

Kommittédirektiv



Hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet

**Dir.
2010:62**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera hur 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 tillämpats och analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör förändras i något eller några avseenden. Syftet med uppdraget är att ta slutlig ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga tillämpningen av de tre lagarna,
- analysera vilken nytta tvångsmedelsanvändningen enligt lagarna har haft,
- göra en samlad analys av vilken inverkan lagarna har haft på den personliga integriteten,
- analysera vilket behov av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet som finns, och
- lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2011.

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Under senare år har straffsystemet ställts inför en alltmer sammansatt och komplicerad kriminalitet. En effektiv brottsbekämpning förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till verkningsfulla tvångsmedel.

Regleringen av straffprocessuella tvångsmedel har utformats efter en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan den enskildes rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. En sådan avvägning förutsätter bl.a. att behovet av tvångsmedlet, ändamålet med tvångsmedelsregleringen samt omfattningen och arten av intrånget i den personliga integriteten som tvångsmedlet innebär kan klarläggas med en sådan konkretion att det finns ett fullgott underlag för bedömningen av om befogenheten att använda tvångsmedlet är proportionerlig i förhållande till det intrång i enskildas integritet som befogenheten innebär.

Regeringsformen (RF) garanterar den enskilde ett skydd gentemot det allmänna mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2 kap. 6 § RF). Dessa rättigheter kan begränsas genom lag bl.a. om begränsningen sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 § RF). Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) garanterar på motsvarande sätt den enskilde rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8). Liksom i regeringsformen finns i konventionen ett krav på att lagstiftning som inskränker denna rätt för den enskilde måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Europadomstolen har klargjort att kravet på att undantaget ska vara nödvändigt inte ska tolkas som att lagstiftningen måste vara "oundgänglig" i samhället men att det ska finnas ett "angeläget samhälleligt behov" av denna (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagan, s. 305).

Som Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) har påpekat medför de krav som alltså ställs på rättighetsinskränkande lagstiftning i sin tur ett krav på att det i ett lagstiftningsärende som rör sådan lagstiftning måste finnas en tillfredsställande redovisning av de behov som ändringen i reglerna förväntas fylla, så att det går att göra en välgrundad bedömning av hur nödvändig ändringen är (SOU 2007:22, del 1, s. 175 f.). När ett faktiskt behov kunnat påvisas ska detta behov vägas mot vikten av att värna rättssäkerheten och den personliga integriteten genom att omständigheter som talar för tvångsmedlet prövas och bryts mot de argument som talar i motsatt riktning.

Det behövs en samlad analys

Det regelverk som reglerar de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om enskilda är komplext och delvis överlappande. Att reglerna är överlappande innebär att delvis samma information kan inhämtas med stöd av olika regelverk.

Lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott gavs båda, då de trädde i kraft den 1 januari 2008, en begränsad giltighetstid till utgången av år 2010. Skälet var att även om det på goda grunder kunde förväntas att respektive tvångsmedelsreglering skulle komma att vara effektiv i den brottsbekämpande verksamheten, så rörde det sig om nya metoder i Sverige som dessutom innebar vissa risker för otillbörliga integritetsintrång. En utvärdering av lagarnas tillämpning bedömdes kunna utgöra ett ytterligare underlag inför ett ställningstagande till om det finns skäl att permanenta lagarna (prop. 2005/06:178, s. 47, bet. 2007/08:JuU3, s. 13).

Lagen om åtgärder för att utreda vissa särskilt allvarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2009 och gäller till och med utgången av år 2012. Som skäl för att tidsbegränsa lagen angav regeringen, med anledning av synpunkter från Lagrådet, att en samlad översyn av de regler om tvångsmedelsanvändning som nu finns spridda i olika lagar skulle ha ett stort värde och att regeringen avsåg att återkomma till frågan om en sådan översyn

efter det att lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott hade utvärderats. I avvaktan på denna analys ansågs det ändamålsenligt att tidsbegränsa den föreslagna lagen (prop. 2007/08:163, s. 69).

En utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott redovisades förra året (SOU 2009:70). Regeringen har med anledning av utvärderingen föreslagit en förlängning av lagarnas giltighetstid till utgången av år 2012 (prop. 2009/10:119). Skälet för förslaget om förlängning är att utvärderingsunderlaget är alltför begränsat för att det ska vara möjligt att dra några säkra slutsatser om huruvida lagarna fått avsedd effekt eller uppfyllt myndigheternas behov och att därför en fortsatt utvärdering bedöms nödvändig. Riksdagen antog nyligen regeringens förslag om förlängning av lagarnas giltighetstid (bet. 2009/10:JuU26, rskr. 2009/10:263).

När det gäller lagen om hemlig rumsavlyssning angav regeringen i samband med förslaget om förlängning att en fortsatt utvärdering måste genomföras med utgångspunkt från att antalet tillstånd även fortsättningsvis kommer att vara begränsat och att en välgrundad bedömning av den effekt tvångsmedlet har gett förutsätter en ingående analys av de enskilda ärendena med utgångspunkt i det syfte som tvångsmedlet har (a. prop. s. 19).

När det gäller lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott uttalade regeringen att de erfarenheter av lagen som redovisats utgjorde skäl att närmare överväga utformningen av regleringen om preventiv tvångsmedelsanvändning i förhållande till avsikten med lagstiftningen och myndigheternas behov samt att denna fördjupade utvärdering bl.a. bör innefatta en analys av tillämpningen i enskilda fall (a. prop. s. 21).

Regeringen uttalade vidare att det vid en fortsatt utvärdering av de två lagarna även bör göras en utvärdering av lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, eftersom det innebär en möjlighet att samlat överväga Säkerhetspolisens behov av att använda hemliga tvångsmedel i såväl

underrättelseskedet som under förundersökning. Även den öppna polisens behov av att använda sig av hemliga tvångsmedel i underrättelseskedet borde enligt vad regeringen uttalade analyseras.

Genom att de tre tidsbegränsade lagarna om hemlig tvångsmedelsanvändning på detta sätt analyseras i ett sammanhang skapas förutsättningar att få en samlad bild av vilket behov myndigheterna har av att använda sig av hemliga tvångsmedel och vilken effekt dessa har på såväl brottsligheten som skyddet för den personliga integriteten (a. prop. s. 21–22).

Mot den beskrivna bakgrunden finns det anledning att nu utvärdera tillämpningen enligt de nämnda lagarna. Det finns också behov av att, mot bakgrund av utvärderingen, samlat analysera lagarna i syfte att ta slutlig ställning till deras fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas.

Vad ska utredas?

Kartläggning av tillämpningen

Utredaren ska beskriva hur lagarna har tillämpats. Av beskrivningen ska det framgå hur varje lag har tillämpats inom såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen. Även Tullverkets tillämpning ska beskrivas. Inom ramen för uppgiften ska utredaren, med beaktande av eventuell sekretess, bl.a. redovisa

- det totala antalet tillstånd och antalet tillstånd uppdelat på misstanke om brott eller brottslig verksamhet,
- antalet och andelen avslag i domstol på ansökningar om tillstånd,
- antalet misstänkta i förhållande till antalet tillstånd,
- antalet och andelen förundersökningar med fler än en misstänkt person,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för tillstånd,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för verkställighet,

- eventuella inskränkningar i tillståndsbesluten,
- vilka platser som i förekommande fall avlyssnats (egen/annans bostad eller annat),
- vilka teleadresser som i förekommande fall avlyssnats (misstänkt eller annan än misstänkt),
- i vilken utsträckning tredje man omfattats av tvångsmedelstillämpningen,
- i vilken utsträckning de offentliga ombuden överklagat domstolens beslut om tillstånd till tvångsmedel,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till användande av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte eller mot en annan person,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att en misstänkt avförts från brottsutredningen,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att åtal väckts mot den misstänkte,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, och
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring.

