

Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22479-8
ISSN 0284-6012

Förord

Justitieminister Thomas Bodström beslutade den 22 juni 2005 att ge mig, Carl-Anton Spak (f.d. ordförande i Registernämnden och f.d. lagman i Stockholms tingsrätt), i uppdrag att presentera förslag på hur den parlamentariska kontrollen när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel m.m. kan stärkas (Ju 2005:J). Hovrättsrådet Thomas Stiber Strömgren har tjänstgjort som sekreterare. Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i november 2005.

Carl-Anton Spak

Thomas Stiber Strömgren

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	7
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till förordning (0000:000) med instruktion för Tvångsmedelsnämnden.....	11
2 Mitt uppdrag och arbetets genomförande.....	15
3 Regler om hemliga tvångsmedel m.m.....	21
3.1 Inledning.....	21
3.2 Nu gällande regler om hemliga tvångsmedel m.m.	22
3.2.1 Rättegångsbalken.....	22
3.2.2 Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.....	23
3.2.3 Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.....	24
3.2.4 Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	25

3.2.5	Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	26
3.2.6	Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.....	27
3.2.7	Användning av överskottsinformation.....	27
3.2.8	Offentliga ombud	29
3.2.9	Parlamentarisk kontroll vid användning av hemliga tvångsmedel.....	29
3.2.10	Förslag till nya regler om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet	31
4	Vissa andra särskilda polisiära arbetsmetoder	33
5	Särskilda organ för insyn och kontroll på ett par andra områden	39
5.1	Inledning.....	39
5.2	Försvarets underrättelsenämnd.....	40
5.3	Registernämnden.....	46
6	Överväganden	51
6.1	Inledning.....	51
6.2	Förslag till en stärkt parlamentarisk kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel m.m.....	53
7	Kostnadskonsekvenser m.m.....	71
	Bilaga 1 Synpunkter från ledamöter i referensgruppen	73

Sammanfattning

I promemorian behandlar jag frågan hur den parlamentariska kontrollen kan stärkas när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel m.m.

Riksdagen utövar i dag en parlamentarisk kontroll över tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. Kontrollen har utövats sedan 1970-talet och sker på grundval av årliga uppgifter i skrivelser från regeringen. Regeringen får underlag för sin redovisning från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen som sedan år 1996 har i uppdrag av regeringen att gemensamt en gång årligen lämna en redovisning av användningen av de nämnda tvångsmedlen under föregående år. I den årliga skrivelsen redovisar regeringen antalet meddelade tillstånd, vilka brott det har varit fråga om, genomsnittlig avlyssnings- respektive övervakningstid samt andelen fall där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen.

När det gäller användningen av hemliga tvångsmedel i sådana brottmål som avses i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål sker ingen särskild redovisning till riksdagen. Inte heller redovisas Säkerhetspolisens användning av sådana tvångsmedel enligt de grundläggande reglerna i rättegångsbalken eller lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning till riksdagen.

Uppgifter om Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel finns i Säkerhetspolisens årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen beslutas visserligen av Rikspolisstyrelsens styrelse, i vilken företrädare för riksdagen ingår, men den

möjlighet som detta har inneburit för parlamentarikerna i styrelsen att utöva viss närmare insyn i Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel har enligt de företrädare för Säkerhetspolisen som jag har fört samtal med inte utnyttjats hittills.

Riksdagen utövar däremot kontroll även över sådan användning av hemliga tvångsmedel som sker med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

I flera riksdagsmotioner och i den allmänna debatten i övrigt har under de senaste åren framhållits att den årliga skrivelsen från regeringen bör förbättras i olika avseenden. I motionerna har föreslagits bland annat att det av skrivelsen skall framgå vad som menas med att tvångsmedelsåtgärder har haft betydelse eller inte har haft betydelse för förundersökningen och i hur många fall en aktuell förundersökning har lett till fällande dom. Vidare har det framställts önskemål om sådant som en analys av varför domstolarna i så få fall har avslagit ansökningar om tillstånd till användning av dessa tvångsmedel samt en redovisning av användningen av överskottsinformation. Justitiedepartementet har i dialog med Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten vidtagit vissa åtgärder för att förbättra redovisningen på olika sätt, men trots detta väcktes även under riksdagsbehandlingen av regeringens senaste skrivelse – om tvångsmedelsanvändningen under 2003 – motioner med önskemål om förbättringar. Som ett led i regeringens strävan efter att förbättra den parlamentariska kontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel m.m. fick jag i juni i år i uppdrag av Justitiedepartementet att presentera förslag på hur detta lämpligen kan ske.

Det är min övertygelse att det i och för sig i flera avseenden går att förbättra regeringens årliga skriftliga redovisning till riksdagen. Enligt min uppfattning räcker emellertid inte detta för att på ett tillfredsställande sätt förstärka den parlamentariska kontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel, överskottsinformation och vissa ytterligare polisiära arbetsmetoder. Det är helt naturligt att det är förenat med betydligt större svårigheter att lämna en fullständig, tydlig och förklarande information skriftligen än att göra det muntligen. Insyn och kontroll bör

därför i framtiden utövas genom ett förfarande som erbjuder generösa möjligheter till ett muntligt informationslämnande. Detta torde ligga i allmänhetens intresse med hänsyn till behovet av skydd för enskildas integritet, men är också – och det är inte minst väsentligt i sammanhanget – viktigt för att skapa en ökad förståelse för de aktuella arbetsmetoderna. Härigenom ökar för övrigt förutsättningarna för att även Säkerhetspolisens användning av nu aktuella arbetsmetoder skall kunna bli föremål för en stärkt insyn och kontroll.

Mot nu tecknad bakgrund och med beaktande av de övriga överväganden som redovisas i denna promemoria föreslår jag att en särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, inrättas under regeringen. Denna skall ha ett parlamentariskt inslag och utöva tillsyn över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel m.m. Nämnden får enligt mitt förslag till uppgift att granska författningsreglerad användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och överskottsinformation. Granskningen skall ske i syfte att säkerställa att dessa metoder samt överskottsinformation används i enlighet med gällande författningar. Nämnden skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälps.

Om förslaget genomförs kan regeringens skriftliga redovisning till riksdagen av användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål upphöra.

Även de övriga särskilda polisiära arbetsmetoder som beskrivs i denna promemoria är, om än till relativt varierande grad, känsliga från integritetsskydds- och rättssäkerhetssynpunkt. Om statsmakterna i en framtid beslutar att författningsreglera någon eller flera av dem bedömer jag Tvångsmedelsnämnden som ett lämpligt organ för att utöva tillsyn över användningen av de metoderna.

Tvångsmedelsnämnden skall enligt förslaget börja sin verksamhet den 1 juli 2006.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning (0000:000) med instruktion för Tvångsmedelsnämnden

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Tvångsmedelsnämnden skall granska tillämpningen av reglerna i

1. rättegångsbalken,
2. lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning,
3. lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål,
4. lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och
5. lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

om användning av

1. hemlig teleavlyssning,
2. hemlig teleövervakning,
3. hemlig kameraövervakning,

4. postkontroll och
5. överskottsinformation.

Granskningen skall ske i syfte att säkerställa att dessa metoder samt överskottsinformation används i enlighet med gällande författningar.

Nämnden skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälps.

Sammansättning

2 § Nämnden består av högst åtta ledamöter. En av ledamöterna är ordförande.

Organisation

3 § Vid nämnden finns en sekreterare.

Verksförordningens tillämpning

4 § Följande bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på nämnden.

18 § om interna föreskrifter,

24 § om ärendenas avgörande,

26 § om vem som får begära in förklaringar m.m. och

29 § om inhämtande av uppgifter m.m.

5 § Nämnden har det ansvar för verksamheten och de uppgifter som anges i 6-9 §§ verksförordningen (1995:1322).

Berättelse till regeringen

6 § Nämnden skall varje år före den 1 maj lämna en berättelse till regeringen om sin egen verksamhet och den verksamhet som har granskats under det närmast föregående kalenderåret. Nämnden får härutöver lämna skriftliga redovisningar till regeringen när den finner skäl för det.

Ärendenas handläggning

7 § Nämnden sammanträder på kallelse av ordföranden. Nämnden skall sammanträda minst fyra gånger om året. Nämnden skall dessutom sammanträda om någon ledamot begär det.

8 § Nämnden är beslutförför om ordföranden och minst tre av de övriga ledamöterna är närvarande.

När ärenden av större vikt handläggs skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

9 § Nämnden har rätt att från andra myndigheter få de upplysningar och det biträde som krävs för fullgörandet av uppgifterna enligt 1 § under förutsättning att detta inte är till avsevärt men för verksamheten vid de myndigheterna.

Förordnanden av ledamöter m.m.

10 § Ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen utser ordförande. Förordnandet ges för en bestämd tid.

11 § Sekreterare utses av regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

2 Mitt uppdrag och arbetets genomförande

Uppdraget

Den 22 juni 2005 fick jag, Carl-Anton Spak (f.d. ordförande i Registernämnden och f.d. lagman i Stockholms tingsrätt), i uppdrag av Justitiedepartementet att presentera förslag på hur den parlamentariska kontrollen när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel lämpligen kan stärkas.¹ Till sekreterare i uppdraget utsågs den 22 augusti 2005 Thomas Stiber Strömgren, hovrättsråd i Svea hovrätt. I den promemoria² som ligger till grund för uppdraget har antecknats följande.

Bakgrund

Bestämmelser om hemliga tvångsmedel finns i första hand i 27 kap. rättegångsbalken, men även i annan lagstiftning, t.ex. i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning är tidsbegränsade och gäller efter den senaste förlängningen av giltighetstiden till utgången av år 2007.

¹ Dnr Ju 2005/5798/P.

² Promemoria den 22 juni 2005 i Justitiedepartementet; departementets dnr Ju 2005/5798/P.

Användningen av tvångsmedel i olika sammanhang är viktig för en effektiv brottsbekämpning. Vid all tvångsmedelsanvändning måste dock göras en avvägning mellan vilken nytta denna kan föra med sig och graden av intrång i den enskildes integritet.

För att möjliggöra en parlamentarisk kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel redovisar regeringen sedan flera år tillbaka årligen i en skrivelse till riksdagen de brottsutredande myndigheternas användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Redovisningen omfattar dock inte tvångsmedelsanvändningen inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, vilken i stället redovisas i Säkerhetspolisens årsredovisning.

I den årliga skrivelsen redovisar regeringen antalet meddelade tillstånd, vilka brott det varit fråga om, genomsnittlig avlyssnings- respektive övervakningstid samt andelen fall där åtgärden haft betydelse för förundersökningen. Redovisningen bygger på uppgifter från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen.

Behovet av en utredning

Antalet meddelade tillstånd för hemlig teleavlyssning har sedan 1999 för varje år ökat och har fördubblats mellan 1999 och 2003. Ökningen beror till stor del på att polisen har fått bättre tekniska möjligheter till avlyssning.

Den årliga redovisningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen utgör ett betydelsefullt underlag för att kunna bedöma hur reglerna om hemliga tvångsmedel tillämpas och vilka förändringar som skett i förhållande till tidigare år. Det är från demokratisk synpunkt viktigt att diskussionen om enskildas integritet i förhållande till statsmakternas och medborgarnas intresse av effektivitet i brottsbekämpningen hålls levande och förs framåt, inte minst mot bakgrund av de stora möjligheter till avlyssning och övervakning som dagens teknik medger.

I flera riksdagsmotioner och i den allmänna debatten i övrigt har under de senaste åren framhållits att den årliga skrivelsen borde förbättras i olika avseenden. I detta sammanhang kan nämnas att skrivelsen inte redovisar t.ex. hur många teleadresser som avlyssnats eller i hur många förundersökningar som hemliga tvångsmedel använts. Inte heller redovisas hur många sådana förundersökningar som lett till lagföring och dom. Det har gjorts gällande att skrivelsen är otillräcklig som underlag för en effektiv parlamentarisk kontroll.

Justitiedepartementet har, i dialog med Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, vidtagit vissa åtgärder för att förbättra redovisningen på olika sätt, bl.a. när det gäller resultatet av de olika åtgärderna. En dialog med dessa myndigheter pågår för att ytterligare förbättra redovisningen.

Den grova brottsligheten hittar ständigt nya former och nyttjar modern teknik. För att skapa tillräckligt goda förutsättningar för en effektiv brottsbekämpning måste hela tiden övervägas om användningen av tvångsmedlen och andra särskilda polisiära spaningsmetoder kan behöva vidareutvecklas. Som ett led i dessa överväganden har en sakkunnig person på uppdrag av chefen för Justitiedepartementet utrett och den 1 juni 2005 överlämnat förslag till lagstiftning om bl.a. att polisen under vissa förutsättningar skall få använda nuvarande bestämmelser om reella tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet. Vidare kan nämnas att Justitiedepartementet nu åter bereder ett förslag angående införandet av hemlig avlyssning, s.k. buggning, som ett nytt hemligt tvångsmedel för den brottsutredande verksamheten. Inom Justitiedepartementet pågår dessutom överväganden rörande bl.a. polisens användande av s.k. skyddsidentiteter.

En mer omfattande användning av befintliga hemliga tvångsmedel kan leda till att betydligt fler människors integritet berörs. Detsamma torde gälla om användningsområdet för befintliga

tvångsmedel utvidgas eller om nya hemliga tvångsmedel införs. En sådan utveckling medför behov av att den parlamentariska kontrollen över användningen av hemliga tvångsmedel förstärks. Även en utveckling av polisens dolda arbetsmetoder utöver tvångsmedlen kan ställa krav på ökad parlamentarisk kontroll. Det finns därför anledning att undersöka hur en ändamålsenlig kontroll lämpligen kan åstadkommas.

