

# Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel

*Betänkande av Utredningen om utvärdering av vissa  
hemliga tvångsmedel*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2009:70

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: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23259-0  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 18 december 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera hur lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har tillämpats (dir. 2008:145).

Hovrättslagmannen Jan Öhman förordnades som särskild utredare fr.o.m. den 1 januari 2009. Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 april 2009 ämnessakkunniga Eva Bloch (Justitiedepartementet), kriminalkommissarien Stefan Erlandsson (Rikskriminalpolisen), verksjuristen Mattias Hållberg Leuf (Säkerhetspolisen), advokaten och generalsekreteraren Anne Ramberg (Advokatsamfundet), kammarrättsrådet Elisabet Reimers (Kammarrätten i Stockholm) och vice chefsåklagaren Henrik Söderman (Åklagarmyndigheten).

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 januari 2009 kammaråklagaren Håkan Nebelius.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel* (SOU 2009:70). Mattias Hållberg Leuf har avgett ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juli 2009

*Jan Öhman*

*/Håkan Nebelius*

# Innehåll

<b>Innehåll .....</b>	<b>5</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>19</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....	19
1.2 Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning .....	20
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>21</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	21
2.2 Utredningens arbete .....	21
<b>3 Den rättsliga bakgrunden .....</b>	<b>25</b>
3.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning .....	25
3.2 Bakgrunden till lagen om hemlig rumsavlyssning .....	26
3.2.1 Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46).....	27
3.2.2 Regeringens remiss till Lagrådet den 6 april 2000.....	34
3.2.3 Lagrådets yttrande över lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m. ....	43
3.2.4 Ett system med offentliga ombud och en straff- värdeventil införs i ärenden om hemlig tele- avlyssning och hemlig kameraövervakning .....	46

3.2.5	Regler för de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation som framkommit vid användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning införs .....	49
3.2.6	Regeringens remiss till Lagrådet den 9 februari 2006.....	50
3.2.7	Lagrådets yttrande över lagrådsremissen Hemlig rumsavlyssning .....	67
3.2.8	Regeringens proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning .....	70
3.2.9	Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. (SOU 2006:98).....	77
3.2.10	Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22) .....	82
3.2.11	Justitiekommitténs betänkande Vilande förslag om hemlig rumsavlyssning m.m. (2007/08:JuU3) .....	86
3.3	Närmare om utformningen av lagen om hemlig rumsavlyssning .....	87
3.3.1	Innebörden av hemlig rumsavlyssning .....	87
3.3.2	Förutsättningar för att hemlig rumsavlyssning ska få användas .....	88
3.3.3	Platsen för avlyssning .....	92
3.3.4	Förbud mot att avlyssna vissa samtal.....	93
3.3.5	Domstolsprövning .....	94
3.3.6	Beslutet och tillståndstiden .....	94
3.3.7	Överskottsinformation.....	95
3.3.8	Underrättelseskyldighet .....	96
3.4	Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.....	97
3.5	Bakgrunden till lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....	98
3.5.1	Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) .....	98
3.5.2	Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22) .....	110
3.5.3	Justitiekommitténs betänkande Vilande förslag om hemlig rumsavlyssning m.m. (2007/08:JuU3) .....	112

3.6	Närmare om utformningen av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvariga brott .....	114
3.6.1	Tvångsmedel som omfattas av lagen .....	114
3.6.2	Förutsättningar för att hemliga tvångsmedel ska få användas för att förhindra brott.....	114
3.6.3	Brottslig verksamhet som omfattas av lagen.....	118
3.6.4	Domstolsprövning.....	122
3.6.5	Tillståndstiden .....	123
3.6.6	Användning och hantering av inhämtad information m.m.....	123
3.6.7	Förbud mot att avlyssna vissa samtal .....	125
3.6.8	Underrättelseskyldighet.....	126
3.6.9	Hur förhåller sig det föreslagna regelverket till andra straffprocessuella regler? .....	127
<b>4</b>	<b>Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.....</b>	<b>131</b>
4.1	Inledning.....	131
4.2	Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens metodik vid tillsynsverksamheten .....	132
4.3	Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn och kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel.....	133
4.3.1	Tillsyn på eget initiativ .....	133
4.3.2	Kontroller på begäran av enskild .....	134
4.3.3	Nämndens iakttagelser och åtgärder .....	134
4.3.4	Sammanfattning.....	137
<b>5</b>	<b>Utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning .....</b>	<b>139</b>
5.1	Användningen av hemlig rumsavlyssning .....	139
5.1.1	Den öppna polisen och tullen .....	139
5.1.2	Säkerhetspolisen .....	140
5.1.3	Orsaker till den begränsade tillämpningen .....	140
5.2	Har den hemliga rumsavlyssningen fått avsedd effekt? .....	142
5.2.1	De hemliga tvångsmedlens syfte.....	142
5.2.2	De hemliga tvångsmedlens effekt.....	142
5.2.3	Det nuvarande sättet att mäta de hemliga tvångsmedlens effekt .....	143
5.2.4	Den hemliga rumsavlyssningens avsedda effekt.....	146

5.3	Uppfyller lagen de brottsbekämpande myndigheternas behov? .....	148
5.3.1	Vid vilka brott ska hemlig rumsavlyssning få användas? .....	149
5.3.2	Övriga synpunkter .....	152
5.4	Är kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier tillräckliga? .....	155
5.4.1	Inledning.....	155
5.4.2	Underrättelseskyldigheten och den misstänktes generella rätt till insyn i förundersökningsmaterialet .....	156
5.5	Vilken inverkan har tvångsmedelsanvändningen haft på den personliga integriteten? .....	158
5.6	Sammanfattande synpunkter .....	160
<b>6</b>	<b>Utvärdering av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....</b>	<b>163</b>
6.1	Användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte.....	163
6.1.1	Inledning.....	163
6.1.2	Den öppna polisen .....	165
6.1.3	Säkerhetspolisen.....	165
6.1.4	Orsaker till den begränsade användningen.....	167
6.2	Har den preventiva användningen av hemliga tvångsmedel fått avsedd effekt?.....	167
6.3	Uppfyller lagen de brottsbekämpande myndigheternas behov? .....	168
6.3.1	Polisen.....	169
6.3.2	Åklagarmyndigheten.....	169
6.3.3	Min bedömning.....	170
6.4	Är kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier tillräckliga? .....	173
6.4.1	Inledning.....	173
6.4.2	Domstolsprövningen .....	174

6.5	Vilken inverkan har tvångsmedelsanvändningen i preventivt syfte haft på den personliga integriteten? .....	176
6.6	Förbud mot hemlig teleavlyssning i vissa fall.....	177
6.7	Sammanfattande synpunkter.....	178
<b>7</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser .....</b>	<b>181</b>
<b>8</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>183</b>
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....	183
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>185</b>
<b>Bilagor</b>		
1	Kommittédirektiv 2008:145 .....	189
2	Svensk författningssamling 2007:978 .....	197
3	Svensk författningssamling 2007:979 .....	203
4	Svensk författningssamling 2009:77 .....	209



# Sammanfattning

## Uppdraget

Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2008 och gäller till och med den 31 december 2010.

Mitt uppdrag har varit att utvärdera hur de angivna lagarna har tillämpats. Syftet med utvärderingen har varit att analysera om lagarna har fått avsedd effekt, om de uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov samt om kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier är tillräckliga. I utvärderingen har även ingått att belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen enligt de aktuella lagarna har haft på den personliga integriteten.

I enlighet med direktiven har jag också lämnat ett författningsförslag som begränsar de rättsliga förutsättningarna för att använda hemlig teleavlyssning i preventivt syfte i vissa fall där det typiskt sett förekommer särskilt integritetskänsliga uppgifter.

## Utvärderingen

### Inledning

Under arbetet har jag samrått med de brottsbekämpande myndigheterna och inhämtat deras synpunkter på aktuell lagstiftning och information om hur den har tillämpats. Samtal har i detta sammanhang förts på central nivå med företrädare för Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Information har även inhämtats på lokal nivå, exempelvis från Länskriminalpolisen i Malmö och Göteborg, Åklagarkammaren för säkerhetsmål, de internationella åklagarkamrarna och från ett antal allmänna åklagarkammare. Under utredningsarbetet har jag också haft möten med domare vid Stockholms tingsrätt och Malmö tingsrätt samt offentliga ombud.

Vidare har jag samrått med företrädare för Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden samt Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter. Slutligen har sekreteraren löpande haft underhandskontakt med sekretariatet i Polismetodsutredningen (Ju 2008:01).

För kunna belysa hur lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har tillämpats samt vilka resultat som uppnåtts har jag begärt in uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna. Som en del i utredningen har jag och sekreteraren även granskat vissa enskilda ärenden, såväl pågående som avslutade.

### Det nuvarande sättet att mäta de hemliga tvångsmedlens effekt

Sedan början av 1980-talet har regeringen varje år lämnat en redovisning till riksdagen över tillämpningen av hemliga tvångsmedel inom den öppna polisen. Redovisningen bygger i huvudsak på uppgifter som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamt har lämnat till regeringen. Det är också dessa två tvångsmedelsanvändande myndigheter som har definierat de effektivitetsmått som används. Före år 2005 ansågs tvångsmedlet ha varit effektivt om det "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" eller den på annat sätt fört utredningen framåt.

Från och med år 2005 ändrades innebörden av uttrycket att "åtgärden haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" i inskränkande riktning. De fall som numera räknas in i denna kategori är de där tvångsmedlet har *lett till användning av ytterligare tvångsmedel*.

Enligt min mening är det effektmått som tillämpas i skrivelsen till riksdagen mycket trubbigt eftersom det inte säger något om tvångsmedlet har varit effektivt i den meningen att det lett till att brott har kunnat klaras upp. Vad som mäts är ju endast om tvångsmedlet har lett till att ytterligare tvångsmedel har använts. Detta effektmått kan i bästa fall ge en antydning om det hemliga tvångsmedlets effektivitet. Men i andra fall kan detta sätt att mäta effektiviteten vara direkt missvisande.

Jag anser att det är nödvändigt att man utarbetar en modell för utvärdering som grundas på vetenskapliga metoder och som inte enbart bygger på de uppgifter som lämnas av de brottsbekämpande myndigheterna. Hur en sådan modell bör vara utformad kräver mera ingående överväganden än vad som har kunnat göras inom ramen för detta utredningsarbete. Det är vidare så att det redan har inletts ett

arbete inom Regeringskansliet som syftar till att förbättra det underlag som redovisningen om tillämpningen av hemliga tvångsmedel bygger på (se regeringens skrivelse 2008/09:79 s. 19).

### Lagen om hemlig rumsavlyssning

*Har den hemliga rumsavlyssningen fått avsedd effekt?*

Den öppna polisen inklusive tullen har under år 2008 använt sig av hemlig rumsavlyssning i 17 förundersökningar gentemot sammanlagt 25 personer. Säkerhetspolisen har inte använt sig av buggning i fler fall än den öppna polisen och tullen.

Eftersom den hemliga rumsavlyssningens "avsedda" effekt inte närmare har preciserats eller kvantifierats har det inte varit möjligt att avgöra om denna effekt har uppnåtts. Även bortsett från detta är antalet avslutade hemliga rumsavlyssningar så få att det för närvarande inte är möjligt att göra någon bedömning av tvångsmedlets effektivitet.

*Uppfyller lagen de brottsbekämpande myndigheternas behov?*

De brottsbekämpande myndigheterna har anfört att de har behov av att använda buggning beträffande flera brott än vad som är möjligt i dag. Jag anser emellertid att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl för att utvidga lagens tillämpningsområde.

*Är kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier tillräckliga?*

De rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer som lagen om hemlig rumsavlyssning har kringgärdats av är omfattande. Såvitt jag har kunnat bedöma utgör den sammanlagda effekten av detta regelverk ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga integritetsintrång. I detta sammanhang bör också nämnas att Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden inte har funnit några fall under år 2008 där den enskilde i strid med lag eller annan författning utsatts för hemliga tvångsmedel.

*Vilken inverkan har tvångsmedelsanvändningen haft på den personliga integriteten?*

Det är svårt att i dag uppskatta omfattningen av de integritetskränkningar som på sikt kan bli följden av lagen om hemlig rumsavlyssning. Den ökning av intrånget i personliga integriteten som den hittillsvarande tillämpningen har inneburit menar jag har varit förhållandevis litet, eftersom tvångsmedlet har använts i ett mycket begränsat antal fall.

Vad det däremot inte råder något tvivel om är att den hemliga rumsavlyssningen skiljer ut sig från de övriga hemliga tvångsmedlen på ett sätt som i sig är ägnat att öka intrånget i den enskildes personliga integritet.

Det kan i detta sammanhang nämnas att den genomsnittliga faktiska avlyssningstiden under år 2008 uppgick till cirka en månad och att den längsta faktiska avlyssningen pågick i 128 dagar.

Även om hemlig rumsavlyssning typiskt sett måste anses som mer integritetsingripande än andra hemliga tvångsmedel finns det också situationer där integritetsintrånget inte nödvändigtvis behöver vara större än t.ex. hemlig teleavlyssning. Exempelvis skulle en kort avlyssning av ett möte på hotellrum där en narkotikaaffär görs upp inte innebära något avsevärt ökat integritetsintrång jämfört med om affären hade gjorts upp via en avlyssnad telefon.

*Avslutning*

De hittills vunna erfarenheterna av tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning är alltför begränsade för att jag på goda grunder ska kunna hävda att lagen bör permanentas. Av samma skäl saknar jag underlag som ger stöd för att lagen bör upphävas. Slutsatsen av mina överväganden blir därför att giltighetstiden för lagen om hemlig rumsavlyssning bör förlängas så att man får underlag för att göra en fullgod utvärdering av lagens tillämpning.

## Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

### *Inledning*

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott infördes huvudsakligen för att ge Säkerhetspolisen bättre möjligheter att bedriva ett effektivt underrättelsearbete inom verksamhetsgrenarna kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd. Den verksamheten är inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslighet kan äga rum, pågår eller kan antas komma att inträffa. De brottsbekämpande myndigheterna samlar således in, bearbetar eller analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda eller förhindra brott.

Under år 2008 har Säkerhetspolisen använt sig av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte i färre än 50 ärenden. Inom den öppna polisens verksamhet har preventiv användning av hemliga tvångsmedel under samma år använts i två ärenden som berört sammanlagt tre personer.

*Har den preventiva användningen av hemliga tvångsmedel fått avsedd effekt och uppfyller lagen de brottsbekämpande myndigheternas behov?*

När det gäller underrättelseverksamheten, som så gott som alltid ligger i tiden före det stadium då man kan tala om misstankar om ett visst brott, anser Säkerhetspolisen att den nya lagen i det närmaste har varit helt verkningslös. Det kan således konstateras att lagen i huvudsak inte tillgodoser de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna använda sig av hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen har därmed inte heller fått avsedd effekt. I de fall lagen har tillämpats har det varit fråga om sådana situationer då en förundersökning varit mycket nära förestående.

*Är kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier tillräckliga?*

Enligt min bedömning utgör de kontrollmekanismer och övriga rättssäkerhetsgarantier som lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har kringgärdats av ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga integritetsintrång.

*Vilken inverkan har tvångsmedelsanvändningen i preventivt syfte haft på den personliga integriteten?*

All användning av hemliga tvångsmedel medför ofrånkomligen intrång i den enskildes integritet. En utvidgning av möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel på så sätt att detta också får ske för att förhindra brott medför därför med nödvändighet att intrånget i den personliga integriteten ökar. Antalet fall där lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har tillämpats under år 2008 är förhållandevis få och kommer sannolikt att förbli så även fortsättningsvis med hänsyn till lagens begränsade tillämpningsområde och den restriktivitet som enligt lagens förarbeten ska präglade tillämpningen. Man bör dock inte bortse från att den framtida tvångsmedelsanvändningen är beroende av osäkra faktorer, exempelvis utvecklingen av säkerhetsläget i vårt land och i vår omvärld. Å andra sidan är den brottsliga verksamhet som lagen tar sikte på av sådan art att denna i sig begränsar riskerna för att medborgare i allmänhet ska råka ut för integritetsförluster.

Till detta ska läggas, som nämnts inledningsvis, att jag lämnar ett författningsförslag som ytterligare begränsar de rättsliga förutsättningarna för att använda hemlig teleavlyssning i preventivt syfte i vissa fall där det typiskt sett förekommer särskilt integritetskänsliga uppgifter.

Sammantaget bedömer jag att ökningen av intrånget i den personliga integriteten till följd av lagen om användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte är och kommer att vara litet under överskådlig framtid.

### *Avslutning*

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott tillgodoser inte de brottsbekämpande myndigheternas behov. Lagen bör därför inte permanentas och dess giltighetstid bör inte heller förlängas. Man kan då fråga sig om det inte endast återstår att upphäva lagen. De brottsbekämpande myndigheterna har emellertid uppgett att lagen trots allt har visat sig fylla ett syfte i några fall där förundersökning har varit nära förestående. Mot denna bakgrund bör lagen gälla under hela försöksperioden, dvs. till och med utgången av år 2010.

Jag anser vidare att det finns skäl att överväga om inte Säkerhetspolisens möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte bör utvidgas och regleras i en särskild lag som, i likhet med 2008 års lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, endast tar sikte på Säkerhetspolisens verksamhet. I detta sammanhang bör man även ta ställning till i vilken mån den öppna polisen har behov av att använda preventiva tvångsmedel. Med hänsyn till att min utredningstid har varit extremt kort har jag inte haft möjlighet att närmare gå in på dessa frågor.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 §

Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden *mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare*. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen avbrytas.

Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden *där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt framkommit*. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning ska, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.



## **1.2 Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning**

Härigenom föreskrivs att lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, som gäller till utgången av år 2010, ska fortsätta att gälla till utgången av år 2014.

## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2008 och gäller till och med den 31 december 2010. Enligt direktiven (se bilaga 1) ska en särskild utredare utvärdera hur de angivna lagarna har tillämpats. Syftet med utvärderingen är enligt direktiven att analysera om lagarna har fått avsedd effekt, om de uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov samt om kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier är tillräckliga. I utvärderingen ingår även att belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen enligt de aktuella lagarna har på den personliga integriteten. Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som utvärderingen föranleder. Enligt direktiven ska utredaren vidare lämna ett författningsförslag som innebär att det i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott införs bestämmelser – motsvarande 11 § nämnda lag – om skydd mot avlyssning av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan enskild och någon av de yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra, femte och sjätte styckena rättegångsbalken, vilka omfattas av den yrkesverksammas tystnadsplikt.

### 2.2 Utredningens arbete

Utredningen har sammanträtt med experterna vid tre tillfällen. Därutöver har jag haft ett flertal arbetsmöten med min sekreterare. Under arbetet har jag samrått med de brottsbekämpande myndigheterna och inhämtat deras synpunkter på aktuell lagstiftning och

information om hur den har tillämpats. Samtal har i detta sammanhang förts på central nivå med företrädare för Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Information har även inhämtats på lokal nivå, exempelvis från Länskriminalpolisen i Malmö och Göteborg, Åklagarkammaren för säkerhetsmål, de internationella åklagarkamrarna och från ett antal allmänna åklagarkammare. Under utredningsarbetet har jag också haft möten med domare vid Stockholms tingsrätt och Malmö tingsrätt samt offentliga ombud. Vidare har jag samrått med företrädare för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten samt Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter. Slutligen har sekreteraren löpande haft underhandskontakt med sekretariatet i Polismetodsutredningen (Ju 2008:01).

Som en del i utredningen har jag och sekreteraren granskat vissa enskilda ärenden, såväl pågående som avslutade. Trots att det varit fråga om ett relativt begränsat material har det på grund av den mycket korta tid som utredningen haft till sitt förfogande inte varit möjligt att granska samtliga ärenden i detalj.

För kunna belysa hur lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har tillämpats samt vilka resultat som uppnåtts har utredningen begärt in uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna. I det material som lämnats till utredningen har det dessvärre förekommit vissa brister och även ibland direkta felaktigheter. Detta har medfört att sekreteraren fått lägga ned stort arbete på att kontrollera riktigheten av de uppgifter som lämnats till utredningen. Även om betydande ansträngningar således har gjorts för att säkra kvaliteten i underlaget kan det inte uteslutas att de uppgifter som redovisas i betänkandet om tillämpningen och effekten av de hemliga tvångsmedlen i viss mån kan komma att avvika från motsvarande uppgifter i den skrivelse till riksdagen som regeringen kommer att lämna senare i år. Sådana avvikelser kan bero på att utredningen – till skillnad från regeringen – inte har haft möjlighet att avvakta den avstämning som regelmässigt görs av Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten i augusti månad innan underlaget lämnas till regeringen.

För en stor del av de uppgifter som utredningen har fått del av råder s.k. utredningssekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen. Jag har övervägt om vissa delar av betänkandet ska redovisas under sekretess, men stannat för att hela betänkandet bör redovisas öppet. Detta ställningstagande medför dock att alla uppgifter som

har inhämtats inte kan redovisas i detalj, eftersom detta skulle kunna motverka eller skada de brottsbekämpande myndigheternas framtida verksamhet. Det gäller i synnerhet beträffande Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, men även för den öppna polisens brottsutredande verksamhet skulle en alltför detaljerad redovisning kunna vara skadlig.

## 3 Den rättsliga bakgrunden

### 3.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning

Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning trädde i kraft den 1 januari 2008 och gäller till och med den 31 december 2010 (se bilaga 2). Med hemlig rumsavlyssning avses att 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 ett tekniskt hjälpmedel som återger ljud.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning avseende brott som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år (2 § 1 lagen om hemlig rumsavlyssning). Exempel på sådana brott är mord, dråp, vissa fall av människorov, grovt rån och terroristbrott. Hemlig rumsavlyssning får även användas vid förundersökning om andra brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om något av brotten som anges i 2 § 2 lagen om hemlig rumsavlyssning. Som exempel på sådana brott kan nämnas människohandel, våldtäkt, våldtäkt mot barn, grovt övergrepp i rättssak, grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. Dessutom får hemlig rumsavlyssning användas vid förundersökning som rör misstanke om försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, om sådana gärningar är belagda med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fyra års fängelse.

