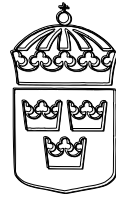


Regeringens skrivelse

2012/13:47



Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning
och hemlig kameraövervakning
vid förundersökning i brottmål under år 2011

Skr.
2012/13:47

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 13 december 2012

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för tillämpningen under år 2011 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. Skrivelsen omfattar inte användningen av dessa tvångsmedel i förundersökningar som handläggs av Säkerhetspolisen.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Reglerna om hemliga tvångsmedel	3
2.1	Allmänt om hemliga tvångsmedel	3
2.2	Hemlig teleavlyssning	5
2.3	Hemlig teleövervakning	5
2.4	Hemlig kameraövervakning	6
3	Särskilda rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel	6
3.1	Offentliga ombud	6
3.2	Underrättelse till enskilda som har varit utsatta för hemliga tvångsmedel	7
3.3	Tillsynen över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel – Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ..	7
3.4	Regler om överskottsinformation	8
3.5	Förbud mot avlyssning i vissa fall	8
4	Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning	8
4.1	Bakgrund	8
4.2	Tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel generellt	10
4.3	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning	11
4.4	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleövervakning	13
4.5	Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning	15
5	Riksdagens behandling av tidigare års skrivelser	17
6	Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens slutsatser	18
7	Slutsatser om redovisningen och nyttan av de hemliga tvångsmedlen	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2012 ..	25

I enlighet med riksdagens önskemål redovisar regeringen årligen hur reglerna om 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 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).

Regeringen beslutade den 1 december 2011 skrivelsen Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2010 (skr. 2011/12:39). Skrivelsen behandlades i riksdagen under februari 2012 (bet. 2011/12:JuU19, rskr. 2011/12:140).

Regeringen lämnar nu en redogörelse för användningen av hemliga tvångsmedel under år 2011. Redogörelsen bygger på uppgifter som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamt har lämnat i en skrivelse till regeringen (Ju2012/4680/Å).

2 Reglerna om hemliga tvångsmedel

2.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning (numera hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation), hemlig teleövervakning (numera 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.

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 teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning 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.

Frågor om de nu aktuella tvångsmedlen prövas av domstol på ansökan av åklagare.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2012 benämns hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning numera hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation respektive hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Även andra terminologiska ändringar har skett, bl.a. har termerna teleadress och telemeddelande utmönstrats ur regleringen. Även sakliga ändringar har skett, vilka dock inte påverkar

redovisningen av användningen av tvångsmedel år 2011. I skrivelsen Skr. 2012/13:47 kommer de gamla termerna att användas eftersom det var de som var aktuella under den tid som skrivelsen avser (år 2011).

2.2 Hemlig teleavlyssning

Hemlig teleavlyssning innebär att teledelanden, som befordras eller har befordrats till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken i sin lydelse före 1 juli 2012). Med teledelande avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare (6 kap. 19 § lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation i sin lydelse före 1 juli 2012). 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 teleavlyssning 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. Hemlig teleavlyssning 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 i sin lydelse före 1 juli 2012).

En förutsättning för hemlig teleavlyssning är att någon är skäligen misstänkt för brottet. Åtgärden ska vidare vara av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken i sin lydelse före 1 juli 2012). Hemlig teleavlyssning får ske, förutom av teleadresser som innehas eller används eller har innehafts eller använts av den misstänkte, även av teleadresser som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte har kontaktat eller kommer att kontakta.

2.3 Hemlig teleövervakning

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken i sin lydelse före 1 juli 2012). Hemlig teleövervakning kan ge en fullständig bild av vilka kommunikationer som har förekommit mellan olika teleadresser. När det gäller mobiltelefonsamtal är det också möjligt att få uppgift om var en mobiltelefon som används är lokaliserad. Uppgifter kan även inhämtas om t.ex. e-postadresser för meddelanden som sänds eller har sänts till

eller från den misstänktes e-postadress. Tvångsmedlet ger däremot inte tillgång till innehållet i utväxlade teledokument.

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader samt barnpornografibrott som inte är att anse som ringa, dataintrång, narkotikabrott och narkotikasmuggling. Det gäller också försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om en sådan gärning är belagd med straff (27 kap. 19 § andra stycket rättegångsbalken i sin lydelse före 1 juli 2012). I övrigt gäller motsvarande förutsättningar som för hemlig teleavlyssning.

2.4 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 kameraövervakning. Förutsättningarna för hemlig kameraövervakning är i huvudsak desamma som för hemlig teleavlyssning. 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 (27 kap. 20 c § rättegångsbalken).

3 Särskilda rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel

3.1 Offentliga ombud

Den 1 oktober 2004 infördes ett system med offentliga ombud i ärenden om 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, dvs. ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. 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 rätt att överklaga domstolens beslut.

3.2 Underrättelse till enskilda som har varit utsatta för hemliga tvångsmedel

Skr. 2012/13:47

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 det hemliga tvångsmedel som han eller hon har utsatts för (27 kap. 31 § rättegångsbalken i sin lydelse före 1 juli 2012). Om televlyssning eller teleövervakning har avsett en teleadress som innehas av någon annan än den misstänkte, ska även innehavaren av teleadressen underrättas. Om hemlig 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.

3.3 Tillsynen över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel – Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden

Allmänt om Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden

Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden är en statlig myndighet som har tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Namnden ska bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten i de verksamheter som namnden har tillsyn över.

