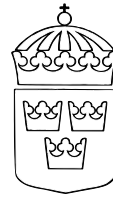


Regeringens skrivelse

2013/14:60



Redovisning av användningen av vissa hemliga
tvångsmedel under år 2012

Skr.
2013/14:60

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 december 2013

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen under år 2012 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	6
3.3	Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation	7
3.4	Hemlig kameraövervakning	7
3.5	Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet	8
4	Särskilda rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel	8
4.1	Offentliga ombud	8
4.2	Underrättelse till enskilda som har varit utsatta för hemliga tvångsmedel	9
4.3	Tillsynen över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel	9
4.4	Underrättelse till Säkerhets- och integritetsskydds- nämnden i vissa fall	11
4.5	Regler om överskottsinformation	11
4.6	Förbud mot avlyssning i vissa fall	11
5	Myndigheternas redovisning	11
5.1	Bakgrund	11
5.2	Generellt om tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken	12
5.3	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation	13
5.4	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation	14
5.5	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning	16
5.6	Tillämpningen av bestämmelserna om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet	18
6	Myndigheternas slutsatser	19
7	Slutsatser om redovisningen och nyttan av de hemliga tvångsmedlen	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december 2013 ..	23

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).

Regeringen beslutade den 13 december 2012 skrivelsen Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2011 (skr. 2012/13:47). Skrivelsen behandlades i riksdagen under februari 2012 (bet. 2012/13:JuU16, rskr. 2012/13:172).

Regeringen lämnar nu en redogörelse för användningen av hemliga tvångsmedel under år 2012. Redogörelsen bygger på uppgifter som har lämnats till regeringen av Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Tullverket (Ju2013/4110/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 har 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).

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 (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, 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 hemlig 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 benämns hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Även andra terminologiska ändringar har skett, bl.a. har termerna teadress och telemeddelande utmönstrats ur regleringen. I skrivelsen kommer de nya termerna att användas. Skrivelsen omfattar dock även tvångsmedelsanvändningen före den 1 juli 2012. För närmare information om lagändringarna, se avsnitt 5.1.

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, överföring av datafiler med hjälp av FTP (File Transfer Protocol) liksom överföring från webbsidor, nyhetsgrupper och chattkanaler. 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 innehaft 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 §).

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 2013 (regeringen har föreslagit att paragrafen ska ha fortsatt giltighet till och med 2014 och riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag, prop. 2012/13:180, bet. 2013/14:JuU7, rskr. 2013/14:38). 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). Den inhämtning av uppgifter som har skett med stöd av denna paragraf kommer därför inte att redovisas i denna skrivelse.

4 Särskilda rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel

4.1 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.

4.2 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. Underrättelseskyldigheten omfattar inte utredningar om sådan brottslighet som hör till Säkerhetspolisens verksamhetsområde, dvs. brott mot rikets säkerhet, sabotagebrott och terroristbrott.

4.3 Tillsynen över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel

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 författningensligt 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 har i juni 2012 gett 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.

Nämnden har i sin redovisning för år 2012 (dnr 96-2013) gjort bedömningen att de brottsbekämpande myndigheterna hanterar hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak tillfredsställande sätt. Endast i ett fåtal fall påträffade nämnden förhållanden som enligt nämndens bedömning stred mot lag eller annan författning. De brister som nämnden iakttog rörde underlåten underrättelse till enskild, förstöring av upptagningar och bristfällig dokumentation. Nämnden har även redovisat vissa brister kopplade till de brottsbekämpande myndigheternas inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet; bland annat hade uppgifter om meddelanden inhämtats i realtid, vilket saknat stöd i lag.

Nämnden konstaterade i sin redovisning att Åklagarmyndighetens rättspromemoria (RättsPM 2012:8) behandlar många av de brister som nämnden har uppmärksammat. Nämnden var positiv till utformningen av promemorian samt det löpande arbete som Åklagarmyndigheten utför med att bevaka frågor som rör hemliga tvångsmedel.

