta skäl redovisas inte uppgifter om övervakningstid.



I likhet med föregående år medför de nya reglerna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation att det svårligen går att redovisa nyttan i förhållande till någon person (skr. 2012/13:47 s. 23). Som förutskickades i den nämnda skrivelsen har regeringen ändrat uppdraget till myndigheterna i linje med detta (s. 23). Det nya uppdraget innebär att regeringen ställer fortsatta krav på nyttoredovisning men att redovisningen anpassas till nu gällande regelverk. Nyttan ska numera redovisas genom anonymiserade exempel som illustrerar vilken nytta myndigheterna har haft vid användningen av tvångsmedlet.

Myndigheterna har utifrån omständigheter i genomförda brottsutredningar utformat följande typexempel, som syftar till att illustrera normalt förekommande moment i brottsutredningar där hemlig övervakning av elektronisk kommunikation förekommer.

- Under utredning av ett rån på allmän plats kan med hjälp av positionering av den misstänktes telefon fastslås att telefonen varit på platsen för brottet. Med hjälp av uppgifter om vilka samtal eller meddelanden som skett vid tiden för brottet i eller i nära anslutning till denna kan utredas om det är den misstänkte som just vid tillfället förfogat över telefonen. Dessa uppgifter har stor betydelse vid förhör med den misstänkte för att ställas mot dennes eventuella förnekande av att ha varit på platsen. Uppgifterna kan också ha stor betydelse som bevisning vid en rättegång.

- Vid utredning av grov kvinnofridskränkning kan det vara av stor betydelse att med hjälp av samtalslistor kunna visa på omfattningen av och tidpunkterna för en misstänkt mans kontakter med sin tidigare hustru.

## 4.5 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning

### *Antalet personer*

Hemlig kameraövervakning har omfattat 86 personer under 2013. Eftersom det är första året som uppgift om antalet personer som varit föremål för hemlig kameraövervakning redovisas från myndigheterna, saknas jämförelseuppgift från föregående år.

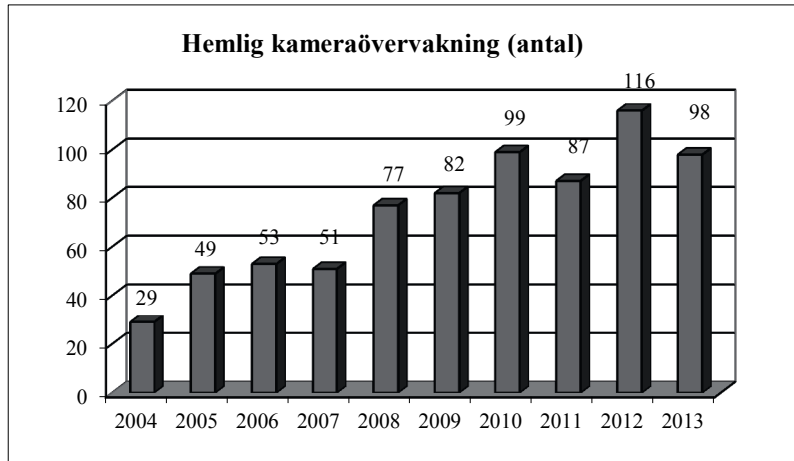
### *Antal tillstånd*

Av myndigheternas redovisning framgår att det under 2013 meddelades tillstånd till hemlig kameraövervakning i 98 fall, vilket innebär en minskning av antalet tillstånd jämfört med 2012 då 116 tillstånd meddelades.

Det kom under 2013 inte in någon ansökan om internationell rättslig hjälp i brottmål i fråga om detta tvångsmedel.

Under 2013 avslogs 2 ansökningar om tillstånd till hemlig kameraövervakning av domstol. År 2012 avslogs 5 ansökningar.

I nedanstående diagram redovisas för varje år den senaste tioårsperioden det totala antalet tillstånd till hemlig kameraövervakning.