Uppdraget

Ett uppdrag lämnas att presentera förslag på hur den parlamentariska kontrollen när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel lämpligen kan förstärkas. Förslaget skall även omfatta användningen av hemliga tvångsmedel i ärenden som initieras eller handläggs av Säkerhetspolisen.

Den parlamentariska kontrollen kan stärkas på flera olika sätt. En väg kan vara att väsentligen förbättra den årliga skrivelsen om användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. En annan väg kan vara att skapa någon form av organ med parlamentarisk representation för efterhandskontroll och insyn omfattande såväl enskilda ärenden som generella frågor. I uppdraget ingår att förutsättningslöst undersöka olika sätt att förstärka den parlamentariska kontrollen, samt att lämna ett fullständigt förslag till reglering beträffande den ordning som anses mest ändamålsenlig.

Om utredaren finner att det är lämpligt, behöver den förstärkta parlamentariska kontrollen inte avse all tvångsmedelsanvändning utan kan i stället avgränsas. En möjlig avgränsning kan t.ex. vara att den förstärkta kontrollen avser de hemliga tvångsmedel som kan anses vara mer integritetskränkande än andra.

Utredaren skall särskilt överväga om den modell för parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel som han eller hon föreslår även lämpar sig för kontroll av hur andra särskilda polisiära metoder används.

I uppdraget ingår slutligen att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas och hur uppkomna kostnader skall finansieras.

Till sitt förfogande skall utredaren ha en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna. Utredaren skall fortlöpande informera representanterna om resultatet av utredningsarbetet. Därutöver skall utredaren bereda dem tillfälle att kontinuerligt till honom eller henne komma med synpunkter på det som framkommer under utredningen.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2005.

Efter erhållet anstånd skall uppdraget redovisas senast den 15 november 2005.

Arbetets genomförande

Under utredningsarbetet har jag samtalat med företrädare för Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Försvarets underrättelsenämnd och Registernämnden. Särskilda kontaktpersoner har varit Ulf Berg, chefsjurist vid Rikspolisstyrelsen, Peter Waldenström, polisöverintendent vid Säkerhetspolisen, och Catharina Bergquist Levin, vice riksåklagare.

För utredningsarbetet har dessutom, i enlighet med de nyss redovisade direktiven, funnits en särskild referensgrupp med företrädare för de flesta av riksdagspartierna. Den 29 september 2005 förordnades Yvonne Andersson (kd), Zaida Catalán (mp), Britta Lejon (s), Kerstin Lundgren (c), Göran Norlander (s), Rolf Olsson (v) och Johan Pehrson (fp) att ingå i gruppen.

Kerstin Lundgren entledigades på egen begäran från uppdraget fr.o.m. den 1 november 2005.

Jag har sammanträtt vid två tillfällen med referensgruppen. Gruppen har informerats om resultatet av utredningsarbetet och beretts tillfälle att till mig komma med synpunkter på det som har framkommit under utredningsarbetet. Yttranden från ledamöter har redovisats i *bilaga 1*.

3 Regler om hemliga tvångsmedel m.m.

3.1 Inledning

De brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och andra särskilda arbetsmetoder har behandlats av ett flertal utredningar på senare tid. I denna promemoria är redovisning av regleringen och innebörden av olika metoder anpassad till mitt uppdrag och som en följd härav relativt kortfattad. Exempelvis tas inte olika bestämmelser om husrannsakan och beslag upp närmare. En utförligare redovisning av olika tvångsmedel och vissa andra polisiära arbetsmetoder finns i Justitiedepartementets promemoria Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) samt i bl.a.

- Buggningsutredningens betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46),
- 11 september-utredningens betänkande Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32),
- Beredningens för rättsväsendets utveckling (BRU) delbetänkande Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74), och
- BRU:s delbetänkande Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38).

3.2 Nu gällande regler om hemliga tvångsmedel m.m.

3.2.1 Rättegångsbalken

I 27 kap. 9 § rättegångsbalken finns bestämmelser om s.k. *postkontroll*, dvs. kvarhållande av försändelser på befordringsföretag. Rätten får enligt detta lagrum förordna att försändelse, som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag, skall hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Möjligheten är inte begränsad till försändelser som kommer in till post- eller telebefordringsföretag, utan gäller också försändelser som har avlämnats för befordran med exempelvis järnväg, buss eller annat transportmedel (prop. 1992/93:200 s. 161 f.). Tvångsmedlet är hemligt i den meningen att den misstänkte eller annan som drabbas av åtgärden inte skall underrättas om åtgärden. I förordnandet skall därför tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan.

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, 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. Exempel på telemeddelanden som kan bli föremål för avlyssning är telefonsamtal, telefaxmeddelanden, telegram samt elektronisk post och annan datorkommunikation. Hemlig teleavlyssning får enligt rättegångsbalkens bestämmelser användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff eller

3. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (27 kap. 18 §).

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teledress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram. Den tekniska avgränsningen till teledelanden är densamma som vid teleavlyssning och de båda tvångsmedlen förekommer ofta i samma ärenden. Hemlig teleövervakning får enligt rättegångsbalken användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,
2. brott enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken (dataintrång), brott enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken (barnpornografibrott) som inte är att anse som ringa, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64), brott enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller
3. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff (27 kap. 19 §).

Gemensamt för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt rättegångsbalken är att åtgärderna får användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren (27 kap. 20 och 21 §§).

3.2.2 Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning

Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning innehåller som framgår av namnet på lagstiftningen bestämmelser om *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. Sådan kameraövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff, eller
3. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (1 och 2 §§).

Förutsättningarna för att hemlig kameraövervakning skall få ske under förundersökning är i huvudsak desamma som gäller för hemlig teleavlyssning. Reglerna är tidsbegränsade och senast förlängdes lagens giltighetstid till utgången av år 2007.

3.2.3 Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

I lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål finns bestämmelser som i flera fall medger användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning angående brott även om det för den aktuella brottsligheten är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning. Detta gäller exempelvis vid vissa allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken, vissa högmålsbrott enligt 18 kap. brottsbalken, vissa brott mot rikets säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken samt terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Även enligt reglerna i 1952 års tvångsmedelslag är utgångspunkten att tvångsmedlen förutsätter tillstånd av rätten. I undantagsfall kan dock tillstånd ges av åklagaren. I dessa fall

skall en skriftlig anmälan härom ofördröjligen göras till rätten som har att skyndsamt ta upp ärendet till prövning (5 och 6 §§).

Även när det gäller postkontroll finns särskilda bestämmelser i 1952 års tvångsmedelslag. Enligt dessa får beslut om postkontroll (kvarhållande av försändelse) meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren när det kan befaras att inhämtande av rättens beslut skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen. Också i dessa fall skall dock en skriftlig anmälan härom ofördröjligen göras till rätten som har att skyndsamt ta upp ärendet till prövning (4 och 6 §§).

Lagen har en tidsbegränsad giltighet. Efter den senast beslutade förlängningen gäller lagen till utgången av år 2007.

3.2.4 Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller bestämmelser som ger utrymme för att utvisa utlänningar om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet samt sådana utlänningar som med hänsyn till risken för terroristhandlingar bedöms som farliga. Lagen innehåller också bestämmelser om under vilka förutsättningar tvångsmedel får tillgripas redan i spaningssyfte när ett utvisningsbeslut inte kan verkställas. När det gäller möjligheterna att med stöd av denna lag tillgripa exempelvis hemlig teleavlyssning är en första förutsättning att regeringen eller allmän domstol har beslutat att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel, som således finns intagna i vissa paragrafer i lagen, skall tillämpas på utlänningen i fråga. Om så är fallet kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning. En förutsättning för detta är dock att åtgärden är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen

(2003:148) om straff för terroristbrott. I lagen finns även särskilda bestämmelser om postkontroll (18-20 §§).

Lagen uppställer inte något krav på brottsmisstanke eller att en förundersökning skall vara inledd för att tvångsmedel skall få användas. Förutsättningarna enligt lagen avviker sålunda från vad som gäller enligt rättegångsbalken och 1952 års tvångsmedelslag; reglerna i dessa senare författningar tillåter ju inte åtgärder enbart i förebyggande syfte.

3.2.5 Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns vissa bestämmelser om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning samt postkontroll under krig eller krigsfara. Av 28 § följer att tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning får meddelas av åklagare om inhämtande av rättens tillstånd medför sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Av samma bestämmelse framgår att beslut om postkontroll får fattas även av undersökningsledaren. Sådana beslut som nu har nämnts skall genast anmälas hos rätten.

3.2.6 Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, som har ersatt bl.a. den tidigare telelagen, omfattar elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning. Till skillnad från telelagen är lagen tillämplig, inte endast på telefoni och datorkommunikation, utan även på utsändningar till allmänheten av program i ljudradion och TV.

I lagen om elektronisk kommunikation finns bestämmelser som ger de brottsutredande myndigheterna vissa möjligheter att utan domstolsprövning hämta in uppgifter om teledeländan. Det skall anmärkas att användningen av denna möjlighet inte i formell mening utgör en användning av tvångsmedlet hemlig teleövervakning även om de uppgifter som avses kan sägas motsvara sådana uppgifter som erhålles vid en sådan övervakning.³

Enligt 6 kap. 19 § skall i vissa fall en verksamhet som avser tillhandahållande av ett allmänt kommunikationsnät, eller av tjänster i ett sådant nät, bedrivas så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas och så att verkställandet inte röjs (s.k. anpassningsskyldighet). Det är fråga om en generell skyldighet som hänför sig till konstanta egenskaper i kommunikationssystemet, oberoende av om det pågår någon hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning eller inte.

3.2.7 Användning av överskottsinformation

Vid användning av hemliga tvångsmedel kan det komma fram uppgifter som inte har samband med det brott som har legat till grund för tvångsmedelsbeslutet, s.k. överskottsinformation. Uppgifterna kan i stället vara av betydelse för utredningen av ett annat brott eller för att förhindra brott. Sedan den 1 juli i år

³ Jfr Beredningens för rättsväsendets utveckling delbet. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38) s. 129n.

finns det särskilda lagregler om användning av sådan information. Enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken respektive 6 a § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning får uppgifter som vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning har kommit fram om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om tvångsmedlet användas för att utreda brottet.⁴ Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om

1. det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller
2. det finns särskilda skäl.

Av författningskommentaren framgår att särskilda skäl får anses föreligga i de fall när ett väsentligt allmänt intresse talar för att brottet bör utredas och åtal komma till stånd. Som exempel på det har i kommentaren nämnts bl.a. övergrepp i rättssak, falsk angivelse och förgripelse mot tjänsteman.⁵

Om det har kommit fram uppgifter om förestående brott, får uppgifterna enligt ett andra stycke i de nämnda bestämmelserna användas för att förhindra brott. Motsvarande regler finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och regleringen gäller även om tvångsmedlen används med stöd av lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

I propositionen till de nya reglerna behandlade regeringen vidare frågan om användning av överskottsinformation vid s.k. förutredning samt säkerhets- och kriminalunderrättelseverksamhet (kallas även förspaning). Regeringen anförde att användningen av överskottsinformation vid förutredning och underrättelseverksamhet inte borde begränsas i förhållande till vad som redan gällde. Regeringen uppgav vidare att det inte var lämpligt

⁴ Prop. 2004/05:143.

⁵ A. prop. s. 51.

att lagreglera användningen av överskottsinformation vid dessa verksamheter.⁶

3.2.8 Offentliga ombud

Sedan år 2004 gäller att offentliga ombud skall bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning (27 kap. 26-30 §§ rättegångsbalken samt prop. 2002/03:74). Systemet har införts i samtliga ärenden om dessa tvångsmedel och det gäller sålunda även sådana ärenden enligt 1952 års tvångsmedelslag och lagen om särskild utlänningskontroll.

Regleringen innebär att domstolens prövning av en ansökan om hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning sker vid ett sammanträde där den som ansöker om tvångsåtgärden samt ett av regeringen förordnat och av rätten utsett offentligt ombud är närvarande. Det offentliga ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, att yttra sig i ärendet och att överklaga domstolens beslut. Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars har fått tillfälle att yttra sig. I ett sådant fall skall ett offentligt ombud underrättas om att ett beslut har fattats och beredas tillfälle att ta del av ärendet. Enligt sekretesslagen (1980:100) har ett offentligt ombud rätt att utan hinder av sekretess ta del av uppgifter i ett sådant ärende hos en domstol.

3.2.9 Parlamentarisk kontroll vid användning av hemliga tvångsmedel

En parlamentarisk kontroll över tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål utövas sedan

⁶ A. prop. s. 39 ff.

1970-talet av riksdagen på grundval av årliga uppgifter i skrivelser från regeringen (bet. 1981/82:JuU54 och prop. 1995/96:85 s. 37). Regeringen får underlag för sin redovisning från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, som sedan 1996 gemensamt en gång årligen lämnar en redovisning av användningen av de nämnda tvångsmedlen under föregående år. I den årliga skrivelsen redovisar regeringen antalet meddelade tillstånd, vilka brott det har varit fråga om, genomsnittlig avlyssnings- respektive övervakningstid samt andelen fall där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen.