Hemlig rumsavlyssning får endast användas om någon är skäligen misstänkt för ett sådant brott som avses i 2 § lagen om hemlig rumsavlyssning och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Dessutom ska åtgärden vara proportionerlig.

Hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Om åtgärden avser någon annan stadigvarande bostad än den

misstänktes bostad får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. För att minimera risken för att särskilt integritetskänslig information som inte har någon betydelse för utredningen ska inhämtas råder det förbud mot att avlyssna vissa platser och samtal. Det gäller t.ex. massmedieredaktioner, advokatkontor och vårdinrättningar samt samtal mellan försvarare och misstänkt och samtal under bikt och enskild självvård. Det finns även en reglering om i vilka fall s.k. överskottsinformation som fås vid hemlig rumsavlyssning får användas.

Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av allmän domstol efter ansökan av åklagare. Ett offentligt ombud ska utses och bevaka enskildas integritetsintressen. Tiden för tillstånd får inte överstiga en månad åt gången. Den som är eller har varit misstänkt för ett brott ska enligt huvudregeln underrättas om den hemliga rumsavlyssning som han eller hon har varit utsatt för. Om en uppgift i underrättelsen omfattas av sekretess ska den dock skjutas upp till dess sekretessen inte längre gäller (se 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning och 27 kap. 33 § första stycket rättegångsbalken). Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas. I sådana fall ska i stället Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om åtgärden (14 b § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Underrättelseskyldigheten omfattar i de allra flesta fall inte hemlig rumsavlyssning som beviljats i Säkerhetspolisens förundersökningar.

De svenska brottsutredande myndigheterna kan lämna rättslig hjälp med hemlig rumsavlyssning i en utländsk förundersökning. Svensk åklagare kan dessutom i en svensk förundersökning begära rättslig hjälp med hemlig rumsavlyssning från en annan stat. Hur de svenska brottsutredande myndigheterna ska förfara i båda dessa fall regleras i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

### 3.2 Bakgrunden till lagen om hemlig rumsavlyssning

Lagen om hemlig rumsavlyssning är resultatet av ett omfattande utredningsarbete som pågått under lång tid. I det följande lämnas en redogörelse för delar av det utrednings- och lagstiftningsarbete som föregått lagens tillkomst.

### 3.2.1 Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46)

#### *Inledning*

Regeringen bemyndigade i september 1996 chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utreda ett antal frågor om kriminalpolisära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel. Utredaren skulle enligt direktiven bl.a. analysera om det fanns behov av hemlig teknisk avlyssning (dvs. hemlig rumsavlyssning) som arbetsmetod inom polisväsendet, undersöka om metoden var effektiv och, om så var fallet, överväga om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten gav utrymme att för att tillåta ett sådant tvångsmedel. Utredningen antog namnet Buggningsutredningen. I mars 1998 överlämnade utredningen betänkandet *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel* (SOU 1998:46).

Frågan om att tillåta hemlig rumsavlyssning i det polisära arbetet hade dessförinnan diskuterats under många år och den hade även behandlats av ett flertal utredningar. Buggningsutredningen var således inte den första utredningen som behandlade frågan. Det skulle emellertid föra för långt att i detta sammanhang lämna en redovisning av utredningsarbete som ligger längre tillbaka i tiden. I denna del hänvisas i stället till Buggningsutredningens betänkande där det finns en översiktlig redovisning av tidigare utredningsarbeten m.m. (se SOU 1998:46 s. 137 ff.).

Buggningsutredningen lade i betänkandet fram lagförslag om att hemlig teknisk avlyssning (dvs. hemlig rumsavlyssning) skulle få användas som tvångsmedel vid förundersökning angående brott med ett minimistraff om fängelse i minst fyra år, grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika samt förbrott till nu nämnda brott. Utredningen ställde sig avvisande till att införa en modell som innebar att man utgick från det enskilda brottets straffvärde och framhöll bland annat att det på ett så tidigt stadium i en brottsutredning är svårt att göra en någorlunda säker bedömning av brottets straffvärde. Utredningen anförde vidare att modellen hade avstyrkts av de flesta praktiker som utredningen hade samtalat med och de invändningar som därvid framförts framstod, enligt utredningens mening, som alltför allvarliga för att det skulle vara möjligt att lägga fram ett förslag till lagstiftning om

användning av integritetskränkande tvångsmedel som byggde på straffvärdemodellen (s. 380 f.).

### *Behovet av buggning och åtgärdens effektivitet*

I betänkandet konstaterade utredningen, efter att i stor omfattning fört diskussioner med företrädare för ett antal brottsbekämpande myndigheter, att det fanns ett påtagligt behov av buggning. Utredningen framhöll att buggning bl.a. behövdes i situationer där det över huvud taget inte finns någon möjlighet att på annat sätt få reda på vad som avhandlats mellan misstänkta personer. Vidare anförde utredningen att behovet av buggning inte i första hand var motiverat av att antalet fall av teleavlyssning hade minskat utan utredningen menade att buggningen i stället skulle ses som ett mycket värdefullt komplement till hemlig teleavlyssning (s. 338).

När det gällde metodens effektivitet påtalade utredningen att det var svårare att göra en bedömning, men bl.a. med hänvisning till erfarenheterna av buggning utomlands ansåg utredningen att det hade framkommit tillräckliga belägg för att påstå att buggning skulle vara en effektiv arbetsmetod för att utreda brott i speciella situationer (s. 343).

Utredningen gjorde också bedömningen att behovet av buggning och dess effektivitet som brottsutredande åtgärd innebar så starka skäl och sådana vinster för det allmänna att integritetsintresset inte borde hindra att metoden infördes. I detta sammanhang framhöll utredningen att buggning borde kunna tillåtas som en polisiär arbetsmetod för att utreda brott under förutsättning att regleringen kringgärdades av mycket starka rättssäkerhetsgarantier så att risken för missbruk kunde minimeras. Detta förutsatte enligt utredningen att en ordning med offentliga ombud infördes. Det betonades vidare att det var viktigt att buggningen reserverades för sådana fall där medborgarna i gemen är beredda att godta integritetskränkningen med hänsyn till de skäl som talade för åtgärden och att tvångsmedlet reglerades på ett sådant sätt att det inte framstod som ett hot mot medborgaren i allmänhet (s. 344).



*Rättsskyddsgarantier*

Buggningsutredningen framhöll att eftersom rätten att besluta om tvångsmedlets användning är av central betydelse när det gäller att tillämpa reglerna om rättsskyddsgarantier framstod det som särskilt angeläget att beslutanderätten var förbehållen domstol. Utredningen ansåg därför att den interimistiska beslutanderätt för åklagaren, som utredning föreslog skulle föras in i rättegångsbalken, avseende andra hemliga tvångsmedel inte skulle omfatta buggning (s. 418 f.).

Enligt utredningen talade övervägande skäl för att tiden för ett beslut om buggning inte borde få bestämmas till längre tid än två veckor med hänsyn till att åtgärden måste betraktas som särskilt integritetskränkande (s. 413).

Buggningsutredningen betonade att det fanns en hel rad skäl som med styrka talade för att ett system med offentligt ombud skulle bidra till att den enskildes rättsskydd stärktes på ett påtagligt sätt (s. 420 ff.). Ett kontradiktoriskt förfarande innebär, menade utredningen, att underlaget för avgörandena kan förutsättas bli säkrare genom att utredningsmaterialet blir fullständigare och mer allsidigt belyst. Det skapar även en bättre balans mellan motstående intressen, fortsatte utredningen. Ett offentligt ombud har möjlighet att ställa frågor till åklagaren och kan fästa rättens uppmärksamhet på svagheter i den förebringade utredningen, t.ex. att kravet på skälig misstanke knappast kan anses vara uppfyllt. Inte minst vid den proportionalitetsbedömning som domstolen ska göra i varje enskilt fall kan ett offentligt ombud göra betydande insatser genom att belysa hur tvångsmedlet kan komma att drabba den enskilde.

En annan viktig följd av ett system med offentliga ombud är, påpekade utredningen, att det skulle ge möjlighet till insyn i förfarandet för andra än berörd domstol och åklagare. Det förhållandet är, menade utredningen, ägnat att skapa förtroende hos allmänheten för att frågan får en allsidig och objektiv belysning.

Utredningen underströk dock att det kanske viktigaste argumentet för att införa en ordning med offentliga ombud är att den misstänkte därigenom får en möjlighet att få ett beslut om tvångsmedelsanvändning överprövat i högre rätt. Enligt utredningens uppfattning talade övervägande skäl för att det offentliga ombudets uppgift borde begränsas till att ta tillvara den misstänktes intressen och att tredjemansintressena i stället fick beaktas av domstolen inom ramen för den proportionalitetsavvägning som ska göras i

varje ärende. I detta sammanhang framhöll dock utredningen att det offentliga ombudet naturligtvis är oförhindrat att fästa rättens uppmärksamhet på hur tredje man kan komma att drabbas av ett tvångsmedel. Utredning påpekade härvid att en argumentation i den delen nämligen kan få betydelse vid den intresseavvägning som ska göras inom ramen för proportionalitetsprincipen. Om det t.ex. skulle framkomma att tredje mans integritetsintressen skulle drabbas synnerligen allvarligt av tvångsmedlet kan konsekvensen bli att det inte – trots att de formella förutsättningarna i övrigt är uppfyllda – finns tillräckliga skäl för att tvångsmedlet ska få användas.

I sammanhanget kan också nämnas, anförde utredningen, att det i linje med vad som i övrigt gäller enligt svensk rätt inte föreslås att vissa personkategorier ska vara undantagna från buggning m.fl. tvångsmedel. Det enda undantag som görs från denna princip är att ett beslut om buggning och hemlig teleavlyssning inte får avse samtal eller telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare.

När det gällde frågan om det skulle införas en regel med innebörd att den misstänkte i efterhand ska underrättas om tvångsmedelsanvändningen var det enligt utredningens uppfattning från rent principiella utgångspunkter i en rättsstat rimligt att kräva den enskilde i efterhand – när det kan ske utan skada för utredningen m.m. – ska underrättas om att han varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel. I betänkandet beskrivs också tämligen utförligt hur en sådan reglering skulle kunna utformas. Utredningen konstaterade vidare att institutet fanns i fem av de sex europeiska länder som hade studerats närmare. Samtidigt noterade utredningen att de experter i utredningen som representerade de brottsbekämpande myndigheterna hade ställt sig i princip helt avvisande till en reglering om underrättelse.

Från Säkerhetspolisens sida framhölls att det enligt vad man där kunde bedöma inte fanns något fall där det över huvud taget skulle vara möjligt att lämna en underrättelse utan att en enskild utredning eller verksamheten skulle komma att skadas.

Även de experter som företrädde den öppna polisen gjorde bedömningen att det praktiskt taget alltid, i kanske 80–90 procent av fallen, inte skulle vara möjligt att lämna någon underrättelse och hävdade att brottsutredningarna – både i det enskilda fallet och generellt – allvarligt skulle komma att skadas om den misstänkte i efterhand underrättades om tvångsmedelsanvändningen.

Nu angivna ståndpunkter motiverades med att de aktuella tvångsmedlen i huvudsak användes och kommer att användas vid

en typ av brottslighet som till sin karaktär ofta präglas av organisation och av att den pågår mer eller mindre kontinuerligt. En underrättelse skulle därför – i betydligt större utsträckning än vid s.k. ordinär kriminalitet – allvarligt skada möjligheten att framöver använda hemliga tvångsmedel. Detta gäller särskilt beträffande Säkerhetspolisens verksamhet, som bl.a. avser kontraspionage och kontraterrorism. Men även vid utredningar om grovt narkotikabrott, som står för cirka 75 procent av den teleavlyssning, teleövervakning och kameraövervakning som i dag förekommer, skulle en underrättelse i ett enskilt ärende allvarligt kunna skada den framtida narkotikabekämpningen. Det är nämligen, menade man, ett känt faktum att särskilt narkotikabrottsligheten bedrivs i organiserad form och att narkotikabrottslingarna ofta återfaller i brott.

De experter i utredningen som företrädde polis och åklagare framhöll att det är en avgörande skillnad mellan att känna till att polisen får använda sig av t.ex. hemlig teleavlyssning och att i efterhand få reda på att man de facto har varit avlyssnad. Genom en underrättelse skulle de kriminella få bekräftat att polisen varit dem på spåren – något som de kanske tidigare bara haft vaga misstankar om – och de skulle i fortsättningen bli än mer försiktiga vid sina kontakter. En konsekvens av underrättelsen skulle i ett sådant fall kunna bli att det framdeles blev ännu svårare att binda dem vid något brott. I framtida utredningar skulle polisen kanske gå miste om värdefull information som man tidigare kunnat få genom hemlig teleavlyssning, t.ex. om tidpunkter och platser för möten m.m., något som kan inverka negativt även på möjligheten att i en utredning använda buggning. Vidare hävdade dessa experter att en underrättelse skulle kunna ge de kriminella värdefull information. Av underrättelsen skulle man kanske – beroende på vem som har varit avlyssnad – kunna dra slutsatser om vilken kännedom polisen har om en viss organisation.

Utredningen fann att övervägande skäl talade mot att föreslå en regel om underrättelseskyldighet. Enligt utredningens mening fanns det dock skäl att överväga frågan på nytt i ett annat sammanhang (s. 442 f.). Utredningen underströk emellertid att det kanske viktigaste argumentet för att införa ett underrättelseförfarande låg på det rent principiella planet, dvs. att det i en rättsstat är rimligt att den som har varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel i efterhand i princip ska underrättas om det. Från mera praktiska utgångspunkter förhåller det sig onekligen så, uttalade utredningen, att de viktigaste och mest effektiva rätts säkerhetsgarantierna trots

allt ligger i den domstolsprövning som alltid ska ske och i utredningens förslag om att det vid den prövningen ska medverka ett offentligt ombud, som har till uppgift att ta tillvara den misstänktes intresse. Enligt utredningens bedömning var också en ordning med domstolsprövning och offentligt ombud tillräckligt för att tillgodose de krav som ställs i Europakonventionen.

### *Proportionalitetsprincipen*

I ett särskilt avsnitt i betänkandet behandlade Buggningsutredningen proportionalitetsprincipen (s. 376 ff.). En tillämpning av denna princip innebär en skyldighet för den som beslutar om tvångsmedlet att göra en avvägning mellan skälen för åtgärden och de olägenheter som åtgärden kan förorsaka den misstänkte eller något annat motstående intresse, i detta fall mellan intresset av att utreda brott och de risker som en användning av tvångsmedlet innefattar för den personliga integriteten hos den misstänkte och tredje man. Buggningsutredningen konstaterade att det är en mängd olika faktorer som ska vägas in vid en proportionalitetsbedömning; vad är det som ska övervakas, hur kommer tredje man att drabbas, hur länge ska åtgärden pågå, vad står att vinna med åtgärden, vilken svårhetsgrad har brottet, osv. Buggningsutredningen påpekade att ju större integritetsrisker som är förenade med en användning av tvångsmedlet desto större krav måste naturligtvis ställas för att tvångsmedlet ska få användas. Man kan tänka sig att det i ett visst fall med hänsyn till proportionalitetsprincipen inte bör komma i fråga att bugga en bostad medan det däremot kan accepteras att ett visst möte, utomhus i det fria eller på en restaurang, buggas. Ett annat exempel kan vara att det av olika skäl inte kan godtas att en bostad buggas under en längre tid medan det däremot är godtagbart att ett visst samtal fört i bostaden får avlyssnas.

Av betydelse kan vidare vara hur många tvångsmedel som ska användas mot samma person. Man kan i vissa speciella fall tänka sig att det blir nödvändigt att t.ex. bugga en person, vars telefon redan är avlyssnad. Frågan om man kan acceptera att en och samma person – samtidigt – är föremål för t.ex. buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning är emellertid beroende av vilka skäl som talar för åtgärden. Om dessa kumulativa effekter av olika tvångsmedel borde regleras särskilt var något som Buggningsutredningen hade diskuterat. Ett sätt att göra detta kunde enligt utredningen vara att i författningstexten ställa upp strängare krav

för att man ska få använda t.ex. buggning mot någon som redan är föremål för hemlig teleavlyssning. En sådan ordning hade emellertid avstyrkts av samtliga de brottsutredande myndigheter som utredningen hade haft kontakt med. Myndigheterna hade motiverat detta ställningstagande med att det är mer lämpligt att beakta de kumulativa effekterna inom ramen för den proportionalitetsavvägning som ska göras i varje enskilt fall och vid den prövning som ska göras om åtgärden kan anses vara av synnerlig vikt för utredningen. Buggningsutredningen anslöt sig till denna bedömning.

Buggningsutredningen framhöll betydelsen av att proportionalitetsprincipen tillämpades strikt. Oavsett hur man utformar ett tvångsmedels tillämpningsområde, uttalade utredningen, kan det nämligen inte undvikas att tvångsmedlet, eftersom de formella förutsättningarna är uppfyllda, kan användas i situationer där det knappast varit lagstiftarens mening att så skulle ske. Detta har sin förklaring i bl.a. att det är svårt att vara alltför detaljerad i en lagstiftning som bör komma till användning i en hel rad olika situationer, av vilka vissa är svåra – för att inte säga omöjliga – att förutse. Genom en noggrann och konsekvent tillämpning av proportionalitetsprincipen kan man undvika att tvångsmedlet tillämpas i sådana fall. Utredningen betonade att det var viktigt att framhålla att proportionalitetsprincipen ger utrymme för att avslå t.ex. en ansökan om buggning även om samtliga formella förutsättningar i övrigt är uppfyllda.

När det gällde de platser som skulle få buggas föreslog utredningen ingen annan begränsning än den som följer av att åtgärden endast fick avse plats där den misstänkte kan antas uppehållas sig och av de allmänna principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning (s. 408). Utredningen menade att det från effektivitetssynpunkt skulle innebära allvarliga nackdelar om användningen av buggning begränsades till t.ex. platser dit allmänheten har tillträde. Det är rimligt att tro, vilket har bekräftats på en del håll utomlands, att de kriminella i så fall skulle förlägga de diskussioner som avser brott till platser som inte får buggas anförde utredningen. Det är därför nödvändigt, menade utredningen, att tillåta buggning på samtliga platser, således även i bostäder och på andra platser som kan antas vara särskilt integritetskänsliga.

*Parlamentarisk kontroll*

Utredningen föreslog att tillämpningen av bestämmelserna om buggning skulle vara underkastad en årlig parlamentarisk kontroll på samma sätt som sker vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

För att ytterligare kontrollera tillämpningen övervägde även utredningen att inrätta en särskild nämnd med uppgift att följa tvångsmedelsanvändningen. Utredningen nämnde i detta sammanhang Registernämnden som exempel på en nämnd med uppgifter av motsvarande slag och angav att den nämnden hade till uppgift bl.a. att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) pröva frågor om utlämnande av uppgifter i polisregister och att följa Säkerhetspolisens registrering av uppgifter i sådana register. Utredningen uttalade dock att man – med hänsyn till de rättsskyddsgarantier som man föreslog skulle införas och den parlamentariska kontroll som fanns och som även alltså enligt utredningens uppfattning också omfatta buggning – fann det tveksamt om en nämnd av detta slag ytterligare skulle kunna stärka kontrollen. Utredningen föreslog därför inte att någon nämnd skulle inrättas.

**3.2.2 Regeringens remiss till Lagrådet den 6 april 2000***Inledning*

Buggningsutredningens förslag behandlades i lagrådsremissen *Hemlig avlyssning m.m.* som regeringen beslutade den 6 april 2000. I remissen förslog regeringen att hemlig rumsavlyssning (i remissen benämnt hemlig avlyssning) skulle införas som ett nytt hemligt tvångsmedel. Hemlig rumsavlyssning skulle få användas vid misstanke om brott som hade ett minimistraff om fängelse i fyra år eller för annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kunde antas att brottets straffvärde motsvarade fängelse i minst fyra år. Hemlig rumsavlyssning skulle även få användas vid grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika. För att få tillstånd att avlyssna andra bostäder än den misstänktes ansåg regeringen att det skulle ställas upp högre krav, än det som Buggningsutredningen hade föreslagit, på nivån för att den misstänkte skulle komma att befinna sig på platsen. Regeringen menade vidare att det som huvudregel inte skulle vara tillåtet att avlyssna samtal med

advokater, präster och andra som är skyddade mot vittnesplikt. Inte heller platser där sådana samtal normalt förekommer, såsom advokatkontor, kyrkor och tidningsredaktioner skulle enligt huvudregeln få avlyssnas uttalade regeringen. Regeringens förslag också att bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning skulle införas i en särskild lag som skulle vara tidsbegränsad.

### *Behovet av buggning och åtgärdens effektivitet*

Regeringen konstaterade i remissen att brottsligheten totalt sett i och för sig inte hade ökat under senare år men uttalade samtidigt att utvecklingen av den mer allvarliga brottsligheten var djupt oroande. I remissen framhölls vidare att statsmakterna har en skyldighet att se till att de brottsbekämpande myndigheterna har tillräckliga medel och metoder för att effektivt kunna förebygga och beivra brott (s. 35).

Förundersökning av sådan allvarlig brottslighet som nu nämnts ställer särskilda krav vad avser arbetsmetoder och liknade anförde regeringen och menade vidare att det kunde ifrågasättas om de hemliga tvångsmedel som då var tillåtna var tillräckliga. Det påpekades att de kriminella anpassar sig till de arbetsmetoder polisen har. Den som planerar brott kan undvika att samtala om det i telefon som kan avlyssnas och möten sker inte på öppna platser där t.ex. en dold kamera kan dokumentera händelseförloppet. Polis och åklagare är i stället beroende av annan bevisning, inte minst vittnen och målsäganden, för att binda den misstänkte till brottet. Det förekommer emellertid allt oftare att vittnen och målsägande inför rättegångar utsätts för våld och hot om våld. Muntlig bevisning är påverkbar genom hot och andra yttre påfrestningar till skillnad från teknisk bevisning i form av t.ex. en upptagning av ett samtal.