Namnden utövar tillsyn på eget initiativ genom inspektioner och andra undersökningar. Tillsynen avser ofta granskning av tvångsmedelsdiarier och enskilda tvångsmedelsärenden hos polisen och åklagarna. Oftast tillämpar namnden en s.k. tematisk tillsynsmetod. Med tematisk tillsyn avses att granskningen sker mot bakgrund av vissa i förväg definierade frågeställningar. Tillsynen syftar främst till att undersöka om verksamheten bedrivs på ett författningsenligt sätt. Namnden uttalar sig efter granskningen om vad namnden kommit fram till och, om behov finns, sin uppfattning om vad som bör ändras i den granskade myndighetens verksamhet. Namnden uppmärksammar även regeringen på behovet av förändringar i lag eller annan författning.

Namnden utför också kontroller på begäran av enskilda personer. Namnden undersöker om den enskilde har varit föremål för de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel

Skr. 2012/13:47 på ett sätt som strider mot lag eller annan författning. Alla personer har rätt att begära nämndens kontroll.

2011 års särskilda tillsynsuppdrag

Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2011 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i uppdrag att redovisa hur nämnden under 2011 har bedrivit sin tillsynsverksamhet avseende användningen av hemliga tvångsmedel och vilka iakttagelser som myndigheten har gjort på detta område.

Nämnden uttalade i sin redovisning (dnr 97-2012) att den hade fått en god bild av hur hemliga tvångsmedel hanteras av de brottsbekämpande myndigheterna. Slutsatsen var att de brottsbekämpande myndigheterna hanterar hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak gott sätt och att det vanligtvis finns bra rutiner och att handläggningen ofta präglas av noggrannhet. Nämnden hade dock uppmärksammat vissa brister varför uppföljning har planerats från nämndens sida. Bristerna som ska följas upp rör förstöring av upptagningar och uppteckningar från användning av hemliga tvångsmedel, underrättelse till enskilda och behovet av tydligare dokumentation för handläggningen av tvångsmedel.

3.4 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).

3.5 Förbud mot avlyssning i vissa fall

Hemlig teleavlyssning får under förundersökningen inte ske av kommunikation mellan den misstänkte och hans försvarare. Om det under avlyssningen framkommer att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande ska avlyssningen omedelbart avbrytas och eventuella upptagningar eller uppteckningar omedelbart förstöras (27 kap. 22 § rättegångsbalken i sin lydelse före 1 juli 2012).

4 Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning

4.1 Bakgrund

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till regeringen redovisat hur reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning tillämpats under år 2011

samt hur användningen har utvecklats i förhållande till år 2010. Det kan konstateras att Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under år 2011 i stora delar är utformad på samma sätt och innehåller samma typ av information som redovisningen för år 2009 och år 2010.

Myndigheterna har tidigare, före 2010 års redovisning, redovisat betydelsen – nyttan – av tvångsmedelsanvändningen med utgångspunkt i ”åtgärdens betydelse för förundersökningen”. Den närmare innebörden av detta uttryck var att tvångsmedlet skulle ha lett vidare till användande av annat tvångsmedel mot den misstänkte. Definitionen av nyttan av tvångsmedelsanvändningen har även tidigare förändrats. I myndigheternas redovisningar före år 2005 användes ett annat mått på nytta, nämligen att åtgärden skulle ha lett till polisingripande (t.ex. att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats) eller att åtgärden på annat sätt fört förundersökningen framåt, dvs. varit en viktig del i utredningen.

Mot bakgrund bl.a. av den kritik som har framförts från riksdagen mot regeringens tidigare skrivelser beslutade regeringen inför 2010 års redovisning att mätningen av nyttan eller effektiviteten av de hemliga tvångsmedlen skulle ske på ett nytt och tydligare sätt. Detta har lett till att nyttan nu mäts genom en redovisning av i vilken utsträckning det hemliga tvångsmedlet har följts av vidare åtgärder, till exempel att utredningen har förts framåt på ett sätt som kan mätas objektivt eller att den misstänkte personen har avförts från utredningen. Föregående år mättes nyttan utifrån sju aspekter. Den redovisade nyttan i årets redovisning omfattar fler effekter av tvångsmedlen. Förutom de sju nyttoaspekter som redovisats tidigare har även redovisats de fall då uppgifterna använts som spaningshjälpmedel och när uppgifterna har lett till att åtal har väckts mot den misstänkte. Myndigheterna redovisar således numera nyttan utifrån nio aspekter:

1. uppgifterna har åberopats som bevisning i rättegång,
2. uppgifterna har använts vid förhör under förundersökningen,
3. uppgifterna har använts som överskottsinformation enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken,
4. uppgifterna har legat till grund för frihetsberövande av någon annan i förundersökningen,
5. uppgifterna har legat till grund för frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats,
6. uppgifterna har lett till annat tvångsmedel såsom husrannsakan eller beslag,
7. uppgifterna har använts som ett spaningshjälpmedel,
8. uppgifterna har lett till att den misstänkte avförts från brottsutredningen, och
9. uppgifterna har lett till att åtal har väckts mot den misstänkte.

Till skillnad från föregående år har myndigheterna i årets underlag inte redovisat hur den sammanlagda nyttan fördelar sig på respektive tvångsmedel.

I regeringens förra skrivelse till riksdagen om hemliga tvångsmedel förutskickades att underlaget för årets redovisning skulle hämtas från Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem för hemliga tvångsmedel,

Argos (skr. 2011/12:39 s. 8). Så har dock inte blivit fallet. Brister i systemet medförde att Åklagarmyndigheten var tvungen att ta Argos ur drift. En stor del av underlaget till årets skrivelse har därför fått hämtas in manuellt från åklagarkamrarna i efterhand.