### *Brottstyper*

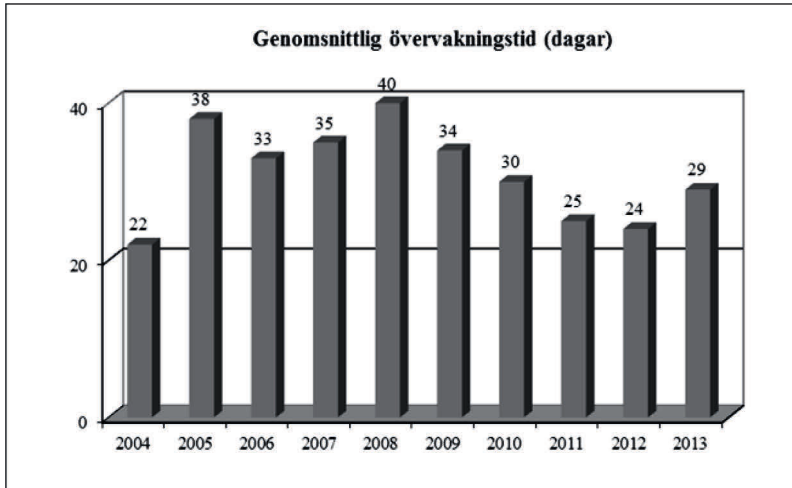
Av tillstånden till hemlig kameraövervakning år 2013 avsåg cirka:

- 56 procent narkotikabrott/smuggling (51 procent år 2012),
- 7 procent våldsbrott (25 procent år 2012),
- 3 procent tillgreppsbrott (3 procent år 2012),
- 10 procent ekonomisk brottslighet (3 procent år 2012), och
- 23 procent övriga brott (12 procent år 2012).

Inga tillstånd avseende sexualbrott eller människohandel har lämnats år 2013, till skillnad från år 2012 då dessa tillstånd utgjorde 5 procent av besluten. Vid en jämförelse med år 2012 framgår att narkotikabrott fortfarande är den dominerande brottstypen för vilken hemlig kameraövervakning används.

### *Övervakningstid*

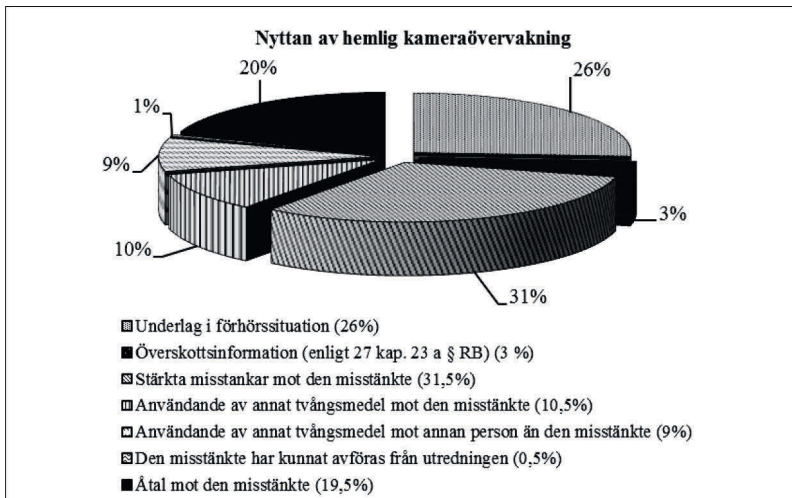
Den totala övervakningstiden med hemlig kameraövervakning under 2013 uppgick till 2 870 dagar att jämföra med 2 830 dagar under 2012. Den genomsnittliga övervakningstiden för hemlig kameraövervakning under året var 29 dagar, vilket motsvarar en ökning i förhållande till år 2012 då den genomsnittliga övervakningstiden var 24 dagar.



### *Nytan av hemlig kameraövervakning*

Tillstånd till hemlig kameraövervakning har meddelats i 98 fall under 2013. Av antalet misstänkta som har varit föremål för hemlig kameraövervakning, 86 personer, har åklagarna uppskattat att det hemliga tvångsmedlet har varit till nytta när det gäller 61 misstänkta, vilket motsvarar 71 procent.

Nedan redovisas hur stor andel den särskilda nyttan utgör av det totala antalet nyttor för hemlig kameraövervakning.



## 4.6 Tillämpningen av bestämmelserna om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet

### *Antal tillstånd*

Som framgått av avsnitt 3.1 gäller sedan den 1 juli 2012 lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. De myndigheter som tillämpar lagen är polismyndigheterna och Tullverket.

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2013 fattades 595 beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. Av dessa var 553 beslutade av polismyndigheter och 42 av Tullverket.

### *Brottstyper*

Besluten avseende nu aktuell inhämtning fördelade sig under 2013 enligt följande:

- 83 procent grovt narkotikabrott/grov narkotikasmuggling,
- 5 procent grovt rån,
- 3 procent mord,
- 3 procent grov allmänfarlig ödeläggelse,
- 3 procent grov penningförfalskning,
- 1 procent människohandel, och
- 1 procent andra grova brott (t.ex. grov mordbrand, grov kapning, grovt spridande av gift eller smitta).