Det var enligt regeringen mot denna bakgrund som frågan om att införa buggning skulle ses. Regeringen noterade att frågan om att införa buggning som en polisiär arbetsmetod tidigare hade prövats och att metoden hittills hade avvisats. Enligt regeringens mening hade dock förutsättningarna förändrats så väsentligt att det fanns skäl för omprövning av detta ställningstagande. Regeringen uttalade vidare att buggning som ett komplement till gällande utredningsmetoder i vissa fall skulle utgöra ett synnerligen effektivt brottsutredningsverktyg och hänvisade till att erfarenheter från andra länder entydigt visade detta (s. 36).

Regeringen anslöt sig således till Buggningsutredningens bedömning av behovet att buggning och åtgärdens effektivitet. Regeringens förslag om att tillåta buggning skilde sig dock åt från utredningens i vissa avseenden. I det följande lämnas en redogörelse för dessa skillnader och i korthet de överväganden och skäl som regeringen anförde härvidlag.

### *Straffvärdeventilen*

Som tidigare nämnts avvisade Buggningsutredningen tanken på en straffvärdeventil. Regeringen ansåg dock att utredningen hade övervärderat svårigheterna och nackdelarna med en sådan reglering (s. 83). Det torde inte vara någon avgörande skillnad mellan att på ett tidigt stadium bedöma om ett brott ska rubriceras på ett sådant sätt att en minimistrafregel är uppfylld mot att göra en bedömning av detta brotts straffvärde anförde regeringen. Givetvis måste dock i det senare fallet en marginal till den misstänktes fördel vägas in. Regeringen anmärkte vidare att gällande reglering i viss mån kunde uppfattas som inkonsekvent. Straffskalorna för de olika brotten har inte bestämts med utgångspunkt att tjäna som gräns för tvångsmedelsanvändningen påpekade regeringen. De brott för vilka mer ingripande tvångsmedel kan komma ifråga, utgör ofta den grövre formen av ett brott som även är kriminaliserat i en normalgrad. Hur gränsdragningen skett mellan det grova brottet och normalbrottet och därigenom också minimistrafet för det grova brottet, kan många gånger uppfattas som något slumpartat. Brotts som straffrättsligt är helt likvärdiga kan således få olika behandling i tvångsmedelshänseende beroende på att straffskalorna för brotten fått olika utseende.

### *Avlyssning ska avse en plats som har samband med den misstänkte*

Buggningsutredningen föreslog att kopplingen mellan platsen och den misstänkte skulle utformas på så sätt att det "kan antas" att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen, och då någon gång under den tid som beslutet avser (dvs. motsvarande krav som gäller för hemlig kameraövervakning). Regeringen ansåg att nivån på antagandet att den misstänkte skulle besöka platsen som skulle avlyssnas borde sättas högre och lämpligen utformas så att det



finns ”särskild anledning att anta” att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen (s. 52).

Att i hemlighet avlyssna någons bostad är givetvis särskilt känsligt från integritetssynpunkt. Regeringen menade dock i likhet med Buggningsutredningen att ett undantag för bostäder allvarligt skulle äventyra möjligheterna för polisen att effektivt utnyttja tvångsmedlet.

Regeringen anförde vidare att eftersom det vore lätt för de kriminella att välja andras bostäder, t.ex. den misstänktes förälders bostad, som mötes- och planeringslokaler borde det av samma skäl inte heller uppställas förbud mot att avlyssna andras bostäder. Däremot menade regeringen borde det ställas högre krav på antagandet att den misstänkte befinner sig på platsen när det är fråga om att avlyssna andras bostäder än den misstänktes. Enligt regeringen mening borde kravet formuleras så att det ska finnas synnerlig anledning anta att den misstänkte kommer att befinnas sig i bostaden under den tid tillståndet ska gälla (s. 54). Regeringen angav två exempel på när rekvisitet kunde anses uppfyllt. Det ena när det genom yttre spaning framkommit omständigheter som entydigt pekar på att den misstänkte, som annars har ett kringflackande liv och är svår att nå, varje vecka en viss tidpunkt besöker en bekant. Det andra exemplet som angavs var att när det via andra utredningsmetoder stod klart att den misstänkte hade beställt en tågbiljett i syfte att besöka och bo hos en bekant en tid. Regeringen underströk härvid också att rättens möjlighet att mot bakgrund av proportionalitetsprincipen meddela särskilda föreskrifter om att avlyssning endast fick ske under den tidpunkt som den misstänkte befann sig där.

#### *Undantag för vissa platser och samtal*

Buggningsutredningen hänvisade till att en strikt tillämpning av proportionalitetsprincipen skulle förhindra att vissa platser avlyssnades. Regeringen uttalade att den i och för sig kunde dela utredningens uppfattning att proportionalitetsprincipen gav ett visst skydd mot obefogad avlyssning av sådana platser som t.ex. advokatkontor och läkarmottagningar. Detta var dock enligt regeringens uppfattning inte tillräckligt. Utgångspunkten borde enligt regeringen vara att det i princip inte ska tillåtas att avlyssna sådana platser där det typiskt sett förekommer uppgifter som läm-

nas i förtroende eller som omfattas av yrkesverksammas tystnadsplikt (s. 57 f.). Som huvudregel ska rätten således inte behöva pröva om skälen för hemlig rumsavlyssning av t.ex. ett akutrum på sjukhus i det enskilda fallet uppväger det integritetsintrång som åtgärden innebär i sådana utrymmen. Regeringen föreslog därför att det uttryckligen i lagtexten angavs ett förbud mot att bugga sådana platser där det stadigvarande förekommer sådan verksamhet som bedrivs av de yrkeskategorier som omfattas av vittnesförbuden i 36 kap. 5 § andra – sjätte stycket rättegångsbalken.

Regeringen ansåg dock inte att förbudet skulle vara absolut. Enligt regeringen kan det finnas fall där skälen för hemlig rumsavlyssning väger så tungt att dessa uppväger integritetsintrånget. Det kan nämligen inte uteslutas att de grovt kriminella anpassar sin verksamhet efter lagstiftningen. Enligt regeringens bedömning skulle detta kunna minska tvångsmedlets effektivitet påtagligt och till och med kunna uppfattas som stötande om det föreskrivna skyddet för vissa platser utnyttjas för grov brottslig verksamhet. Som exempel nämnde regeringen att en lokal som stadigvarande används av en grupp nazister för att framställa cd-skivor. Avlyssning skulle enligt huvudregeln inte vara tillåten i lokalen, eftersom det är en sådan plats där uppgifter som omfattas av meddelarskyddet regelmässigt förekommer (36 kap. 5 § sjätte stycket). Skulle platsen användas för brottslig verksamhet som skulle kunna föranleda hemlig rumsavlyssning, t.ex. förberedelse till mord, borde förbudet mot hemlig rumsavlyssning inte gälla. Sannolikheten för att det förekommer sådan brottslig verksamhet av sådant slag som får föranleda hemlig rumsavlyssning ska dock vara hög menade regeringen. Enligt regeringen kunde rekvisitet lämpligen utformas på så sätt att endast om det finns synnerlig anledning anta att platsen eller utrymmet används för brott som får läggas tillgrund för hemlig rumsavlyssning skulle åtgärden tillåtas (s. 58).

Som redan nämnts föreslog Buggningsutredningen att det skulle vara förbjudet att avlyssna samtal mellan den misstänkte och dennes försvarare. Enligt regeringens bedömning borde inte heller andra samtal som på grund av frågeförbudet eller på grund av grundlagsföreskrifter om meddelarskydd inte får förebringas inför domstol få avlyssnas genom hemlig rumsavlyssning. Därför föreslog regeringen att förbudet mot att avlyssna vissa samtal skulle motsvara hela frågeförbudet i 36 kap. 5 § andra–sjätte stycket rättegångsbalken (s. 59). Förslaget innebär i praktiken att avlyssningsutrustningen ska stängas

av när det uppmärksammas att det är fråga om sådana uppgifter. Vidare ska det som spelats in omedelbart förstöras.

I lagrådsremissen nämns i detta sammanhang att det inte kan uteslutas att en misstänkt tillhör en yrkeskategori som omnämns i 36 kap. 5 §. För det fall en person som omfattas av frågeförbudet är misstänkt för ett så grovt brott att formella förutsättningar finns att använda hemlig rumsavlyssning innebar regeringens förslag inget förbud mot att avlyssna denne. Den misstänktes bostad får avlyssnas under samma förutsättningar som för en annan misstänkt. Vad gäller t.ex. en misstänkts läkares mottagning och väntrum får sådana lokaler avlyssnas endast om det finns synnerliga skäl för att anta att det där förekommer brottslig verksamhet av sådant slag som får läggas till grund för hemlig rumsavlyssning. Skulle en för utredningen ovidkommande person komma in som patient till en läkares bostad eller mottagning ska givetvis avlyssningen avbrytas, eftersom det samtalet inte får avlyssnas (s. 59).

Regeringen berörde också att det i och för sig skulle kunna hävdas att de integritetsaspekter som hade framhållits även gjorde sig gällande beträffande en misstänkts sambo eller annan denne närstående och att uppgifter från en sådan närstående inte heller bör få avlyssnas med hänsyn till att de inte har vittnesplikt (36 kap. 3 § rättegångsbalken). Regeringen påpekade härvid att till skillnad mot vad som gäller en person som omfattas av frågeförbudet i 36 kap. 5 § är det dock alltid tillåtet för närstående att lämna uppgifterna inför domstol även om de inte får avlägga ed. Regeringen menade därför att något uttryckligt skydd inte borde föreskrivas för denna personkategori (s. 60).

### *Tillståndstiden*

Buggningsutredningen föreslog att tiden för tillstånd för hemlig rumsavlyssning inte fick överstiga två veckor från dagen för beslutet. Regeringen menade att en så snävt tilltagen tidsram skulle innebära tillämpningssvårigheter i praktiken (s. 61). Lagstiftning ska givetvis utformas på ett sådant sätt, anförde regeringen, att den kan efterföljas. Även om man självfallet kan utgå från att det sker en noggrann prövning i varje enskilt ärende, förklarade regeringen att man inte helt ville avfärda risken för att prövningen kunde bli mindre noggrann om åklagaren blev nödgad att i många ärenden om hemlig rumsavlyssning återkomma med ansökan om förläng-

ning. Regeringen föreslog därför domstolen skulle ha möjlighet att bestämma tillståndstiden till högst en månad. Regeringen menade också att det fanns samordningsvinster om tillståndstiden var densamma som för övriga hemliga tvångsmedel.

#### *Återtagande av avlyssningsutrustningen*

Regeringen betonade att avlyssningsutrustningen måste återtas eller på annat sätt göras obrukbar så snart detta kunde ske efter det att tiden för tillståndet gått ut eller sedan det hävts. Återtagandet var också något som man enligt regeringen borde väga in i bedömningen av hemlig rumsavlyssning skulle tillåtas eller inte, eftersom även ett återtagande ofta kommer att kräva ett hemligt intrång.

Regeringen ansåg vidare att det var angeläget att det fanns en viss yttre kontroll av att verkställigheten inte fortgick efter det att tillståndet upphört. En föreskrift om att domstolen skulle under rättas om när utrustningen återtagits eller gjorts obrukbar var enligt regeringen ett lämpligt och administrativt okomplicerat sätt att skapa en sådan kontroll. En sådan underrättelse borde enligt regeringen tillställas domstolen av åklagaren och om någon underrättelse inte kom in fick det närmast ankomma på det offentliga ombudet att agera.

#### *Offentliga ombud*

Buggningsutredningens förslag om offentliga ombud innebar att ombudet skulle företräda den misstänkte i dessa ärenden och att ombudet därför vid ett överklagade gjorde detta på den misstänktes vägnar. Regeringen ansåg också att det var viktigt att det infördes ett system med offentliga ombud i ärenden hos domstol rörande hemlig rumsavlyssning, hemlig teleavlyssning och hemlig kamera övervakning. Regeringen menade däremot att det offentliga ombudets roll skulle vara att bevaka enskildas rätt och integritetsintressen i allmänhet i sådana ärenden (s. 87). En sådan ordning skulle enligt regeringen innebära att det offentliga ombudet hade möjlighet att lyfta fram alla aspekter, t.o.m. sådana som mindre talade till fördel för den misstänkte, men mer till fördel för tredje mans intressen i ärendet. Ett offentligt ombud skulle därmed inte förordnas för den misstänkte eller någon annan särskild person.

Regeringen noterade därvid att Svea hovrätt hade framhållit att med en sådan ordning med ett offentligt ombud blir det angeläget att betona att överklagande bör ske bara i de fall där tingsrättens beslut med fog kan ifrågasättas och att det inte ligger i ombudets roll att mer eller mindre regelmässigt överklaga besluten. Med regeringens förslag blir det en naturlig konsekvens av ombudets uppdrag, sades det i lagrådsremissen, att ombudet endast för talan mot de beslut han eller hon inte anser vara förenliga med lag eller där rätten enligt ombudets uppfattning gjort en felaktig bedömning i frågan om hänsynen till annat motstående intresse. Det offentliga ombudets roll skulle enligt regeringen vara en slags integritetsombudsman i ärenden om hemliga tvångsmedel (s. 88). Han eller hon skulle i det enskilda ärendet aktivt verka för att rättsens beslut blev ett beslut som – inom ramen för lagstiftningen – tillgodosåg enskildas integritet.

Ett offentligt ombud skulle enligt regeringen ha full insyn i ärendet i domstolen (s. 88). Ombudet skulle också ha rätt att ta del av ärendet till dess det avslutats, vilket i fråga om hemlig rumsavlyssning skulle innebära att ombudet skulle ha rätt att bevaka att det kommer in en underrättelse från åklagaren om att avlyssningsutrustningen tagits bort. För det fall det offentliga ombudet skulle uppmärksamma missförhållanden menade regeringen att det var en naturlig följd av uppdraget att han eller hon påtalade detta för Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern.

Enligt Buggningsutredningens förslag skulle endast advokater få vara offentligt ombud. Regeringen ansåg dock att det även borde vara möjligt att förordna andra lagfarna personer (s. 89). Den som tidigare hade varit ordinarie domare skulle således uppfylla de krav som ska ställas på ett offentligt ombud.

En fördel med att inte endast advokater förordnas till ombud är, anförde regeringen, att risken för jäv inte ska underskattas. Regeringen delade emellertid inte Buggningsutredningens bedömning att det finns hinder mot att till offentligt ombud utse advokater som i sin verksamhet ofta har uppdrag som offentlig försvarare. Det får givetvis ankomma på en advokat som blir tillfrågad att också själv bedöma om risken för jäv innebär att han eller hon inte kan åta sig uppdraget anförde regeringen (s. 89).

*Överskottsinformation*

Buggningsutredningen redovisade inte några överväganden i frågan om en generell föreskrift om överskottsinformation. Regeringen konstaterade att i vad mån eller i vilken utsträckning överskottsinformation får utnyttjas inte var reglerat i lag.

Regeringen fann inte skäl att införa några särskilda, generella lagregler som begränsade rätten att utnyttja överskottsinformation i samband med utredning om brott (s. 97 f.). Regeringen hänvisade därvid till ett tidigare lagstiftningsärende (prop. 1988/89:124 s. 29 ff.) där regeringen hade avvisat ett sådant förslag. Skälen för regeringens bedömning i detta lagstiftningsärende var främst att lagstiftning i enlighet med ett förslag om begränsningar av att utnyttja överskottsinformation skulle kunna få negativa följder för möjligheterna att komma tillrätta med allvarlig brottslighet i vissa fall. En reglering skulle också behöva förenas med en begränsning av rätten för åklagaren att åberopa ”förbjuden” information i en efterföljande rättegång och en regel som ålägger domstolen att vid sitt ställningstagande till skuldfrågan bortse från sådan information. En sådan ordning skulle enligt regeringen radikalt bryta mot vår princip om fri bevisprövning.

I lagrådsremissen uttalade regeringen att den inte gjorde någon annan bedömning än den som nyss redovisats. Vidare anförde regeringen att en reglering av förutsättningarna att använda överskottsinformation innebär ett avsteg från den fria bevisföringen och den fria bevisprövningens princip och den bör övervägas endast om mycket tungt vägande skäl talar för det. Regeringen menade också att en sådan reglering dessutom riskerade att bli för detaljerad och leda till att brottmålsprocessen mer kom att handla om huruvida vissa formaliteter iakttagits under förundersökningen eller inte. Genom de starka restriktioner som uppställs för tvångsmedelsanvändningen och hanteringen av inhämtat material borde vidare mängden av överskottsinformation kunna minimeras anförde regeringen.

Avslutningsvis uttalade regeringen att den avsåg att noga följa den fortsatta utvecklingen i fråga om hanteringen av överskottsinformation och om omständigheterna föranledde det skulle regeringen på nytt överväga behovet av en översyn på detta område.

### 3.2.3 Lagrådets yttrande över lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m.

#### *Behovet av buggning och åtgärdens effektivitet*

Lagrådet anförde i sitt yttrande över lagrådsremissen *Hemlig avlyssning m.m.* att remissen byggde på att behovet av buggningsmöjligheter hade ökat. Lagrådet ansåg emellertid att det underlag som hade presenterats i remissen för denna ståndpunkt inte var särskilt omfattande. Lagrådet menade därför att det var svårt att avgöra om behovet av hemlig rumsavlyssning egentligen hade ökat på grundval av det material som Lagrådet hade tillgång till vid sin granskning.

Vid bedömningen av om det föreligger ett behov av ett nytt tvångsmedel spelar frågan om effektiviteten och det praktiska värdet av buggning en stor roll konstaterade Lagrådet. Det är härvid att märka, fortsatte Lagrådet, att buggning enligt remissförslaget endast får användas för utredning av visst brott med en skäligen misstänkt person och inte för ren spaningsverksamhet. Lagrådet noterade dock att det vid den kartläggning som Buggningsutredningen hade gjort av behovet av buggning framgick att det var i situationer där det gällde att förebygga brott som buggningen skulle ha störst värde, t.ex. att avlyssna motorcykelgångs lokaler i syfte att få vetskap om planerade brott, dvs. situationer som inte omfattades av det aktuella förslaget. Lagrådet pekade även på att det i lagrådsremissen anfördes att det i Danmark visat sig att buggning var mycket effektivt och att den danska polisen ansåg att möjligheten till hemlig avlyssning var en nödvändighet i kampen mot mc-kriminaliteten. Lagrådet anmärkte dock att det av remissen inte framgick om buggning hade ett vidare tillämpningsområde i Danmark än det förslag som Lagrådet hade att ta ställning till, dvs. även omfattar det som enligt svensk rätt utgör spaning. Mot bakgrund av det anförda kan därför värdet av buggning med det föreslagna användningsområdet inte anses klarlagt, uttalade Lagrådet.

Lagrådet menade vidare att det material som hade presenterats inte heller tillät några säkra slutsatser om buggning var ett tvångsmedel som var effektivt så till vida att andelen uppklarade grova brott skulle öka i sådan grad att det uppvägde det integritetsintrång som buggning otvivelaktigt medför. Lagrådet efterlyste vidare en mera övergripande diskussion av hur den tekniska utvecklingen, såsom t.ex. möjligheten

att spåra mobiltelefonsamtal och DNA-tekniken, i allmänhet påverkar möjligheterna att lagföra brottslingar.

Sammanfattningsvis uttalade Lagrådet att man inte ansåg sig ha möjlighet att bedöma behovet av hemlig rumsavlyssning på föreliggande materialet.

### *Rätts säkerhetsgarantier*

Lagrådet delade uppfattningen i remissen att domstolsprövning alltid ska ske av frågor om hemlig rumsavlyssning. Lagrådet ville emellertid med tanke på det integritetsintrång som hemlig rumsavlyssning innebär väcka frågan om inte sakens betydelse var sådan att ärenden borde prövas av fler domare än en. I vart fall borde det i lagen föreskrivas att ärendena får prövas endast av ordinarie domare, menade Lagrådet.

Beträffande det föreslagna systemet med offentliga ombud ansåg Lagrådet att det var en svaghet med att ha en ordning som innebar att det var regeringen som skulle utse dessa. Det ankommer sedan på domstolarna att förordna ett av dessa ombud i det enskilda ärendet om hemligt tvångsmedel. Lagrådet uttalade att man kunde ha förståelse för uppfattningen att sekretess- och säkerhetsfrågor talade för att en ordning som innebar att regeringen valde ut den kader av advokater och tidigare ordinarie domare som ska vara offentliga ombud. Lagrådet hade inget att invända mot de personkategorier som kom i fråga. Lagrådet menade också att det var bra att Advokatsamfundet och Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet skulle medverka vid utseendet. Det är dock ofrånkomligt, anförde Lagrådet, att det är en nackdel i ett konventionsperspektiv att det är regeringen – som kan ses som företrädare för statens intressen gentemot de enskilda misstänkta – som utser och entledigar de offentliga ombuden. Lagrådet uteslöt inte att misstankar kunde uppkomma att urvalet var styrt så att det blev "pålitliga" personer som utsågs och att "obekväma" offentliga ombud riskerade att bli entledigade. Lagrådet pekade på att någon garanti t.ex. inte fanns mot att ett ombud kunde entledigas under ett pågående tvångsmedelsärende. I viss analogi med kravet i Europakonventionens artikel 6 på opartisk domstolsprövning kan saken uttryckas så, anförde Lagrådet, att ombudens oberoende inte bara ska respekteras i det enskilda ärendet utan också att systemet är sådant att ombuden objektivt framstår som oavhängiga. Lagrådet



menade därför att det vore önskvärt att någon annan instans än regeringen eller någon av dess myndigheter utsåg de offentliga ombuden. Lagrådet ansåg dessutom Advokatsamfundets och Tjänsteförslagsnämndens roll i sammanhanget borde lagfästas. I så fall behövs knappast det föreslagna bemyndigandet för regeringen att meddela närmare föreskrifter om offentliga ombud, ett bemyndigande vars utnyttjande i andra avseenden kan förefalla diskutabelt med tanke på den självständiga ställning som ombuden avses ha, uttalade Lagrådet.