Under beredningen i Regeringskansliet uppkom misstanke om att redovisningen var behäftad med felaktigheter. Efter kontakt med myndigheterna har en justerad redovisning getts in till Justitiedepartementet. Av den redovisningen framgår att antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel ursprungligen hade redovisats för lågt. Enligt myndigheterna beror denna felaktighet på en brist i det elektroniska systemet. Systemet registrerade nämligen inte alltid vilken brottstyp som tillståndet meddelats för. Ett sådant tillstånd, utan brottstyp knuten till sig, har inte räknats med som delsumma när det totala antalet tillstånd har summerats. Eftersom det elektroniska systemet är nedstängt har myndigheterna inte kunnat kontrollera uppgifterna. Med ledning av bakgrundsmaterial har uppgift om det antal oredovisade tillstånd som kunde antas saknas i den första redovisningen förts in i den justerade redovisningen, som alltså sedan getts in till departementet. Det är den senare redovisningen som ligger till grund för denna skrivelse. Det finns enligt myndigheterna ingen anledning att anta att felet påverkat även andra uppgifter i redovisningen.

I årets redovisning av användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har myndigheterna definierat begreppet tillstånd på ett annat sätt än tidigare år. Tidigare kunde ett tillstånd avse flera teledresser. Numera, efter det ovan beskrivna försöket att övergå till det datoriserade ärendehanteringssystemet Argos, registreras varje teledress som ett tillstånd (under förutsättning att tillståndet avser samma misstänkta person och samma förundersökning). En jämförelse av antalet redovisade tillstånd mellan tidigare år och år 2011 är därför inte helt rättvisande. Övergången till ett datoriserat ärendehanteringssystem kan även ha medfört en felkälla i antalet redovisade tillstånd. Datasystemet medgav nämligen redovisning av flera teledresser i samma fält. Dessa kan då felaktigt ha redovisats som endast ett tillstånd.

Myndigheterna har slutligen uppgivit att antalet tillstånd för 2010 kan ha redovisats med ett för högt värde. Detta beror på att en förlängning av ett tillstånd tidigare kunde redovisas som ett nytt tillstånd. Så har inte skett inför årets redovisning.

Myndigheterna har inte redovisat några tveksamheter när det gäller de uppgifter som inte är kopplade till antalet tillstånd.

4.2 Tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel generellt

Antalet redovisade tillstånd, antalet personer som varit föremål för hemliga tvångsmedel och antalet förundersökningar med hemliga tvångsmedel har ökat. Under 2011 har 5 524 tillstånd till hemliga tvångsmedel meddelats. Under år 2010 meddelades 3 349 tillstånd. Som anges i avsnitt 4.1 är en jämförelse mellan dessa siffror av mindre värde på grund av olika redovisningssätt. En jämförelse med antalet avlyssnade

och övervakade teleadresser föregående år lider inte av denna svaghet. År 2009 avlyssnades och övervakades 4 039 teleadresser. År 2010 var motsvarande siffra 6 226. Som framgår ovan finns det dock en möjlig felkälla när det gäller uppgivna antalet teleadresser 2010 och 2011 (se avsnitt 4.1). Hemliga tvångsmedel har använts i 782 förundersökningar. Föregående år var motsvarande siffra 643. Av de förundersökningar vari hemliga tvångsmedel användes har 387 stycken avsett två eller flera misstänkta. Föregående år var motsvarande siffra 355. Tillstånden har omfattat 2 040 personer som varit misstänkta för brott. Föregående år var motsvarande siffra 1 744.

Av årets redovisning framgår att den brottsutredande nyttan har omfattat 1 460 av de 2 040 misstänkta personer som under året varit föremål för hemlig avlyssning eller övervakning, vilket motsvarar 72 procent. Nyttan för respektive tvångsmedel på mer detaljerad nivå framgår nedan under respektive rubrik (se avsnitt 4.3–4.5).

Som framgår av avsnitt 4.1 har myndigheterna definierat begreppet tillstånd på ett annat sätt än tidigare år. Mot denna bakgrund ger en jämförelse med tidigare år av antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning inte en rättvisande bild av hur användningen av tvångsmedlet har utvecklats. Av det skälet redovisar regeringen i år inga stapeldiagram över hur antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har utvecklats över åren. Av samma skäl görs inte heller någon sådan redovisning i fråga om den genomsnittliga avlyssnings- eller övervakningstiden per tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. 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, se skr. 2011/12:39 s.10–14.

4.3 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning

Antal tillstånd

Antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning har enligt redovisningen från myndigheterna ökat sedan år 2010. Tillstånden har i likhet med föregående år i samtliga fall kombinerats med hemlig teleövervakning. Av redovisningen framgår att domstolarna under år 2011 meddelade 4 199 tillstånd till hemlig teleavlyssning vilket innebär en ökning av antalet tillstånd jämfört med år 2010. Det ska dock återigen påpekas att i tidigare års redovisningar har ett tillstånd kunnat avse flera teleadresser. I årets redovisning har varje teleadress redovisats som ett tillstånd. De 2 531 tillstånd som redovisades för år 2010 avsåg sammanlagt 5 507 teleadresser. Antalet avlyssnade teleadresser har således minskat. Som framgår av avsnitt 4.1 finns det dock enligt myndigheterna en viss osäkerhet även vid denna jämförelse.

Hemlig teleavlyssning med anledning av begäran från utlandet har minskat. Tillstånd till hemlig teleavlyssning med anledning av en begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål meddelades i 4 fall. Föregående år uppgick denna ärendetyp till 29 fall.