Nyttan av hemliga tvångsmedel

För att tvångsmedelstillämpningens legitimitet ska kunna varaktigt upprätthållas i samhället är det, vid sidan av en noggrann proportionalitetsbedömning, angeläget att i största möjliga mån redovisa vilken effekt tillämpningen av tvångsmedlen enligt gällande regelverk har i den brottsbekämpande verksamheten. Att beskriva effekterna av tvångsmedelstillämpning är en komplicerad uppgift.

Ett grundläggande krav för tillstånd till hemliga tvångsmedel är att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen eller för att förhindra viss brottslighet, vilket innebär att det redan i förutsättningarna för tillämpning ställs ett kvalitetskrav på de upplysningar avlyssningen kan ge och ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig (prop. 2005/06:178 s. 57 f.). Vad som kan vinnas med åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra mindre ingripande metoder, men det behöver inte nödvändigtvis vara så att åtgärden ska ge bevisning som leder till en fällande dom. Tvångsmedlet har i många fall en indirekt inverkan: det bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder (jfr prop. 1988/89:124, s. 44).

Regeringen gav tidigare i år Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen ett mer preciserat uppdrag om vad som ska framgå av den redovisning från myndigheterna som ligger till grund för regeringens årliga skrivelse till riksdagen om tillämpningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning i den öppna polisverksamheten (dnr Ju2010/855/Å). En utgångspunkt för uppdraget är 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. Det som däremot har bedömts vara rimligt att begära är, att de brottsutredande myndigheterna i ett fullt godtagbart antal brottsutredningar har haft reell nytta av de aktuella tvångsåtgärderna (skr. 2009/10:66, s. 17).

Nyttan av ett tvångsmedel måste analyseras utifrån ett flertal faktorer i förhållande till det syfte tvångsmedlet har. Faktorer som är relevanta för analysen är t.ex. att uppgifter som inhämtats genom tvångsmedlet utgjort underlag i en förhörssituation, använts som tillåten överskottsinformation, lett till stärkta misstankar mot den misstänkte eller lett till användande av ett annat tvångsmedel. Om åtal väckts eller lagföring skett på grund av tvångsmedlet är även detta relevant.

Gemensamt för dessa exempel är att de inte, vare sig enskilt eller tillsammans, bör utgöra absoluta mått på lagstiftningens effektivitet utan att de i stället bör ingå i en mer resonerande och samlad analys av nyttan av tvångsmedelstillämpningen.

Utredaren ska med utgångspunkt i sin kartläggning av tillämpningen av de tre lagarna och med beaktande av ovanstående

- analysera vilken nytta tvångsmedelstillämpningen enligt lagarna har haft.

Samlad analys av effekterna för den personliga integriteten

Det finns inte någon entydig definition av begreppet *personlig integritet* i svensk rätt. Begreppet har dock i olika sammanhang beskrivits som en rätt för den enskilde till en privat sfär skyddad från fysiska och psykiska intrång (t.ex. SOU 1970:47, s. 58; SOU 2002:18, s. 52 f.). Vad som närmare bör anses ingå i denna privata sfär framgår inte av en sådan beskrivning, utan för det krävs ytterligare precisering. Vid en genomgång av innehållet i integritetsskyddsdebatten över tid framgår att synen på integritetsbegreppet varierat (se Appendix till SOU 2007:22, s. 493 f.). Uppfattningen om vad som omfattas av den personliga integriteten varierar vidare mellan olika individer. En vidsträckt definition av begreppet som tar avstamp i rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen inkluderar rumslig, materiell, kroppslig, fysisk och ideell integritet (SOU 1984:54, s. 42). En liknande definition kan anses följa av Europakonventionen. Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) valde vid sitt arbete med att kartlägga lagstiftning som rör den personliga integriteten att i stället avgränsa begreppet till den personliga integritetens kärnområden, dvs. sådant som rör individen och dennes personlighet. Det som omfattas av integritetsbegreppet enligt denna snävare definition är *information om den enskilde* inklusive identifieringsdata avseende den enskildes bild, namn och liknande (SOU 2007:22, s.63 f.).