### *Nyttan av inhämtningen*

Nyttan av inhämtningen i underrättelseverksamhet ska redovisas genom angivande av anonymiserade exempel, dock utan att arbetsrutiner eller spaningsmetoder som omfattas av sekretess avslöjas. De exempel som myndigheterna har angett är följande:

- Underrättelser avseende leveranser av stora mängder narkotika, från Malmö till Stockholm, ledde i kombination med uppgifter om elektronisk kommunikation till att en person greps på Stockholms central. Initialt togs 15 kilo marijuana i beslag. Slutligen dömdes tio personer till sammanlagt närmare 40 års fängelse och cirka 50 kilo olika cannabispreparat togs i beslag.

- Underrättelser gjorde gällande att personer hemmahörande i Skåne, tidigare dömda för narkotikabrott, sysslade med framställning av cannabis i stor skala. Framställningen skulle ske antingen i Danmark eller Sverige. Underrättelserna tillsammans med inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation ledde till att två personer greps då de transporterade 10 kilo narkotika från Danmark till Sverige.

- Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation, i kombination med underrättelser avseende omfattande hantering av narkotika i Stockholmsområdet, ledde till att ett kriminellt nätverk kunde kartläggas. Förundersökning kunde inledas och efter en tids spanings-

och utredningsåtgärder greps personerna varvid ett mycket stort parti narkotika kunde beslagtas.

- Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i kombination med underrättelser om att en utpekad person förfogade över stora mängder förfälskade tusenkronorssedlar ledde i kombination med annan spaning till inledande av förundersökning. Tre personer frihetsberövades och dömdes till fängelse för en rad olika brott. Avancerad utrustning för penningförfälskning togs i beslag.

- Efter underrättelser om att ett stort antal bränder inträffat, utan att dessa anmälts och därmed inte heller förundersökning kunnat inledas, inhämtades uppgifter om elektronisk kommunikation i syfte att upptäcka och förhindra fortsatt brottslighet. Inhämtningsbeslutet ledde i sin tur till att förundersökning gällande grov mordbrand kunde inledas och inriktas mot en misstänkt person. Därefter kunde ytterligare beslut om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken användas.

- Underrättelser i kombination med inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation ledde till att förundersökning kunde inledas mot en misstänkt person vilket senare resulterade i beslag av narkotika, vapen, ammunition och sprängmedel.

- Underrättelser som avsåg förberedelse till mord kunde efter analys av inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation visa att uppgifterna om brott var grundlösa. Den utpekade personen kunde därmed friskrivs från vidare misstankar och polisiära resurser kunde därmed frigöras för bekämpning av annan brottslighet.

- Underrättelser avseende att en gruppering kriminella planerade grova rån i ett annat EU-land ledde, efter inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation, till fortsatta utredningsåtgärder i det andra EU-landet.

- I ett samverkansärende mellan en polismyndighet och Tullverket gällande smuggling av narkotika från Danmark bidrog inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation till att identifiera cirka 15 personer med olika roller i ett kriminellt nätverk. Polismyndigheten och Tullverket genomförde en gemensam husrannsakan som resulterade i narkotikabeslag.

- I ett ärende gällande grov narkotikasmuggling från ett EU-land bidrog inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation till att kriminella nätverket kunde kopplas till en tidigare förundersökning i ett tredje EU-land där ett större parti cannabis togs i beslag. Analysen av informationen bidrog dels till att stärka de initiala underrättelserna, dels till att ge en bild av tillvägagångssättet vilket i sin tur är en förutsättning för det fortsatta arbetet i ärendet.

- I ett ärende gällande misstänkt grov narkotikasmuggling från Baltikum bidrog inhämtade uppgifter om elektronisk kommunikation till att den misstänkte huvudmannen i Sverige kunde kopplas till organiserad brottslighet i flera länder i och utanför EU. Kopplingarna bekräftade tidigare underrättelser avseende pågående storskalig narkotikasmuggling och den samlade analysen av informationen förväntas få stor betydelse i såväl pågående som kommande arbete mot narkotikasmuggling.

## 5 Myndigheternas slutsatser

Myndigheterna har uppgett att antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel är helt beroende av det användarmönster som de misstänkta har när det gäller telefoner. För att minska möjligheterna till spårning använder sig de brottsmisstänkta t.ex. av oregistrerade kontantkort som ofta byts. Ju oftare ett byte sker desto fler telefonnummer eller andra adresser måste avlyssnas, vilket medför behov av fler tillstånd.