Lagrådet ansåg inte att skälen i remissen mot att lagreglera hanteringen av överskottsinformation var övertygande. Lagrådet ifrågasatte också om avsaknaden av en lagreglering rörande hanteringen av överskottsinformation var förenlig med artikel 8 i Europakonventionen. Lagrådet ansåg därför att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste övervägas hur rättssäkerhetsgarantierna skulle förstärkas. Särskilt ville Lagrådet framhålla att frågan om användning av överskottsinformation måste lösas. Detta var enligt Lagrådet en förutsättning för att en lagstiftning om buggning skulle kunna godtas.

#### *Lagrådets samlade bedömning*

Enligt Lagrådets samlade bedömning av förslagen i remissen borde hemlig rumsavlyssning kunna godtas som nytt straffprocessuellt tvångsmedel med väsentligen det föreslagna tillämpningsområdet, om behovet är reellt och starkt. En förutsättning var dock framhållt av Lagrådet att tvångsmedelsanvändningen var förenad med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier.

#### *Konsekvenser av Lagrådets yttrande*

De synpunkter som Lagrådet framförde i sitt yttrande ledde till att regeringen avstod från att lägga fram en proposition med förslag om hemlig rumsavlyssning. Regeringen inriktade i stället sitt lagstiftningsarbete på att stärka rättssäkerhetsgarantierna för redan befintliga hemliga tvångsmedel. Detta arbete ledde bl.a. fram till att ett system med offentliga ombud infördes och att de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation regle-

rades (en närmare beskrivning ges i avsnitt 3.2.4 och 3.2.5). Inom Justitiedepartementet utarbetades sedermera också promemorian *Hemlig rumsavlyssning*, som remitterades. Denna promemoria lades sedan till grund för en ny lagrådsremiss i vilken regeringen ånyo föreslog att hemlig rumsavlyssning skulle införas som ett nytt hemligt tvångsmedel (mer om detta i avsnitt 3.2.6).

### **3.2.4 Ett system med offentliga ombud och en straffvärdeventil införs i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning**

#### *Offentliga ombud*

Den 1 oktober 2004 infördes ett system med offentliga ombud som ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14, SFS 2003:1146). Systemet har införts i alla ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det gäller således även sådana ärenden där lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (vilken trädde i kraft den 1 januari 2009 och därigenom ersatte 1952 års tvångsmedelslag) eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll är tillämpliga.

Systemet innebär att rättens prövning av en ansökan om hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning sker vid ett sammanträde där den som ansöker om tvångsåtgärden samt ett av rätten utsett offentligt ombud närvarar. Det offentliga ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet och att yttra sig i ärendet. Ombudet har även rätt att överklaga rättens beslut. Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att något offentligt ombud har varit närvarande eller annars har fått tillfälle att yttra sig. I ett sådant fall ska ett offentligt ombud under rättas om att beslut har fattats och beredas tillfälle att ta del av ärendet. Med anledning av införandet av systemet med offentliga ombud har det i sekretesslagen (1980:100) tagits in en bestämmelse som innebär att ett offentligt ombud utan hinder av sekretess får ta del av uppgifter i ärenden hos domstol om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. I rättegångsbalken har det vidare införts en bestämmelse som anger att ett offentligt ombud inte

obehörigen får avslöja vad han eller hon får kännedom om under uppdraget. Skälen till att införa ett system med offentliga ombud var flera. Ett skäl var att enskildas rättsskydd förstärks om det i processen tillkommer en person som särskilt har till uppgift att bevaka enskildas intressen och lyfta fram omständigheter till skydd för enskildas integritet. Det ansågs också angeläget att det finns en rättssäkerhetsgaranti redan vid tillståndsprövningen, utöver det faktum att det är en domstol som fattar beslut om tillstånd (prop. 2002/03:74 s. 22 f.).

Regeringen förordnar för tre år i sänder personer som ska tjänstgöra som offentliga ombud. Endast den som är eller har varit advokat eller som har varit ordinarie domare kan förordnas som offentligt ombud. Regeringen ska inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden.

I propositionen (prop. 2002/03:74 s. 25 f.) uttalade regeringen beträffande denna ordning att det i lagrådsremissen hade föreslagits att regeringen – med hänsyn till de sekretess- och säkerhetsfrågor som aktualiseras i dessa ärenden – skulle utse och entlediga de offentliga ombuden. Regeringen noterade även att Lagrådet hade kritiserat detta förslag och redogjorde för de huvudsakliga skäl som Lagrådet hade angett mot en sådan ordning. Nämligen att det ur ett europakonventionsperspektiv var viktigt att ombuden framstod som oavhängiga och att det därför inte var lämpligt att regeringen eller någon regeringen underställd myndighet – som kan ses som statens företrädare gentemot de enskilda misstänkta – utsåg och entledigade de offentliga ombuden. Regeringen noterade vidare att Lagrådet särskilt hade påpekat att det med den föreslagna regleringen inte fanns någon garanti mot att regeringen entledigade ett ombud under pågående tvångsmedelsärende.

Regeringen uttalade att man delade Lagrådets uppfattning att det var viktigt att ombuden framstod som oavhängiga, men underströk det faktum att det är domstolen som beslutar om tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel och att det därför är domstolen som – med sin grundlagsfästa självständighet och de ordinarie domarnas oavsätlighet – utgör garantin för att dessa ärenden avgörs på ett i förhållande till statsmakterna oavhängigt sätt. Regeringen framhöll vidare att regeringen givetvis inte bör kunna påverka vem som ska vara offentligt ombud i ett visst ärende.

För att åstadkomma en reglering som tydliggjorde att regeringen inte fritt kunde entlediga ett offentligt ombud föreslog regeringen därför att de offentliga ombuden skulle utses enligt den modell som

gäller för utseende av dem som ska tjänstgöra som ekonomiska experter i domstol (4 kap. 10 a § rättegångsbalken). Det innebär att regeringen för tre år i sänder förordnar dem som kan tjänstgöra som offentliga ombud. Under treårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden. Någon föreskrift som ger regeringen en särskild möjlighet att entlediga ett offentligt ombud behövs inte med denna lösning. I enlighet med Lagrådets synpunkter ansåg regeringen vidare att Sveriges advokatsamfunds och Tjänsteförslagsnämndens för domstolsväsendet (numera Domarnämndens) medverkan borde lagfästas, vilket lämpligen kunde ske genom en bestämmelse av innebörd att regeringen ska inhämta förslag på lämpliga kandidater från dessa organ.

### *Straffvärdeventil*

Den 1 oktober 2004 infördes också generella straffvärdeventiler för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Regeringen uttalade (a. prop. s. 33 f.) att man ansåg att Buggningsutredningen – som hade avvisat tanken på en straffvärdeventil – hade övervärderat svårigheterna och nackdelarna med en sådan reglering. Enligt regeringen torde det inte vara någon avgörande skillnad mellan att på ett tidigt stadium bedöma om ett brott ska rubriceras på sådant sätt att en minimistraffregel är uppfylld och att göra en bedömning av detta brotts straffvärde. Regeringen hänvisade också till att det föreslagna systemet med offentliga ombud i ärenden om hemliga tvångsmedel ger förutsättningar för en mer allsidig belysning av de omständigheter som inverkar på frågan om tvångsmedlets tillåtlighet och också ger möjlighet att få beslut om tillstånd till hemliga tvångsmedel överprövade. Regeringen underströk att den omständigheten att utredningen i vissa fall kan vara mindre robust ska räknas den misstänkte till godo i form av ett lägre bevisvärde. Enligt regeringen skulle man kunna uttrycka detta så att en marginal till förmån för den misstänkte måste vägas in.

### 3.2.5 Regler för de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation som framkommit vid användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning införs

Den 1 juli 2005 infördes bestämmelser för att reglera de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation som framkommit vid användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, för brottsutredande och brottsförebyggande ändamål (prop. 2004/05:143, bet. 2004/05:JuU28, rskr. 2004/05:274). Regleringen innebär att överskottsinformation om ett annat brott än det som ligger till grund för beslutet om det hemliga tvångsmedlet normalt får användas för att utreda det brottet. Beträffande överskottsinformation om mindre allvarliga brott gäller dock en viss begränsning. En förundersökning om ett sådant mindre allvarligt brott får inledas på grund av överskottsinformation endast om fängelse i ett år eller däröver är föreskrivet för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder böter eller om det finns särskilda skäl. Uppgifter om förestående brott får användas för att förhindra brott (se 27 kap. 23 a § rättegångsbalken).

Beträffande skälen för att införa regleringen anförde regeringen bl.a. att den delade den uppfattning som Lagrådet tidigare hade uttryckt, nämligen att Europadomstolens praxis beträffande artikel 8 bör tolkas så att en lagreglering av hanteringen av överskottsinformation i vissa fall är ett krav när det gäller personer som händelsevis råkat bli avlyssnade. Mot bakgrund av innehållet i nämnda artikel ansåg regeringen vidare att det var önskvärt att även reglera användningen av överskottsinformation som erhållits vid användning av hemliga tvångsmedel beträffande andra än sådana som händelsevis råkat bli avlyssnade (prop. 2004/05:143 s. 29 f.).

Förfarandereglerna rörande upptagningar eller uppteckningar som härrör från hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning ändrades samtidigt. Numera gäller därför att uppgifter som är av betydelse från brottsutredningssynpunkt ska bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. Vidare ska uppgifter som är av betydelse för att förhindra brott bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. Slutligen föreskrivs att bestämmelserna rörande förstörande och bevarande av upptagningar och uppteckningar inte hindrar att de brottsutredande myndigheterna behandlar uppgifter från upptagningarna och uppteck-

ningarna i enlighet med vad som särskilt är föreskrivet i lag, t.ex. i polisdatalagen (1998:622). De nu angivna bestämmelserna finns i 27 kap 24 § rättegångsbalken.

### 3.2.6 Regeringens remiss till Lagrådet den 9 februari 2006

#### *Inledning*

Inom Justitiedepartementet författades promemorian Hemlig rumsavlyssning (dnr Ju2005/5765/Å). I samband med utarbetandet av promemorian hölls det överläggningar med representanter för Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten beträffande behovet av buggning. I promemorian föreslogs en särskild lag om hemlig rumsavlyssning som i vissa avseenden skilde sig från det lagförslag som tidigare hade presenterats i lagrådsremissen *Hemlig avlyssning m.m.* Det gällde bl.a. frågan om hur överskotts-information som erhålls vid hemlig rumsavlyssning skulle få användas.

Promemorians förslag behandlades i lagrådsremissen *Hemlig rumsavlyssning* som regeringen beslutade den 9 februari 2006. I remissen föreslog regeringen att hemlig rumsavlyssning skulle införas som ett nytt hemligt tvångsmedel. Hemlig rumsavlyssning skulle enligt förslaget få användas vid förundersökning avseende brott som hade ett minimistraff om fängelse i minst fyra år. Hemlig rumsavlyssning skulle även få användas vid förundersökning angående vissa andra allvarliga brott, såsom grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, om det kunde antas att brottets straffvärde översteg fyra års fängelse.

Hemlig rumsavlyssning skulle enligt förslaget endast få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kom att uppehålla sig. Särskilda krav uppställdes för tillstånd att avlyssna andra bostäder än den misstänktes egen bostad. Det skulle som huvudregel inte vara tillåtet att avlyssna läkarmottagningar, massmedieredaktioner eller andra platser som stadigvarande användes eller var särskilt avsedda att användas av någon vars vittnesplikt var begränsad. Förslaget innebar vidare ett absolut förbud mot att avlyssna advokatkontor. Detsamma gällde även för biktstol eller annan plats som användes för enskild själavård.

I remissen föreslogs även förbud mot att avlyssna samtal där advokat, läkare eller annan vars vittnesplikt är begränsad yttrade sig

om sådant som personen i fråga inte skulle få höras om som vittne. Förslaget innebar således att bl.a. samtal mellan försvarare och den misstänkte, bikt och enskild självård och samtal, där enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen någon som talar inte får avslöja sin källa, inte skulle få avlyssnas.

Förslaget innehöll flera rättssäkerhetsgarantier. Bland annat skulle det för användning av hemlig rumsavlyssning krävas att allmän domstol lämnade tillstånd till åtgärden. Vidare skulle offentliga ombud delta i sådana tillståndsärenden. Tiden för tillstånd skulle inte få överstiga en månad åt gången. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning skulle få lämnas endast om det var av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppvägs av det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebar. Enligt förslaget i remissen skulle det också införas en reglering för användningen av överskottsinformation som fås vid användning av hemlig rumsavlyssning.

Möjligheten till hemlig rumsavlyssning skulle slutligen enligt förslaget införas genom en särskild, tidsbegränsad lag.

I lagrådsremissen lämnas en tämligen utförlig redogörelse för behovet av hemlig rumsavlyssning mot bakgrund av att Lagrådet tidigare hade uttalat att det material som då hade presenterats för dem varken tillät några säkra slutsatser av om behovet var reellt och starkt eller om hemlig rumsavlyssning var ett tvångsmedel som var effektivt. I det följande lämnas en redogörelse för vad som anfördes i remissen i denna sak. I remissen gjordes i detta sammanhang en uppdelning mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens behov.

#### *Behovet av hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde*

I remissen uttalades att Säkerhetspolisen hade angett att de tvångsmedel som man då hade tillgång till inte erbjöd tillräckliga möjligheter att utreda brottslighet inom verksamhetsgrenarna kontraterorism, kontraspionage och författningsskydd. I remissen lämnades därför en redogörelse för den brottslighet som Säkerhetspolisen ska bekämpa inom respektive verksamhetsgren varvid följande anfördes (s. 29 ff.).

*Terrorism*

Terroristbrottslighet har under senare år utvecklats till ett synnerligen allvarligt internationellt problem. Den 11 september 2001 utfördes det hittills mest omfattande terroristdådet i modern tid då flygplan flögs in i bl.a. World Trade Center i New York och försvarshögkvarteret Pentagon i Washington DC. Terroristdåden orsakade över 3 000 människors död och ett ännu större antal personskador samtidigt som stora ekonomiska värden gick till spillo. Europa drabbades av det största terroristattentatet sedan andra världskriget i och med attentaten i Madrid den 11 mars 2004, som tog 192 personers liv och skadade 2 000. Fler än 1 000 elever och lärare togs den 1 september 2004 som gisslan i en skola i Beslan, Nordossetien. Drygt 300 personer ur gisslan dödades ett par dagar senare. En rad attentat i London den 7 juli 2005 tog 52 personers liv.

Efter terroristattentaten den 11 september 2001 har insatserna för att förhindra och bekämpa terrorism kommit att högprioriteras. En effektiv bekämpning av denna brottslighet förutsätter internationell samverkan. Sverige har förbundet sig att delta i en sådan internationell samverkan genom anslutning till ett flertal internationella antiterroristinstrument.

Den internationella terrorismen har under senare år kommit att dra fördel av öppnare gränser. Inte sällan sträcker sig terroristnätverk över flera stater. Ofta äger planeringen av ett terroristbrott rum i andra stater än den stat där terroristbrottet ska utföras. Det är då önskvärt att åtgärder kan vidtas i alla länder, så att inte det ena eller andra landet blir en fristad för personer som begår eller medverkar till terroristbrott.

De metoder som används vid planläggningen och utförandet av terroristbrottslighet samt för att undgå upptäckt innan sådan brottslighet fullbordas förändras fortlöpande och blir allt mer sofistikerade. Den ökade rörligheten över gränserna och de förbättrade kommunikationerna medför att det blir allt svårare att avslöja planläggningen av terroristhandlingar med internationella inslag (SOU 1990:51 s. 161 f.). Förutom den avancerade utrustning och andra hjälpmedel som kommer till användning står dessutom stora ekonomiska och personella resurser till förfogande för dem som står bakom brotten. En faktor som kan innebära särskilda utmaningar för brottsbekämpande myndigheter är att det inte sällan förekommer att personer som är beredda att utföra terroristdåd kan uppleva sig själva föra en kamp för ideella mål, inte sällan med en närmast religiös övertygelse eller fanatism. De handlingar som utförs för att uppnå målen uppfattas inte som omoraliska. Den starka övertygelsen om att deras handlingar är befogade, gör gärningsmännen mer målmedvetna och hänsynslösa i sin brottsliga gärning.

Som ovan har nämnts ska Säkerhetspolisen bekämpa terroristbrottslighet. Vid misstanke om att ett terroristbrott förbereds kan Säkerhetspolisen i viss utsträckning använda sig av hemlig teleavlyssning. De personer som Säkerhetspolisen har intresse för inom kontraterrorismverk-



samheten är emellertid ofta mycket uppmärksamma och säkerhetsmedvetna. Enligt Säkerhetspolisen har det i flera fall hänt att misstänkta slutat prata om sin verksamhet i telefon när de av någon anledning har trott sig vara föremål för hemlig teleavlyssning. Tvångsmedel som hemlig teleavlyssning kan därför i en del fall ge en endast begränsad information om begångna brott eller brott som är under förberedande.

### *Spionage*

Spioneribrottslighet består bl.a. i att andra stater verkar för att på olika olagliga sätt skaffa sig information om militära dispositioner i Sverige, det svenska totalförsvarets civila delar, det civila krishanteringssystemet, svensk industri och flyktingar som uppehåller sig här.

Metoderna för att hämta in underrättelsematerial varierar. Även om de legala metoderna står för merparten av den totala informationsinhämtning som sker, används också illegala metoder. Främmande länders underrättelseverksamhet i Sverige bedöms inte ha minskat under de senaste åren. Vid sidan av de traditionella underrättelsemålen som politik och försvar har det under senare år skett en prioritering av inhämtning av civil spetsteknologi (se även prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 4 s. 69).

En del av underrättelsepersonalens arbete består i att värva, ofta stegvis, agenter bland personer som har insyn i områden av intresse för den utländska underrättelsetjänsten. Därefter placeras de i särskilda agentnät. Utredningar avseende denna brottskategori blir ofta resurskrävande genom att brottsligheten är präglad av mycket långvariga och lågfrekventa kontakter mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Eftersom de inblandade personerna är professionella och vana att uppträda försiktigt, ställs särskilda krav på de brottsbekämpande myndigheterna. Särskilt underrättelseofficerare, men även agenter, är oftast mycket säkerhetsmedvetna och väljer kommunikationssätt som är svåra att avlyssna. För att minimera riskerna för upptäckt används olika metoder för att avslöja svenska myndigheters övervakning. Liksom när det gäller terroristbrottslighet krävs det, för att svenska brottsbekämpande myndigheter ska nå framgång i sin verksamhet, att myndigheterna kan följa den brottsliga verksamheten och hämta in information under lång tid och samtidigt ha möjlighet att sätta in motåtgärder snabbt.

### *Författningshotande verksamhet*

Brottslighet som kan hota rikets inre säkerhet bekämpas framför allt inom Säkerhetspolisens författningskydd. Den olagliga verksamhet som det här är fråga om att bekämpa syftar till att med våld, hot eller otillbörligt tvång ändra Sveriges statskick, förmå politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra den enskilda medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Under senare år har Säkerhetspolisens författningsskydd bekämpat främst kriminella aktiviteter inom det högerextrema s.k. vit makt-miljöområdet och den autonoma miljön.

Med vit makt-miljön avses de grupper, organisationer och sammanlutningar som förespråkar och agerar utifrån en vit maktideologi. Bärande föreställningar inom denna ideologi är att mänskligheten är indelad i olika raser, att dessa har olika duglighet och därmed olika värden och att den "vita rasen" är den mest dugliga och därmed besitter det högsta värdet. Centralt för vit makt-ideologin är även föreställningen om en judisk världskonspiration.

Den autonoma miljön är ett samlingsbegrepp för ett nätverk av grupper och individer som präglas av framför allt anarkistiska och syndikalistiska idéströmningar. Dessa grupperingar kan arbeta mot olika mer eller mindre specialiserade frågor, t.ex. rasism, fascism, sexism eller artförtyck. Utomparlamentariska och brottsliga aktioner är relativt vanliga arbetsmetoder inom nätverken.

De högerextrema organisationernas medlemmar är ofta mycket medvetna om den svenska lagstiftningen och dess avgränsningar. De är också mycket angelägna om att inte planera eller utföra brott på ett sätt som gör att detta kan komma till Säkerhetspolisens kännedom och motivera tvångsmedel. Medlemmarna väljer typiskt sett säkra kommunikationssätt och diskuterar normalt inte sin verksamhet via telefon. Samma höga säkerhetsmedvetande finns bland deltagarna i de autonoma nätverken.

Mot denna bakgrund redovisade regeringen sin bedömning av Säkerhetspolisens behov av hemlig rumsavlyssning (s. 32 f.). Regeringen anförde därvid att den ansåg att Säkerhetspolisen ska ha en god förmåga och tillräckliga möjligheter att förhindra och utreda terroristbrott och andra mycket allvarliga brott. De brott som Säkerhetspolisen ska bekämpa äventyrar ofta stora samhällsvärden och utgör ett allvarligt hot mot enskildas liv och hälsa. Regeringen ansåg därför att var rimligt utgå ifrån att människor i Sverige och utlandet förväntar sig att Säkerhetspolisen ska kunna slå tillbaka mot brottsligheten på ett så effektivt sätt som möjligt. De som utför terroristbrott och andra mycket allvarliga brott är i regel organiserade, resursstarka, målmedvetna och hänsynslösa. Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt för dem som bestämt sig för att begå brott på detta område att snabbt agera samordnat vid genomförandet av t.ex. ett terroristattentat. Utvecklingen har också gjort det allt svårare att upptäcka och utreda de brott som utförs på detta område. Regeringen menade därför att det var av yttersta vikt att Säkerhetspolisens arbetsmetoder och möjligheter att använda olika tvångsmedel i största möjliga mån kan anpassas till den snabba utvecklingen i samhället. Utredningar om de

mycket allvarliga brott som här är aktuella måste rimligen kunna ske på ett så effektivt och kraftfullt sätt som möjligt.