Varje befogenhet för staten att bereda sig tillgång till personlig information om den enskilde leder till ingrepp i den personliga integriteten. Graden av integritetsintrång varierar med befogenhetens utformning. Typiskt sett kan det exempelvis hävdas att hemlig rumsavlyssning medför ett större integritetsintrång än hemlig teleavlyssning, bl.a. eftersom verkställigheten förutsätter faktiskt tillträde i hemlighet till det utrymme som ska avlyssnas och eftersom upptagningen av ljud är mer omfattande än enbart samtal mellan två personer. Det finns emellertid, vilket utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel uppmärksammat, situationer då denna bedömning inte är självklar. Exempelvis skulle en kort avlyssning av ett möte på hotellrum där en narkotikaaffär görs upp inte nödvändigtvis innebära något avsevärt ökat integritetsintrång jämfört med om affären hade gjorts upp via en avlyssnad telefon (SOU 2009:70, s. 159 f.). En bedömning av graden av integritetsintrång är dessutom beroende av uppgifter i de konkreta fallen om exempelvis var avlyssningsutrustning placerats, hur verkställighet skett och vilka personer som berörts av tvångsmedlet.

I sitt yttrande över förslaget till lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott lämnade Lagrådet bl.a. synpunkter på svårigheten att få en samlad bild av omfattningen av de intrång i grundlagsskyddet som en enskild sammantaget kan drabbas av genom olika tvångsåtgärder (prop. 2007/08:163). Lagrådet framhöll att det är av vikt att reglerna om tvångsmedel är klara och överblickbara och ansåg att en samlad översyn av samtliga bestämmelser om tvångsmedelsanvändning behövs. Regeringen uttalade, som nämns ovan, med anledning av yttrandet att man avsåg att återkomma till frågan om en sådan översyn efter att lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott hade utvärderats (a. prop. s. 69).

Utredaren ska med utgångspunkt från sin kartläggning av de tre lagarna och mot bakgrund av vad som beskrivits ovan

- göra en samlad analys av vilken inverkan de tre lagarna haft på den personliga integriteten.

Vid analysen är det den snävare definitionen av integritetsbegreppet som beskrivits ovan som bör tas som utgångspunkt.

Rättssäkerhetsgarantierna

Tvångsmedelstillämpningen enligt de aktuella lagarna omfattas av ett antal uttryckliga *rättssäkerhetsgarantier* som har tillkommit bl.a. med anledning av de krav på rättssäkerhet som Europakonventionen ställer. För tillstånd till tvångsmedlen krävs i regel prövning i domstol. Endast lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott medger vissa undantag från denna huvudregel. Vid domstolsprövningen ska ett offentligt ombud kallas att närvara för att bevaka enskildas intressen. Det finns en skyldighet att underrätta enskilda i efterhand om att verkställighet av det hemliga tvångsmedlet har skett. Dessutom har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till särskild uppgift att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och att på begäran av en enskild person kontrollera om personen i strid med lag eller annan författning utsatts för hemliga tvångsmedel. Kravet på *offentliga ombuds* närvaro vid domstolsprövning infördes 2004 i ärenden om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken, dåvarande 1952 års tvångsmedelslag och 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Drygt två år senare gjorde utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel bedömningen att inga förändringar behövdes i fråga om systemet med offentliga ombud (SOU 2006:98, s. 170 f.). I samband med utvärderingen av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott konstaterade utredningen att befintliga rättssäkerhetsgarantier utgör ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten (SOU 2009:70).

Det finns efter några års tillämpning nu skäl att närmare undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna fungerar.

Utredaren ska

- med utgångspunkt från sin kartläggning av tillämpningen av de tre lagarna analysera regleringen om offentliga ombud, underrättelseskyldighet, domstolsprövning och Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens efterhandskontroll i förhållande till de krav som Europakonventionen ställer, och
- särskilt belysa om och i så fall på vilket sätt systemet med offentliga ombud har förändrat domstolarnas prövning av tvångsmedelsfrågan.