Antalet avslag i domstol har minskat. Av samtliga ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning avslogs 29 ansökningar under år 2010. För år 2011 avslogs 8 ansökningar.

Brottstyper

Årets redovisning är, liksom de två senaste årens redovisning, mer detaljerad när det gäller redovisning av vilka brottstyper tillstånden avser. Före år 2009 redovisade myndigheterna endast hur stor andel av tillstånden som rört misstanke om grovt narkotikabrott och grovt smuglingsbrott eller båda. Redovisningen av 2011 års användning av hemlig teleavlyssning har dessutom kompletterats ytterligare på så sätt att sexualbrott och människohandel numera särredovisas som en egen kategori. Förra året ingick detta som en delmängd i kategorin våldsbrott. Som en konsekvens av problemen med övergången till det datoriserade ärendehanteringssystemet finns under år 2011 en kategori som avser när brottsmisstanken inte är registrerad (se avsnitt 4.1). Av tillstånden till hemlig teleavlyssning år 2011 avsåg:

- 52 procent narkotikabrott/smuggling,
- 12 procent våldsbrott,
- 1 procent sexualbrott/människohandel,
- 1 procent tillgreppsbrott,
- 2 procent ekonomisk brottslighet,
- 2 procent övriga brott, och
- 31 procent brottsmisstanke ej registrerad.

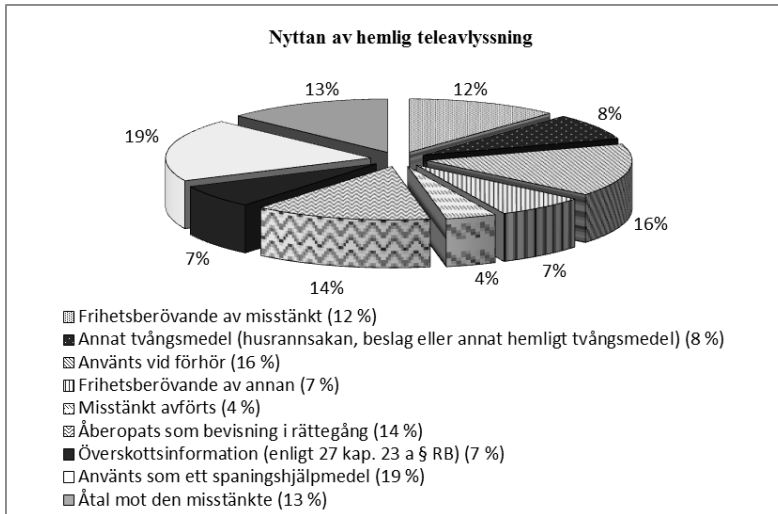
Vid en jämförelse med år 2010 framgår att narkotikabrott fortfarande är den dominerande brottstypen som hemlig teleavlyssning används för (76 procent år 2010). I övrigt är minskningen av tillgreppsbrott från 7 procent till 1 procent den största förändringen.

Genomsnittlig avlyssningstid

Den längsta verkställighetstiden för hemlig teleavlyssning under 2011 var 252 dagar, jämfört med föregående års 311 dagar. Den totala avlyssningstiden under år 2011 uppgick till 138 886 dagar att jämföra med 108 266 dagar för år 2010. Den genomsnittliga avlyssningstiden per tillstånd till hemlig teleavlyssning under år 2011 var 33 dagar. Av myndigheternas redovisning för 2010 framgår att den genomsnittliga avlyssningstiden per avlyssnad teledress år 2010 var 20 dagar.

Nyttan av hemlig teleavlyssning

Tillstånd till hemlig teleavlyssning har meddelats i 4 199 fall under 2011. Nedan redovisas hur stor andel den särskilda nyttan utgör av det totala antalet nyttor för hemlig teleavlyssning.



4.4 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleövervakning

Antal tillstånd

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2011 meddelades 1 238 tillstånd till hemlig teleövervakning som inte har meddelats i samband med ett beslut om hemlig teleavlyssning. Antalet tillstånd som bara avser hemlig teleövervakning har därmed ökat jämfört med år 2010 då 719 tillstånd meddelades. Det ska dock återigen betonas att siffrorna inte är fullt jämförbara eftersom ett tillstånd numera avser endast en teleadress – till skillnad från föregående år då ett tillstånd kunde omfatta flera teleadresser (se vidare avsnitt 4.1).

Tillstånd till hemlig teleövervakning med anledning av en begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål meddelades i 31 fall, att jämföra med föregående års 15 fall.

Tre ansökningar om hemlig teleövervakning avlogs. Föregående år uppgick antalet avslag till sex stycken.

Brottstyper

Redovisningen för år 2011 avseende vilka brott tillstånd till enbart hemlig teleövervakning har meddelats för är mer detaljerad än för tidigare år. Före år 2009 redovisade myndigheterna endast hur stor andel av tillstånden som rört misstanke om grovt narkotikabrott och grovt smuglingsbrott eller båda. Redovisningen av 2011 års användning av hemlig teleövervakning har dessutom kompletterats ytterligare på så sätt att sexualbrott och människohandel numera särredovisas som en kategori. Förra året ingick detta som en delmängd i kategorin våldsbrott. Som en konsekvens av problemen med övergången till det datoriserade ärendehanteringssystemet finns under år 2011 en kategori som avser när

brottsmisstanken inte är registrerad (se avsnitt 4.1). Av tillstånden till hemlig teleövervakning år 2011 avsåg:

- 6 procent narkotikabrott/smuggling,
- 25 procent våldsbrott,
- 0 procent sexualbrott/människohandel,
- 33 procent tillgreppsbrott,
- 11 procent ekonomisk brottslighet,
- 15 procent övriga brott, och
- 11 procent brottsmisstanke ej registrerad.