Antalet tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har minskat i förhållande till föregående år. Antalet tillstånd till övervakning av elektronisk kommunikation har inte ökat trots att antalet personer som varit utsatta för denna typ av tvångsmedel har ökat. En förklaring till detta kan, enligt myndigheterna, vara att det numera inte krävs ett särskilt beslut om övervakning om domstolen ger tillstånd till avlyssning. Tidigare begärdes regelmässigt tillstånd till övervakning i alla utredningar i vilka avlyssning användes för att få reda på vilka telefonnummer som användes av den misstänkte. Numera behövs inte det och alla de tillstånden har försvunnit ur statistiken. Samtidigt har antalet tillstånd ökat eftersom det numera krävs ett domstolsbeslut för denna typ av uppgiftsinhämtning. Därför är resultatet totalt sett ett lika stort antal tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation meddelades under 2013, liksom under 2012, framför allt i fråga om narkotikabrottslighet. När det gäller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation är det istället våldsbrott som legat till grund för användningen i flest fall under 2013. År 2012 var narkotikabrott det vanligaste brottet vid användning av hemlig övervakning. Myndigheterna uppger att förklaringen till förändringen troligen är att hemlig avlyssning används i många narkotikautredningar och eftersom det vid avlyssning inte längre krävs något särskilt tillstånd till hemlig övervakning har antalet sådana beslut minskat. När det å andra sidan gäller våldsbrott råder det motsatta förhållandet. Tidigare kunde telefonlistor inhämtas utan tillstånd från domstol vid misstanke om våldsbrott och när det nu krävs domstolsbeslut ökar antalet tillstånd.

När det gäller antalet avslag har myndigheterna uppgett att antalet även i år är så lågt att det inte går att dra några bestämda slutsatser som förklarar förändringarna. Myndigheterna har dessutom uppgett att domstolarnas prövning säkerställer att åklagarna följer den lagstiftning som finns och att siffrorna avseende antalet avslag visar att åklagarna är väl införstådda med de krav som domstolarna ställer på det underlag som krävs för ett tillstånd. Användningen av hemliga tvångsmedel är både resurskrävande och integritetsingripande. Bakom varje ansökan finns därför överväganden med utgångspunkt från behovet av åtgärden, proportionaliteten i förhållande till det integritetsintrång som åtgärden kan innebära samt om det finns möjligheter att uppnå det avsedda resultatet på andra mindre integritetsingripande sätt.

När det gäller antalet personer som varit föremål för avlyssning av elektronisk kommunikation har detta minskat från 1 268 till 1 251 personer. Antalet personer som varit föremål för övervakning av elektronisk kommunikation uppgår under år 2013 till 2 381 personer.

Motsvarande uppgift för förra året särredovisades inte. Enligt myndigheternas bedömning är det trots avsaknad av uppgift från tidigare år fråga om en markant ökning av antalet tillstånd. En sådan ökning var enligt myndigheterna väntad eftersom de ändrade bestämmelserna från 1 juli 2012, se avsnitt 3.1, innebär att uppgifter om särskilda elektroniska meddelanden kan inhämtas enbart efter beslut av domstol. Tidigare kunde många av dessa uppgifter inhämtas utan domstolsbeslut med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Även antalet förundersökningar i vilka hemliga tvångsmedel har använts har ökat. Ökningen är 23 procent. Orsaken kan enligt myndigheterna troligen vara densamma som beträffande ökningen av antalet personer som varit föremål för övervakning av elektronisk kommunikation, dvs. en följd av den nya lagstiftningen från 1 juli 2012.

## 6 Slutsatser om redovisningen och nyttan av de hemliga tvångsmedlen

### *Utgångspunkter vid användning av hemliga tvångsmedel*

Det är av grundläggande betydelse i en rättsstat att rätten till skydd för privat- och familjeliv respekteras. Samtidigt är det, för en effektiv brottsbekämpning, 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 tvångsmedelsreglerna och deras tillämpning måste leva upp till högt ställda rättssäkerhetskrav. Att hemliga tvångsmedel medför relativt betydande integritetsintrång kan accepteras, om det belagda behovet och nyttan av dem 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.

### *Nyttan av de hemliga tvångsmedlen*

Det tidigare nyttobegreppet definierades som antalet fall där det hemliga tvångsmedlet lett till användning av annat tvångsmedel mot den misstänkte. Detta nyttobegrepp ifrågasattes av bl.a. Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) och av Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2009:01). Integritetsskyddskommittén uttalade bl.a. att det inte finns någon klar uppfattning om vad den förväntade effektiviteten är eller bör vara (SOU 2007:22 s. 186). Utredningen om utvärderingen av vissa hemliga tvångsmedel uttalade att effektmåttet var mycket trubbigt (SOU 2009:70 s. 12). Även utredningen om vissa hemliga tvångsmedel som gjort en djuplodande kartläggning av nyttan med hemliga tvångsmedel enligt lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa

samhällsfarliga brott har konstaterat att det är en komplex uppgift att beskriva nyttan av tvångsmedelstillämpningen (SOU 2012:44 s. 481).