När det gäller användning av hemliga tvångsmedel i sådana brottmål som avses i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål sker dock ingen särskild redovisning till riksdagen. Justitieutskottet behandlade i bet. JuU 1981/82:54 frågan huruvida denna ordning skulle ändras, men stannade för att förorda att någon ändring inte skulle ske. Utskottet anförde med avseende på dessa uppgifter att vederbörande utskott självt kan inhämta den information som anses behövlig (s. 5). Som ett exempel på detta kan nämnas att utskottet gjort en egen översyn av de brottsbekämpande myndigheternas användning av vissa hemliga tvångsmedel under år 1995.⁷

I den årliga skrivelsen till riksdagen redovisas inte heller Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel enligt de grundläggande reglerna i rättegångsbalken eller lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Å andra sidan beslutas Säkerhetspolisens årsredovisning till regeringen av Rikspolisstyrelsens styrelse, i vilken företrädare för riksdagen ingår. I årsredovisningen finns uppgifter om Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel. Härigenom finns i och för sig en möjlighet till en viss parlamentarisk insyn även i Säkerhetspolisens verksamhet. Möjligheten torde dock hittills inte ha utnyttjats i någon nämnvärd utsträckning.

Riksdagen utövar däremot kontroll även över tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Som tidigare

⁷ Bet. 1997/98:JuU10.

har nämnts uppställer denna lag, till skillnad från rättegångsbalken och 1952 års tvångsmedelslag, inte något krav på brottsmisstanke eller att en förundersökning skall vara inledd för att tvångsmedel skall få användas. Lagen ersatte, när den trädde i kraft 1991, tidigare gällande terroristlagstiftning. När terroristbestämmelserna tillkom fick de en begränsad giltighetstid, vilket medförde en möjlighet att kontrollera regeringens och myndigheternas handlande. När de sedan permanentades år 1975 uttalades att regeringen varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen med en redovisning av bestämmelsernas tillämpning (prop. 1975/76:18 s. 161). I samband med att lagen om särskild utlänningskontroll infördes, och den alltså ersatte de tidigare terroristbestämmelserna, ansåg man att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar bestämmelserna om tvångsåtgärder även i fortsättningen borde ske genom en årlig skrivelse till riksdagen.⁸

För fullständighetens skull skall avslutningsvis i detta avsnitt framhållas att jag inte har kunnat finna att någon särskild redovisning till riksdagen sker av användningen av postkontroll.

3.2.10 Förslag till nya regler om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet

I en departementspromemoria från Justitiedepartementet (Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet, Ds 2005:21) har lagts fram förslag till en lagreglering som gör det möjligt att under vissa förutsättningar använda tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet. Såväl Säkerhetspolisens som den öppna polisens verksamhetsområden omfattas av den föreslagna regleringen. För den öppna polisen tar förslaget sikte på en begränsad del av den allra mest allvarliga brottsligheten. Det har föreslagits att Stockholms tingsrätt skall fatta beslut i frågor om tillstånd till tvångsmedel i de fall som avses med den nya regleringen. I

⁸ Senaste skrivelsen skr. 2004/05:44.

promemorian har vidare redovisats bedömningen att ett särskilt övervakningsorgan bör få till uppgift att på ett övergripande plan och utan operativa ställningstaganden bl.a. följa hur de nya reglerna tillämpas och granska metoderna för inhämtning av underrättelser enligt den nya lagen. Den föreslagna tillsynen skall ske utöver den tillsynsverksamhet som bedrivs av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern.

I en promemoria upprättad den 23 juni 2005 i Justitiedepartementet (dnr Ju2005/5210/Å) har föreslagits att det till de nu nämnda reglerna fogas bestämmelser om att överskotts-information rörande brott eller förestående brott, som framkommer vid användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning i det ovan nämnda förebyggande eller förhindrande syftet, under vissa förutsättningar skall få användas för att utreda det brott som då i och för sig inte föranlett användningen av tvångsmedlet. Sådana uppgifter skall vidare få användas för att förhindra andra brott.

4 Vissa andra särskilda polisiära arbetsmetoder

I den promemoria som ligger till grund för mitt uppdrag har antecknats bl.a. att en mer omfattande användning av befintliga hemliga tvångsmedel kan leda till att betydligt fler människors integritet berörs samt att detsamma torde gälla om användningsområdet för befintliga tvångsmedel utvidgas eller om nya hemliga tvångsmedel införs. En sådan utveckling medför enligt vad som vidare har antecknats i promemorian ett behov av att den parlamentariska kontrollen över användningen av hemliga tvångsmedel förstärks. I sammanhanget har emellertid också framhållits att även en utveckling av polisens dolda arbetsmetoder, utöver tvångsmedlen, kan ställa krav på en ökad parlamentarisk kontroll. Och i mitt uppdrag ingår att överväga om den modell för parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel som jag föreslår även lämpar sig för kontroll av hur andra särskilda polisiära metoder används. Mot denna bakgrund lämnar jag i detta avsnitt en, om än mycket kortfattad, redovisning av några andra sådana särskilda polisiära arbetsmetoder som kan förekomma under dolda former och beträffande vilka det med hänsyn till bl.a. skyddet för enskildas integritet finns anledning att inom ramen för detta uppdrag överväga om det är motiverat med en ökad parlamentarisk kontroll. En utförligare beskrivning av de metoder som berörs i det följande samt av några ytterligare metoder finns i de betänkanden som räknats upp i inledningen till kapitlet Regler om hemliga tvångsmedel m.m.

De brottsbekämpande myndigheterna använder i dag utan uttryckligt lagstöd handmanövrerade *kameror*, utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har

utrustningen själv deltar (t.ex. dolda *kroppsmikrofon*) samt utrustning som gör det möjligt att på avstånd följa ett objekt, t.ex. en bil, och bestämma dess position (ofta kallat *pejling*).

Vidare förekommer det att de brottsbekämpande myndigheterna, i första hand polisen, utan uttryckligt lagstöd använder *provokativa åtgärder* av olika slag. Det brukar något förenklat sägas att bevisprovokation är en tillåten åtgärd medan det är förbjudet med brottsprovokation. Ett problem i sammanhanget är dock att det måste sägas vara förenat med vissa svårigheter att mera precist säga var gränsen mellan dessa åtgärder går, dvs. vad som skall betecknas som bevis- respektive brottsprovokation. En utgångspunkt är att polisen aldrig får provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. Att man från polisens sida i speciella fall förmår den som redan har påbörjat en brottsaktivitet att röja sig eller att på annat sätt provocerar fram bevisning kan däremot beroende på omständigheterna vara försvarligt liksom att man vidtar åtgärder för att ett planerat brott skall fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta kan säkras. Det har ansetts att polisen inte får provocera någon att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått.⁹

Metoden *kontrollerad leverans* är internationellt vedertagen och har använts av polis och tull i Sverige sedan 1960-talet. Metoden saknar dock uttryckligt lagstöd. Den tillämpas vid transporter in i eller ut ur landet av narkotika, alkohol- och tobaksvaror, vapen, dopningspreparat, skyddade djur och växtarter samt andra exportkontrollerade varor. Metoden innebär att de brottsutredande myndigheterna vid misstanke om en sådan transport inte omedelbart ingriper mot denna, utan i stället på olika sätt bevakar transporten under dess fortsatta väg. Syftet är att kunna identifiera de personer som är inblandade i brott som har samband med försändelsen. Leveranserna kan vara beledsagade, där leveranser sker exempelvis med post. Främst vid ej beledsagade leveranser inträffar det att myndigheterna ”i hemlighet” tar föremålet i beslag och eventuellt ersätter det med annat innan transporten får fortsätta som kontrollerad leverans.

⁹ SOU 2003:32 s. 271 f.

Svensk polis har allt mer kommit att intressera sig för metoden att *infiltrera* verksamhet för att skaffa fram upplysningar om organiserad eller annars allvarlig brottslighet. En polisman utger sig i sådant fall för att vara en annan person än den han eller hon egentligen är och röjer inte den egentliga orsaken till sitt intresse. Metoden ger ofta informationer som inte kan hämtas på annat sätt i ärenden om exempelvis grova rån, människorov, grova stölder och grova narkotikabrott. Den utgör också ett betydelsefullt inslag i det internationella polissamarbetet. Ett betydande hinder för en effektiv användning av infiltration är emellertid svårigheten att skydda den enskilde infiltrerande polismannens verkliga identitet såväl under som efter operationen.

Såväl 11 september-utredningen som Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har lämnat förslag till lagreglering av flera av de nu nämnda arbetsmetoderna.¹⁰ Det skall särskilt nämnas att BRU har föreslagit att det införs en bestämmelse i polislagen om polisens möjlighet att använda *skyddsidentitet*. Enligt förslaget skall en polisman, för att förhindra, avslöja eller utreda brott, få uppträda under skyddsidentitet. Med skyddsidentitet avses enligt förslaget att polismannen använder nyfabricerade personuppgifter om sig själv, vilka får antecknas i register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten. Den som uppträder under skyddsidentitet skall enligt förslaget få registreras inom folkbokföringen. Förslaget innehåller vidare regler bl.a. om sekretesskydd och om rätt för vittnen att vägra yttra sig i syftet att inte röja en skyddsidentitet.

Det har upplysts mig att regeringen planerar att överlämna remisser med förslag till regler om skyddsidentiteter respektive bevisprovokation till Lagrådet, men att det i övrigt inte är aktuellt för närvarande med lagreglering av de åtgärder som nämnts ovan. När det gäller förslaget till regler om skyddsidentiteter har jag vidare under hand fått veta att arbetet är inriktat på att beslut om skyddsidentiteter skall meddelas av en

¹⁰ Bet. SOU 2003:32 respektive delbet. SOU 2003:74.

särskild fristående myndighet efter ansökan av den myndighet där den berörde tjänstemannen är anställd.

Buggningsutredningen föreslog att hemlig avlyssning, s.k. *buggning*, skulle införas som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel.¹¹ Regeringen lämnade i april 2000 över en remiss till Lagrådet med förslag till bl.a. en lag om hemlig avlyssning. Med hemlig avlyssning avsågs enligt den föreslagna lagen att vid förundersökning i brottmål tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud. Förslaget byggde på Buggningsutredningens förslag. Lagrådet bedömde att buggning i och för sig borde kunna godtas som ett nytt tvångsmedel med väsentligen det föreslagna tillämpningsområdet, om behovet var reellt och starkt. En förutsättning var dock enligt Lagrådet att tvångsmedelsanvändningen var förenad med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. En stor brist i remissförslaget ansåg Lagrådet vara avsaknaden av en utförlig reglering angående behandlingen av överskottsinformation. Lagrådet framhöll att denna fråga måste lösas och att detta var en förutsättning för att en lagstiftning om buggning skulle kunna godtas. Regeringen gick inte vidare med sina förslag till riksdagen. Sedan den 1 juli i år finns, som har beskrivits tidigare i denna promemoria, särskilda lagregler om behandling av sådan överskottsinformation som framkommer vid användning av hemliga tvångsmedel. Och i direktiven till mitt uppdrag har upplysts att Justitiedepartementet nu åter bereder ett förslag angående införandet av buggning som ett nytt hemligt tvångsmedel.

Slutligen kan nämnas att BRU har föreslagit att *hemlig dataavläsning* införs som ett nytt tvångsmedel.¹² Med hemlig dataavläsning avses enligt förslaget att information i informa-

¹¹ Bet. SOU 1998:46.

¹² Bet. SOU 2005:38 s. 356 ff.

tionssystem i hemlighet avläses med hjälp av program eller annat tekniskt hjälpmedel vid förundersökning i brottmål. Betänkandet är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

5 Särskilda organ för insyn och kontroll på ett par andra områden

5.1 Inledning

I direktiven till mitt uppdrag har nämnts att en väg för att stärka den parlamentariska kontrollen av de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel kan vara att skapa någon form av organ med parlamentarisk representation för efterhandskontroll och insyn. I uppdraget ingår att förutsättningslöst undersöka olika sätt att förstärka den parlamentariska kontrollen. Mot denna bakgrund har jag funnit det naturligt att eftersöka om det redan i dag finns några tillsynsorgan med parlamentarisk representation som kan tjäna som lämpliga referenspunkter vid överväganden kring ett eventuellt inrättande av ett sådant organ. Försvarets underrättelsenämnd (FUN) och Registernämnden har därvid, bl.a. med hänsyn till deras uppgifter och organisation, varit av störst intresse. FUN utövar visserligen tillsyn över en verksamhet som i stycken kan sägas vara av en annan karaktär än den verksamhet som nu är i fråga för en stärkt kontroll, men jag menar att det trots detta är av visst värde att titta lite närmare på FUN:s uppgifter, organisation och bakgrund.

5.2 Försvarets underrättelsenämnd

Nämndens uppgifter och organisation

Enligt 5 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet skall en särskild nämnd under regeringen ha insyn i försvarsunderrättelseverksamheten enligt vad regeringen närmare föreskriver. Inom det svenska försvaret finns en sådan särskild nämnd, Försvarets underrättelsenämnd (FUN). FUN har enligt 1 § förordningen (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd till uppgift att följa underrättelsetjänsten inom Försvarsmakten och de övriga myndigheter som enligt förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet bedriver sådan verksamhet. Försvarsunderrättelseverksamhet skall enligt 2 § i den senast nämnda förordningen bedrivas, förutom av Försvarsmakten, av Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. FUN skall särskilt

1. följa hur lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas,
2. granska att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med den inriktning som är bestämd,
3. ägna uppmärksamhet åt de enheter inom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt som inhämtar underrättelser med särskilda metoder,
4. granska de medel och metoder för inhämtning av underrättelser som används,
5. granska hur de register som behövs för försvarsunderrättelseverksamheten läggs upp och förs samt
6. granska principer för rekrytering och utbildning av personal.