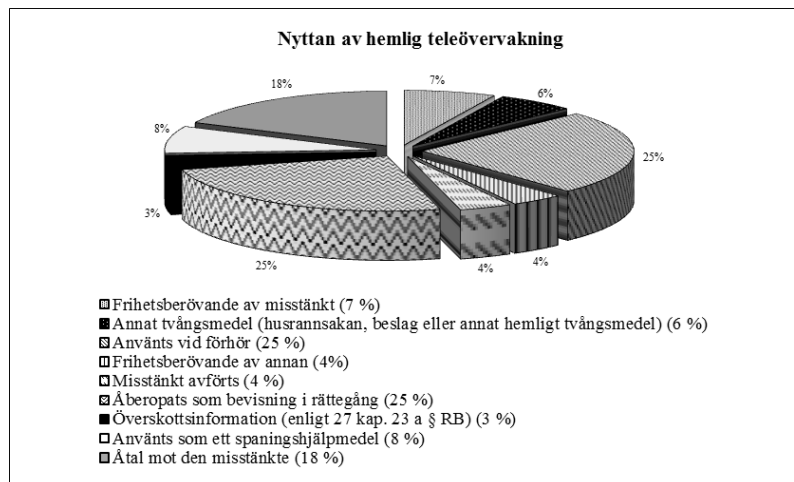
Vid en jämförelse med år 2010 framgår att andelen tillgreppsbrott och narkotikabrott har sjunkit. Andelen ekonomiska brott och våldsbrott har dock stigit.

Genomsnittlig övervakningstid

Den totala övervakningstiden under år 2011 uppgick till 35 945 dagar att jämföra med 27 552 dagar för år 2010. Den genomsnittliga övervakningstiden per teledress avseende hemlig teleövervakning under år 2011 var 29 dagar, vilket var en minskning med 24 procent från föregående års 38 dagar.

Nyttan av hemlig teleövervakning

Tillstånd till enbart hemlig teleövervakning har alltså meddelats i 1 238 fall under år 2011. Nedan redovisas hur stor andel den särskilda nyttan utgör av det totala antalet nyttor för hemlig teleövervakning.



4.5 Tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning

Skr. 2012/13:47

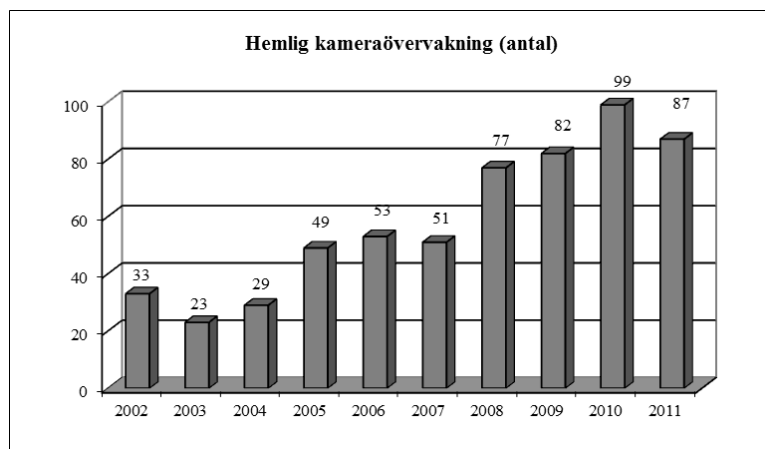
Antal tillstånd

Av myndigheternas redovisning framgår att det under år 2011 meddelades tillstånd till hemlig kameraövervakning i 87 fall, vilket innebär en minskning av antalet tillstånd med 12 procent jämfört med år 2010.

Under år 2011 avslogs ingen ansökan om tillstånd till hemlig kameraövervakning av domstol. Föregående år avslogs en sådan ansökan.

Det kom under året inte in någon ansökan om internationell rättslig hjälp i brottmål i fråga om detta tvångsmedel, vilket det inte heller gjorde år 2010.

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



Brottstyper

Redovisningen för år 2011 avseende vilka brott tillstånd till hemlig kameraövervakning har meddelats för är mer detaljerad än för tidigare år. Före år 2009 redovisade myndigheterna endast hur stor andel av tillstånden som rört misstanke om grovt narkotikabrott och grovt smuglingsbrott eller båda. Redovisningen av 2011 års användning hemlig kameraövervakning har dessutom kompletterats ytterligare på så sätt att sexualbrott och människohandel numera särredovisas som en egen kategori. Förra året ingick detta som en delmängd i kategorin våldsbrott. Som en konsekvens av problemen med övergången till det datoriserade ärendehanteringssystemet finns under år 2011 en kategori som avser när brottsmisstanken inte är registrerad (se avsnitt 4.1). Av tillstånden till hemlig kameraövervakning år 2011 avsåg:

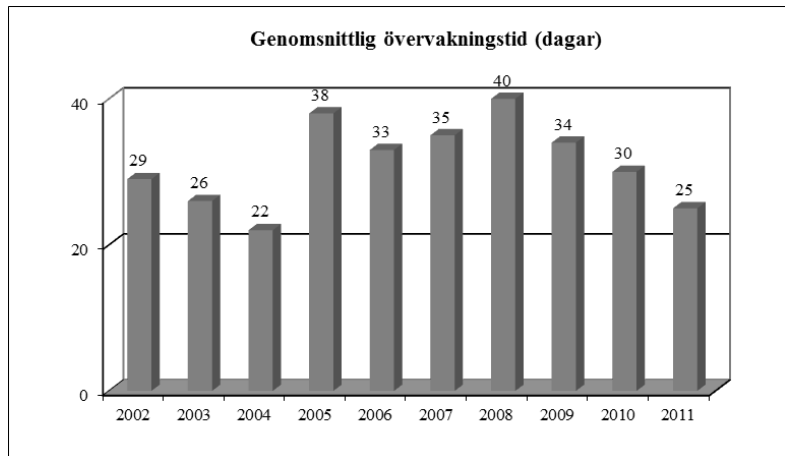
- 51 procent narkotikabrott/smuggling,
- 15 procent våldsbrott,

- 1 procent sexualbrott/människohandel,
- 0 procent tillgreppsbrott,
- 1 procent ekonomisk brottslighet,
- 6 procent övriga brott, och
- 26 procent brottsmisstanke ej registrerad.

Antalet fall av hemlig kameraövervakning är så få att enstaka händelser påverkar den statistiska beskrivningen av användningen relativt mycket.

Genomsnittlig övervakningstid

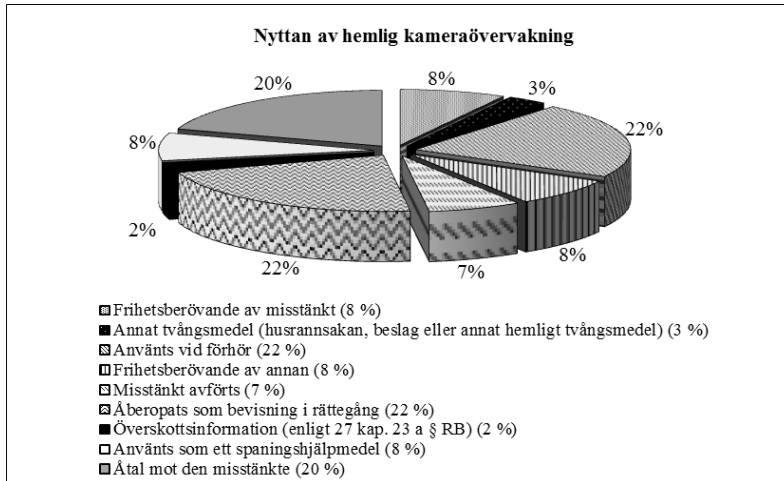
Den totala övervakningstiden med hemlig kameraövervakning under år 2011 uppgick till 2 206 dagar att jämföra med 2 964 dagar för år 2010, vilket är en minskning med 26 procent. Den genomsnittliga övervakningstiden för hemlig kameraövervakning under år 2011 var 25 dagar. Detta innebär en minskning med 17 procent jämfört med 2010 och följer de senaste årens minskande trend.



Nyttan av hemlig kameraövervakning

Tillstånd till hemlig kameraövervakning har som ovan angivits meddelats i 87 fall under 2011.

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



5 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). Beträffande 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 under följande år 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 förra årets skrivelse (skr. 2011/12:39, bet. 2011/12:JuU19, rskr. 2011/12:140) uttalade riksdagen sig välkomnande om att regeringen gett Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur myndigheten har bedrivit sin tillsynsverksamhet avseende de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Som framgår ovan har denna redovisning nu lämnats (se avsnitt 3.3).

6 Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens slutsatser

Av redovisningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen för år 2011 framgår att antalet förundersökningar, tillstånd och misstänkta har ökat i förhållande till år 2010. När det gäller ökningen av antalet tillstånd ska dock återigen betonas att begreppet tillstånd har definierats på ett annat sätt år 2011 jämfört med föregående år (se avsnitt 4.1)

Antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning har ökat för varje år under de senaste tio åren. Myndigheterna anger som en orsak till denna ökning att användningen av mobiltelefoner i samhället successivt har ökat. De personer som är intressanta för den brottsutredande verksamheten använder mobiltelefoner i stor utsträckning. För att minska möjligheten till spårning använder de sig av oregistrerade kontantkort som byts frekvent. Ju fler byten som sker, desto fler teleadresser måste avlyssnas, vilket medför fler beviljade tillstånd. Den ökning av antalet tillstånd som har skett från 2010 kan sannolikt till största delen förklaras med den ändring av redovisningssätt som skedde i samband med övergången till det elektroniska diarieföringssystemet, se avsnitt 4.1. Som där angivits avser ett tillstånd i detta sammanhang numera endast en teleadress. Tidigare kunde ett tillstånd avse flera teleadresser.

De uppgifter som hämtats in visar att användningen av hemliga tvångsmedel mätt i termer av misstänkta har ökat under år 2011. Enligt myndigheterna är detta en naturlig utveckling med tanke på att brottsligheten blir alltmer organiserad och internationell, vilket ställer större krav på de metoder som används för att kunna utreda den typen av brott. Det påpekas också att det under året, liksom tidigare, har förekommit ett flertal mycket omfattande utredningar som visar hur organiserad och svårutredd brottsligheten kan vara. En annan orsak till att användningen av hemliga tvångsmedel ökar som lyfts fram är den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet. Denna myndighetsgemensamma satsning som inleddes år 2009 har resulterat i flera förundersökningar om sådan brottslighet där hemliga tvångsmedel

kan användas. Satsningen har dessutom medfört att polisen arbetar mer effektivt såväl i underrättelseverksamheten som i utredningarna kring den grova organiserade brottsligheten. Ett effektivare polisarbete ger ett bättre bedömningsunderlag för såväl polismyndigheterna själva som för åklagare och domstol.