4.4 Underrättelse till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i vissa fall

Skr. 2013/14:60

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 §).

4.5 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 (27 kap. 23 a § rättegångsbalken samt 7 och 8 §§ lagen [2012:278] om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet).

4.6 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).

5 Myndigheternas redovisning

5.1 Bakgrund

Ny lagstiftning

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 alltså att det som myndigheterna förut kunde inhämta utan domstolsbeslut, numera kräver sådant. Detta medför naturligtvis att antalet meddelade tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ökar. Detta måste beaktas vid en jämförelse mellan åren.

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. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar tillsyn över denna inhämtning.

Syftet med förändringarna var att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet vid inhämtning av övervakningsuppgifter.

Nytt regeringsuppdrag

För att anpassa de brottsbekämpande myndigheternas redovisning till den i föregående stycke angivna nya lagstiftningen beslutade regeringen om ett nytt uppdrag (Ju2013/326/Å) till de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt uppdraget ska Åklagarmyndigheten i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Tullverket, utifrån respektive myndighets ansvarsområde, lämna en gemensam redogörelse för tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under föregående år. Redogörelsen ska även omfatta inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Redogörelsen ska inte omfatta Säkerhetspolisens tillämpning av dessa tvångsmedel.

5.2 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 har antalet redovisade tillstånd, antalet personer som varit föremål för något tvångsmedel samt antalet förundersökningar med hemliga tvångsmedel ökat. Under 2012 har 7 643 tillstånd till hemliga tvångsmedel meddelats. Under 2011 meddelades 5 524 tillstånd. Som anges i avsnitt 5.1 måste den nya lagstiftningen på området beaktas vid jämförelse mellan dessa siffror.

Tillstånden har omfattat 2 254 brottsmisstänkta personer. Motsvarande siffra för 2011 var 2 040. Skr. 2013/14:60

Hemliga tvångsmedel har använts i 912 förundersökningar. Föregående år var motsvarande siffra 782. Av de förundersökningar i vilka hemliga tvångsmedel användes har 460 avsett två eller flera misstänkta. Motsvarande siffra för 2011 var 387.

Som framgår av förra årets skrivelse definierade myndigheterna i sin redovisning 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. Av det skälet redovisade regeringen då inga stapeldiagram över hur antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning hade utvecklats över åren. Av samma skäl gjordes inte heller någon sådan redovisning i fråga om den genomsnittliga avlyssnings- och övervakningstiden per tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Eftersom det i årets skrivelse således endast finns ett relevant år att jämföra med utsluts en sådan redovisning även i år. För en redovisning av hur antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning och den genomsnittliga avlyssnings- och övervakningstiden har utvecklats under åren 2001–2010 hänvisas till skrivelse 2011/12:39 s.10–14.

5.3 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Antal tillstånd

Antalet tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har minskat jämfört med 2011 (18 procent). Av redovisningen framgår att domstolarna under 2012 meddelade 3 432 tillstånd till sådan avlyssning. Under 2011 meddelades 4 199 tillstånd.

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation med anledning av en begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål meddelades i 34 fall. Under 2011 var det 4 sådana fall. Under 2012 avslogs 1 ansökan av detta slag.

Av samtliga ansökningar om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation avslogs 9 ansökningar under år 2012. Under 2011 avslogs 8 ansökningar.

Brottstyper

Av tillstånden till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation år 2012 avsåg:

- 77 procent narkotikabrott/smuggling,
- 10 procent våldsbrott,
- 1 procent sexualbrott/människohandel,
- 5 procent tillgreppsbrott,
- 3 procent ekonomisk brottslighet, och
- 4 procent övriga brott.

Vid en jämförelse med 2011 framgår att narkotikabrott fortfarande är den dominerande brottstypen som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation används för.