De utredningsmetoder som Säkerhetspolisen har tillgång till har här en avgörande betydelse. De personer som är föremål för Säkerhetspolisens uppmärksamhet har ofta ett särskilt högt säkerhetsmedvetande och de är väl medvetna om vilka lagliga möjligheter Säkerhetspolisen har att inhämta uppgifter. Det innebär bl.a. att de vid förberedelser till brott ofta förlägger sin verksamhet till en miljö som betraktas som relativt säker. Det kan vara fråga om bostäder, samlingslokaler, andra offentliga lokaler eller fordon. Ofta räcker användandet av vanliga spaningsmetoder och befintliga hemliga tvångsmedel då inte till för att få fram den information som polisen behöver för att komma vidare i brottsutredningen.

Regeringen påtalade att Säkerhetspolisen hade angett flera konkreta fall där hemlig rumsavlyssning av misstänkta bostäder eller fordon enligt polisens uppfattning skulle ha kunnat tillföra utredningen avgörande uppgifter.

I ett fall framkom det genom källuppgifter att det till Sverige hade rest in en person med anknytning till en utländsk underrättelsetjänst. Dennes uppgift skulle vara att rekognosera för ett politiskt mord på en utländsk diplomat i Sverige. I Stockholm kunde det också finnas eller väntas ett s.k. hit-team med uppgift att genomföra attentatet. Säkerhetspolisen kunde lokalisera den inreste personen samt en honom behjälplig person som var knuten till en utländsk ambassad. Spaningen påvisade att de båda personerna vid olika tillfällen vakade utanför den ambassad där diplomaten arbetade. De följde även efter i bil då diplomaten lämnade ambassaden. Färdvägar till diplomatens bostad kartlades. Källans uppgifter kunde i och med detta styrkas. Spaningsinsatsen utökades och objekten övervakades dygnet runt. All befintlig spaningspersonal från såväl Stockholm som övriga landet engagerades. De båda övervakade personerna bodde i en lägenhet i Stockholm. De tillbringade en hel del tid i lägenheten och Säkerhetspolisen befarade att planläggning av attentatet pågick där. De misstänkta använde ett och samma fordon hela tiden.

I ett annat fall kom det till Säkerhetspolisens kännedom att en grupp inom en viss organisation i Stockholm planerade att ta livet av en avhoppare, bosatt i Oslo. Med hjälp av hemlig teleavlyssning fick Säkerhetspolisen fram att i Göteborg bosatta sympatisörer till organisationen forskade i uppgifter runt det tänkta offret. En person från gruppen i Stockholm reste till Göteborg för att samman-

träffa med sina meningsfränder. Denne person var utpekad som den som skulle utföra dådet. En grupp inom Säkerhetspolisen hade till uppgift att övervaka de inblandade. De misstänkta utförde en rekognoseringsresa till Oslo. Bland de misstänkta ägodelar hittades ett kopplingsschema till någon form av bomb. Det konstaterades vidare att de misstänkta hade kontakter med aktivister inom den norska systerorganisationen. De misstänkta höll i en intern krets möten i en lägenhet i Göteborg. De hade också ett fordon som stod till den tilltänkte attentatsmannens förfogande.

I ett tredje fall framkom det att en militant fraktion till en viss politisk organisation hade bildats i Stockholmsområdet. Personerna i denna krets hade brutit sig ur moderorganisationen för att metoderna i den politiska kampen skulle förändras. Fraktionen avsåg att finansiera sin verksamhet genom brott. En enhet inom Säkerhetspolisen fick i uppdrag att kartlägga huvudmannen och personerna i kretsen. Det kunde konstateras att gruppen var påfallande intresserad av ett postkontor i Stockholm. Männen satt vid flera tillfällen utanför postkontoret och noterade rörelser och stängningsrutiner. De kontrollerade också en värdetransportbil, vars rutt gick mellan olika bank- och postkontor i Stockholm. Det framkom vidare att männen försökte införskaffa olika slags vapen. Spaningsarbetet bedrevs under längre tid med stora personella resurser. I olika skeden under spaningsperioden kunde spanarna konstatera att gruppen höll möten i den huvudmisstänktes kök, i vilket spanarna ofta hade fri insyn. Spanarna kunde då se handlingar som de uppfattade som kartor.

Av det som nu har redovisats framgick enligt regeringens uppfattning att det fanns ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning i brottsutredningar inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Det rör sig huvudsakligen om fall där det inte finns någon möjlighet att på andra sätt, t.ex. genom teleavlyssning eller infiltration, skaffa motsvarande information. Hemlig rumsavlyssning behövs för att avlyssna möten mellan två eller flera personer. Det är fråga om möten som polisen har fått kännedom om genom hemlig teleavlyssning eller på annat sätt men som det i dag inte finns någon möjlighet att avlyssna.

*Behovet av hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisens verksamhetsområde*

I remissen uttalades att inom den öppna polisens verksamhetsområde var behovet av hemlig rumsavlyssning störst när det gällde att utreda den grova och organiserade brottsligheten. Det angavs att denna brottslighet inte sällan innefattade vad som brukar benämnas som systemhotande verksamhet, t.ex. brott som riktar sig mot vittnen och målsägande i syfte att förmå dessa att inte medverka i brottsutredningar och rättegångar mot den organiserade brottsligheten. I remissen anfördes därvid följande (s. 34 ff.).

*Organiserad brottslighet*

Uttrycket organiserad brottslighet används ofta i den allmänna debatten. Någon allmänt vedertagen definition av vad som avses med organiserad brottslighet synes dock inte föreligga. I en skrivelse från regeringen till riksdagen om åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet (skr. 1996/97:171) avgränsas organiserad brottslighet från annan brottslighet genom att det sägs att med organiserad brottslighet avses en mera sofistikerad och systemhotande brottslighet.

I skrivelsen anges exempel på mera typiskt organiserad brottslighet av gränsöverskridande karaktär som förekommer i Sverige. Det gäller bl.a. grov narkotikabrottslighet, penningtvätt, människosmuggling och handel med stulna fordon. Dit hör också den brottsliga verksamhet som bedrivs av mc-klubbar som etablerats i Sverige och som ingår i internationella nätverk. I skrivelsen framhålls att i sin mest avancerade form kan organiserad brottslighet vara så livskraftigt organiserad och hierarkiskt styrd att den kan ställa sig utanför och hota den legala, stabila och demokratiska ordningen. Enligt skrivelsen finns det knappast några organiserade kriminella grupper av det slaget i Sverige. Det sägs dock att de mc-klubbar som bedriver brottslig verksamhet och som etablerat sig i Sverige, uppfyller ett flertal kriterier på i reell mening organiserad brottslighet.

SÅPO/Rikskrimkommittén konstaterar i sitt betänkande Den centrala polisen (SOU 2000:25) att det i Sverige förekommer en kvalificerad och inte sällan organiserad brottslighet, ofta med internationella kopplingar. Det gäller bl.a. kvalificerad narkotikabrottslighet, ekobrottslighet och människosmuggling. I Rikskriminalpolisens årliga rapporter om den organiserade brottsligheten i Sverige (RKP/KUT 2003:8, RKP/KUT 2003:5, RKP/KUT 2002:4, RKP/KUT 2001:13, RKP/KUT 2000:9, RKP/KUT 1999:15, RKP/KUT 1998:25 och RKP/KUT 1997:12) konstateras att det i Sverige förekommer organiserad brottslighet inom bl.a. brottsområdena narkotikabrott, smuggling av alkohol och tobak, ekonomisk brottslighet, tillgreppsbrott, våldsbrott, människosmuggling, handel med kvinnor samt olaglig vapenhantering.

*Systemhotande brottslighet*

Rikskriminalpolisen presenterade i slutet av år 2004 en rapport om systemhotande brottslighet (RKP/KUT 2004:9). Till den systemhotande verksamhet som rapporten beskriver hör bl.a. pårtyckningar i form av våld och hot mot dels myndighetspersoner inom den s.k. rättskedjan, dels vittnen och målsägande. I rapporten görs en genomgång av vilka brott som vissa slumpmässigt valda personer inom den organiserade brottsligheten har lagförts för under perioden 1999–2004. Bland de brott som har förövats av de utvalda personerna kan nämnas mord, dråp, människorov eller stämpling till dessa brott, misshandel, olaga tvång, olaga hot, olaga frihetsberövande och utpressning, hot eller våld mot tjänsteman och vapenbrott samt övergrepp i rättssak och mened.

I propositionen 2000/01:32 Säkerhetskontroll i domstol anges att enligt information från Säkerhetspolisen och Riksåklagaren har hot från kriminella grupper mot representanter för rättsväsendet aktualiserats allt oftare under de senaste åren. Tidigare tycks dessa grupper främst ha intresserat sig för vittnen och målsägande. Numera finns även ett intresse att skrämja och hota poliser, åklagare och andra personer som är involverade i rättsprocessen. I propositionen framhålls att av den inhämtade informationen framgår att dessa hot i många fall har kommit från kriminella mc-gäng och personer i mc-miljön och att vissa av dessa kriminella personer även har anslutning till den extrema högern.

Mot denna bakgrund redovisade regeringen sin bedömning av den öppna polisens behov av hemlig rumsavlyssning (s. 35 f.). Regeringen konstaterade att polisen har att bekämpa en kvalificerad och inte sällan organiserad brottslighet, ibland med internationella kopplingar. Det gäller t.ex. kvalificerad narkotikabrottslighet och människosmuggling. Regeringen noterade att den öppna polisen ansåg att den grova och organiserade brottsligheten under senare år hade blivit allt svårare att utreda. Förklaringen till detta stod enligt polisen att finna dels i en ökad medvetenhet hos brottslingarna om polisens utredningsmetoder, dels i brottslighetens ökade rörlighet i tid och rum. Planläggningen och genomförandet av grova brott sker under längre tidsperioder och ofta på platser där man kan förvissa sig om att polisen inte har möjlighet att följa aktiviteterna. Regeringen menade att detta var en utveckling som måste tas på mycket stort allvar.

Det är inte ovanligt att den organiserade brottsligheten även innefattar systemhotande verksamhet. Det förekommer sedan några år brottslighet i form av allvarliga hot mot befattningshavare inom rättssystemet, mot politiker och mot personer verksamma

inom massmedierna. I några fall har brottsligheten tagit form av våld på person och i polisens kriminalunderrättelseverksamhet har framkommit uppgifter om allvarliga planer på att beröva vissa tjänstemän inom rättsvårdande myndigheter livet. Sådan brottslighet utgör inte bara ett hot mot de enskilda personer som den primärt är riktad mot. Den kan på sikt också hota vår legala, stabila och demokratiska samhällsordning. Det är av yttersta vikt att sådan systemhotande brottslighet inte ges möjlighet att öka i omfattning. En effektiv bekämpning av grov organiserad brottslighet och sådan brottslighet som är systemhotande förutsätter att polisen har så verkningsfulla utredningsmetoder som möjligt. Den öppna polisen har uppgett att hemlig teleavlyssning alltjämt är ett effektivt tvångsmedel men att användningsområdet begränsas i takt med utbyggnaden av kontantkortssystem och bredbandsteknik. Enligt polisen återspeglas dessutom den tidigare nämnda medvetenheten om polisens möjligheter att följa de kriminellas verksamhet särskilt tydligt beträffande hemlig teleavlyssning. De misstänkta är enligt polisen medvetna om att de kan vara utsatta för hemlig teleavlyssning och förmedlar därför inte önskvärd information per telefon. I stället avtalas möten som polisen inte har någon möjlighet att avlyssna. Ett möte kan visserligen övervakas genom t.ex. hemlig kameraövervakning men inte heller detta tvångsmedel ger information om vad som sägs. Polisen har vidare uppgett att informatörsverksamhet är förenad med betydande svårigheter och risker och därför kan användas endast i undantagsfall.

Den öppna polisen har lämnat flera exempel på konkreta brottsutredningar där man inte har lyckats fullt ut och där detta enligt polisen till stor del har berott på att man inte har haft möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning.

Under åren 1995–1998 pågick en maktkamp mellan mc-klubbarna Hells Angels och Bandidos. Det hela inleddes med att den dåvarande presidenten i Bandidos blev skjuten till döds. Till följd av detta skedde vedergällningsaktioner från båda hållen. Man sköt in i klubblokaler med pansarskott, man sprängde en klubblokal som låg i centrala Malmö osv. Under större delen av ”mc-kriget” bedrev polisen spaning och hemlig teleavlyssning mot klubbarna och dess medlemmar. Flera husrannsakingar gjordes i klubblokalerna. Mycket stora polisiära resurser sattes in under mycket lång tid. Telefonavlyssningen gav inte mycket resultat. Polisen kunde vid husrannsakingarna se att man satt upp anslag vid telefonerna som angav att ”telefonerna kan vara avlyssnade”.

En sprängladdning placerades i anslutning till en polismanns villa i Malmö. Endast lyckosamma omständigheter gjorde att bomben inte detonerade. En medlem i Hells Angels jämte en krets runt honom misstänktes ligga bakom attentatet. Teleavlyssning pågick i fem månader. Under hela avlyssningstiden begicks mängder av annan brottslighet. De misstänkta var mycket disciplinerade i sin telefontrafik, vilket innebar att de stängde av sina mobiltelefoner när de var i färd med sina brottsliga handlingar. De färdades alltid i egna eller stulna bilar. De stämde ofta möte med varandra ute på stan och satt då och resonerade i bilen. De misstänkta kunde så småningom lagföras för annan grov brottslighet. Mordförsöket mot polismannen kunde emellertid aldrig bevisas. Om polisen hade kunnat avlyssna de aktuella fordonen, hade sannolikt de misstänkta kunnat lagföras på ett mycket tidigare stadium, vilket också hade inneburit att en del av de brott de hann genomföra aldrig hade blivit av.

Regeringen framhöll att det genomgångna materialet gav ett bestämt intryck av att befintliga tvångsmedel inte är tillräckliga när det är fråga om att utreda den allra grävsta brottsligheten inom den öppna polisens verksamhetsområde. Hemlig rumsavlyssning behövs i situationer där det överhuvudtaget inte finns någon möjlighet att på annat sätt få reda på vad som avhandlas mellan misstänkta personer. Det kan exempelvis vara fråga om att avlyssna ett möte på ett hotellrum mellan två misstänkta eller en sammankomst i en sluten kriminell miljö.

Regeringen gjorde därför den bedömningen att den öppna polisen, när det gäller utredningar om vissa allvarliga brott, har ett påtagligt behov av hemlig rumsavlyssning som en ny utredningsmetod.

#### *Är hemlig rumsavlyssning en effektiv arbetsmetod för att utreda brott?*

Regeringen framhöll att man hade gjort bedömningen att det fanns ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning inom såväl Säkerhetspolisens verksamhetsområde som delar av den öppna polisens verksamhetsområde. När det gällde metodens effektivitet ansåg regeringen att det var svårare att uttala sig om. Likaså menade regeringen att det var svårt att närmare ange vilka resultat som kunde förväntas vid en användning av hemlig rumsavlyssning (s. 38).



Regeringen refererade emellertid till erfarenheter från andra länder (s. 39 f.). Regeringen hänvisade därvid till Buggningsutredningen som hade fört diskussioner med företrädare för brottsbekämpande myndigheter i ett antal länder, bl.a. Danmark och Storbritannien där hemlig rumsavlyssning har varit tillåten sedan en längre tid. Det framkom att myndigheterna i Danmark och Storbritannien ansåg att tvångsmedlet var mycket effektivt. Enligt dansk polis användes hemlig rumsavlyssning i utredningar om allvarlig organiserad brottslighet, främst vid narkotikabrott och vid s.k. rockerkriminalitet, dvs. brottslighet som begås av medlemmar av kriminella mc-gäng. Man menade att det inte var möjligt att bekämpa den allvarliga organiserade brottsligheten om man inte kunde ta del av den kommunikation som sker mellan de kriminella. I Danmark hade man enligt uppgift i åtskilliga utredningar fått fram avgörande bevisning genom att använda hemlig rumsavlyssning. Den danska polisen framhöll att de kriminella säkerligen är medvetna om att hemlig rumsavlyssning kan användas i det polisiära arbetet men att det i längden är mycket svårt att skydda sig mot tvångsmedlet. De kriminella är nämligen i stort behov av att kunna kommunicera med varandra och det är inte möjligt att avstå från det därför att de kan vara avlyssnade (SOU 1998:46 s. 169–179 och 213–228). I lagrådsremissen anfördes vidare att Rikspolisstyrelsen hade uppgett att dansk rumsavlyssning hade varit direkt avgörande för att få fram bevisning mot några personer som år 1998 dömdes till långa straff för grova narkotikabrott i Danmark.

Regeringen konstaterade också att hemlig rumsavlyssning numera är tillåtet i de flesta andra länder inom EU. Regeringen hänvisade till en studie som det tyska Max Planck-institutet gjort av tvångsmedlets effektivitet. Av denna studie framgick att tvångsmedel motsvarande hemlig rumsavlyssning hade använts i totalt 155 operationer i Tyskland under åren 1998–2003. Institutet hade närmare studerat de fall där tillstånd till hemlig rumsavlyssning söktes under åren 1998–2001, sammanlagt 119 fall. Institutets undersökning visade att hemlig rumsavlyssning i de flesta av dessa fall användes i utredningar om mord eller dråp eller i utredningar om narkotikabrott. I ca 50 procent av fallen användes tvångsmedlet som ett led i bekämpning av organiserad brottslighet. Användningen av hemlig rumsavlyssning gav i 19 procent av fallen indicier, men inte bevis, i 15 procent av fallen nya utredningsuppslag och i 7 procent av fallen bevis.

I lagrådsremissen hänvisades även till det finska inrikesministeriets årliga berättelse till riksdagens justitieombudsman. I berättelsen finns en redogörelse av förtäckta metoder att skaffa information. Av berättelsen för år 2004 (SM-2005-01304/Ri-2) framgick att teknisk avlyssning – vilket motsvarar hemlig rumsavlyssning med undantag för avlyssning av bostäder – ansågs ha haft avgörande eller stor betydelse för utredningen i 44 procent av de fall där tillstånd hade meddelats. När det gällde betydelsen av avlyssning av bostäder hade några säkra slutsatser inte kunnat dras vid tidpunkten för redovisningen.

Enligt regeringens uppfattning var det självklart att förutsättningarna för att få framgång med en hemlig rumsavlyssning kan skifta från fall till fall och att misstänkta kommer att söka efter något sätt att skydda sig mot tvångsmedlet. Man måste därför räkna med att tvångsmedlet i enskilda fall inte kommer att ge effekt. Men samma argument kan anföras mot hemlig teleavlyssning uttalade regeringen. Det tvångsmedlet, som har betydelse för förundersökningen i drygt 50 procent av fallen, anses vara ett värdefullt hjälpmedel i kampen mot den grova, många gånger organiserade, brottsligheten (skr. 2005/06:53). Erfarenheter från andra länder visar att också personer som ägnar sig åt grov organiserad brottslighet begår misstag, och att det är krävande att ständigt skydda sig mot hemlig rumsavlyssning. Som Rikspolisstyrelsen har anfört torde det vara betydligt svårare att skydda sig mot hemlig rumsavlyssning än mot t.ex. hemlig teleavlyssning. Det går att undvika att tala i telefon, men det är näst intill omöjligt att helt låta bli att tala t.ex. i samband med förberedelsen av ett grovt brott. Att vissa brottslingar kan antas ha förmågan att anpassa sig efter att polisen har möjlighet att använda sig av hemlig rumsavlyssning, är således inte något avgörande skäl mot tvångsmedlet ansåg regeringen. Vad som har inhämtats från bl.a. Danmark och Tyskland tyder också på att hemlig rumsavlyssning i ett mycket stort antal fall har kunnat föra en brottsutredning framåt.

Hemlig rumsavlyssning är otvivelaktigt ett mycket resurskrävande tvångsmedel som kräver stora och omfattande förberedande spaningsinsatser. Regeringen betonade dock att man inte ansåg att detta i sig innebär att man kan säga att hemlig rumsavlyssning är en ineffektiv arbetsmetod. De gånger hemlig rumsavlyssning kan verkställas på ett effektivt sätt får man tillgång till information som man inte hade kunnat skaffa fram på något annat sätt, eftersom hemlig rumsavlyssning ibland är den enda framkomliga vägen i en

utredning. Rikspolisstyrelsen har nämnt ett ärende som avsåg smuggling av stora mängder heroin från Balkan till Sverige. Under månader av spaning och hemlig teleavlyssning framkom att huvudmännen avhandlade den mest intressanta informationen under frekventa möten på ett café i centrala Stockholm. Med hemlig rumsavlyssning hade polisen haft möjlighet att få del av denna information. Som det nu var fick förundersökningen läggas ned i brist på bevis.

Regeringen påpekade samtidigt att det knappast var troligt att man – om hemlig rumsavlyssning infördes – kommer att kunna visa upp någon väsentligt högre uppklaringsprocent beträffande brott i allmänhet, eftersom hemlig rumsavlyssning skulle komma att användas i ett mycket begränsat antal fall. Det hindrar emellertid inte att rumsavlyssningen i de fall den skulle komma att användas kan ge den avgörande bevisningen för ett mycket allvarligt brott som därmed kan klaras upp. Regeringen betonade att bedömningen av den hemliga rumsavlyssningens effektivitet i denna del måste sättas i relation till arten av den brottslighet som ska utredas. Hemlig rumsavlyssning borde, enligt regeringens mening, i första hand användas mot grov organiserad kriminalitet. Även en begränsad ökning av antalet uppklarade brott på detta område ansåg regeringen vara av stort värde för samhället och dess invånare.