Hemliga tvångsmedel utgör enligt myndigheterna viktiga redskap under förundersökningar avseende grova brott som drabbar många enskilda.

Antalet avlyssnade och övervakade personer ska jämföras med den nytta som tvångsmedlet inneburit för förundersökningarna. Relationen mellan antalet personer och nyttan – effektiviteten av tvångsmedlet – är också ett viktigt mått. Åklagarna har bedömt att avseende 72 procent av de misstänkta har det hemliga tvångsmedlet varit till nytta för utredningen.

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. 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 i berörda brottsutredningar.

Användningen av hemliga tvångsmedel

Att myndigheternas redovisning håller en god kvalitet är centralt för att det ska vara möjligt att skapa sig en rättvisande bild av tvångsmedelsanvändningen. Som angetts tidigare kan Åklagarmyndighetens övergång till ett datoriserat ärendehanteringssystem ha medfört en felkälla i redovisningen av antalet tillstånd i årets redovisning (se vidare avsnitt 4.1). Detta är naturligtvis otillfredsställande. En annan omständighet som försvårar jämförelser med tidigare år är att myndigheterna i årets redovisning i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har definierat begreppet tillstånd på ett annat sätt än tidigare år. Redovisningen innehåller dock andra uppgifter som inte är kopplade till antalet tillstånd, t.ex. uppgifterna om under vilken tid avlyssning och övervakning har

pågått och uppgiften om antalet personer som har varit föremål för hemliga tvångsmedel. Mot denna bakgrund anser regeringen att myndigheternas redovisning ger en acceptabel bild av användningen av de hemliga tvångsmedlen.

Av redovisningen framgår att under år 2011 ökade antalet förundersökningar där hemliga tvångsmedel använts och antalet misstänkta personer mot vilka hemliga tvångsmedel använts. Detta är i linje med utvecklingen de senaste åren.

Antalet personer som har avlyssnats eller övervakats har under 2011 ökat med 17 procent, från 1 744 till 2 040 personer. Den sammanlagda verkställighetstiden för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har också ökat, dock inte lika kraftigt som föregående år (28 respektive 30 procent att jämföra med föregående års ökning om 113 respektive 81 procent). När det gäller hemlig kameraövervakning har antalet tillstånd minskat med 12 procent och den övervakade tiden med 26 procent.

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har, liksom föregående år, anfört att förändringen av telefonkulturen hos kriminella har fått ett stort genomslag på användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Myndigheterna har även betonat brottslighetens förändrade karaktär som en orsak till ökningen; brottsligheten blir alltmer organiserad och internationell, vilket ställer större krav på metoder för att kunna utreda denna typ av brottslighet. Vidare har myndigheterna angett den nationella myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet som en orsak till ökningen av användningen av dessa tvångsmedel.

Regeringen kan för egen del konstatera att den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet har lett till resursökningar riktade mot sådan brottslighet där användning av hemliga tvångsmedel kan komma i fråga. Det är rimligt att utgå ifrån att satsningen, som påbörjades 2009, under både 2010 och 2011 fått ett allt större genomslag och att de resurser som tillförts de brottsutredande myndigheterna bättre har kunnat utnyttjas.

Som har angivits även i tidigare skrivelser är det regeringens uppfattning att det snarare är antalet avlyssnade timmar än antalet tillstånd som avgör hur stor den samlade integritetskränkningen har varit. Ökningen av avlyssnings- och övervakningstiden såvitt avser hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning innebär därmed att den samlade integritetskränkningen som användningen av dessa hemliga tvångsmedel har inneburit kan sägas ha ökat. När det däremot gäller hemlig kameraövervakning kan den samlade integritetskränkningen sägas ha minskat eftersom övervakningstiden har minskat.

Nyttan av de hemliga tvångsmedlen

Myndigheterna har redovisat betydelsen – nyttan – av hemliga tvångsmedel genom att ange i förhållande till hur många misstänkta som de hemliga tvångsmedlen på vissa specifikt angivna sätt har lett utredningen framåt (se närmare avsnitt 4.1).

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 komplicerad uppgift att beskriva nyttan av tvångsmedelstillämpningen (SOU 2012:44).

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 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 inte nödvändigtvis 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 teledresser 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 teledress 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 givit den slutliga nyttan. Mot denna bakgrund anser regeringen att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att med exakthet slå fast vilka resultat som ska nås vid användningen av hemliga tvångsmedel i enskilda brottsutredningar eller att i förväg bestämma att en viss procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel används ska leda till vissa förväntade resultat.

I årets redovisning har myndigheterna, i likhet med redovisningen för år 2010, 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 annat tvångsmedel, till att någon annan frihetsberövats i ärendet eller till att den misstänkte avförts från förundersökningen. Myndigheterna har också redovisat om uppgifterna har använts vid förhör eller åberopats som bevisning. Dessutom har myndigheterna redovisat två nya mätparametrar. Den första är om uppgiften har använts som spaningshjälpmedel och den andra är om uppgiften har lett till åtal.

Av redovisningen framgår att användningen av hemliga tvångsmedel avseende 72 procent av de misstänkta har varit till nytta. Föregående år uppgick motsvarande siffra till 52 procent, vilket var första året nyttan i förhållande till antalet misstänkta redovisades. Som framgår ovan innehåller årets nyttoredovisning dock fler effekter av tvångsmedlet än förra årets redovisning.