Behovet av hemliga tvångsmedel

Straffprocessuella tvångsmedel används i brottsförebyggande eller brottsutredande syfte eller för att säkra verkställighet av dom i brottmål. Vid en analys av *behovet* av ett visst tvångsmedel bör de tillämpande myndigheternas behovsbeskrivning och det syfte med tvångsmedlet som rättsordningen bestämmer bilda utgångspunkt för bedömningen. En närmare behovsanalys är vidare alltid beroende av samhällsutvecklingen i stort. Brottsutvecklingen har under senare år präglats av en ökad internationalisering, förbättrad teknisk kapacitet och tydligt organiserade, resursstarka kriminella grupperingar.

De brottsbekämpande myndigheterna har i olika sammanhang uttryckt att lagstiftningen om hemliga tvångsmedel har fått en alltför restriktiv utformning bl.a. i fråga om vid vilka brott tvångsmedel får tillämpas och de beviskrav som gäller. Från andra håll har det ifrågasatts om behovet av tvångsmedelstillämpning ens är så stort som nuvarande reglering utgår från.

När det särskilt gäller lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har Säkerhetspolisen framfört att lagen fått en alltför snäv utformning för att syftet med lagstiftningen ska kunna uppnås och lagen därmed vara verkningsfull för Säkerhetspolisens uppdrag att skydda det demokratiska systemet, medborgarnas fri- och rättigheter samt

den nationella säkerheten. Säkerhetspolisen har pekat på att misstankegraden är alltför högt ställd, att det medför svårigheter att misstanken måste riktas mot en viss person och att innebörden av rekvisitet ”brottslig verksamhet” är oklar. Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel gjorde i sitt arbete bedömningen att det fanns skäl att överväga om inte Säkerhetspolisens möjligheter att använda tvångsmedel i preventivt syfte bör utvidgas och regleras i en särskild lag som, i likhet med 2008 års lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, endast tar sikte på Säkerhetspolisens verksamhet och att i samband med det också ta ställning till i vilken mån den öppna polisen har behov av att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2009:70, s. 172).

Säkerhetsunderrättelseverksamheten vid Säkerhetspolisen skiljer sig från den övriga polisverksamheten på flera områden. Den största skillnaden ligger i att Säkerhetspolisens uppdrag främst är inriktat på att förebygga brott och i mindre utsträckning på att utreda redan begångna brott. Det är därför intresset av att få information i ett tidigt skede och att kunna förebygga brottslighet som står i fokus för Säkerhetspolisen.

Det är viktigt att gällande regelverk är anpassat till utvecklingen i samhället så att det är möjligt för myndigheterna att bekämpa allvarlig brottslighet effektivt och rättssäkert. Det är lika betydelsefullt att den reglering som finns motsvarar ett verkligt behov.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera vilket behov av hemliga tvångsmedel som finns, bl.a. i förhållande till övriga metoder för att bekämpa brott inklusive övriga (hemliga) tvångsmedel och vid denna analys särredovisa Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens behov såväl i underrättelseskedet som under förundersökning samt Tullverkets behov under förundersökning.

Överskottsinformation

Användningen av s.k. *överskottsinformation* vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning lagreglerades den 1 juli 2005 genom bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken (prop. 2004/05:143). Reglerna i rättegångsbalken skiljer sig från den mer restriktiva reglering om användning av överskottsinformation som lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott fick några år senare (jfr 12 §§ i nämnda lagar). Skälet till restriktiviteten var integritetsskyddshänsyn. I samband med tillkomsten av lagen om hemlig rumsavlyssning ifrågasatte en del remissinstanser att integritetsskäl skulle motivera en så restriktiv befogenhet att använda överskottsinformation. I propositionen bemöttes remissinstansernas invändningar med att den föreslagna regleringen endast mycket sällan torde kunna leda till några orimliga konsekvenser i praktiken men att den frågan borde belysas vid en kommande utvärdering av lagen (prop. 2005/06:178, s. 86).

Utredaren ska

- analysera vilka effekter den reglering om överskottsinformation som finns i de tre lagarna har haft för den brottsbekämpande verksamheten.