Mot bakgrund av det sagda, särskilt erfarenheterna av hemlig rumsavlyssning utomlands, ansåg regeringen att det hade framkommit tillräckliga belägg för att hemlig rumsavlyssning är en effektiv arbetsmetod för att utreda brott.

### *Integritetsaspekter*

Beträffande frågor som rörde behovet av hemlig rumsavlyssning som en polisiär utredningsmetod i relation till intresset av att värna medborgarnas personliga integritet redovisade regeringen följande överväganden i remissen (s. 44 f.).

Regeringen framhöll att det var angeläget från kriminalpolitisk synpunkt att polisen fick rätt att använda moderna tekniska hjälpmedel för att effektivt kunna bekämpa mycket allvarlig brottslighet. Samtidigt, underströk regeringen, råder det inte något tvivel om att hemlig rumsavlyssning är ett från integritetssynpunkt särskilt ingripande tvångsmedel. Detta gäller särskilt som hemlig rumsavlyssning, för att vara effektiv, måste få förekomma på de

flesta platser och dessutom förenas med en befogenhet för polisen att bereda sig tillträde till platser som annars är skyddade mot intrång. Från rättssäkerhetssynpunkt inger det betänkligheter att göra avsteg från principer som uppställts i syfte att skydda enskilda mot det som kränker deras personliga integritet. Det måste också beaktas att användningen av hemlig rumsavlyssning även kan ha en påverkan på samhället i stort. Som JO har påtalat kan användningen av hemliga tvångsmedel ge upphov till ryktesspridning och miss-tankar om missbruk, vilket i sin tur kan äventyra allmänhetens tilltro till polisen och rättsväsendet i övrigt.

Regeringen uttalade att den likväl gjorde bedömningen att det som hade redovisats i lagrådsremissen om behovet av hemlig rumsavlyssning och dess effektivitet som en brottsutredande åtgärd, vägde så tungt och innebar sådana vinster för det allmänna att integritetsintresset inte borde hindra att metoden infördes. Det anfördes vidare att det var angeläget att metoden kunde börja användas utan längre dröjsmål. Regeringen såg därför inte skäl att avvakta med införandet av metoden till dess att Integritetsskyddskommittén har slutfört sitt arbete.

Regeringen underströk betydelsen av att regleringen kringgärdades av mycket starka rättssäkerhetsgarantier så att risken för missbruk kunde minimeras och allmänhetens tilltro till de myndigheter som tillämpar regleringen därmed inte äventyrades. Det uttalades därvid att regleringen således måste innehålla så tydliga och strikta ramar att det inte ens kan misstänkas att regelsystemet utnyttjas utöver vad det ska tillåta. Regleringen måste vidare utformas på ett sådant sätt att metoden kan accepteras av allmänheten som ett nödvändigt och godtagbart verktyg för de brottsutredande myndigheterna i kampen mot den allra grövsta kriminaliteten. Den måste också innefatta ett starkt skydd för den personliga integriteten.

Härvid framhöll regeringen följande. De risker för otillbörliga intrång i den personliga integriteten som hemlig rumsavlyssning kan medföra måste mötas på olika sätt, bl.a. genom en strikt beslutsordning. Det bör finnas en förstärkt granskning av hur den nya lagen tillämpas. Vidare bör i lagtexten tas in tydliga inskränkningar i tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning, t.ex. att vissa platser och samtal inte får avlyssnas. Det är också angeläget att någon inför rätten kan lyfta fram omständigheter som talar mot användandet av tvångsmedlet. Det är därför viktigt att systemet med offentliga ombud gäller i ärenden om hemlig rumsavlyssning.

Av stor vikt är också att det införs en sträng reglering för användningen av överskottsinformation.

### *Överskottsinformation*

Regeringen noterade att Lagrådet i sitt yttrande över lagrådsremissen *Hemlig avlyssning m.m.* påtalat att den stora bristen i förslaget var avsaknaden av en utförligare reglering angående behandlingen av överskottsinformation. Lagrådet framhöll att frågan om användning av överskottsinformation måste lösas och att detta är en förutsättning för att en lagstiftning om buggning ska kunna godtas.

Regeringen förklarade att man delade uppfattningen att regler om hemlig rumsavlyssning måste kombineras med regler om användandet av överskottsinformation som framkommer vid sådan avlyssning. Regeringen framhöll vidare att man förordade att reglerna i detta sammanhang gavs en mycket restriktiv utformning (s. 44).

Vid tidpunkten för Lagrådets yttrande var frågan om de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation som framkommer vid användning av befintliga tvångsmedel, t.ex. hemlig telefonavlyssning, inte uttryckligen lagreglerad. En sådan reglering har därefter införts (se avsnitt 3.2.5).

Regeringen underströk att de skäl som föranledde att användningen av överskottsinformation från hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning reglerades – bl.a. att Europadomstolens praxis beträffande artikel 8 bör tolkas så att en lagreglering av hanteringen av sådan information i vissa fall är ett krav (se prop. 2004/05:143 s. 29 f.) – gör sig gällande även beträffande användningen av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning. Regeringen anförde att det därför var naturligt att också de brottsbekämpande myndigheternas användning och hantering av överskottsinformation som härrör från hemlig rumsavlyssning lagregleras.

Regeringen uttalade vidare att användning av hemlig rumsavlyssning innebär jämfört med användningen av befintliga tvångsmedel ett avsevärt större ingrepp i människors integritet. En sådan avlyssning kan komma att omfatta för brottsutredningen ovidkommande personer i en helt annan omfattning än vad bestämmelserna om hemlig teleavlyssning möjliggör. En följd av det är att de brottsbekämpande myndigheterna vid användning av hemlig rumsavlyssning kommer att få en väsentligt större mängd överskotts-

formation än vid användning av befintliga hemliga tvångsmedel. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att de brottsbekämpande myndigheterna inte skulle få använda överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning i samma utsträckning som de får använda sådan information från andra hemliga tvångsmedel. Vid en samlad bedömning framstod enligt regeringens bedömning som lämpligast att överskottsinformation om ett annat brott än det som har föranlett den hemliga rumsavlyssningen endast skulle få användas i brottsutredande syfte i de fall när det andra brottet är så allvarligt att det skulle ha kunnat föranleda hemlig rumsavlyssning. Enligt regeringens uppfattning borde därför begränsningsregeln överensstämma med den nivå som gäller för beslut om tillåtande av hemlig rumsavlyssning.

Överskottsinformation om andra brott bör sålunda inte på något sätt få användas för att utreda sådana brott, dvs. den bör varken kunna läggas till grund för ett beslut att inleda en förundersökning om brottet eller användas för att berika materialet i en pågående förundersökning. Regeringen gjorde bedömningen att en sådan ordning i praktiken endast mycket sällan torde leda till några orimliga konsekvenser.

När det däremot gällde användning av överskottsinformation för att förhindra brott föreslog regeringen att det inte skulle införas någon begränsning. Regeringen uttalade därvid att intresset av att förhindra brott framstår som ännu starkare än intresset av att utreda och lagföra redan begångna brott och får generellt anses väga över de integritetsintressen som annars talar mot användning av överskottsinformation.

#### *Underrättelse om användning av hemlig rumsavlyssning*

I lagrådsremissen gjorde regeringen bedömningen att det inte fanns skäl att införa någon lagstadgad skylighet att underrätta den som varit föremål för hemlig rumsavlyssning (s. 70 ff.). Regeringen anförde bl.a. att det förslag som regeringen presenterade innehöll tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för den enskilde, såsom att offentligt ombud ska förordnas i dessa ärenden och att tillstånd till åtgärden endast kan ges av domstol. Regeringen pekade också på att det fanns regler som tillförsäkrade den enskilde rätt till insyn i förundersökningen sedan han delgivits misstanke.

### *Förstärkt granskning av tvångsmedelsanvändningen*

Regeringen framhöll i lagrådsremissen att ju större risken är för allvarliga integritetsintrång, desto större krav bör ställas på den granskningsapparat som omgärdar tvångsmedlet. Regeringen anförde därefter följande (s. 74 f.). Den domstolsprövning som regelmässigt görs inför varje användande av hemliga tvångsmedel utgör därvid den viktigaste kontrollmekanismen. Förutsättningarna för att domstolsprövningen innefattar en tillfredsställande kontroll har förbättrats ytterligare genom den ordning med offentliga ombud som infördes den 1 oktober 2004.

I enlighet med riksdagens önskemål redovisar regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen hur reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning har tillämpats. JO och Justitiekanslern har till uppgift att övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän vid myndigheterna följer lagar och andra författningar samt att de även i övrigt uppfyller sina skyldigheter. Såvitt gäller den helt fristående kontrollen av reglerna om hemliga tvångsmedel är därför den extraordinära tillsyn som utförs av JO och Justitiekanslern av särskild vikt. Både JO och Justitiekanslern kan agera efter klagomål eller på eget initiativ. De har flera gånger haft synpunkter på myndigheternas tillämpning av tvångsmedelsbestämmelserna, och i några fall har åtal väckts.

Hemlig rumsavlyssning innebär ett allvarligt integritetsintrång för dem som utsätts för åtgärden. Regeringen menade därför att det fanns ett legitimt intresse av en ytterligare granskning av användandet av hemliga tvångsmedel. Regeringen hänvisade härvid till pågående lagstiftningsarbete inom detta område och uttalade att regeringen avsåg att förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel.

#### **3.2.7 Lagrådets yttrande över lagrådsremissen Hemlig rumsavlyssning**

Lagrådet hänvisade i sitt yttrande över lagrådsremissen *Hemlig rumsavlyssning* till sitt yttrande den 9 maj 2000 i vilket Lagrådet hade framfört en rad invändningar mot ett då framlagt förslag till en lag om hemlig avlyssning (se avsnitt 3.2.3). I det yttrandet menade Lagrådet bl.a. att behovet och effektiviteten av buggning inte hade klarlagts och kritiserade i olika hänseenden tvångsmedlets

tillämpningsområde och tekniska utformning. En invändning avsåg också att problemet med s.k. överskottsinformation inte hade lösts i det då framlagda förslaget.

Lagrådet konstaterade att vissa av Lagrådets synpunkter hade beaktats den nya remissen. Lagrådet uttalade att det utgjorde en klar förbättring i jämförelse med det tidigare lagförslaget att det nu fanns ett förslag till reglering rörande behandlingen av överskottsinformation. I andra hänseenden fann emellertid Lagrådet att även det nya förslaget uppvisade brister. Lagrådet ansåg bl.a. att integritetsaspekterna inte hade blivit tillräckligt belysta. Lagrådet betonade att dessa är av avgörande betydelse för bedömningen av om det föreslagna nya tvångsmedlet ska kunna accepteras.

Lagrådet noterade att det i remissen redogjorts för att det fanns ett behov av buggning inom såväl Säkerhetspolisens ansvarsområde som i fråga om organiserad och systemhotande brottslighet som den öppna polisen har att bekämpa. Lagrådet uttalade emellertid att någon närmare analys av dessa förhållanden och om effektiviteten av buggning som motmedel inte lagts fram.

Lagrådet anmärkte vidare på att frågor om rättsmedel, t.ex. i form av skadeståndskrav mot staten, inte hade behandlas i remissen. Lagrådet anförde därvid att så länge den som utsatts för buggning är omedveten om åtgärden, har han knappast praktisk möjlighet att framställa krav, och om krav på ersättning för materiell eller ideell skada någon gång skulle framställas, är det osäkert under vilka förhållanden en sådan talan skulle kunna bifallas. Det enda egentliga rättsmedel som finns synes bestå i möjligheten för det offentliga ombudet att överklaga ett beslut om buggning. Den viktiga frågan om detta – i förening med den allmänna parlamentariska kontrollen och övervakningen genom JK och JO – är tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 13 i Europakonventionen berörs över huvud taget inte i remissen anförde Lagrådet. Detta framstod enligt Lagrådets mening som en brist när det gäller en lagstiftning som innefattar långtgående inskränkningar i rätten till respekt för privatlivet och hemmet.

Beträffande tillämpningsområdet pekade Lagrådet på att förslaget i remissen innebar att buggning skulle kunna komma i fråga vid samtliga brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, alltså även t.ex. mord, dråp eller grovt rån som inte är ett led i terroristisk eller organiserad brottslighet utan är ett verk av en enskild gärningsman. Dessutom innebär förslaget, fortsatte Lagrådet, att buggning ska kunna användas vid en rad andra



brott för vilka lindrigare straff än fängelse i fyra år ingår i straffskalan (den s.k. straffvärdeventilen). Till dessa brott hör våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande och vissa andra sexualbrott, vilka endast sällan torde vara led i organiserad brottslighet. Andra brott som ingår i uppräknningen, t.ex. grov utpressning och grovt övergrepp i rättssak, kan också begås av en enskild gärningsman och behöver således inte ingå i organiserad brottslighet. Om avsikten är att ge polisen ett nytt vapen för att bekämpa terrorism, organiserad brottslighet och systemhotande brottslighet, borde detta enligt Lagrådets mening ha lett till en snävare begränsning av tillämpningsområdet. Om det däremot är fråga om att allmänt utvidga polisens möjligheter att bekämpa grova brott, uttalade Lagrådet att man inte ansåg att förslaget var tillräckligt väl underbyggt och att det inte hade anförts några vägande skäl i remissen för att en sådan förändring borde genomföras trots de allvarliga konsekvenser den får för skyddet av den personliga integriteten.

Lagrådet noterade att den som utsatts för buggning enligt det förslag som hade presenterats i remissen inte hade någon rätt att i efterhand bli underrättad om att en sådan metod kommit till användning. Detta var något som enligt Lagrådet kunde skapa problem i relation till artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen. Lagrådet konstaterade vidare att en underrättelseskyldighet, låt vara med vissa inskränkningar, fanns enligt såväl dansk lag som finsk lag. Lagrådet fann vidare att en sådan underrättelseskyldighet, som skulle öppna vägen för användning av rättsmedel, skulle vara av stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt.

Beträffande domstolens sammansättning och systemet med offentliga ombud hänvisade Lagrådet till sitt yttrande den 9 maj 2000 i vilket Lagrådet hade väckt frågan om inte ärenden om buggning med tanke på det integritetsintrång som metoden innebär borde prövas av fler domare än en. I det yttrandet framhöll också Lagrådet att det var en svaghet med systemet med offentliga ombud som rättssäkerhetsgaranti att det är regeringen som ska utse dessa ombud. Lagrådet ansåg det ofrånkomligt att det var en nackdel i ett konventionsperspektiv att det är regeringen – som kan ses som företrädare för statens intressen gentemot de enskilda misstänkta – som utser de offentliga ombuden. Som en annan svaghet med systemet med offentliga ombud pekade Lagrådet på att de kan ha svårt att företräda de enskildas rätt, bl.a. därför att de får antas regelmässigt sakna tillgång till annan information i fallet än den som åklagare presterar. Lagrådet ifrågasatte om inte de offentliga

ombuden utgjorde en form av offentliga funktionärer snarare än enskilda parter och frågade sig om ordningen med ett offentligt ombud i tvångsmedelsärenden egentligen hade större betydelse än t.ex. en prövning med flera domare i rätten.

Lagrådet konstaterade härefter att liknande anmärkningar kvarstod i fråga om de bestämmelser som hade föreslagits i den nya remissen.

Lagrådet noterade att det förslag som presenterades i remissen möjliggjorde att i brådsakande fall meddela beslut om hemlig rumsavlyssning utan att ett offentligt ombud har varit närvarande vid sammanträdet eller på annat sätt fått tillfälle att yttra sig. Lagrådet ifrågasatte om ett sådant undantag borde gälla vid buggning.

Sammanfattningsvis fann Lagrådet att behovet av en lag om buggning med ett så vidsträckt tillämpningsområde som hade föreslagits i remissen inte kunde anses framgå av de upplysningar om behovet som hade lämnats i remissen och att det dessutom kunde ifrågasättas om det föreslagna systemet uppfyllde rimliga krav på rättssäkerhet och om det överensstämde med Europakonventionen, bl.a. genom avsaknaden av en underrättelseskyldighet som gör det möjligt att i efterhand angripa lagligheten av viktiga åtgärder och i förekommande fall begära skadestånd. Lagrådet avstyrkte därför att lagstiftning infördes med den utformning som hade föreslagits i remissen.

### **3.2.8 Regeringens proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning**

#### *Inledning*

Regeringen lade i mars 2006 fram ett förslag om att hemlig rumsavlyssning skulle införas som ett nytt hemligt tvångsmedel (prop. 2005/06:178).

Hemlig rumsavlyssning skulle enligt förslaget få användas vid förundersökning avseende brott som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år. Som exempel på sådana brott kan nämnas terroristbrott, mord, dråp, människorov som inte är mindre grovt brott, grovt rån, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse som utgör grovt brott. Hemlig rumsavlyssning skulle även få användas vid förundersökning angående vissa andra allvarliga brott, såsom

grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, om det kunde antas att brottets straffvärde översteg fyra års fängelse.

Hemlig rumsavlyssning skulle endast få avse en plats där det fanns särskild anledning att anta att den misstänkte kom att uppehålla sig. Särskilda krav uppställdes för tillstånd att avlyssna andra bostäder än den misstänktes egen bostad. Förslaget innefattade ett absolut förbud mot att avlyssna vissa platser. Som exempel på sådana platser kan nämnas advokatkontor, läkarmottagningar, samt biktstol och annan plats som används för enskild sjukvård.

I propositionen förslögs även förbud mot att avlyssna samtal där advokat, läkare eller annan vars vittnesplikt är begränsad yttrade sig om sådant som personen i fråga inte skulle få höras om som vittne. Förslaget innebar således att bl.a. samtal mellan försvarare och den misstänkte, bikt och enskild sjukvård och samtal, där enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen någon som talar inte får avslöja sin källa, inte skulle få avlyssnas.

Förslaget innehöll flera rättssäkerhetsgarantier. Bland annat skulle det för användning av hemlig rumsavlyssning krävas att allmän domstol lämnade tillstånd till åtgärden. Vidare skulle offentliga ombud delta i sådana tillståndsärenden. Tiden för tillstånd skulle inte få överstiga en månad åt gången. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning skulle få lämnas endast om det var av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppvägs av det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebar. Enligt förslaget i propositionen skulle det också införas en reglering för användningen av överskottsinformation som fås vid användning av hemlig rumsavlyssning.

Möjligheten till hemlig rumsavlyssning skulle enligt förslaget införas genom en särskild, tidsbegränsad lag.

Det lagförslag som regeringen lade fram i propositionen överensstämde i huvudsak med det förslag som presenterats i lagrådsremissen. I några hänseenden gjordes dock vissa justeringar vilka var föranledda av Lagrådets synpunkter. I andra avseenden fann dock regeringen skäl att göra andra bedömningar än Lagrådet. I det följande lämnas en redogörelse för vad som anfördes i propositionen i fråga om detta.

*Behovet och effektiviteten av hemlig rumsavlyssning*

Enligt Lagrådet gav lagrådsremissen knappast underlag för att bedöma om behovet av hemlig rumsavlyssning i fråga om annan brottslighet än terroristbrottslighet hade ökat under senare år. Lagrådet menade bl.a. att Säkerhetspolisens verksamhet i stor utsträckning påverkats av Sovjetunionens upplösning och de politiska förändringarna i östra och centrala Europa. Regeringen förklarade att man inte delade Lagrådets bedömning utan ansåg att det material som Säkerhetspolisen hade presenterat gav ett tillräckligt underlag för att bedöma behovet i dessa delar. Regeringen anförde vidare att man mot den bakgrund denna redovisning bedömde att det fanns ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning i brottsutredningar inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde (s. 34).

Regeringen uttalade vidare att man, särskilt mot bakgrund av erfarenheterna av hemlig rumsavlyssning utomlands, ansåg att det framkommit tillräckliga belägg för att hemlig rumsavlyssning är en effektiv arbetsmetod för att utreda brott (s. 42).

*Tillämpningsområdet*

Lagrådet ansåg att den beskrivning av behovet av hemlig rumsavlyssning som gavs i lagrådsremissen borde ha lett till en snävare begränsning av tillämpningsområdet. Lagrådet framhöll att de skäl för att införa hemlig rumsavlyssning som anfördes i lagrådsremissen är de behov som finns dels inom Säkerhetspolisens verksamhet för bekämpning av terrorism, spionage och författningshotande verksamhet, dels inom den öppna polisens verksamhet för bekämpning av organiserad brottslighet och systemhotande brottslighet. Lagrådet påpekade att hemlig rumsavlyssning, enligt förslaget i lagrådsremissen, kunde komma i fråga även vid förundersökning angående brott som inte är ett led i terroristisk eller organiserad brottslighet utan är ett verk av en enskild gärningsman.

Regeringen uttalade härvid att det framför allt är ifråga om bekämpning av grov och organiserad brottslighet som behovet av att kunna använda hemlig rumsavlyssning gör sig gällande (s. 51 f.). Enligt regeringens bedömning borde emellertid tvångsmedlet även kunna användas vid förundersökning angående andra särskilt grova brott i de enstaka fall då utredningen inte kan föras framåt på något annat sätt. Regeringen föreslog därför, liksom i lagrådsremissen, att

huvudregeln för vid vilka brott tvångsmedlet skulle få användas bör utgå från att minimistraftet ska vara fängelse i fyra år enligt brottets straffskala.

Regeringen anförde vidare att hot och våld från personer i kriminella grupper mot vittnen och målsägande har blivit allt vanligare under de senaste åren (s. 53 f.). Regeringen framhöll därvid att det var angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna hade så effektiva verktyg som möjligt för att utreda sådan brottslighet. I lagrådsremissen hade det därför föreslagits att hemlig rumsavlyssning borde få användas även vid utredning av grov utpressning och grovt övergrepp i rättssak, om det enskilda brottets straffvärde kan antas överstiga fängelse i fyra år. Det finns ofta en stark koppling mellan sådana brott och organiserad brottslighet. Som Lagrådet har anmärkt kan sådana brott emellertid också begås av en enskild gärningsman och således inte ingå i organiserad brottslighet. Enligt regeringens mening borde det även i sådana fall finnas en möjlighet för polisen att kunna använda hemlig rumsavlyssning, om det inte går att föra utredningen framåt på något annat sätt. Regeringen ansåg därför att hemlig rumsavlyssning borde få användas även vid utredning av grov utpressning och grovt övergrepp i rättssak, om det enskilda brottets straffvärde kunde antas överstiga fyra års fängelse.