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 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 beträffande de upplysningar som åtgärden kan ge. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra mindre ingripande metoder, men det behöver i normalfallet inte betyda att åtgärden ska ge bevisning som leder till en fällande dom (prop. 1988/89:124 s. 44).

I en brottsutredning förekommer det ofta att flera telefonnummer avlyssnas eller övervakas med stöd av flera tillstånd avseende 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 (se för denna fråga även SOU 2012:44 s. 481).

I årets redovisning har myndigheterna, i likhet med redovisningen för 2012, 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 därmed har myndigheterna redovisat bl.a. om de inhämtade uppgifterna har lett till frihetsberövande av den avlyssnade, till ett annat tvångsmedel, till att någon annan frihetsberövats i ärendet eller till att den misstänkte avförts från förundersökningen.

Av redovisningen framgår att användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation avseende 63 procent av de misstänkta har varit till nytta. Samma siffra för hemlig kameraövervakning var 71 procent.

Fördelningen av de olika formerna av nytta visar att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning 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. Bland de lägst frekventa av alla redovisade nyttor är att uppgifterna har lett till att en misstänkt har avförts från utredningen. 68 personer har kunnat avföras från utredningar på grund av uppgifter som framkommit vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning.

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 med dessa uppgifter är att det har kunnat



inledas förundersökning i stora narkotikamål efter att rörelsemönster och kontakter mellan inblandade personer kunnat kartläggas samt brottsmisstankar kunnat verifieras. 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.

#### *Ytterligare åtgärder*

De driftsproblem som uppstått i det digitala ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel, vilket lett till att systemet inte längre används har beskrivits tidigare (skr. 2012/13:47 s. 9–10). Arbetet med att ta fram ett nytt elektroniskt diarium pågår, men är inte slutfört. Myndigheternas redovisning bygger fortfarande 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.

Som Justitieukskottet noterade vid sin behandling av förra årets skrivelse bereds för närvarande inom Regeringskansliet ett förslag från myndigheterna om redovisningen av användningen av hemliga tvångsmedel. I myndigheternas uppdrag ingick att lämna förslag på hur motsvarande redovisning av användningen av hemlig rumsavlyssning skulle kunna utformas (Ju2013/326/Å). I propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott som beslutades i november 2014 (prop. 2013/14:237) gjordes bedömningen att den årliga skrivelserna även bör innehålla en redovisning av den öppna polisens och Tullverkets tillämpning av bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning och om preventiva tvångsmedel.

Regeringens tydliga ambition är att se till att skrivelserna till riksdagen håller hög kvalitet. Det är då av stor vikt att säkerställa att myndigheternas redovisning kan tjäna som underlag för detta och att den kan tas fram på ett strukturerat och effektivt sätt. Regeringen överväger av detta skäl för närvarande frågan om ett förändrat uppdrag till myndigheterna.

Regeringen avser att vidta 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 avseende integritetsskyddet för enskilda. En annan åtgärd blir att utreda hur ett i högre grad samlat integritetsskydd kan fungera inom en och samma myndighetsstruktur.

#### *Säkerhetspolisens tillämpning*

Det saknas tillräckligt underlag för att nu föreslå hur Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel ska redovisas. Med hänsyn till

Skr. 2014/15:36

intresset av att åstadkomma så stor transparens som möjligt anser regeringen att den frågan bör belysas ytterligare. Regeringen avser därför att återkomma till hur Säkerhetspolisens användning kan redovisas.

*Sammanfattande bedömning*

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under 2013 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.

## Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 december 2014.

Närvarande: Statsministern Stefan Löfven, ordförande, och statsråden Magdalena Andersson, Alice Bah Kuhnke, Ibrahim Baylan, Per Bolund, Sven-Erik Bucht, Mikael Damberg, Gustav Fridolin, Aida Hadzialic, Helene Hellmark Knutsson, Peter Hultqvist, Anna Johansson, Morgan Johansson, Mehmet Kaplan, Isabella Lövin, Kristina Persson, Åsa Regnér, Annika Strandhäll, Margot Wallström, Gabriel Wikström och Anders Ygeman.

Föredragande: statsrådet Anders Ygeman

---

Regeringen beslutar skrivelse 2014/15:36 Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2013