Vidare skall FUN lämna Försvarsmakten och de övriga myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet de synpunkter och de förslag till åtgärder som föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs skall FUN också lämna förslag om åtgärder till regeringen. FUN skall varje år till regeringen lämna en rapport över föregående års granskningsverksamhet (3 § instruktionen).

FUN består av sex personer. En av ledamöterna är ordförande. Samtliga ledamöter utses av regeringen och förordnas för en bestämd tid. Regeringen utser även en sekreterare. I dag är fem av ledamöterna i nämnden parlamentariker eller personer med parlamentarisk bakgrund, en är jurist. Sammanträde sker på kallelse av ordföranden och sammanträde skall hållas minst fyra gånger om året. Dessutom skall sammanträde hållas om någon ledamot eller någon av de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet begär det (4, 8, 12 och 13 §§ instruktionen).

FUN har rätt att av andra myndigheter få de upplysningar och det biträde som erfordras för dess verksamhet (11 § instruktionen). Till detta kommer att Försvarsmakten, genom särskilda bestämmelser i förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet, har ålagts en uttrycklig skyldighet att underrätta FUN i frågor om ledning av försvarsunderrättelseverksamheten, om frågorna är principiella eller annars av större vikt. Även denna skyldighet är naturligtvis av betydelse för FUN:s roll som insyns- och kontrollorgan och för "förtroendemännens" inflytande. Förfarandet är dock inte undantagslöst. Hänsyn har tagits till bl.a. behovet av snabbhet i den militära beslutsprocessen. Enligt bestämmelserna gäller nämligen skyldigheten endast under förutsättningen att verksamheten därigenom inte avsevärt försvåras. Om Försvarsmakten inte har kunnat lämna information skall frågan utan dröjsmål anmälas för nämnden (5 §).

I förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet finns ytterligare regler om uppgiftsskyldighet gentemot FUN som gäller för samtliga de myndigheter som skall bedriva försvars-

underrättelseverksamhet (6 §). Myndigheterna i fråga skall bl.a. senast den 1 mars varje år lämna den delen av årsredovisningen och budgetunderlaget som rör försvarsunderrättelseverksamheten till nämnden.

I en nyligen upprättad promemoria från Försvarsdepartementet, En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2005:30), har lagts fram ett antal förslag för att ”anpassa försvarsunderrättelseverksamheten till de växande underrättelsebehoven inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken”.¹³ Ändringsförslagen har ingen betydelse för den fråga som behandlas i denna promemoria, varför jag inte går in närmare på förslagen.

En kort historisk tillbakablick

FUN inrättades år 1976 i samband med att riksdagen behandlade propositionen 1975/76:189 om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten m.m. FUN skulle utgöra ett regeringens insyns- och kontrollorgan med uppgift att följa den militära underrättelsetjänsten. I den nyss angivna propositionen¹⁴ angavs att särskilda förtroendemän borde få i uppdrag att fortlöpande stå i nära förbindelse med det militära underrättelseväsendet och följa verksamheten inom detta. Förtroendemännens uppgifter skulle inte innebära någon inskränkning i försvarsledningens ansvar för verksamheten eller i t.ex. Riksdagens ombudsmäns eller Justitiekanslerns (JK:s) tillsyn. Förtroendemännen skulle inte heller ha någon beslutsrätt i fråga om underrättelseorganens mål och inriktning. Förtroendemännen borde enligt vad som sades i propositionen inskränka sig till att fortlöpande följa och informera sig om Försvarsmaktens underrättelsetjänst och att lämna de förslag som föranleddes av granskningen.

Olika uppfattningar i samhällsfrågor borde enligt uttalanden i propositionen vara representerade i underrättelsenämnden. Dessutom borde någon av ledamöterna ha särskild juridisk sak-

¹³ Promemorian s. 37.

¹⁴ S. 54.

kunskap. Förvarsutskottet (se bet. FöU 1975/76:40 s. 16) ansåg att det inte fanns anledning att bestämma att alla riksdagspartier skulle vara representerade i nämnden. Utskottet bedömde det inte heller som nödvändigt att alla ledamöter utgjordes av riksdagsledamöter.

Efter inrättandet av FUN år 1976 inträffade under ett antal år inga nämnvärda förändringar av FUN:s roll som kontrollorgan. År 1996 beslutade regeringen emellertid direktiv till en kommitté som skulle se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning.¹⁵ Kommittén fick i uppdrag att bl.a. belysa hur insynen i underrättelsetjänsten genom FUN hade fungerat. Nämndens roll och förhållande till regeringen och andra organ skulle behandlas. Kommittén skulle mot bakgrund av det som framkom ta ställning till om nämndens uppgifter och dess sätt att arbeta behövde ändras. Vidare skulle kommittén överväga nämndens sammansättning och om ytterligare specialistkompetens borde knytas till nämnden.

Kommittén, som hade antagit namnet 1996 års underrättelsekommitté, överlämnade i mars 1999 sitt betänkande Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37) till regeringen. Kommittén hade under utredningsarbetet funnit att FUN:s insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten fungerat väl, men lämnade ändå ett antal förslag till förändringar av nämndens uppdrag och verksamhet. En del av förslagen ledde till ändringar, men inte alla. Anledning saknas att i detta sammanhang gå närmare in på vilka ändringar i FUN:s instruktion som blev följden av kommitténs förslag. På en punkt är det emellertid för de frågor som behandlas i denna promemoria av särskilt intresse att återge vad kommittén anförde i sitt betänkande. Det gäller den av kommittén behandlade frågan huruvida FUN bör vara ett riksdagens kontrollorgan i stället för ett organ under regeringen. Kommittén anförde¹⁶:

¹⁵ Dir. 1996:111.

¹⁶ A. bet. s. 304 ff.

”Kommittén har konstaterat att FUN, trots att FUN är ett regeringens organ, allmänt uppfattas som en parlamentarisk kontrollfunktion mot bakgrund av att de flesta ledamöterna i FUN utgörs av riksdagsledamöter eller före detta riksdagsledamöter. Frågan har ställts om inte FUN bör vara ett riksdagens kontrollorgan. Vid bedömningen av den frågan måste följande beaktas.

Enligt vårt konstitutionella system har inte riksdagen till uppgift att direkt och fortlöpande granska de myndigheter, som regeringen i egenskap av högsta och ledande förvaltningsorgan har ansvar för. En parlamentarisk granskning och kontroll inriktas enligt gällande system på regeringens ansvar för hur den militära underrättelsetjänsten bedrivs och inte på en myndighetsgranskning. Med denna utgångspunkt skulle det krävas en grundlagsändring för att ett parlamentariskt kontrollorgan inrättas, som tar sikte på en fortlöpande och direkt granskning av underrättelsetjänstens verksamhet. För annan insyn och kontroll för riksdagen finns redan såsom Underrättelsekommittén har pekat på under avsnitt 2.5.3 parlamentariska funktioner i form av riksdagsutskott, riksdagsrevisorer och JO. För tillsyn respektive kontroll av användningen av statsmedel och för bedömningen av effektiviteten inom statsförvaltningen finns vidare JK respektive Riksrevisionsverket. Dessutom finns särskilda revisorer för granskningen av MUST och FRA.

Frågan om en ändring av regeringsformen för att tillgodose ett eventuellt behov av en parlamentarisk löpande och direkt kontroll av den militära underrättelsetjänsten är enligt Underrättelsekommitténs mening av så stor principiell och generell betydelse att kommittén inte har haft att ta sig an denna. Kommitténs uppfattning är dessutom att riksdagens behov av insyn och kontroll bör kunna utövas inom ramen för befintliga utskott och nyssnämnda organ. Kommittén anser vidare att insyn och kontroll i övrigt tillgodoses genom att de ledamöter i FUN som regeringen utser är förtroendemän med medborgerlig förankring. Detta bör enligt kommitténs mening även stödja allmänhetens förtroende för FUN:s arbete och för underrättelseverksamheten.

En förutsättning för FUN:s verksamhet, som i stor utsträckning bygger på muntliga och skriftliga s.k. underrättelsegenomgångar

med tjänstemän, är att det inom de myndigheter, som FUN har att granska, finns ett genuint förtroende för FUN:s ledamöter. Den djupa sekretess, som bl.a. av hänsyn till arbetsmetoderna i underrättelsetjänsten, med nödvändighet måste finnas kring delar av verksamheten kräver att tjänstemännen känner att de kan lita på att de förtroliga uppgifter som lämnas till FUN, också bevaras inom nämnden. Från såväl FUN:s som underrättelseorganens sida har det betonats att FUN:s möjligheter till insyn och kontroll till stor del bygger på sådan tillit.

I detta sammanhang kan påpekas att FUN:s ledamöter, som har anknytning till riksdagen, inte ser som sin uppgift att informera partimedlemmar eller respektive partiledare om vad som kommer fram vid FUN:s granskning. Tvärtom omfattas de av tystnadsplikt. Ledamöterna i FUN uppfattar sig således inte som partiföreträdare, utan utgår från att de har sitt uppdrag i egenskap av hedervärda och trovärdiga medborgare. De anser det som en viktig princip bl.a. av sekretessskäl att de har uppdraget i FUN från regeringen och att det inte, såsom skulle vara fallet med ett riksdagsorgan, bestäms inom politiska partier vem som skall vara företrädare i FUN.

Underrättelsekommittén anser att kombinationen, som innebär att regeringen utser ledamöter i FUN och att flera av dessa har anknytning i riksdagen, är ändamålsenlig. Kommittén anser att dessa principer bör upprätthållas. FUN har enligt kommitténs mening en formell struktur, som är anpassad till den svenska konstitutionen och på visst sätt även inrymmer en parlamentarisk förankring. Kommittén anser inte att det finns anledning för den att ta ställning till om olika eller alla politiska partier skall vara representerade. Huvudsaken är enligt kommittén att det finns ett starkt medborgerligt inslag i kontrollfunktionen.”

Underrättelsekommittén lade sålunda inte fram något förslag till ändring i nu berört avseende.

5.3 Registernämnden

Nämndens uppgifter och organisation

Registernämnden har enligt 1 § förordningen (1996:730) med instruktion för Registernämnden till uppgift att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622), särskilt med avseende på 5 § polisdatalagen. Av 5 § första stycket polisdatalagen följer att uppgifter om en person inte får behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexuella läggning. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får uppgifterna, enligt andra stycket i paragrafen, kompletteras med sådana uppgifter som avses i första stycket om det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen.

Registernämnden skall dessutom i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627)¹⁷ pröva frågor om utlämnande av

1. uppgifter från register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister,
2. uppgifter från register som omfattas av lagen (1998:621) om misstankeregister,
3. uppgifter från register som omfattas av polisdatalagen (1998:622), eller
4. övriga uppgifter som Rikspolisstyrelsen eller Säkerhetspolisen behandlar enligt polisdatalagen om de inte ingår i en förundersökning eller särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet.

¹⁷ Registerkontrollen motsvarar det förfarande som benämndes personalkontroll i den tidigare gällande personalkontrollkungörelsen (1969:446). För en kortfattad redogörelse för säkerhetsskyddsregleringens huvudsakliga innebörd, se 11 september-utredningens betänkande Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32) s. 73 ff.

Registernämnden skall pröva frågor om utlämnande av uppgifter även i sådana fall som avses i 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

Enligt instruktionen består Registernämnden av högst åtta ledamöter. En av dessa är ordförande och en är vice ordförande. I dag består nämnden av sex ledamöter. Fyra av dem är jurister och två är parlamentariker. Säkerhetspolisen tillhandahåller nämnden kanslifunktioner, sammanträdeslokaler och föredragande (2 och 3 §§ instruktionen).

Registernämnden skall varje år före den 1 mars lämna en berättelse till regeringen om sin verksamhet under det senaste kalenderåret (6 § instruktionen).

När en framställan om utlämnande av uppgifter har kommit in till Registernämnden skall nämnden sammanträda så snart det kan ske. Nämnden skall vidare alltid sammanträda om någon av ledamöterna begär det (7 § instruktionen). För fullgörande av tillsynsuppgiften när det gäller Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen har nämnden rätt att få del av uppgifter ur SÄPO-registret och de övriga uppgifter som Säkerhetspolisen behandlar enligt polisdatalagen (11 § instruktionen).

Något om bakgrunden till inrättandet av Registernämnden, m.m.

År 1996 infördes en ny säkerhetsskyddslag (1996:627). Den ersatte då personalkontrollkungörelsen (1969:446) och förordningen (1981:421) om säkerhetsskydd vid statliga myndigheter.¹⁸ I den förordning som samtidigt infördes för att komplettera säkerhetsskyddslagen fanns, och finns fortfarande, en särskild bestämmelse med innebörden att frågor om utlämnade av uppgifter vid registerkontroll avgörs av Registernämnden (31 § säkerhetsskyddsförordningen [1996:633]).