Förbud mot avlyssning i vissa fall

Avlyssning av samtal eller annat tal där någon som yttrar sig är undantagen från vittnesplikt på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken är förbjudet enligt lagen om hemlig rumsavlyssning. Skälet för förbudet är att regeringen velat minimera risken för att integritetskänslig information, utan betydelse för utredningen, överhuvudtaget inhämtas vid verkställighet av tvångsmedlet (prop. 2005/06:178, s. 63). Regeringen har föreslagit att ett motsvarande förbud ska införas i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2009/10:119). Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2010.

Riksdagen har nyligen antagit regeringens förslag (bet. 2009/10:JuU26, rskr. 2009/10:263).

Regeringen har i båda dessa fall ansett att en avvägning mellan betydelsen av en effektiv brottsbekämpning och de starka integritetsskyddsintressen som motiverar ett förbud mot avlyssning leder till att integritetsskyddsintressena väger över.

Effekterna av förbudet mot avlyssning i den praktiska verksamheten bör nu utvärderas.

Utredaren ska

- analysera effekterna av förbudet mot avlyssning av samtal eller meddelande mellan en enskild och någon av de yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken i lagen om hemlig rumsavlyssning och i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Sammanfattande analys och förslag

Det är angeläget att åstadkomma en så klar och överblickbar tvångsmedelsreglering som möjligt. De tre aktuella lagarna om hemliga tvångsmedel gavs då de infördes en tidsbegränsad giltighet. Det bör nu finnas förutsättningar att samlat ta slutlig ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas.

Utredaren ska, med beaktande av de slutsatser som utredningen dragit av sin utvärdering, vid en avvägning mellan å ena sidan det behov av tvångsmedelsanvändning som bedöms finnas och å andra sidan skyddet för enskildas personliga integritet analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör justeras i något eller några avseenden. Utredaren ska bl.a. analysera

- om det finns skäl till förändringar av *tillämpningsområdet* för tvångsmedlen, exempelvis när det gäller för vilka brott som tvångsmedlen får tillämpas,

- om det finns skäl att *särreglera* Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till hemliga tvångsmedel på underrättelsestadiet eller under förundersökning,
- om det av *rättssäkerhetsskäl* finns behov av förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen enligt de tre lagarna,
- om det finns behov av en förändring i något eller några avseenden beträffande systemet med *offentliga ombud* inklusive om och i vilken utsträckning det finns behov av vidareutbildning av ombuden,
- om det, bl.a. mot bakgrund av vikten av en enhetlig reglering, finns skäl för förändringar av regleringen om *överskottsinformation*,
- om det finns skäl för förändringar när det gäller *förbudet mot avlyssning* i vissa fall, och
- om det finns skäl att förändra gällande *beslutsordning* i något eller några avseenden och då särskilt överväga om det finns behov av en särskild beslutsordning i brådskande fall.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder. Utredaren är fri att lämna sådana närliggande förslag till författningsändringar som bedöms befogade för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt.

Uppdragets genomförande

Tidigare utvärdering

Utredaren är inte bunden av de förslag eller slutsatser som redovisats i betänkandet Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel (SOU 2009:70) utan ska genomföra en självständig utvärdering avseende hela den tid under vilken de tre aktuella lagarna har varit i kraft. I sitt arbete ska utredaren ta

del av de remissynpunkter som lämnats med anledning av betänkandet.

Lagstiftning i andra länder

Utredaren ska, i den utsträckning det bedöms ha betydelse för uppdragets genomförande, inhämta information om rättsläget i övriga nordiska länder samt de övriga länder som bedöms vara relevanta för utredningsuppdraget.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen.

Samråd och redovisning

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Tullverket, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt med andra myndigheter i den utsträckning utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska också hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget och då särskilt det arbete som avser betänkandena Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66) och En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen (SOU 2009:1) samt arbetet inom Polismetodutredningen (dir. 2007:185 och 2008:91).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2011.

(Justitiedepartementet)