Den gränsöverskridande handeln med människor för exploatering är ett ökande fenomen konstaterade regeringen. Sådan handel innefattar ofta ett hänsynslöst utnyttjande av kvinnors och barns särskilt sårbara situation. Människor rekryteras, transporteras och säljs för att utnyttjas i prostitution eller på andra sätt, t.ex. i tvångsarbete. Brottsligheten är inte sällan av organiserat slag. Liksom när det gäller annan organiserad brottslighet är möjligheten att använda olika former av straffprocessuella tvångsmedel av väsentlig betydelse för att kunna upptäcka och utreda människohandelsbrott (se propositionerna Straffansvaret för människohandel [prop. 2001/02:124] och Ett utvidgat straffansvar för människohandel [prop. 2003/04:111]). Hemlig rumsavlyssning borde därför enligt regeringens mening få användas vid förundersökning om människohandel.

I lagrådsremissen uttalades att det med hänsyn till den starka koppling som finns mellan människohandel och olika slag av allvarligt sexuellt övervåld och utnyttjande är naturligt att möjligheten till hemlig rumsavlyssning står till förfogande även vid förundersökning som rör särskilt allvarliga brott enligt 6 kap. brottsbalken; våldtäkt (av normalgraden), grovt sexuellt tvång, våldtäkt mot

barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt koppleri och grovt barnpornografibrott.

Lagrådet invände i yttrandet över lagrådsremissen att de sexualbrott som nu diskuteras endast sällan torde vara led i organiserad brottslighet. När det gäller några av brotten, såsom grovt koppleri, förklarade regeringen att man inte delade Lagrådets uppfattning. Regeringen anförde att det ofta finns ett tydligt samband mellan sådan brottslighet och organiserad brottslighet, såsom människohandel; de olika brotten utgör endast olika moment i en större brottslig hantering (se bl.a. propositionen En ny sexualbrottslagstiftning [prop. 2004/05:45] s. 113). Regeringen uttalade vidare att en del andra bland de aktuella brotten, t.ex. våldtäkt, är sådana brott som typiskt sett ofta torde förekomma i anslutning till eller som en följd av människohandel och grovt koppleri (se prop. 2001/02:124 s. 16 och prop. 2003/04:111 s. 26 och 29). Förundersökningar avseende det ena slaget av brott, exempelvis människohandel, kan komma att visa på förekomsten av det andra slaget av brott, t.ex. våldtäkt. Det framstår då – vad gäller dessa de allvarligaste brotten i 6 kap. brottsbalken – som rimligt att samma tvångsmedel kan användas, oavsett vilket av brotten som den ursprungliga brottsmisstanken avsåg, och att den information som framkommer vid utredningen av det ena brottet kan användas för att utreda också det andra brottet. Regeringen föreslog därför, liksom i lagrådsremissen, att hemlig rumsavlyssning skulle få användas vid förundersökning angående de sexualbrott som har angetts ovan. Som ovan har berörts bör det dock i samtliga fall krävas att det misstänkta brottet kan antas ha ett straffvärde som överstiger fängelse i fyra år underströk regeringen.

### *Domstolsprövningen*

I lagrådsremissen föreslogs att det även när det är fråga om hemlig rumsavlyssning borde finnas en möjlighet att i undantagsfall hålla sammanträde och fatta beslut utan att något offentligt ombud varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig. Lagrådet ifrågasatte detta. Hemlig rumsavlyssning är typiskt sett mer integritetsingripande än befintliga hemliga tvångsmedel. Det är av stor vikt att ett offentligt ombud deltar vid tillståndsprövningen. Regeringen uttalade därför att man hade förståelse för Lagrådets synpunkt (s. 72). Regeringen föreslog därför att det inte skulle finnas någon möjlighet att i brådskande

fall fatta beslut utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller på annat sätt fått tillfälle att yttra sig.

Regeringen anförde vidare att det i och för sig är lämpligt att ärenden om hemlig rumsavlyssning prövas av ordinarie domare eller av annan tillförordnad domare som har motsvarande mognad och yrkeserfarenhet (s. 70 f.). Vid varje tingsrätt finns en lagman som är administrativ chef för tingsrätten. Lagmannen ansvarar för domstolens verksamhet. Det är naturligt att lagmannen inom ramen för sitt verksamhetsansvar fördelar ärenden om hemlig rumsavlyssning så att ovan nämnda krav tillgodoses. Regeringen menade därför att det inte kunde anses nödvändigt att införa särskilda regler om detta. Lagmannens ansvar för att det sker en lämplig fördelning av ärenden om hemlig rumsavlyssning gäller rimligen även när sådana ärenden måste hanteras utanför ordinarie arbetstid. Regeringen delade därför inte JO:s uppfattning att det krävs en särskild ordning för domstols prövning av ärenden om hemlig rumsavlyssning på sådan tid.

Sammanfattningsvis gjorde regeringen därför bedömningen att det inte kunde anses motiverat att reglera domstolens prövning av ärenden om hemlig rumsavlyssning på annat sätt än vad som gäller för övriga hemliga tvångsmedel.

### *Underrättelseskyldighet*

Regeringen uttalade i propositionen att man gjorde bedömningen de rättssäkerhetsgarantier som föreslagits skulle kringgärda hemlig rumsavlyssning – även utan en ordning med underrättelse i efterhand – torde uppfylla de krav som artikel 8 i Europakonventionen ställer (s. 76). Regeringen gjorde vidare bedömningen att den föreslagna ordningen, med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud, jämte den extraordinära tillsyn som utförs av JO och Justitiekanslern samt den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, fick anse tillgodose de krav som ställs i artikel 13 i Europakonventionen (s. 77).

Trots denna slutsats ansåg regeringen att det fanns goda skäl att införa en underrättelseskyldighet beträffande bl.a. hemlig rumsavlyssning. Regeringen anförde därvid att sådan underrättelseskyldighet för enskilda innebar en möjlighet att själv reagera genom att t.ex. kräva ersättning för skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. För rättsväsendet och samhället i stort

bidrar en underrättelseskyldighet till en ytterligare kontroll av att hemlig rumsavlyssning tillämpas restriktivt i enlighet med lagen. Regeringen förklarade därför att man avsåg att tillsätta en utredning med uppgift att ta fram regler om underrättelseskyldighet i samband med användning av bl.a. hemlig rumsavlyssning. En sådan utredningen tillsattes sedermera också och i nästföljande avsnitt (3.2.9) lämnas en sammanfattning av det betänkande som utredningen i november 2006 överlämnade till Justitiedepartementet.

#### *Avslutande anmärkningar angående lagstiftningsärendets beredning*

Det lagförslag (prop. 2005/06:178) om hemlig rumsavlyssning som nu redogjorts för lade regeringen alltså fram i mars 2006. Regeringen föreslog även ändringar i bl.a. rättegångsbalken och sekretesslagen. Med anledning av ett uppkommet behov av lagteknisk samordning av förslag i flera olika propositioner till ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) överlämnade justitieutskottet propositionen i de delar som avsåg ändringarna i sekretesslagen till konstitutionsutskottet. Justitieutskottet tillstyrkte resterande delar av propositionen. Sex reservationer förelåg. Betänkandet anmäldes i kammaren (bet. 2005/06:JuU26).

I samband med justitieutskottets behandling konstaterade konstitutionsutskottet i yttrande bl.a. att regeringens förslag i vad det avser hemlig rumsavlyssning är sådant som avses i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och att det där föreskrivna kvalificerade förfarandet således är tillämpligt på förslaget (2005/06:KU5y). Detta förfarande innebär att lagförslag som innefattar förslag om bl.a. vissa tvångsmedel på yrkande av minst tio riksdagsledamöter ska vila i minst tolv månader om inte minst fem sjättedelar av de röstande förener sig om att anta förslaget.

I en skrivelse till kammaren begärde 42 ledamöter att de i betänkandet framlagda lagförslagen med anledning av propositionen jämlikt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen skulle vila i minst tolv månader.

Riksdagen beslutade den 31 maj 2006 att lagförslaget skulle hänvisas till justitieutskottet för att där vila i minst tolv månader från den 29 maj 2006.

Även regeringens proposition 2005/06:177 *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott* vilandeförklarades på samma sätt.



Sedan lagförslagen vilat under den föreskrivna tiden lade utskottet i enlighet med 4 kap. 9 § fjärde stycket riksdagsordningen fram ett nytt betänkande i ärendena. Dessutom behandlade utskottet i detta betänkande regeringens proposition 2006/07:133 *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.* (mer om justitieutskottets betänkande i avsnitt 3.2.11).

Det kan i detta sammanhang även noteras att Integritetsskyddskommittén den 29 mars 2007 överlämnade sitt delbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys* (SOU 2007:22). Delbetänkandet överlämnades således kort tid före det att justitieutskottet lade fram sitt betänkande. I Integritetsskyddskommitténs delbetänkande redogörs för bl.a. de i riksdagen vilande regeringsförslagen om hemlig rumsavlyssning och om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Kommittén uttalar i sammanfattningen att man inte i sak tar ställning vare sig för eller emot förslagen men säger samtidigt att man riktar kritik mot det sätt varpå förslagen har tagits fram och presenterats (SOU 2007:22 s. 28). Detta gällde särskilt beskrivningen av förslagens integritetsskadliga effekter, som kommittén fann vara otillräcklig, samt tillämpningen av proportionalitetsprincipen. En kort sammanfattning av vad kommittén anförde i denna del rörande hemlig rumsavlyssning och användande av tvångsmedel i preventivt syfte lämnas i avsnitt 3.2.10 resp. avsnitt 3.5.2.

### **3.2.9 Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. (SOU 2006:98)**

#### *Inledning*

Som tidigare nämnts beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att överväga bl.a. hur och i vilken utsträckning brottsmisstänkta personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel ska underrättas om detta i efterhand. Utredningen antog namnet Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel (i det följande benämnt utredningen). I november 2006 överlämnade utredningen betänkandet *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.* (SOU 2006:98). I betänkandet föreslog utredningen att det skulle införas en särskild skyldighet att underrätta enskilda personer som påtagligt berörts av verkställighet

av hemliga tvångsmedel. En förutsättning för att underrättelseskyldigheten skulle vara effektiv var enligt utredningen att det inrättades ett organ med uppgift att utöva tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel och andra särskilda arbetsmetoder inom den brottsbekämpande verksamheten. Utredningen föreslog därför att det skulle inrättas ett oberoende organ med en stark parlamentarisk anknytning benämnt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I betänkandet berördes även frågan om det fanns något behov av att göra några förändringar beträffande systemet med offentliga ombud. I det följande lämnas en kort redogörelse för vad utredningen anförde i betänkandet rörande underrättelseskyldigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och systemet med offentliga ombud.

### *Underrättelseskyldigheten*

Utredningen föreslog alltså att det skulle införas en särskild skyldighet att underrätta enskilda personer som på ett påtagligt berörts av verkställighet av hemliga tvångsmedel. I denna del innebar förslaget följande.

Brottsmisstänkta personer mot vilka ett hemligt tvångsmedel har använts ska omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten. Brottsmisstänkta som åtalas för brottet omfattas däremot inte av underrättelseskyldigheten eftersom de som åtalas redan har en vidsträckt rätt till s.k. partsinsyn i allt utredningsmaterial, inbegripet all användning av hemliga tvångsmedel.

Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska även innehavaren av den avlyssnade eller övervakade teledressen, om denne är någon annan än den misstänkte, underrättas om åtgärden. Beträffande hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska den person som innehar den plats mot vilken övervakningen eller avlyssningen har använts underrättas om åtgärden. Undantag ska dock gälla för platser till vilka allmänheten har tillträde.

En underrättelse ska ange vilket hemligt tvångsmedel som har använts samt innehålla uppgift om vilken teledress eller plats som avlyssningen eller övervakningen har avsett och vilken tid som tvångsmedlet omfattade den som underrättelsen avser. Har den underrättade varit misstänkt för brott, och har det legat till grund för avlyssningen eller övervakningen, ska han eller hon även upplysas om vad brottsmisstanken avsett.

En särskild underrättelse ska som huvudregel lämnas så snart det kan ske utan skada för den brottsutredning i vilken tvångsmedlet har använts, dock senast inom en månad från det att förundersökningen avslutades.

Om det gäller sekretess för en uppgift i en underrättelse ska denna skjutas upp till dess sekretessen inte längre gör sig gällande. Sekretess kan gälla för att brottsbekämpningen inte ska saboteras men sekretess kan även angå enskildas förhållanden.

Kan en underrättelse på grund av sekretess inte lämnas till den enskilde inom ett år från det att förundersökningen avslutats ska den underlåtas. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska då underrättas om underlåtelser.

Den särskilda underrättelseskyldigheten ska inte omfatta Säkerhetspolisens verksamhetsområde såvitt gäller utredningar om allmänfarliga brott, brott mot rikets inre och yttre säkerhet samt terroristbrott. Även på detta område ska dock Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden löpande granska att användningen av hemliga tvångsmedel går rätt till.

Varje person ska ha rätt att begära att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kontrollerar om han eller hon har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel i strid med gällande författningar. Nämnden ska efter en kontroll avge yttrande till den enskilde i frågan om det har förkommit användning av hemliga tvångsmedel som det enligt gällande regler finns möjlighet att upplysa om.

Skulle nämnden finna att det kan misstänkas att en tjänsteman gjort sig skyldig till ett brott, ska nämnden anmäla detta till åklagare. Skulle Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden finna att det vid myndighetsutövning har förekommit sådant fel eller försumelse som kan grunda skadeståndsansvar för staten, ska nämnden anmäla det till Justitiekanslern.

#### *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*

Utredningen fann som tidigare nämnts att en särskild skyldighet att underrätta enskilda om användning av hemliga tvångsmedel förutsatte att det inrättades ett oberoende organ med uppgift att granska den verksamhet där det förekommer användning av hemliga tvångsmedel. Vidare menade utredningen att det behövdes ett oberoende organ för att kontrollera tvångsmedelsanvändningen i de fall där undantag i underrättelseskyldigheten gäller.

Enligt utredningen skulle rättssäkerheten för enskilda stärkas väsentligt om det också i Sverige införs en efterhandkontroll av användandet av hemliga tvångsmedel som kompletterar den kontroll i förhand som idag utövas av domstolarna. Detta har stor betydelse för hur Sverige lever upp till Europakonventionens krav på effektiva nationella rättsmedel menade utredningen.

Utredningen uttalade att det var viktigt att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden hade en stark parlamentarisk anknytning. Skälet för detta var enligt utredningen bl.a. att tillsynen syftade till att upprätthålla det allmänna förtroendet för den aktuella verksamheten, något som på grund av stark sekretess inte kan åstadkommas med en allmän insyn i verksamheten.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle enligt utredningens förslag inrättas under regeringen och ha högst tio ledamöter. Nämndens ordförande och vice ordförande skulle vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan liknande juridisk erfarenhet. De övriga ledamöterna skulle utses bland sådana personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Enligt utredningens förslag skulle nämnden ha ett tillsynsområde som är både verksamhetsneutralt och neutralt med avseende på tvångsmedlen. På så sätt kan kontrollen inte kringgås genom att låta någon annan myndighet vidta åtgärden påpekade utredningen. Dessutom, anfördes det i betänkandet, följer den fördelen att tillsynen kommer att omfatta de eventuella nya eller till sitt tillämpningsområde utökade hemliga tvångsmedel som kan komma att införas i framtiden inom brottskämpningen och säkerhets- och underrättelseverksamheten i övrigt, något som kan bli aktuellt särskilt i fråga om nya former av avlyssning och övervakning av data- och telekommunikationer.

I övrigt anförde utredningen bl.a. följande om nämnden.

Nämndens löpande tillsyn ska utföras genom inspektioner och andra undersökningar.

Därtill ska nämnden handlägga särskilda kontrollärenden på begäran av enskilda. Vem som helst ska ha rätt att begära att nämnden företar en kontroll av användning av hemliga tvångsmedel mot denne. Ett särskilt kontrollärende ska även kunna omfatta Säkerhetspolisens registrering av personuppgifter.

Nämnden ska ha full rätt till insyn i den aktuella verksamhetens diariéer, register och arkiv och rätt att inspektera verksamheten. Insynsrätten för nämnden ska motsvaras av en uppgiftsskyldighet för de berörda myndigheterna. En uppgiftsskyldighet ska gälla även

för andra offentliga myndigheter och organ som kan beröras. Sekretess ska således inte hindra nämndens tillsyn.

Nämnden ska kunna uttala sig om förhållanden som den granskat inom ramen för tillsynsuppgiften. Den ska även till den myndighet som tillsynen avser kunna uttala sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten. I årliga rapporter eller på annat sätt ska nämnden också till regeringen kunna uttala sin uppfattning om behov av författningsändringar och andra åtgärder.

Skulle nämnden påträffa förhållanden som kan utgöra brott eller som bör beivras på något annat sätt åligger det nämnden att anmäla detta till åklagare eller annan myndighet. Om nämnden finner felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot den enskilde, ska nämnden anmäla det och överlämna sin utredning i saken till Justitiekanslern.

### *Systemet med offentliga ombud*

Enligt utredningen fanns det inte skäl att föreslå några förändringar beträffande vilka personer som kan föreslås och förordnas som offentliga ombud. Utredningen menade vidare att det inte heller fanns anledning att vidta några åtgärder för att öka tillgången på personer som kan förordnas som offentliga ombud. Enligt utredningens bedömning kunde tillräckligt många nya personer komma att nomineras och utses som offentliga ombud för att ersätta sådana som entledigas. Utredningen ansåg sammanfattningsvis att systemet med offentliga ombud fungerade väl och fann därför inte anledning att föreslå några förändringar.

### *Avslutning*

Utredningens förslag behandlades därefter i regeringens proposition 2006/07:133 *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.* De förslag som regeringen lade fram i propositionen överensstämde i allt väsentligt med utredningens förslag.

### 3.2.10 Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22)

#### *Inledning*

Regeringen bemyndigade den 7 april 2004 chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté (Ju 2004:05) med högst elva ledamöter med uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten samt överväga dels om 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen bör ändras, dels om det vid sidan av befintlig lagstiftning behövs generell tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten.

Kommittén antog namnet Integritetsskyddskommittén. Den 29 mars 2007 överlämnade kommittén delbetänkandet *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys* (SOU 2007:22). I kapitel nio i delbetänkandet behandlar kommittén bl.a. rättssäkerhets- och integritetsskyddsaspekter när det gäller straffprocessuella tvångsmedel och i ett särskilt avsnitt tas det då vilandeförklarade lagstiftningsärendet om hemlig rumsavlyssning upp.

I delbetänkandet uttalas att de synpunkter som kommittén framför tar sikte på dels själva lagstiftningsprocessen, dels kontrollen av tvångsmedlens användning (SOU 2007:22, del 1 s. 170). Kommittén understryker samtidigt att de synpunkter som framförs inte innebär att kommittén i något fall tar ställning till huruvida ett visst tvångsmedel är godtagbart från integritetsskyddssynpunkt eller inte.

I det följande ges en kort sammanfattning av vad kommittén anförde beträffande regeringens lagförslag om hemlig rumsavlyssning men även något om vad kommittén anförde rörande 2004 års reform som bl.a. innebar att ett system med offentliga ombud och att en straffvärdeventil infördes i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Något om vad kommittén uttalade om den parlamentariska kontrollen av de hemliga tvångsmedlen tas också upp helt kort.

När det gäller vad kommittén anförde rörande förslaget om en ny lag för att tillåta användning av hemliga tvångsmedel i brottsförebyggande syfte, som vid tillfället var vilandeförklarat, hänvisas till avsnitt 3.5.2.

*Lagförslaget om hemlig rumsavlyssning*

Integritetsskyddskommittén konstaterade inledningsvis att det förslag till en ny lag om hemlig rumsavlyssning, som vid tillfället vilade i riksdagen, tillåter en användning av tvångsmedel som är synnerligen integritetskänslig. Kommittén hänvisade i detta sammanhang till de kritiska synpunkter som Lagrådet hade framfört både i samband med 2000 års lagrådsremiss och vid beredningen av det nu aktuella lagförslaget. Kommittén anförde därefter följande (SOU 2007:22, del 1 s. 183 f.).

När det gäller Säkerhetspolisens verksamhet är det allmänt känt att terrorism har utvecklats till ett stort problem som också drabbat vårt lands närområden. Beträffande Säkerhetspolisens verksamhet i övrigt vad avser kontrapionage och författningsskyddande verksamhet kan propositionen knappast anses ge belägg för att behovet av buggning har ökat under senare år. De exempel som lämnades visar också på svårigheten att göra den gränsdragning som fordras mellan användning av buggning för utredning av ett begånget brott och som spaningshjälpmedel, vilket inte skall vara tillåtet. I fråga om den öppna polisens verksamhet gavs en viss redovisning av behovet av buggning för att utreda en ökande organiserad och systemhotande brottslighet. En mer utförlig redovisning av sådan brottslighets utveckling lämnades i departementspromemorian Ds 2005:21. Någon redovisning av behovet för utredning av de övriga brottstyper där buggning skall vara tillåten lämnades inte alls. Regeringen anförde därvid endast att buggning borde kunna användas vid förundersökning även angående andra särskilt grova brott i de enstaka fall då utredningen inte kunde föras framåt på annat sätt.