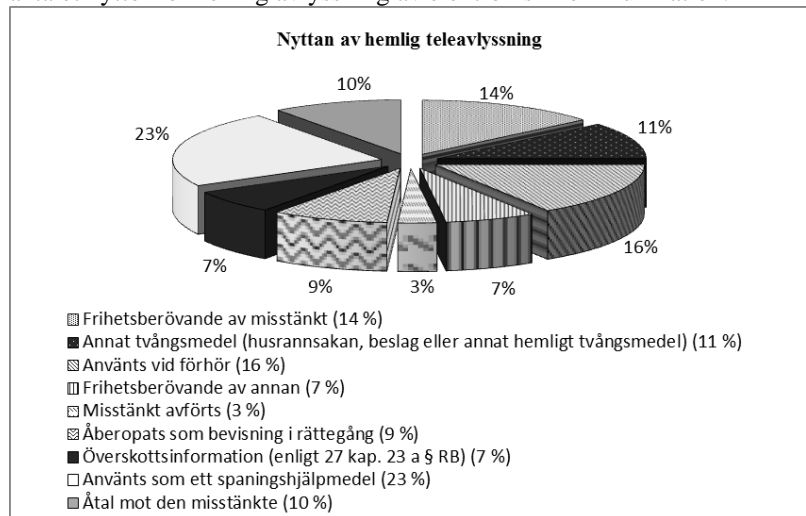
Avlyssningstid

Den längsta verkställighetstiden för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation under 2012 var 338 dagar, jämfört med 252 dagar under 2011. Den totala avlyssningstiden under 2012 uppgick till 147 211 dagar att jämföra med 138 886 dagar under 2011 (ökning med ca 5 procent). Den genomsnittliga avlyssningstiden per tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation under 2012 var 43 dagar, att jämföra med 33 under 2011. Den kortaste avlyssningstiden var 1 dag.

Nytan av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har meddelats i 3 432 fall under 2012. Av antalet misstänkta som har varit föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, 1 268 personer, har åklagarna uppskattat att det hemliga tvångsmedlet har varit till nytta när det gäller 924 misstänkta, vilket motsvarar 73 procent.

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



5.4 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

Antal tillstånd

Av myndigheternas redovisning framgår att det under 2012 meddelades 4 095 tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Antalet tillstånd som avser hemlig övervakning av elektronisk

kommunikation har därmed ökat jämfört med 2011 då 1 238 tillstånd meddelades. Som angivits i avsnitt 5.1 är dock siffrorna inte jämförbara. Skr. 2013/14:60

Tillstånd till övervakning av elektronisk kommunikation med anledning av en begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål meddelades i 134 fall. År 2011 var motsvarande siffra 31. Under år 2012 avslogs 5 sådana ansökningar.

48 ansökningar om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avslogs 2012. År 2011 uppgick antalet avslag till 3.

Brottstyper

Av tillstånden till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 2012 avsåg:

- 48 procent narkotikabrott/smuggling,
- 24 procent våldsbrott,
- 2 procent sexualbrott/människohandel,
- 15 procent tillgreppsbrott,
- 4 procent ekonomisk brottslighet, och
- 6 procent övriga brott.

Som angivits under avsnitt 5.1 faller fler av de brottsbekämpande myndigheternas åtgärder numera under definitionen hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Detta gör att siffrorna för 2012 inte låter sig jämföras med 2011.

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.

Nyttan av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

Som angavs i förra årets skrivelse 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.

Den misstänkte uppger då han grips att han förlorat sin telefon. En telefon som utredarna misstänker tillhöra den misstänkte anträffas. Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan

konstateras att telefonen funnits på platser och vid tidpunkter som är intressanta i utredningen. Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan också telefonlistor avseende telefonen hämtas in. Genom telefonlistorna kan samtalen som ringts till och från telefonen kartläggas och konstateras att samtalen är så knutna till den misstänkte att det på goda grunder kan antas att telefonen är dennes. Eftersom sådana samtal ringts både före och efter de intressanta tidpunkterna kan den misstänkte knytas till platserna vid dessa tider.