Fördelningen av de olika formerna av nytta visar att de hemliga tvångsmedlen främst har haft betydelse genom att uppgifterna har använts som bevisning vid rättegång, vid förhör under förundersökningen, som spaningshjälpmedel eller att uppgifterna har lett till att åtal har kunnat väckas mot den misstänkte. 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 105 personer som har kunnat avföras från utredningen på grund av uppgifter som framkommit vid hemlig teleavlyssning. För hemlig teleövervakning är motsvarande siffra 41 personer och för hemlig kameraövervakning 8 personer. Det bör också noteras att mot flera personer har man vid utgången av 2011 inte kunnat bedöma om åtgärden varit till nytta på grund av att avlyssningen eller övervakningen fortfarande har pågått.

Av myndigheternas redovisning framgår att de hemliga tvångsmedlen fyller en mycket viktig funktion för det brottsutredande arbetet. Den visar också att de hemliga tvångsmedlen i förhållande till ett fullt godtagbart antal personer har inneburit en reell nytta.

Ytterligare utvecklingspotential

I förra årets skrivelse gjorde regeringen bedömningen att det digitala ärendehanteringssystem för hemliga tvångsmedel (Argos) som år 2011 ersatte det manuellt förda diariet vid Åklagarmyndigheten i hög grad skulle förbättra möjligheterna att ta fram en rättvisande bild av användningen av de hemliga tvångsmedlen samt i övrigt avsevärt minska risken för eventuella felkällor i redovisningsmaterialet. Som angivits ovan infriades inte dessa förväntningar på grund av att tekniska problem i Argos medförde att systemet fick tas ur drift. Åklagarmyndigheten har meddelat att den har för avsikt att implementera ett nytt ärendehanteringssystem för hemliga tvångsmedel. Det är oklart när så kan ske, men regeringens bedömning är alltså att detta på sikt kan bidra till en högre kvalitet av redovisningen avseende användningen av hemliga tvångsmedel.

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. Dessutom har en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (SFS 2012:278) införts. Syftet med dessa förändringar var att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet vid inhämtning av övervakningsuppgifter. Enligt

förarbetena till lagändringen bör regeringens årliga skrivelse till riksdagen i framtiden omfatta en redovisning av inhämtningen av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (prop. 2011/12:55 s. 112–113). Redovisningen ska inte omfatta Säkerhetspolisens inhämtning.

Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten att redovisa nyttan av användningen av vissa hemliga tvångsmedel är inte anpassad till de ovan nämnda nya bestämmelserna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Ett exempel på detta är att nyttan av tvångsmedlet enligt uppdraget redovisas i förhållande till antalet övervakade personer. Numera kan hemlig övervakning av elektronisk kommunikation användas för att hämta in uppgifter om vilka mobiltelefoner som vid en viss tidpunkt fanns i ett visst område (s.k. masttömning). Att i de fallen redovisa nyttan i förhållande till någon specifik person låter sig svårligen göras. Ett annat exempel är att det numera är möjligt att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brott, dvs. även i ett mycket tidigt skede i en förundersökning. De tidigare beskrivna svårigheterna att beskriva nyttan av tvångsmedelsanvändningen kan förmodas öka ju tidigare i en förundersökning åtgärden vidtas. Dessutom förväntas antalet tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation med anledning av lagändringarna öka kraftigt (prop. 2011/12:55 s. 119). Att manuellt redovisa nyttan av varje enskilt tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i enlighet med nuvarande uppdrag framöver skulle därmed ta mycket resurser i anspråk av myndigheterna. Med hänsyn till de bedömningssvårigheter som nämnts ovan skulle också värdet av en sådan redovisning sannolikt vara begränsat. Uppdraget till myndigheterna i fråga om redovisningen av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan därför komma att behöva ses över.

När det gäller inhämtningen av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet har regeringen beslutat att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska redovisa hur den under 2012 och 2013 har bedrivit tillsynsverksamheten avseende de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Nämnden ska särskilt redovisa vilka iakttagelser som har gjorts i fråga om Polisens och Tullverkets inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. Av redovisningen ska framgå hur många beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i Polisens och Tullverkets underrättelseverksamhet som nämnden har underrättats om (Ju2012/4411/Å). Även i frågan om hur redovisningen av inhämtningen av uppgifter i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska ske framöver kan det finnas anledning att återkomma.

Vid överväganden om hur regeringens framtida uppdrag till myndigheterna ska se ut kommer regeringen beakta behovet av att säkerställa att myndigheternas redovisning av användningen och nyttan av de hemliga tvångsmedlen håller en god kvalitet, ger en rättvisande bild och kan tas fram på ett effektivt sätt av berörda myndigheter. Regeringen kommer också att överväga att tydliggöra att redovisningen

av nyttan ska omfatta en redogörelse för hur nyttan av tvångsmedelsanvändningen fördelar sig på respektive tvångsmedel.

I det här sammanhanget kan även nämnas den översyn av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet som finns i det ovan nämnda betänkandet (SOU 2012:44). Utredningen har i betänkandet föreslagit att bestämmelserna i de tre tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel, 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, med vissa ändringar ska permanentas. Utredningen har också föreslagit att användningen av hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott i fortsättningen bör redovisas i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om användningen av vissa hemliga tvångsmedel (SOU 2012:44 s. 764). Säkerhetspolisens användning föreslås dock inte omfattas av denna redovisning. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Överväganden kring frågan om användningen av hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel ska omfattas av skrivelsen bör göras i anslutning till utredarens övriga förslag.

Sammanfattande bedömning

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel under år 2011 har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i den brottsutredande verksamheten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:47 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2011.