Förslaget om en registernämnd hade lagts fram av SÄPO-kommittén i betänkandet Säkerhetspolisens arbetsmetoder, per-

¹⁸ Se föregående not.

sonalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51). Enligt den ordning som gällde innan den nya säkerhetsskyddsregleringen infördes var det i ärenden om personalkontroll Rikspolisstyrelsens styrelse som beslutade om utlämnande av uppgifter från polisregistren. I vissa fall fick en fråga om utlämnande av uppgifter prövas av rikspolischefen ensam (11 § personalkontrollkungörelsen). Enligt SÄPO-kommittén skulle ett system med en fristående registernämnd innebära en förstärkning av rättssäkerheten i den från integritetssynpunkt mycket känsliga del av personalkontrollen som ett utlämnande av uppgifter från polisregister innebär. Enligt SÄPO-kommitténs förslag skulle Registernämnden vidare fortlöpande utöva tillsyn över Säkerhetspolisens registerhantering och därvid särskilt vaka över att den enskildes personliga integritet inte kränktes.

Regeringen instämde i propositionen¹⁹ om den nya lagstiftningen i vad SÄPO-kommittén anfört när det gällde inrättandet av den särskilda nämnden och framhöll att en sådan nämnd i hög grad kan stärka den parlamentariska och medborgerliga insynen i Säkerhetspolisens verksamhet.²⁰ Regeringen uppgav att en särskild registernämnd borde inrättas för att handlägga frågan om utlämnande av uppgifter från polisregistren vid registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen. Nämnden borde enligt regeringen ha även andra uppgifter. Vilka ytterligare funktioner som borde tilldelas nämnden var då emellertid föremål för fortsatta överväganden inom regeringen. Bestämmelser om nämnden kunde, menade regeringen, införas i den förordning som avsågs komplettera säkerhetsskyddslagen.

Vid riksdagsbehandlingen av lagstiftningsärendet uttalade Justitieutskottet att det instämde i regeringens uppfattning om behovet av en registernämnd, vilken ställning denna borde ha och hur dess verksamhet skulle regleras. Utskottet erinrade samtidigt om vikten av att regeringen till ledamöter i nämnden utser personer som inte bara har gott omdöme, utan även stark personlig integritet och allmänhetens respekt.

¹⁹ Prop. 1995/96:129, Säkerhetsskydd.

²⁰ A. prop. S. 62 f.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle anta regeringens förslag till säkerhetsskyddslag och avstyrkte i samband därmed bifall till en motion i vilken hade framställts krav på i första hand ett avslag av propositionen och i andra hand – om det yrkandet avslogs av utskottet – tillkännagivanden för regeringen om att Registernämnden borde inrättas som ett överprövningsorgan i förhållande till Rikspolisstyrelsens styrelse och att nämndens verksamhet borde lagregleras.²¹ En reservation med motsvarande innebörd finns antecknad i utskottets betänkande.²² Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan.²³

I den förordning med instruktion för Registernämnden som regeringen sedermera beslutade och som trädde i kraft den 1 juli 1996 gavs nämnden inte bara uppgiften att besluta om utlämnande av uppgifter i ärenden om registerkontroll enligt Säkerhetsskyddslagen, utan även uppgiften att utöva tillsyn över Säkerhetspolisens registerhantering.

²¹ Motion 1995/96:Ju19 av Gudrun Schyman m.fl. (v).

²² Reservation 8 (mom. 8) av Alice Åström (v).

²³ Rskr. 1995/96:232.

6 Överväganden

6.1 Inledning

De brottsutredande myndigheterna är för att kunna förebygga och beivra brott beroende av ändamålsenliga och effektiva arbetsmetoder. Användningen av hemliga tvångsmedel och andra särskilda polisiära arbetsmetoder är i detta sammanhang av mycket stor betydelse. Vid användning av sådana arbetsmetoder finns det emellertid också en i allra högsta grad beaktansvärd risk för att åtgärderna leder till otillbörliga intrång i enskildas integritet. En avvägning måste därför kontinuerligt göras mellan å ena sidan den nytta metoderna kan föra med sig och å andra sidan de integritetsintrång de kan innebära för enskilda. Myndigheternas användning av metoderna bör vara förenad med tillfredsställande garantier för enskildas rättssäkerhet och bör därför bl.a. kringgärdas av effektiva insyns- och kontrollfunktioner.

Såväl Riksdagens ombudsmän som Justitiekanslern (JK) utövar tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt att de även i övrigt fullgör sina skyldigheter. Deras tillsyn över den offentliga verksamheten är mycket betydelsefull. Och den innefattar bl.a. en kontroll av att domstolar och andra myndigheter följer reglerna om användning av hemliga tvångsmedel. Som har nämnts i tidigare avsnitt är det vidare så att riksdagen utövar en parlamentarisk kontroll över tillämpningen av reglerna om

hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. Kontrollen har utövats sedan 1970-talet och sker på grundval av årliga uppgifter i skrivelser från regeringen. Regeringen får underlag för sin redovisning från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen som sedan år 1996 har i uppdrag av regeringen att gemensamt en gång årligen lämna en redovisning av användningen av de nämnda tvångsmedlen under föregående år. I den årliga skrivelserna redovisar regeringen antalet meddelade tillstånd, vilka brott det har varit fråga om, genomsnittlig avlyssnings- respektive övervakningstid samt andelen fall där åtgärden har haft betydelse för förundersökningen.

När det gäller användningen av hemliga tvångsmedel i sådana brottmål som avses i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål sker dock ingen särskild redovisning till riksdagen. Inte heller redovisas Säkerhetspolisens användning av sådana tvångsmedel enligt de grundläggande reglerna i rättegångsbalken eller lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning till riksdagen.

Uppgifter om Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel finns i Säkerhetspolisens årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen beslutas visserligen av Rikspolisstyrelsens styrelse, i vilken företrädare för riksdagen ingår, men den möjlighet som detta har inneburit för parlamentarikerna i styrelsen att utöva viss närmare insyn i Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel har enligt de företrädare för Säkerhetspolisen som jag har fört samtal med inte utnyttjats hittills.

Riksdagen utövar däremot kontroll även över tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

I flera riksdagsmotioner och i den allmänna debatten i övrigt har under de senaste åren framhållits att den årliga skrivelserna från regeringen bör förbättras i olika avseenden. Justitiedepartementet har i dialog med Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten vidtagit vissa åtgärder för att förbättra redovisningen på olika sätt, men trots detta väcktes även under

riksdagsbehandlingen av regeringens senaste skrivelse – om tvångsmedelsanvändningen under 2003²⁴ – motioner med önskemål om förbättringar. Bland annat föreslogs det att det av skrivelsen skulle framgå vad som menas med att tvångsmedelsåtgärderna har haft betydelse eller inte har haft betydelse för förundersökningen och i hur många fall en aktuell förundersökning har lett till fällande dom. Vidare framställdes det önskemål om sådant som en analys av varför domstolarna i så få fall har avslagit ansökningar om tillstånd till användning av dessa tvångsmedel samt en redovisning av användningen av överskottsinformation.²⁵ Utskottet föreslog, med hänvisning till att det pågick ett arbete med att förbättra redovisningens innehåll och att detta arbete inte borde föregripas, att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna och att de nämnda motionerna skulle avslås.²⁶ Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Som ett led i regeringens strävan efter att förbättra den parlamentariska kontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel m.m. fick jag, som närmare har redovisats i kapitel 2, i juni i år i uppdrag av Justitiedepartementet att presentera förslag på hur detta lämpligen kan ske.

6.2 Förslag till en stärkt parlamentarisk kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel m.m.

Förslag: En särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, med uppgift att utöva tillsyn över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel m.m., inrättas under regeringen.

Tvångsmedelsnämnden får till uppgift att granska tillämpningen av reglerna i

1. rättegångsbalken,

²⁴ Skr. 2004/2005:36 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2003.

²⁵ Motionerna 2004/05:Ju27 av Peter Althin m.fl. (kd), 2004/05:Ju28 av Johan Pehrson m.fl. (fp) och 2004/05:Ju29 av Johan Linander m.fl. (c).

2. lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning,
3. lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål,
4. lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och
5. lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

om användning av

1. hemlig teleavlyssning,
2. hemlig teleövervakning,
3. hemlig kameraövervakning,
4. postkontroll och
5. överskottsinformation.

Granskningen skall ske i syfte att säkerställa att dessa metoder används i enlighet med gällande författningar.

Nämnden skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas.

Bedömning: Om förslaget genomförs kan regeringens skriftliga redovisning till riksdagen av användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål upphöra.

Även de övriga särskilda polisiära arbetsmetoder som har beskrivits i denna promemoria är, om än till relativt varierande grad, känsliga från integritetsskydds- och rättssäkerhetssynpunkt. Om statsmakterna i en framtid beslutar att författningsreglera någon eller flera av dem bedömer jag Tvångsmedelsnämnden som ett lämpligt organ för att utöva tillsyn över användningen av de metoderna.

²⁶ Bet. 2004/05:JuU21, se där vidare en reservation och särskilda yttranden.

Skälen för mina förslag och bedömningar

Allmänt om hur den parlamentariska kontrollen kan stärkas

Det är min övertygelse att det i flera av de avseenden som olika riksdagsledamöter har pekat på går att förbättra regeringens årliga skriftliga redovisning till riksdagen. Enligt information som jag har fått från Justitiedepartementet kommer den skrivelse som skall lämnas över till riksdagen i år och som innehåller en redogörelse för användningen av de hemliga tvångsmedlen under år 2004 att innehålla information om en del av de förhållanden som har efterlysts. Vissa förbättringar i den skriftliga redovisningen har således gjorts och ännu flera borde vara möjliga att genomföra. Detta torde vidare kunna åstadkommas utan nämnda resurstillskott för regeringen och myndigheterna. Enligt min uppfattning räcker emellertid inte detta som metod för att på ett tillfredsställande sätt stärka den parlamentariska kontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel. Det är helt naturligt att det är förenat med betydligt större svårigheter att lämna en fullständig, tydlig och förklarande information skriftligen än att göra det muntligen. Inte minst torde det från tid till annan – beroende på exempelvis olika uppgifter som förekommer i den vid varje tidpunkt aktuella samhällsdebatten – kunna variera något när det gäller vilka frågeställningar som förväntas bli besvarade.

Tillsynen bör utövas av en särskild nämnd under regeringen

Med anledning av det som nu har sagts menar jag att insyn och kontroll i framtiden bör utövas genom ett förfarande som erbjuder generösa möjligheter till ett muntligt informationslämnande. Detta torde ligga i allmänhetens intresse med hänsyn till det tidigare nämnda behovet av skydd för enskildas integritet, men är också – och det är inte minst väsentligt i sammanhanget –

viktigt för att skapa en ökad förståelse för de aktuella arbetsmetoderna. Härigenom ökar för övrigt förutsättningarna för att även Säkerhetspolisens användning av nu aktuella arbetsmetoder skall kunna bli föremål för en starkt insyn och kontroll. En helt annan sak är självklart att även ett muntligt förfarande kan kräva tillgång till visst skriftligt material.

Justitieutskottet konstaterade i bet. JuU 1981/82:54 att vederbörande utskott självt kan inhämta den information som anses behövlig (s. 5). Som ett exempel på detta kan nämnas att utskottet gjorde en egen översyn av de brottsbekämpande myndigheternas användning av vissa hemliga tvångsmedel under år 1995.²⁷ Även om det i och för sig är så att ett utskott självt kan inhämta information från en myndighet, och att därmed även Justitieutskottet torde kunna inhämta önskvärda muntliga förtydliganden och förklaringar i de nu aktuella frågorna från de brottsbekämpande myndigheterna, ter sig ett sådant förfarande inte som en ändamålsenlig lösning för att åstadkomma en fortlöpande och direkt insyn och kontroll på området. Jag föreslår inte heller att det inrättas ett särskilt tillsynsorgan under riksdagen eftersom detta skulle vara oförenligt med vårt konstitutionella system för direkt och löpande granskning av myndigheterna under regeringen. (Jfr vad Underrättelsekommittén anförde om den organisatoriska placeringen och sammansättningen av Försvarets underrättelsenämnd.²⁸) Som jag bedömer det bör därmed i stället den parlamentariska insynen i och kontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel stärkas genom att insynen och kontrollen utövas av ett tillsynsorgan under regeringen.

Ett sätt att inom ett muntligt förfarande åstadkomma en i någon mening större insyn i och kontroll över myndigheternas användning av sådana arbetsmetoder som nu är i fråga skulle i och för sig kunna sägas vara att låta nämndemän medverka i domstolarna vid tillståndsprovningen. Enligt min mening finns

²⁷ Bet. 1997/98:JuU10.

²⁸ SOU 1999:37 s. 304 ff.

det emellertid flera omständigheter som talar mot att nu föreslå en sådan ordning.

Till att börja med kan det naturligtvis med utgångspunkt i den ordning som råder för utseende och medverkan av nämndemän ifrågasättas om dessa verkligen befinner sig i en sådan ”närhet” till riksdagen att en insyn och kontroll i denna form skulle betraktas som *parlamentarisk* och leda till alla de fördelar som är syftet med ett muntligt förfarande. Samtliga allmänna domstolar ute i landet kommer i fråga för beslutsfattande i dessa frågor. Och vid var och en av domstolarna skulle med denna lösning flera olika nämndemän få medverka. Nämndemännen skulle därmed knappast få den särskilda kunskap om verksamheten som får anses önskvärd och t.o.m. nödvändig för att man på ett verkkningsfullt sätt skall kunna ta vara på integritetsskyddsintressena och därjämte få en ökad förståelse för de aktuella arbetsmetoderna.