5.5 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning

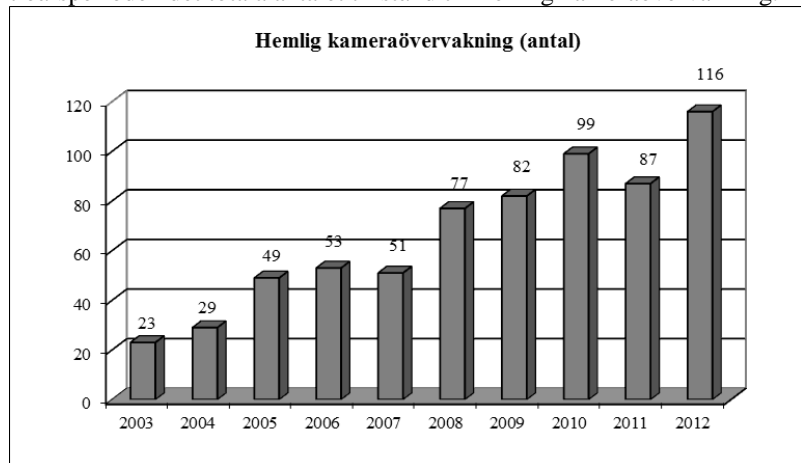
Antal tillstånd

Av myndigheternas redovisning framgår att det under 2012 meddelades tillstånd till hemlig kameraövervakning i 116 fall, vilket innebär en ökning av antalet tillstånd jämfört med 2011 då 87 tillstånd meddelades.

Under 2012 avslogs 5 ansökningar om tillstånd till hemlig kameraövervakning av domstol. År 2011 avslogs ingen sådan ansökan.

Det kom under 2012 in 1 ansökan om internationell rättslig hjälp i brottmål i fråga om detta tvångsmedel. Den bifölls.

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



Brottstyper

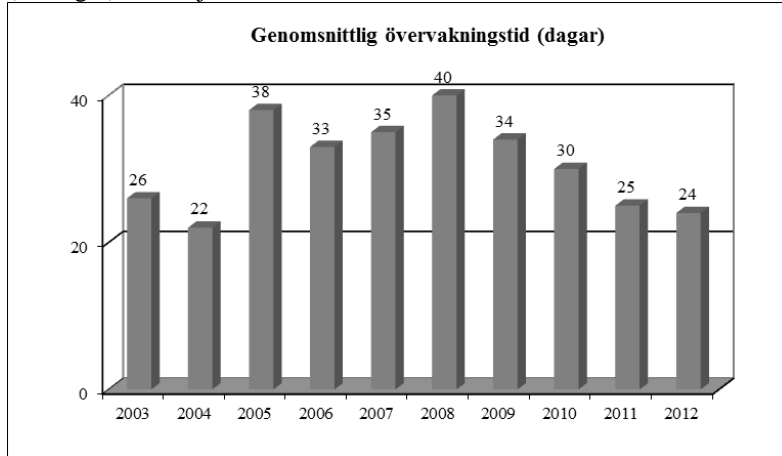
Av tillstånden till hemlig kameraövervakning 2012 avsåg:

- 51 procent narkotikabrott/smuggling,
- 25 procent våldsbrott,
- 5 procent sexualbrott/människohandel,
- 3 procent tillgreppsbrott,
- 3 procent ekonomisk brottslighet, och
- 12 procent övriga brott.

Vid en jämförelse med 2011 framgår att narkotikabrott fortfarande är den dominerande brottstypen som hemlig kameraövervakning används för. Skr. 2013/14:60

Övervakningstid

Den totala övervakningstiden med hemlig kameraövervakning under 2012 uppgick till 2 830 dagar att jämföra med 2 206 dagar under 2011. Den genomsnittliga övervakningstiden för hemlig kameraövervakning under 2012 var 24 dagar. Detta innebär en minskning jämfört med 2011 (25 dagar) och följer de senaste årens minskande trend.

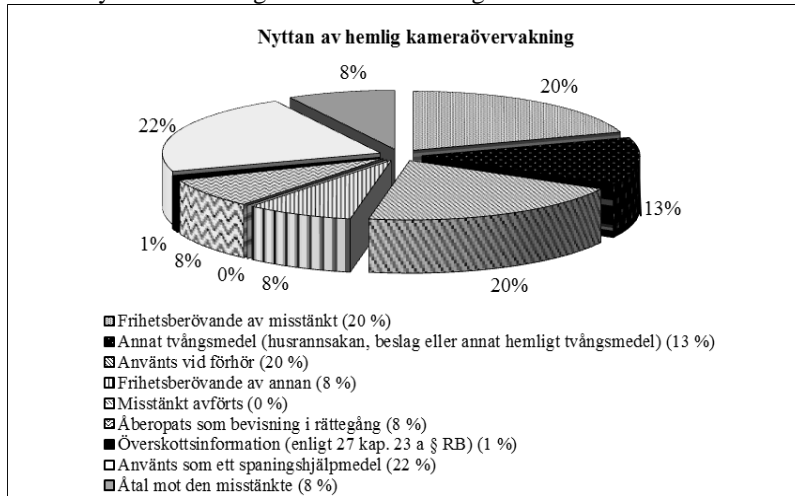


Nyttan av hemlig kameraövervakning

Tillstånd till hemlig kameraövervakning har som ovan angivits meddelats i 116 fall under 2012.

Tvångsmedlet har enligt redovisningen varit till nytta gentemot 62 procent av de misstänkta som har övervakats.

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



5.6 Tillämpningen av bestämmelserna om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet

Antal tillstånd

Som framgått av avsnitt 5.1 gäller sedan den 1 juli 2012 lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Redovisningen i denna skrivelse avser således endast perioden 1 juli 2012 till och med 31 december 2012 i fråga om detta tvångsmedel. De myndigheter som tillämpar lagen är polismyndigheterna och Tullverket.

Av myndigheternas redovisning framgår att det under det aktuella halvåret beslutades om 369 fall av inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. Av dessa var 333 beslutade av polismyndigheter och 36 av Tullverket.

Brottstyper

Besluten avseende nu aktuell inhämtning fördelade sig under 2012 enligt följande:

- 84 procent grovt narkotikabrott/smuggling,
- 7 procent grovt rån,
- 3 procent mord,
- 2 procent människohandel,
- 1 procent grov allmänfarlig ödeläggelse,
- 1 procent grovt koppleri,
- 1 procent grov kapning, och
- 1 procent andra grova brott (t.ex. människorov och våldtäkt)

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 angivit är följande:

- Tillsammans med inkomna tips om grovt narkotikabrott har de inhämtade uppgifterna använts för att kartlägga kontakter och rörelsemönster så att brottsmisstanken stärkts och medfört att ytterligare hemliga tvångsmedel kommit till användning inom ramen för en därefter påbörjad och ännu pågående förundersökning.
- De inhämtade uppgifterna har i flera fall lett till att tidigare okända telefonnummer påträffats vilket varit till nytta för att kartlägga kriminella nätverk så att förundersökning inletts mot ett flertal personer avseende grovt narkotikabrott.
- I samband med en serie mord har inhämtade uppgifter lett till att ytterligare mord troligen kunnat förhindras.
- De inhämtade uppgifterna låg till grund för beslut om förundersökning avseende grovt narkotikabrott som fortfarande pågår med ett stort antal häktade personer och där flera kilo amfetamin har tagits i beslag.

- En förundersökning som fortfarande pågår kunde inledas med stöd av de inhämtade uppgifterna; hittills har hundratals kilo av olika narkotiska preparat beslagtogs.
- Annan underrättelseinformation, gällande att en person namngiven med endast förnamn planerade grova rån, kunde tillsammans med inhämtade uppgifter användas för att identifiera och kartlägga ett tidigare känt kriminellt nätverk. Resultatet blev att det kunde konstateras att faran för något förestående brott inte var överhängande så att polisiära resurser kunnat frigöras för bekämpning av annan brottslighet.