Bevakningen av enskildas integritetsintressen vid prövningen i rätten av ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning har redan stärkts den senaste tiden genom de nya reglerna om medverkan av offentliga ombud. Dessa skall bevaka just sådana intressen. Härigenom får anses ha skapats bl.a. en mer realiserbar möjlighet att få beslut i dessa ärenden prövade av högre rätt.²⁹ Anledning saknas som jag ser det att nu föregripa det mer överblickbara resultatet av de offentliga ombudens medverkan genom att föreslå ytterligare ändringar inom ramen för själva beslutsprocessen.

Till sist när det gäller en eventuell medverkan av nämndemän i rätten kan det anmärkas rent allmänt att en sådan ordning förefaller rimma mindre väl med rättegångsbalkens nuvarande system för nämndemäns medverkan vid domstolsprövningar av olika slag. Jag har inte uppfattat det som mitt uppdrag att föreslå ändringar i detta system.

Som jag bedömer det bör med anledning av det som nu har sagts den parlamentariska insynen på området i stället stärkas

²⁹ Prop. 2002/03: 74 s. 22 ff. (Jfr dock Lagrådets yttrande i frågan om rättens sammansättning, s. 95 f. i a. prop.)

genom att den framtida tillsynen utövas av ett i förhållande till de beslutande och verkställande myndigheterna fristående organ. En sådan lösning har för övrigt välkomnats av de företrädare för Rikspolisstyrelsen, inklusive Säkerhetspolisen, och Åklagarmyndigheten som jag har samtalat med under utredningsarbetet. En tänkbar väg att gå för att åstadkomma detta är att lägga tillsynsuppgifterna på ett redan befintligt organ om detta är lämpligt med hänsyn till det organets nuvarande uppgifter, organisation m.m. En annan väg är naturligtvis att inrätta ett helt nytt tillsynsorgan för ändamålet.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 5.3 finns det i dag en nämnd under regeringen, Registernämnden, som bl.a. utövar tillsyn över Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622) och beslutar om utlämnande av uppgifter till grund för säkerhetsprövningar enligt säkerhetskyddsförfattningarna. Erfarenheterna från Registernämndens arbete har sagts vara mycket positiva. Genom att lägga de tillsynsuppgifter som nu diskuteras på den nämnden skulle man möjligen kunna ha viss nytta av att där redan finns uppbyggda, inarbetade och väl fungerande arbetsrutiner samt personal och lokaler som skulle kunna vara användbara, i vart fall till någon del, även på detta tillsynsområde. Vidare kan det vara en fördel att begränsa antalet organ som får insyn i integritetskänslig verksamhet genom att inte inrätta ett nytt sådant utan i stället utnyttja en av de myndigheter som redan har insyn i liknande frågor.

Det finns emellertid även beaktansvärda omständigheter som talar mot att man låter Registernämnden få det nu diskuterade nya tillsynsområdet.

Även om Registernämnden är en fristående myndighet skall Säkerhetspolisen, enligt bestämmelser i nämndens instruktion, tillhandahålla nämnden kanslifunktioner, sammanträdeslokaler och föredragande. Denna ordning har visat sig fungera mycket väl för nämndens verksamhet. Registernämndens tillsyn omfattar i dag emellertid endast verksamhet inom Säkerhetspolisen, medan det nya tillsynsområde som är aktuellt rör såväl hela den

svenska polisen som Åklagarmyndigheten och ytterligare några myndigheter. Ett organ som skall utöva en sådan tillsyn kommer för att kunna fullgöra sitt uppdrag vara beroende av frekventa och ingående kontakter även med övriga delar av polisen, Åklagarmyndigheten och de övriga myndigheter som kan komma i fråga för granskningen, inte endast med Säkerhetspolisen. Och muntliga föredragningar inför tillsynsorganet om verksamheten ute i landet torde lämpligen göras av personer som på något sätt är knutna till verksamheten där. Det ter sig enligt min uppfattning därför mindre ändamålsenligt och tilltalande att Säkerhetspolisen står till tjänst med kanslifunktioner, sammanträdeslokaler och föredragande för en sådan tillsynsverksamhet. Det synes inte heller vara önskvärt att ändra de nämnda förutsättningarna för Registernämndens nuvarande verksamhet.

Registernämnden är, innan den beslutar att förekommande uppgifter i ett registerkontrollärende skall lämnas ut, skyldig att göra en bedömning av huruvida uppgifterna är relevanta för säkerhetsprövningen. En annan invändning mot att Registernämnden tilldelas det nya området för insyn och kontroll skulle därför i och för sig kunna vara att Registernämnden i relevansbedömningen kan påverkas på ett otillbörligt sätt av den kunskap om enskilda som den erhållit genom insynen på det nya området.

Efter de överväganden som nu har redovisats, och då jag inte har funnit någon annan redan befintlig och lämplig myndighet att ge uppgiften till, föreslår jag i stället att en särskild nämnd under regeringen inrättas. En sådan nämnd kommer då att utöva tillsyn utöver den tillsyn som redan utövas av Riksdagens ombudsmän och JK. Men nämndens granskning kommer att vara inriktad särskilt på de nu aktuella frågorna. En sådan åtgärd utgör enligt min mening utåt sett en tydlig och betydelsefull markering från regeringens sida av att integritetsskyddsaspekterna när det gäller dessa arbetsmetoder tas på största allvar och av att arbetssättet därför skall vara förenat med effektiva rättssäkerhetsgarantier för allmänheten. Kostnaderna för inrät-

tandet av en sådan nämnd torde för övrigt, vilket jag återkommer till i ett senare kapitel, kunna hållas på en relativt begränsad nivå.

En fråga som har uppkommit under mitt arbete är huruvida det kan vara lämpligt att flytta över Registernämndens uppgift att utöva tillsyn över Säkerhetspolisens registerhantering till den nya tillsynsmyndighet som jag nu har föreslagit. Med anledning härav vill jag särskilt framhålla att Registernämnden under sin handläggning av registerkontrollärendena ges en värdefull möjlighet att löpande kontrollera om redovisade uppgifter i Säkerhetspolisens register har behandlats på ett sätt som är förenligt med bestämmelserna i polisdatalagen (1998:622). Bland annat med anledning härav anser jag att tillsynen över Säkerhetspolisens registerhantering bör ligga kvar hos Registernämnden.

Om förslaget till inrättande av en ny tillsynsmyndighet genomförs kan som jag ser det regeringens skriftliga redovisning till riksdagen av användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål upphöra.

Nämnden kan lämpligen, med hänsyn till hur ärendet har initierats och vad den skall ha för uppgifter, tilldelas namnet Tvångsmedelsnämnden. Nämndens uppgifter och organisation behandlas närmare i det följande.

Närmare om Tvångsmedelsnämndens uppgifter och organisation

Tvångsmedelsnämnden bör ha till uppgift att granska hur den lagstiftning som reglerar användningen av hemliga tvångsmedel och eventuellt vissa andra särskilda polisiära arbetsmetoder tillämpas.³⁰ (Jag återkommer senare till vilka arbetsmetoder jag menar bör vara underkastade den stärkta kontrollen.) För att kunna utöva sin uppgift på ett meningsfullt och ändamålsenligt måste nämnden ha en långtgående insyn i den aktuella verksamheten. Sålunda måste den t.ex. få insyn även i enskilda fall.

³⁰ Regler om hemliga tvångsmedel m.m. redovisas i kapitel 3.

I direktiven till mitt uppdrag talas det om att en väg för att åstadkomma en stärkt parlamentarisk kontroll är att skapa någon form av organ för *efterhandskontroll* och insyn. När det nu gäller att närmare beskriva den föreslagna Tvångsmedelsnämndens uppgifter uppkommer därför bl.a. frågan huruvida nämndens rätt till insyn skall vara begränsad på så sätt att den inte får utöva insyn i *pågående* ärenden. Ett problem med uttrycket efterhandskontroll är emellertid att begreppet efterhand rimligen måste förhålla sig till något bestämt, exempelvis ett avslutat ärende, ett avslutat mål eller en vidtagen åtgärd i ett ärende eller ett mål. Motsvarande problem finns när det gäller uttrycket pågående. Vad som menas med skrivningen i direktiven till mitt uppdrag är något oklart.

Enligt min uppfattning är det inte ändamålsenligt att försöka begränsa Tvångsmedelsnämndens rätt till insyn genom att föreskriva att den endast får utöva efterhandskontroll eller att den över huvud taget inte får utöva insyn i och kontrollera något som är pågående. Nämndens möjligheter till insyn riskerar då att bli underkastade mer långtgående begränsningar än vad som är nödvändigt för att kontrollen skall kunna utövas utan att den granskade verksamheten påverkas på ett olämpligt sätt. I stället bör det vara tillfyllest att i föreskrifterna till nämnden klargöra att nämnden inte får utöva sin granskning på ett sätt som innebär att detta är till avsevärt men för den granskade verksamheten, t.ex. genom att den operativa verksamheten störs. Den får självklart inte arbeta på ett sätt som innebär att den riskerar att i strid med regeringsformen påverka enskilda tjänstemän eller de beslut som domstolar och andra myndigheter har att fatta i enskilda fall i samband med användningen av hemliga tvångsmedel.

Tvångsmedelsnämnden bör således med den begränsning som nyss redovisats ges en rätt till insyn i den verksamhet som skall granskas. Nämnden bör för detta ändamål allmänt beskrivet ha rätt att från de myndigheter som kommer i fråga för kontrollen, liksom för övrigt från andra myndigheter, få de upplysningar och det biträde som fordras för tillsynsverksamheten. Till att börja

med bör det underlag som för närvarande årligen ges in till regeringen för vidare bearbetning och redovisning till riksdagen i stället ges in till nämnden. Härutöver bör Tvångsmedelsnämnden för sitt granskningsarbete i viss utsträckning kunna använda sig av sådana arbetsmetoder och en sådan organisation som Försvarets underrättelsenämnd (FUN) använder sig av, detta även med beaktande av att FUN utövar tillsyn över en verksamhet som i delar är av en annan karaktär än den verksamhet som nu är i fråga för en stärkt kontroll.³¹ FUN skall enligt sin instruktion³² hålla sammanträde minst fyra gånger om året. Jag har under utredningsarbetet, av företrädare för FUN, upplysts om bl.a. att arbetet i nämnden i huvudsak går till så att man håller mellan ca fem och närmare tjugofem sammanträden varje år, beroende på exempelvis olika händelser i omvärlden. Till sammanträdena kallas företrädare för de olika försvarsunderrättelsemyndigheterna för att hålla föredrag om sådana särskilda frågor som nämnden vill få närmare beskrivna. Företrädarna är vanligen på myndighetschefsnivå, men det förekommer även att chefer för olika enheter tjänstgör som föredragande. Det förekommer vidare någon gång per år att FUN gör studiebesök ute i landet och utomlands. Som framgår av instruktionen består nämnden av sex ledamöter och en av dessa är ordförande. Vid nämnden finns vidare en sekreterare. Det är i regel sekreteraren och ordföranden som tar fram lämpliga områden eller frågor för föredragning. För närvarande är fem av ledamöterna i nämnden parlamentariker eller personer med parlamentarisk bakgrund. En ledamot är jurist.

Även Tvångsmedelsnämnden bör sammanträda regelbundet. Till sammanträdena bör lämpligen kallas olika företrädare för verksamheten inom polisen, Åklagarmyndigheten och de övriga myndigheter som kommer i fråga för granskningen. Dessa företrädare kan förväntas besitta värdefulla sakkunskaper på området, och det är viktigt att sådana kunskaper på något sätt kommer nämnden till del. De sålunda kallade personerna bör få i

³¹ FUN:s uppgifter och organisation har redovisats i avsnitt 5.2.

³² Förordning (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelse nämnd.

uppdrag att inför nämnden föredra sådana frågor som nämnden med hänsyn till sitt uppdrag vill få särskilt belysta. Nämnden bör vidare ha möjlighet att göra sådana besök hos myndigheter eller särskilda enheter i hela landet som den anser är nödvändiga för att skapa en klar bild av hur arbetsmetoderna används.

Tvångsmedelsnämndens granskningsarbete bör resultera i allmänna omdömen om hur de hemliga tvångsmedlen har använts och hur författningarna har efterlevts. Nämnden bör vidare ha till uppgift att peka på eventuella behov av ändringar i lagstiftningen på området. Däremot bör det inte vara en särskild uppgift för nämnden att i enskilda fall själv ingripa mot vad den anser vara en felaktig tillämpning av något av regelverken. En annan sak är att nämnden i något fall kan finna det påkallat att anmäla till behörig myndighet vad den anser vara en lagstridig användning av dessa metoder. Man skulle sammanfattningsvis kunna uttrycka detta så att nämnden skall ha en viss *ärendesyn* för att kunna utöva en *principtillsyn*. Resultatet av granskningsarbetet bör redovisas skriftligen för regeringen minst en gång per år och i redovisningen bör finnas bl.a. uppgifter motsvarande dem som i dag lämnas till riksdagen.

Min bedömning är att om kontrollen av användningen av de nämnda arbetsmetoderna utövas på det sätt som jag nu har föreslagit kommer det att finnas goda förutsättningar för att nämnden under sitt arbete skall få svar även på sådana frågor som riksdagsledamöter i olika sammanhang har ställt under en följd av år. Om förslaget genomförs har den parlamentariska kontrollen stärkts på ett sätt som gör att regeringens skriftliga redovisning till riksdagen kan upphöra. En annan sak är att det står Justitieutskottet fritt att, om det så önskar, från Tvångsmedelsnämnden begära in den redovisning som årligen lämnas till regeringen.

En särskild fråga för mig att överväga är, som jag aviserat redan tidigare, om den modell för parlamentarisk kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel som jag nu föreslår även lämpar sig för kontroll av hur överskottsinformation hanteras och hur andra särskilda polisiära arbetsmetoder används. En

första förutsättning för att det skall finnas anledning att underkasta en polisiär arbetsmetod denna särskilda parlamentariska kontroll är enligt min uppfattning att det rör sig om en hemlig eller på något annat sätt dold arbetsmetod som är särskilt integritetskänslig eller känslig från rättssäkerhetssynpunkt. En andra förutsättning bör vara att arbetsmetoden redan är reglerad och definierad i en författning. Om statsmakterna hittills inte har funnit skäl att författningsreglera en arbetsmetod bör en sådan reglering inte ske "bakvägen" genom att nämnden i sin instruktion får till uppgift att granska den. En reglering av sådana arbetsmetoder som nu är i fråga måste för övrigt göras i form av lag medan nämndens instruktion bör meddelas i en förordning. Om arbetsmetoden inte är definierad i någon författning riskerar det att bli förenat med svårigheter för Tvångsmedelsnämnden att avgöra närmare vad det är för avgränsning som gäller för dess granskningsarbete. Några andra begränsningar av vilka arbetsmetoder som skall vara föremål för nämndens kontroll har jag inte funnit nödvändiga.

Det som nu har sagts medför sammanfattningsvis att Tvångsmedelsnämnden bör ha till uppgift att granska tillämpningen av reglerna i

- rättegångsbalken,
- lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning,
- lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål,
- lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

om användning av

- hemlig teleavlyssning,
- hemlig teleövervakning,
- hemlig kameraövervakning,

- postkontroll och
- överskottsinformation.

Om förslagen i departementspromemorian Ds 2005:21, till lagreglering av användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet, leder till lagstiftning bör även den lagstiftningen finnas med i den nyss gjorda uppräkningsen. Däremot behöver inte vare sig lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation eller lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål finnas med då dessa lagar inte innehåller regler som i sig ger rätt till användning av de nämnda metoderna eller överskottsinformation eller regler som föreskriver om beslutsbehörighet på området.

Vilka myndigheter som med mitt förslag blir föremål för nämndens granskning beror naturligtvis på vilka som vid varje tidpunkt enligt skilda författningar får tillämpa arbetsmetoderna. Det kan nämnas att i det samlade underlag som i dag ges in till regeringen för regeringens redovisning till riksdagen beskrivs inte bara den öppna polisens och Åklagarmyndighetens, utan även Tullverkets och Ekobrottsmyndighetens, användning av hemliga tvångsmedel. Också domstolarnas tillämpning av den nämnda lagstiftningen kommer att omfattas av den nya granskningen. En följd av mitt förslag är att dessutom Säkerhetspolisens användning av de nämnda metoderna blir föremål för den nya granskningen.

Även de övriga särskilda polisiära arbetsmetoder som jag kortfattat har beskrivit i denna promemoria är, om än till relativt varierande grad, känsliga från integritetsskydds- och rättssäkerhetssynpunkt.³³ Det torde i och för sig inte råda någon större oenighet om att s.k. buggning och bevisprovokation generellt sett är, ur dessa perspektiv, känsligare metoder för inhämtande av information än användning av exempelvis handmanövrerade kameror. Också denna senare nämnda metod kan dock i vissa fall användas på ett sätt som för enskilda framstår som inte obetydligt integritetskränkande. Om statsmakterna i en framtid

³³ Se redovisningen i kap. 4.

beslutar att författningsreglera någon eller flera av de övriga särskilda polisiära arbetsmetoder som har beskrivits i denna promemoria bedömer jag Tvångsmedelsnämnden som ett lämpligt organ för att utöva tillsyn över användningen av dessa metoder.

Tvångsmedelsnämnden bör – liksom Registernämnden – bestå av högst åtta ledamöter. Vid nämnden bör även finnas en sekreterare. I Registernämnden ingår alltsedan dess tillkomst två ledamöter med parlamentarisk anknytning. Anledning saknas för mig att ta ställning till vilka riksdagspartier som bör vara representerade i Tvångsmedelsnämnden. Det viktigaste är naturligtvis att regeringen till ledamöter av nämnden utser personer med gott omdöme och stark personlig integritet samt att dessa har såväl de granskade myndigheternas som allmänhetens förtroende. Med hänsyn till de uppgifter som Tvångsmedelsnämnden avses få bör det parlamentariska inslaget i denna nämnd emellertid vara bredare än det är i Registernämnden. Någon företrädare för den granskade verksamheten bör däremot inte ingå.

Något om sekretess m.m.

Som jag tidigare har framhållit måste Tvångsmedelsnämnden för att kunna utöva sin uppgift på ett meningsfullt och ändamålsenligt sätt ha en långtgående insyn i den aktuella verksamheten. Flera av de uppgifter som nämnden kommer att behöva ta del av omfattas visserligen av sekretess. Men detta skall inte behöva utgöra något hinder för de granskade myndigheterna mot att lämna de upplysningar och det biträde som krävs för nämndens tillsynsverksamhet, förutsatt att det, såsom jag har föreslagit, föreskrivs i en förordning med instruktion för nämnden att den har rätt att få sådana upplysningar. Av 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) följer att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Jag har tidigare föreslagit att uppgiftsskyldigheten skall gälla förutsatt att ett uppgiftsläm-

nande inte är till avsevärt men för verksamheten vid de uppgiftslämnande myndigheterna. Huruvida det i ett enskilt fall är till sådant men för verksamheten om en viss uppgift lämnas ut kan endast avgöras av den myndighet som innehar uppgiften i fråga. Om Tvångsmedelsnämnden i något fall inte kan acceptera att den inte får ta del av en uppgift, finns möjligheten att med stöd av 14 kap. 8 § sekretesslagen ansöka om att regeringen meddelar dispens från sekretessen. Regeringen får enligt nämnda paragraf, förutom när det särskilt anges i bestämmelse om sekretess, förordna om undantag från sekretessen när det är påkallat av synnerliga skäl.

I vissa sekretessbestämmelser, exempelvis den s.k. polisregistersekretessen i 7 kap. 17 § sekretesslagen, har det förvisso föreskrivits att 14 kap. i lagen inte är tillämpligt. Då bryter en sådan uppgiftsskyldighet som nu har nämnts inte igenom en eventuell sekretess. För sådana uppgifter som Tvångsmedelsnämnden behöver ta del av torde det dock vara vanligare att andra sekretessbestämmelser kommer i fråga, exempelvis de som föreskriver om sekretess i vissa fall för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller åklagarmyndighets, polismyndighets m.fl. särskilt nämnda myndigheters verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (5 kap. 1 och 7 §§ samt 9 kap. 17 §). I dessa fall är 14 kap. sekretesslagen tillämpligt. Detsamma gäller för övrigt i den mån uppgifterna omfattas av den s.k. utrikessekretessen i 2 kap. 1 § sekretesslagen eller den s.k. försvarssekretessen i 2 kap. 2 § sekretesslagen.

Bestämmelsen i 7 § sekretessförordningen (1980:657), om att utlämnande av handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (s.k. kvalificerat hemliga handlingar) endast får prövas av vissa departementschefer, gäller endast när det är frågan om utlämnande av handlingar till enskilda. Den är sålunda inte tillämplig i fråga om uppgiftslämnande till nämnden.

En annan viktig fråga i sammanhanget är vad som händer med de uppgifter som under granskningsarbetet på ett eller annat sätt

kommer Tvångsmedelsnämnden till del. En förutsättning för att nämnden även i praktiken skall få nödvändig insyn, och för att granskningsverksamheten skall fungera på ett tillfredsställande sätt, är att det inom de myndigheter som granskas finns ett genuint förtroende för nämndens ledamöter. Den i många fall djupa sekretess, som av hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och intresset av att förebygga eller beivra brott, måste gälla för delar av verksamheten kräver att de tjänstemän som arbetar mot nämnden känner att de kan lita på att de förtroliga uppgifter som lämnas, också bevaras inom nämnden. Ett väl fungerande granskningsarbete bygger sålunda på tillit.

Därför är det av särskilt intresse att för det första kunna konstatera att bestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§, 5 kap. 1 § samt 9 kap. 17 § sekretesslagen är utformade på ett sådant sätt att de till viss del kommer att gälla ”primärt” även hos den föreslagna nämnden. För det andra finns det för tillsynsverksamhet en särskild bestämmelse i 13 kap. om överföring av sekretess i vissa fall, s.k. sekundärsekretess. Av 13 kap. 1 § sekretesslagen följer att, om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn från en annan myndighet erhåller uppgifter som omfattas av sekretess där, gäller den sekretessen också hos den mottagande myndigheten. Denna senare regel skall dock inte tillämpas om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgifterna hos tillsynsmyndigheten eller om uppgifterna tas in i beslut hos tillsynsmyndigheten (13 kap. 6 §, se bl.a. den nyss nämnda primära sekretessen). Innebörden av det som nu har sagts är att samma sekretessregler under alla förhållanden kommer att gälla hos nämnden som hos de granskade myndigheterna. Detta är enligt min uppfattning också nödvändigt för att nämnden verkligen skall få den insyn som är önskvärd.

I 16 kap. i sekretesslagen har med stöd av tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivits vissa begränsningar i meddelarfriheten, dvs. rätten att utan hinder av sekretessen meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i sådana medier som omfattas av skyddet i de nu

nämnda grundlagarna. Jag har, när det gäller de sekretessregler som oftast torde komma i fråga för nämnden att tillämpa, kunnat konstatera att meddelarfriheten i vissa fall har begränsats och i andra fall inte. Exempelvis har meddelarfriheten begränsats på visst sätt när det gäller sekretessen enligt 5 kap. 1 respektive 7 § sekretesslagen för uppgifter som hänför sig till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel, men inte när det gäller motsvarande sekretess enligt 9 kap. 17 §. Anledningen till att dessa sekretessgrunder behandlas olika i aktuellt avseende är oklar. Hur det än är med detta kan jag inte se att mitt förslag till inrättande av Tvångsmedelsnämnden är något som i sig motiverar ändringar i regleringen av meddelarfriheten. I sammanhanget kan nämnas att Offentlighets- och sekretesskommittén, som har haft i uppdrag att bl.a. se över bestämmelsen i 16 kap. 1 § sekretesslagen om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten, har redovisat sina överväganden i denna fråga i sitt huvudbetänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99). Betänkandet är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Avslutningsvis när det gäller meddelarfriheten skall det anmärkas att denna frihet inte ger någon rätt att uppsåtligen offentliggöra en *allmän handling* som omfattas av sekretess, om man har fått tillgång till handlingen i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i därmed jämförbart förhållande (7 kap. 5 § 1 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen).

Mot bakgrund av de omständigheter som jag nu har redogjort för anser jag sammanfattningsvis att det inte krävs några ändringar i sekreteshänseende för att Tvångsmedelsnämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter.

7 Kostnadskonsekvenser m.m.

Bedömning: Tvångsmedelsnämndens egen verksamhet bör kunna hållas inom samma budgetram som verksamheten för Försvarets underrättelsenämnd, dvs. en miljon kr.

De eventuella mindre kostnadsökningar som kan bli en konsekvens för de granskade myndigheterna är möjliga att finansiera inom ramen för befintliga medel.

Jag utgår från att den föreslagna nya ordningen för parlamentarisk kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel m.m. kan leda till en större förståelse för de brottsbekämpande myndigheternas behov av effektiva arbetsmetoder och att detta på sikt kan ge en effektivare brottsbekämpning.

Skälen för mina bedömningar: När det gäller att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av mitt förslag till inrättande av en särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, för en stärkt parlamentarisk kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel m.m. har jag funnit det rimligt att göra jämförelser med den verksamhet som bedrivs av Försvarets underrättelsenämnd (FUN).

Enligt sin instruktion³⁴ skall FUN hålla sammanträde minst fyra gånger om året. Jag har under utredningsarbetet, av företrädare för FUN, upplysts om bl.a. att arbetet i nämnden i huvudsak går till så att man håller mellan ca fem och närmare tjugofem sammanträden varje år, beroende på exempelvis olika händelser i omvärlden. Till sammanträdena kallas företrädare för de olika försvarsunderrättelsemyndigheterna för att hålla före-

³⁴ Förordning (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd.

drag om sådana särskilda frågor som nämnden vill få närmare beskrivna. Företrädarna är vanligen på myndighetschefsnivå, men det förekommer även att chefer för olika enheter tjänstgör som föredragande. Det förekommer vidare någon gång per år att FUN gör studiebesök ute i landet och utomlands. Som framgår av instruktionen består nämnden av sex ledamöter och en av dessa är ordförande. Vid nämnden finns vidare en sekreterare.

Av regeringsbrev för budgetåret 2005 framgår att högst en miljon kr får användas för FUN:s verksamhet.³⁵ Jag ser ingen anledning till att Tvångsmedelsnämndens egen verksamhet inte skall kunna hållas inom samma budgetram.

En beaktansvärd del av det arbete som kommer att krävas av de granskade myndigheterna inom ramen för denna stärkta kontroll läggs ned redan i dag genom det arbete som erfordras för att ta fram en skriftlig redovisning till regeringen för bearbetning och vidarebefordran till riksdagen. De eventuella mindre kostnadsökningar som skulle kunna bli en konsekvens för de granskade myndigheterna bedömer jag möjliga att finansiera inom ramen för befintliga medel.