6 Myndigheternas slutsatser

Myndigheterna har uppgivit att antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel är helt beroende av det användarmönster som de misstänkta har när det gäller telefoner. För att minska risken för 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. När det gäller det ökade antalet tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har myndigheterna uppgivit att det är en följd av de ändrade lagreglerna på området (se avsnitt 5.1).

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation meddelades under 2012, liksom under 2011, framför allt i fråga om narkotikabrottslighet. När det gäller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har myndigheterna tidigare redovisat tillgreppsbrott som vanligaste brott som tvångsmedlet används för. År 2012 har det skett en klar förskjutning mot att det i stället är narkotikabrott som är vanligast. Myndigheterna uppger att förklaringen till detta kan vara att det i sådana utredningar finns behov av listor över telefonsamtal. Tidigare kunde sådana listor hämtas in med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Numera krävs tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

När det gäller antalet avslag har myndigheterna uppgivit att antalet är så lågt att det inte går att dra några bestämda slutsatser som förklarar förändringarna. Myndigheterna har dessutom uppgivit att domstolarnas prövning säkerställer att åklagarna följer den lagstiftning som finns och att siffrorna visar att åklagarna har god vetskap om 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 avlyssnade och övervakade personer visar årets siffror på en ökning med 10 procent, från 2 040 till 2 254 personer. Ökningen 2011 var 17 procent. Antalet misstänkta har således ökat men inte i samma grad som för antalet tillstånd. Förklaringen kan enligt myndigheterna vara att en stor del av ökningen av antalet tillstånd till

hemlig övervakning av elektronisk kommunikation hänför sig till misstänkta som också varit föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

7 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 såsom 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 eller en ny annan teleadress 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 med så stor exakthet som möjligt 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 2011, 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 73 procent av de misstänkta har varit till nytta. Samma siffra för hemlig kameraövervakning var 62 procent. År 2011 uppgick den redovisade nyttan för den samlade tvångsmedelsanvändningen till 72 procent (siffran avser alltså en sammantagen uppgift om nyttan av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning).

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 använts som spaningshjälpmedel, förhör under förundersökningen eller att uppgifterna har lett till att den misstänkte har kunnat frihetsberövas. Bland de lägst frekventa av alla redovisade nyttor är att uppgifterna har lett till att en misstänkt har avförts från utredningen. Trots detta är det ändå 67 personer som har kunnat avföras från utredningar på grund av uppgifter som framkommit vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning.

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 utvecklingspotential

I förra årets skrivelse beskrev regeringen 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). Något nytt digitalt system har ännu inte kunnat driftsättas. Det är fortfarande

oklart när så kan ske, men regeringens bedömning är alltså att ett digitalt system på området kan bidra till en högre effektivitet och kvalitet i myndigheternas redovisning av sin användning av hemliga tvångsmedel.

Som Justitieutskottet noterade vid sin behandling av förra årets skrivelse hade regeringen i ett beslut (Ju2013/326/Å) gett de brottsbekämpande myndigheterna i uppdrag att tillsammans med Brottsförebyggande rådet lämna förslag på hur myndigheternas redovisning av hemliga tvångsmedel ska utformas på ett mer ändamålsenligt sätt (bet. 2012/13:47JuU16 s. 12). I uppdraget ingick också att lämna förslag på hur motsvarande redovisning av användningen av hemlig rumsavlyssning och hemliga tvångsmedel för preventiva ändamål skulle kunna utformas. Myndigheterna har i september 2013 lämnat sitt förslag och det bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringens tydliga ambition är att se till att skrivelsen 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.

Sammanfattande bedömning

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under 2012 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Billström, Adelsohn Liljeroth, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Löf, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:60 Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2012