Jag utgår från att den föreslagna nya ordningen för parlamentarisk kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel m.m. kan leda till en större förståelse för de brottsbekämpande myndigheternas behov av effektiva arbetsmetoder och att detta på sikt kan ge en effektivare brottsbekämpning.

³⁵ Protokoll 15 vid regeringsammanträde 2004-12-22, dnr Fö 2004/2578/MIL m.fl.

Bilaga 1 Synpunkter från ledamöter i referensgruppen

Följande synpunkter på mitt förslag har anmälts av ledamöter i den referensgrupp – bestående av företrädare för riksdagspartier – som tillsattes den 29 september 2005.

Zaida Catalán (mp): ”Utredaren har funnit att kontrollorganet skall ligga under regeringen och inte riksdagen. Jag anser att utredaren borde ha närmare utrett hur kontrollorganet skulle ha kunnat ligga under Riksdagen och vilka rättsliga konsekvenser detta medfört. Jag anser inte att vad som framkommer i utredningen med tillräcklig tyngd visar att konstitutionella hinder finns mot att organet skall ligga under riksdagen. Mot bakgrund av att såväl Riksdagens ombudsmän som Riksrevisionen finns under Riksdagen, synes mig detta nu inte vara ett tillämpligt synsätt. Frågan om inte det parlamentariska kontrollorganet borde ligga under riksdagen borde således ha utretts.

Det har förvisso inte ingått i utredarens uppdrag att se över hur de offentliga ombuden i avlyssningsmål. Men enligt uppdraget till utredaren framgår att ”förutsättningslöst undersöka olika sätt att förstärka den parlamentariska kontrollen”. Därmed borde utredaren närmare ha studerat hur de offentliga ombuden, tillsammans med den föreslagna tillsynen och andra tillsynsorgan fungerar tillsammans. Med tanke på den senaste tidens rapporter från offentliga ombud till media som starkt kritiserar deras ytterst begränsade möjlighet att hjälpa medborgarna tillvarata sina medborgerliga fri- och rättigheter, ter det sig angeläget att beröra de offentliga ombudens roll med anledning

av denna utredning. De offentliga ombudens roll i försvaret av de medborgarnas integritet borde därför ha utretts närmare inom ramen för utredningen.

Jag anser dessutom att kontrollorganets kompetens borde ha utretts ytterligare och att organet borde ha såväl möjlighet att granska enskilda ärenden som att göra system- och verksamhetstillsyn. Detta skulle vara ett sätt att stärka enskildas integritet, ge dem en möjlighet att åtminstone i efterhand få reda på vad som hänt, liksom att få en redovisning av om de hemliga tvångsmedlen haft önskad effekt.”

Rolf Olsson (v): ”Vänsterpartiet har varit aktiva när det gäller att föreslå denna utredning och kan konstatera att vi delar huvudförslagen i utredningens övervägande. Att införa en parlamentarisk insyn och kontroll över tvångsmedelsanvändningen är ett viktigt steg framåt mot ett mer demokratiskt förankrat rättsväsende.

Att utredningen föreslår en helt ny nämnd, utan att sammanlägga den med vare sig Registernämnden eller Försvarets underrättelsenämnd, är bra. Viktiga skäl till detta är att insyn och kontroll av hemliga tvångsmedel är en så pass viktig uppgift att det behövs en nämnd som avsätter resurser till och fokuserar på enbart detta. I övrigt instämmer vi i de ytterligare skäl som nämns i utredningen att inte lägga samman granskning av tvångsmedlen med de övriga nämnderna.

När det gäller nämndens sammansättning vill vi betona vikten av representation från samtliga riksdagspartier. Syftet med nämnden är den demokratiska kontrollen och insynen, delegerad till parlamentariker genom val. För att nämnden och rättsväsendet ska kunna åtnjuta förtroende hos så stor del av befolkningen som möjligt bör alla riksdagspartier vara representerade. Nämnden bör först i andra hand till ledamöter utse människor som genom sitt yrke är experter på frågorna. Detta är för övrigt också ett argument för att undvika sammanslagning med Registernämnden eller Försvarets underrättelsenämnd, då dessa nämnder inte utgörs av representanter från alla riksdagspartier.

Ytterligare ett argument för att alla riksdagspartier ska vara representerade i nämnden är att den skrivelse till riksdagen som för närvarande utgör den parlamentariska kontrollen ifrågasättes. Utan vare sig denna skrivelse eller representation i nämnden kan ett parti utelämnas helt från insyn. Detta skulle i så fall innebära en inskränkning av den parlamentariska insynen. Vi förutsätter att någon form av skriftlig redovisning kommer att ske också framöver men vill ändå betona vikten av att alla riksdagspartier finns företrädda i nämnden.”

Johan Persson (fp): ”Arbetet med denna departementspromemoria har bedrivits mycket skyndsamt och det gäller i än högre grad för förankringen i den referensgrupp som utsetts. Det har från mina utgångspunkter ändå varit angeläget att i möjligaste mån påverka resultatet av den särskilde utredarens arbete, då det här rör sig om samhällets insyn och kontroll av från flera utgångspunkter mycket känslig verksamhet.

Lika angeläget som jag ser behovet av insyn och kontroll av verksamhet av denna karaktär, ser jag behovet av att begränsa floran av kontrollorgan. Jag tar inte avstånd från att man nu inrättar ett nytt organ i enlighet med förslaget men jag är av den principiella uppfattningen att man bör undvika att inrätta nya myndigheter. Det bästa skulle dessutom enligt min mening vara att ha en gemensam kontrollmyndighet för all parlamentarisk granskning av förevarande slag, alltså såväl på den militära som på den civila sidan. Frågan om ett sådant gemensamt kontrollorgan bör enligt min mening utredas så snart som möjligt.

På samma sätt som det är ytterst angeläget att trovärdigheten gentemot allmänheten är hög hos ett kontrollorgan inom denna verksamhet, är det också ytterst angeläget att kontrollorganet har sådan trovärdighet att det kan få full insyn i den kontrollerade verksamheten under största öppenhet från berörda myndigheters sida. Det bör därför prövas om meddelarfriheten avseende sekretessbelagda uppgifter rörande den granskade verksamheten bör begränsas för dem som ingår i kontrollorganet.”

Departementsserien 2005

Kronologisk förteckning

1. Finansiella konglomerat. Fi.
2. Kungörande i PoIT. Redovisning av uppdrag om elektroniskt kungörande. Ju.
3. Svensk rätt i integrationspolitisk belysning. Ju.
4. Avräkning av utländsk skatt. Fi.
5. Angrepp mot informationssystem. Ju.
6. Brott och brottsutredning i IT-miljö. Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet med tilläggsprotokoll. Ju.
7. Iakttagelser om landsting. Fi.
8. Inriktning på filmpolitiken från 2006. U.
9. En moderniserad rättsprövning, m.m. Ju.
10. Arbetstagarinflytande i europakooperativ. N.
11. Den europeiska exekutionstiteln för obestridda fordringar. Ju.
12. Makten och mångfalden. Eliter och etnicitet i Sverige. Ju.
13. Försäkringsbolags tillgång till patientjournaler. Ju.
14. Olovlig befattning med narkotika-prekursorer. EU:s rambeslut om olaglig narkotikahandel. Ju.
15. Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen. N.
16. Att fånga kunskandet om lärande och undervisning. Om villkoren för skolledare och lärare att ta del av systematiskt framtagna kunskap om utbildningsverksamhet. U.
17. Internationell insolvens. Ju.
18. Säkerhet i vägtnunnlar. N.
19. De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet. M.
20. Svenskt värdskap för ESS. U.
21. Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet. Ju.
22. Småskalig livsmedelsförädling. Jo.
23. Ett förnyat strandskydd. M.
24. Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. UD.
25. Förhandsavgörande från EG-domstolen. Ju.
26. Utökad informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och inom Arbetsmarknadsverkets verksamhet. N.
27. Arbetsgivares informationsskyldighet – ändringar i anställningsskyddslagen. N.
28. Skattefusk, effektivitet och rättvisa – utökad skattekontroll i vissa branscher och diskussioner rörande schabloniserade inslag i beskattningen. Fi.
29. Förslag om ett utvecklat elcertifikatsystem. M.
30. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet. Fö.
31. Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, djurhälsa, foder, djurskydd och växtskydd m.m. + Bilagor. Jo.
32. Minknäringen i Sverige. Jo.
33. Vuxenutbildningslag. Förslag utarbetat inom Utbildnings- och kulturdepartementet. U.
34. Några bodelningsfrågor. Ju.
35. Rätten att sätta och utfärda betyg. U.
36. Genomförande av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier. UD.
37. Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen. + Bilagor. UD.
38. Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption. Ju.
39. Bostadsfinansiering. M.

40. Genomförande av EG-direktivet om mänskliga väpnader och celler. S.
41. Högsta och lägsta belopp för penningböter. Ju.
42. Kontraheringsplikt vid företagsförsäkring m.m. – en diskussionspromemoria. Ju.
43. Genomförande av direktivet och rambeslutet om åtgärder mot förorening från fartyg. N.
44. Sweden's second national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. Swedish implementation of the obligations of the Joint Convention. M.
45. Europakooperativ. Ju.
46. Lag om förbud mot vissa kampsportsmatcher. Ju.
47. Kompletterande bestämmelser till EG-förordningen om konsumentskydds-samarbete m.m. Jo.
48. Överlämnande av passageraruppgifter. UD.
49. Hamnskydd. N.
50. Personuppgiftsbehandling hos Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. Fö.
51. Energieffektivisering och energismart byggande. M.
52. Löneskrifter för enmansföretag. Fi.
53. Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll. Ju.

Departementsserien 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Kungörande i PoIT. Redovisning av uppdrag om elektroniskt kungörande. [2]
- Svensk rätt i integrationspolitisk belysning. [3]
- Angrepp mot informationssystem. [5]
- Brott och brottsutredning i IT-miljö.
Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet med tilläggsprotokoll. [6]
- En moderniserad rättsprövning, m.m. [9]
- Den europeiska exekutionstiteln för obestridda fordningar. [11]
- Makten och mångfalden. Eliter och etnicitet i Sverige. [12]
- Försäkringsbolags tillgång till patientjournaler. [13]
- Olovlig befattning med narkotikaprekursorer. EU:s rambeslut om olaglig narkotikahandel. [14]
- Internationell insolvens. [17]
- Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet. [21]
- Förhandsavgörande från EG-domstolen. [25]
- Några bodelningsfrågor. [34]
- Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption. [38]
- Högsta och lägsta belopp för penningböter. [41]
- Kontraheringsplikt vid företagsförsäkring m.m. – en diskussionspromemoria. [42]
- Europakooperativ. [45]
- Lag om förbud mot vissa kampsportsmatcher. [46]
- Hemliga tvångsmedel m.m. under en starkt parlamentarisk kontroll. [53]

Utrikesdepartementet

- Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. [24]
- Genomförande av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier. [36]

- Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen. + Bilagor. [37]
- Överlämnande av passageraruppgifter. [48]

Försvarsdepartementet

- En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet. [30]
- Personuppgiftsbehandling hos Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [50]

Socialdepartementet

- Genomförande av EG-direktivet om mänskliga väpnader och celler. [40]

Finansdepartementet

- Finansiella konglomerat. [1]
- Avräkning av utländsk skatt. [4]
- Iakttagelser om landsting. [7]
- Skattefusk, effektivitet och rättvisa
– utökad skattekontroll i vissa branscher och diskussioner rörande schabloniserade inslag i beskattningen. [28]
- Löneskrifter för enmansföretag. [52]

Utbildnings- och kulturdepartementet

- Inriktning på filmpolitiken från 2006. [8]
- Att fånga kunskandet om lärande och undervisning. Om villkoren för skollära och lärare att ta del av systematiskt framtagen kunskap om utbildningsverksamhet. [16]
- Svenskt värdskap för ESS. [20]
- Vuxenutbildningslag.
Förslag utarbetat inom Utbildnings- och kulturdepartementet. [33]
- Rätten att sätta och utfärda betyg. [35]

Jordbruksdepartementet

- Småskalig livsmedelsförädling. [22]
- Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, djurhälsa, foder, djurskydd och växtskydd m.m. + Bilagor [31]

Minknäringen i Sverige. [32]
Kompletterande bestämmelser till
EG-förordningen om konsumentskydds-
samarbetet m.m. [47]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

De projektbaserade mekanismerna enligt
Kyotoprotokollet och länkdirektivet. [19]
Ett förnyat strandskydd. [23]
Förslag om ett utvecklat elcertifikatsystem.
[29]
Bostadsfinansiering. [39]
Sweden's second national report under the
Joint Convention on the safety of spent
fuel management and on the safety of
radioactive waste management.
Swedish implementation of the obligations
of the Joint Convention. [44]
Energieffektivisering och energismart
byggande. [51]

Näringsdepartementet

Arbetsstagarinflytande i europakooperativ. [10]
Förstärkning och förenkling – ändringar i
anställningsskyddslagen och föräldraledig-
hetslagen. [15]
Säkerhet i vägtunnlar. [18]
Utökat informationsutbyte mellan
arbetslöshetskassorna och inom Arbets-
marknadsverkets verksamhet. [26]
Arbetsgivares informationskyldighet
– ändringar i anställningsskyddslagen. [27]
Genomförande av direktivet och rambeslutet
om åtgärder mot förorening från fartyg. [43]
Hamnskydd. [49]