Beträffande frågan om buggning kan anses vara en effektiv metod i samband med utredning av brott hänvisade regeringen till samtal som man har haft med företrädare för polismyndigheter i vissa länder samt till undersökningar som gjorts i Tyskland och Finland. Undersökningen i Finland omfattade inte avlyssning av bostäder. Enligt dessa undersökningar synes buggning i de båda länderna ha varit en mindre effektiv metod än vad hemlig teleavlyssning är i Sverige. Det torde kunna sättas i fråga om den lämnade redovisningen utgör ett tillräckligt underlag för att bedöma buggningens effektivitet i samband med brottsutredning i vårt land och med de möjligheter till annan tvångsmedelsanvändning som finns här. Någon närmare analys av vilka konsekvenser användningen av buggning kan få för integritetsskyddet redovisades inte i propositionen. Regeringen konstaterade endast att behovet av buggning och dess effektivitet i den brottsutredande verksamheten väger så tungt och innebär sådana vinster för det allmänna att en inskränkning i rättigheterna enligt 2 kap. 6 § RF och artikel 8 i Europakonventionen är godtagbar.

Integritetsskyddskommittén ansåg sammanfattningsvis att den behovsredovisning som fanns tillgänglig i lagstiftningsärendet bara delvis täckte det föreslagna tillämpningsområdet. Kommittén menade vidare att någon närmare analys av konsekvenserna för integritetsskyddet inte hade lämnats. Enligt kommitténs uppfattning kunde det därför finnas skäl att komplettera underlaget för att det skulle vara möjligt att göra en sådan proportionalitetsbedömning som enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen utgör en förutsättning för rättighetsbegränsade lagstiftning (SOU 2007:22, del 1 s. 184).

#### *2004 års reform*

Enligt Integritetsskyddskommittén medförde den lagstiftning som trädde i kraft den 1 oktober 2004 och som bl.a. innebar att en straffvärdeventil infördes för ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning att krav som ansetts grundläggande vid användning av hemliga tvångsmedel frångicks. Kommittén menade vidare att denna lagstiftning genomfördes utan att nya och eller tidigare okända omständigheter åberopades för den utvidgade tvångsmedelsanvändningen och utan att konsekvenserna för den enskildes integritet analyserades tillräckligt (SOU 2007:22, del 1 s. 155).

Beträffande straffvärdeventilen uttalade kommittén bl.a. att "[n]ågot nytt eller tidigare oförutsebart motiv för en mer liberal tvångsmedelsanvändning var det knappast fråga om, däremot om en annan värdering av balansen mellan brottsbekämpning och integritet. Skälen för denna nya värdering redovisas emellertid inte annat än i ytterst allmänna och svepande ordalag. De djupare övervägandena som legat till grund för rubbandet av balansen mellan dessa båda intressen kan den utomstående betraktaren endast gissa sig till" (SOU 2007:22, del 1 s. 177).

Beträffande systemet med offentliga ombud ansåg kommittén att det var en brist att varken regeringskansliet eller Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel hade inhämtat faktiska uppgifter om i vilken utsträckning de offentliga ombuden har överklagat besluten om användning av tvångsmedel. Kommittén påpekade vidare att det inte heller fanns någon faktisk uppgift om i vilken utsträckning ärenden har ansetts så brådskande att något ombud inte har förordnats. Sammanfattningsvis ansåg kommittén



att systemet med offentliga ombud borde följas upp på ett mer gediget sätt än vad som skett hittills (SOU 2007:22, del 1 s. 188)

### *Den parlamentariska kontrollen*

Integritetsskyddskommittén uttalade inledningsvis att den parlamentariska kontrollen av de hemliga tvångsmedlen, som baseras på regeringens årliga skrivelse till riksdagen om hur reglerna om de hemliga tvångsmedlen har tillämpats, bör ses i ljuset av bland annat de uttalanden som Europadomstolens har gjort om att det måste finnas en effektiv kontroll av att tvångsmedelssystemet inte missbrukas (SOU 2007:22, del 1 s. 184).

Kommittén tog i detta sammanhang upp frågan hur redovisningen för den parlamentariska kontrollen kan förbättras. Därvid noterade kommittén att denna fråga på senare tid framför allt har gällt redovisningen av andelen fall där tvångsmedlet ”har haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte” och påpekade att redovisningen i denna del ansetts svårbedömd. Kommittén framhöll också att någon närmare uppmärksamhet däremot inte synes ha ägnats frågan om hur hög denna andel bör vara för att respektive tvångsmedelsanvändning ska kunna anses fungera effektivt. En tänkbar förklaring till att denna fråga inte uppmärksammas skulle enligt kommittén kunna vara att det inte ansetts lönt att närmare fundera över frågan så länge som själva bedömningsunderlaget är svårtydligt.

Kommittén pekade på att det i regeringens årliga skrivelser till riksdagen framgick att andelen tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel som ”har haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte” för det mesta har understigit 50 procent av antalet meddelade tillstånd. Detta skulle kunna uppfattas som att som att tvångsmedelsanvändningen inte är särskilt effektiv. Kommittén menade dock att det fanns anledning att fråga sig vad den förväntade effektiviteten egentligen är och vad som allmänt sett är en rimlig grad av effektivitet. Nyckelord i sammanhanget torde enligt kommittén vara kravet på att tvångsmedlet ska vara av ”synnerlig vikt” för utredningen.

Efter att kommittén närmare analyserat uttrycket ”synnerlig vikt” konstaterades att det inte fanns någon säker uppfattning om vad den förväntade effektiviteten – i relation till uttrycket ”synnerlig vikt” – av tvångsmedelsanvändning är eller bör vara. Därmed

inskränks, menade kommittén, den parlamentariska kontrollen över tvångsmedlens effektivitet till enbart jämförelser mellan andelen resultatrika tvångsmedelsanvändningar från ett år till ett annat. Detta förhållande är knappast tillfredsställande från integritetsskyddssynpunkt ansåg kommittén.

Kommittén menade vidare att regeringens årliga redovisning till riksdagen inte var tillräckligt utförlig för att uppgifterna om den hemliga tvångsmedelsanvändningen skulle kunna bedömas på ett adekvat sätt. Sammanfattningsvis ansåg kommittén att det kunde ifrågasättas om den parlamentariska kontrollen över användningen av de hemliga tvångsmedlen bedrivs effektivt.

### 3.2.11 Justitieutskottets betänkande Vilande förslag om hemlig rumsavlyssning m.m. (2007/08:JuU3)

Efter det att Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel samt Integritetsskyddskommittén hade lämnat sina betänkanden återupptog Justitieutskottet sin behandling av det vilande förslaget om hemlig rumsavlyssning. I detta sammanhang beaktade utskottet även regeringens proposition proposition 2006/07:133 *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*

Utskottet förklarade bl.a. i sitt betänkande att man tillstyrkte det vilande förslaget om hemlig rumsavlyssning med de ändringar som föreslagits för att öka rättssäkerheten ytterligare, såsom att det skulle införas bestämmelser om att de personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel ska underrättas om detta samt att det skulle inrättas en ny myndighet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som i syfte att utöva tillsyn över bl.a. brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel.

Vidare förslog utskottet att förbudet mot att avlyssna medieredaktioner i lagen om hemlig rumsavlyssning gjordes absolut, dvs. utan några undantag. Utskottet förklarade att man var medveten om den risk som hade beskrivits i propositionen, nämligen att det inte kunde uteslutas att grovt kriminella i vissa fall anpassar sin verksamhet så att de använder skyddet för vissa platser för att begå mycket allvarliga brott. Utskottet ansåg dock att intresset av att värna meddelarskyddet hade en sådan särart och tyngd att det inte under några förhållanden borde vara möjligt att använda hemlig rumsavlyssning på medieredaktioner.

Utskottet uttalade härvid att man utgick från att denna begränsning av förslaget skulle bli föremål för särskild uppmärksamhet i samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning utvärderades.

Riksdagen antog därefter lagförslaget om hemlig rumsavlyssning med den ändring som utskottet föreslagit och de tillägg som föreslagits i propositionen för att ytterligare stärka rättssäkerhetsgarantierna.

### **3.3 Närmare om utformningen av lagen om hemlig rumsavlyssning**

#### **3.3.1 Innebörden av hemlig rumsavlyssning**

Med hemlig rumsavlyssning avses enligt 1 § att tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, som allmänheten inte har tillträde till avlyssnas eller tas upp med tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud och att detta sker i hemlighet.

Utformningen av bestämmelsen knyter nära an till bestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning kommer att utgöra ett undantag från denna straffbestämmelse. Regeringen uttalade i propositionen att man ansåg att det var lämpligt att vid utformningen anknyta till de vedertagna begrepp som upptagits i denna straffbestämmelse (prop. 2005/06:178 s. 48).

Hemlig rumsavlyssning kan ske såväl i slutna utrymmen som utomhus. Med ”tal i enrum” avses t.ex. diktamen. För att avlyssning eller upptagning av samtal ska utgöra hemlig rumsavlyssning fordras att det är fråga om ”samtal mellan andra”. Det medför bl.a. att om någon utan samtycke spelar in samtal som han eller hon själv deltar i, kan det förfarandet inte utgöra hemlig rumsavlyssning, även om denne spelar in samtalet i hemlighet. Om en polisman bär på sig och i hemlighet använder en dold mikrofon vid ett samtal med annan person utgör åtgärden således inte hemlig rumsavlyssning i paragrafens mening (prop. 2005/06:178 s. 97 f.).

Hemlig rumsavlyssning är begränsad till att avse avlyssning som sker med hjälp av tekniskt hjälpmedel. Avlyssning som sker på utan något tekniskt hjälpmedel omfattas däremot inte av lagens tillämpningsområde.

### 3.3.2 Förutsättningar för att hemlig rumsavlyssning ska få användas

#### *Brott som omfattas av lagen*

I 2 § regleras vilka brott som omfattas av lagen. Av bestämmelsen följer att hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning avseende brott som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år. Exempel på sådana brott är mord, dråp, vissa fall av människorov, grov våldtäkt, grovt rån, grov mordbrand och terroristbrott.

Bestämmelsen innehåller dessutom en straffvärdeventil som gör det möjligt att använda hemlig rumsavlyssning vid vissa andra brott som räknas upp i paragrafen om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år. Regeringen betonade i propositionen att straffvärdeventilen bör tillämpas restriktivt med hänsyn till att det är fråga om användning av ett särskilt ingripande tvångsmedel (prop. 2005/06:178 s. 99). De brott som räknas upp i paragrafen är:

- människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,
- våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,
- grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,
- våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,
- grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,
- grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,
- grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,
- grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,
- grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § fjärde stycket brottsbalken,
- grovt övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § andra stycket brottsbalken,

- grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), och
- grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Uppräkningen i bestämmelsen är uttömmande. Hemlig rumsavlyssning får också användas vid försök, förberedelse eller stämpling till brott som har ett straffminimum på fyra års fängelse eller något av det uppräknade brotten, om sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år. Beträffande de osjälvständiga brottsformerna framhöll regeringen det var angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna på ett tidigt stadium hade möjlighet att ingripa mot allvarlig brottslighet (prop. 2005/06:178 s. 55). Vid Lagrådets behandling av förslaget till hemlig rumsavlyssning klargjordes att det var regeringens uppfattning att det är det osjälvständiga brottets straffvärde (och inte straffvärdet för det fullbordade brottet) som ska ligga till grund för bedömningen (prop. 2005/06:178 s. 199).

Vid remissbehandlingen uppmärksammades att vid förberedelse och stämpling till brott får, enligt 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken, högre straff än fängelse i två år bestämmas endast om fängelse i åtta år eller däröver är kan följa på det fullbordade brottet. Detta torde innebära att det endast i undantagsfall skulle bli möjligt att använda sig av hemlig rumsavlyssning vid förberedelse eller stämpling till brott. Regeringen ansåg dock inte att det fanns tillräckligt starka skäl att utvidga tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning ytterligare (prop. 2005/06:178: s. 55).

Av regleringen i 2 § följer att hemlig rumsavlyssning endast får användas i förundersökning om ett visst brott. Hemlig rumsavlyssning får alltså inte användas i syfte att förhindra att brott begås eller som en polisiär spaningsmetod utan endast för att utreda brott.

*Misstankegraden och kravet på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt samt proportionalitetsprincipen*

Enligt 3 § krävs skälig misstanke för att hemlig rumsavlyssning ska kunna användas. I samma bestämmelse föreskrivs vidare att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen och att skälen för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som den

innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse för att hemlig rumsavlyssning ska få användas.

I propositionen (prop. 2005/06:178 s. 57) hänvisade regeringen till vad som anförts i tidigare lagstiftningsarbete (prop. 1988/89:124 s. 44 f.) rörande begreppet ”synnerlig vikt för utredningen” och menade att vad som därvid anförts alltjämt torde äga giltighet och citerade följande avsnitt.

Uttrycket synnerlig vikt för utredningen behöver inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har telefonavlyssning en indirekt verkan: den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förhåvanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder. En annan, främst i fall enligt 1952 års lag förekommande verkan är att avlyssningen kan föra en på olika sätt uppkommen misstanke till nollläget, dvs. rentvå den misstänkte.

Synnerlig vikt för utredningen inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen ensam eller i förening med andra åtgärder verkligen kan få effekt. I och för sig behöver något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från teleavlyssning. Kan personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativen skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock vara att i första hand pröva andra metoder.

Även i lagrådsremissen *Hemlig avlyssning m.m.* föreslog regeringen att rekvisitet ”synnerlig vikt för utredningen” skulle användas i bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning. I sitt yttrande över remissen kritiserade Lagrådet valet av detta rekvisit. Lagrådet ansåg att det borde ställas högre krav på detta tvångsmedels betydelse för en brottsutredning än vid de andra tvångsmedlen, eftersom hemlig rumsavlyssning innebär ett mera långtgående integritetsintrång än andra hemliga tvångsmedel. Lagrådet såg också problem i att

använda samma rekvisit för hemlig rumsavlyssning som för andra, mindre ingripande, hemliga tvångsmedel.

Regeringen uttalade emellertid i propositionen att man ansåg det naturligt att ha samma kriterium för användningen av hemlig rumsavlyssning som för andra hemliga tvångsmedel. Regeringen såg inte heller att detta kriterium skulle kunna ge upphov till sådana problem som Lagrådet befarade vid behandlingen av den tidigare lagrådsremissen (prop. 2005/06:178 s. 58).

Att proportionalitetsprincipen gäller vid hemlig rumsavlyssning framgår uttryckligen av 3 §. I bestämmelsen det föreskrivs att åtgärden endast får tillgripas som skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Tvångsåtgärden ska alltså i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Bestämmelsen innebär en skyldighet för rätten att, såsom vid prövningen av frågor om andra tvångsmedel, alltid beakta proportionalitetsprincipen när den prövar en begäran om hemlig rumsavlyssning. Den får betydelse också för hur ett tillstånd ska utformas och vilka villkor som ska förenas med det. Den får särskild betydelse vid rättens prövning i fråga om den plats som begärs avlyssnad och vilket slags intrång som är nödvändigt för att genomföra åtgärden. Det kan föranleda rätten att i ett och samma ärende om hemlig rumsavlyssning avslå en ansökan om att avlyssna en bostad men ge tillstånd till att avlyssna ett möte mellan samma personer utomhus eller på en restaurang. Ett annat exempel kan vara att ett tillstånd till rumsavlyssning av en bostad förenas med ett särskilt villkor om att endast ett visst på förhand känt möte i bostaden får avlyssnas. Principen gäller under hela verkställigheten och ska alltså, även sedan tillstånd getts, beaktas självant av polis och åklagare. Man kan alltså tänka sig en situation när integritetsintrånget under verkställigheten blir så stort att rumsavlyssningen måste avbrytas, trots att åtgärden fortfarande skulle ha betydelse för utredningen (prop. 2005/06:178 s. 100 f).

Inom ramen för proportionalitetsbedömningen får vidare vägas in tidsaspekter, i vilken utsträckning den kan komma att drabba annan än den misstänkte, kumulativa effekter som samtidig användning av flera olika hemliga tvångsmedel innebär m.m.

### 3.3.3 Platsen för avlyssning

#### *Sambandet mellan den misstänkte och platsen där avlyssning ska ske*

Enligt 4 § första stycket får hemlig rumsavlyssning endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Vidare föreskrivs att om åtgärden avser någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes bostad, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

I propositionen uttalas att den omständigheten att det ska finnas särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen ska förstås så att det inte bara ska vara fråga om ett allmänt antagande om att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen utan det ska finnas någon faktisk omständighet som med viss styrka talar för att den misstänkte verkligen kommer att uppehålla sig på platsen i vart fall någon gång under tillståndstiden (prop. 2005/06:178 s. 101).

Det strängare krav som uppställs när det är fråga om en bostad där någon annan än den misstänkte har sin stadigvarande bostad, nämligen att det ska föreligga synnerliga skäl, innebär ett krav på att det med fog kan förväntas att den misstänkte kommer att uppehålla sig där under den tid som tillståndet avser.

I propositionen nämns som exempel på när rekvisitet kan anses uppfyllt att det genom yttre spaning framkommit omständigheter som entydigt pekar på att den misstänkte, som annars har ett kringflackande liv och är svår att nå, varje vecka en viss tidpunkt besöker en bekant (prop. 2005/06:178 s. 101 f.). I detta sammanhang framhålls också att rätten mot bakgrund av proportionalitetsprincipen kan meddela särskilda villkor om att rumsavlyssning får ske endast under den tid den misstänkte uppehåller sig på platsen för avlyssningen.

Kravet på att det ska vara en stadigvarande bostad medför att det inte finns ett lika starkt skydd mot avlyssning av tillfälliga bostäder, såsom hotellrum eller andra tillfälliga sovarrangemang i t.ex. möteslokaler. Härvid är det tillräckligt att det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.



*Förbud mot att avlyssna vissa platser*

I 4 § andra stycket föreskrivs att hemlig rumsavlyssning inte får avse en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet för vilken tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, dvs. massmediaredaktioner och liknande lokaler.

I bestämmelsen förbjuds också avlyssning av en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Enligt bestämmelsen får avlyssning inte heller förekomma på en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas av präster inom trossamfund eller av dem, som har motsvarande ställning inom ett sådant samfund, för bikt eller enskild själavård.

**3.3.4 Förbud mot att avlyssna vissa samtal**

Av 5 § följer att hemlig rumsavlyssning inte får avse samtal eller annat tal där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt framkommit. Om det under rumsavlyssningen framgår att det är fråga om ett sådant samtal eller sådant tal, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.

Det föreskrivs också i bestämmelsen att en upptagning eller uppteckning som innehåller samtal eller tal som inte får omfattas av hemlig rumsavlyssning ska i dessa delar omedelbart förstöras.

Det kan dock observeras att undantaget från vittnesplikten i 36 kap. 5 § rättegångsbalken inte är absolut för alla yrkeskategorier utan bara för vissa. I 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken stadgas att för samtliga utom försvarare i mål angående brott är skyldiga att vittna angående vissa allvarliga brott som anges i 14 kap. 2 § femte och sjätte styckena sekretesslagen. Samtal som rör sådana brott kan alltså avlyssnas under vissa förutsättningar.

Ett samtal mellan den misstänkte och hans försvarare får således aldrig avlyssnas. Ett absolut förbud mot avlyssning gäller även för

samtal mellan den misstänkte och hans präst eller motsvarande person i ett trossamfund.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser på motsvarande sätt som nyss nämnts. Tystnadsplikten innebär att den som är verksam inom medieföretag, t.ex. ett förlag eller en nyhetsbyrå, inte får röja vem som är författare eller utgivare av periodisk skrift eller har lämnat meddelande som omfattas av meddelarfriheten etc. Tystnadsplikten är således inte absolut. Den gäller t.ex. inte om det är fråga om vissa mycket allvarliga brott, såsom högförräderi och spioneri.

### 3.3.5 Domstolsprövning

I 7 § stadgas att frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av rätten efter ansökan av åklagare. I bestämmelsen säges vidare att det vid handläggningen gäller vad som föreskrivs i 27 kap. 26 och 27 §§, 28 § första och tredje styckena samt 29 och 30 §§ rättegångsbalken.

Någon möjlighet för åklagare att fatta interimistiska beslut finns inte. Av hänvisningarna till bestämmelserna i rättegångsbalken framgår att ett offentlig ombud *ska* närvara vid handläggningen. Till skillnad från vad som gäller vid handläggningen av framställningar om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning finns det alltså inte någon möjlighet för rätten att i brådskande fall hålla sammanträde och fatta beslut hemlig rumsavlyssning utan att ett offentligt ombud har varit närvarande.

### 3.3.6 Beslutet och tillståndstiden

Ett beslut att tillåta hemlig rumsavlyssning ska enligt 8 § första stycket innehålla uppgifter om vem som är skäligen misstänkt för brottet samt den plats tillståndet gäller. Om tillståndet är förenat med ett särskilt tillstånd enligt 6 § att få tillträde till platsen för att installera tekniska hjälpmedel, ska det anges särskilt i beslutet.

I andra stycket föreskrivs att det i beslutet ska anges under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Enligt bestämmelsen ska rätten också i övrigt föreskriva villkor för

att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.

Det kan hända att verkställigheten av rumsavlyssningen inte kan påbörjas inom tillståndstiden. Finns det fortfarande förutsättningar för hemlig rumsavlyssning, bör tillståndstiden i så fall kunna förlängas efter ansökan av åklagaren (prop. 2005/06:178 s. 106). Regeringen uttalade samtidigt i propositionen att det i tidigare lagstiftningsärenden har uttalats att domstolens bedömning bör bli striktare ju längre tid som förflyter utan att förundersökningen förts framåt (se t.ex. prop. 1995/96:85 s. 40). Detta bör gälla även i fråga om hemlig rumsavlyssning. Det finns givetvis inget som hindrar att rätten beviljar förlängning även om rumsavlyssning har påbörjats och pågår tillade dock regeringen.

Enligt vad regeringen bedömde torde villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks ofta bli nödvändiga för att tillstånd ska kunna ges. Exempel på sådana villkor kan vara att, när det är fråga om att avlyssna annan bostad än den misstänktes bostad, rumsavlyssning endast får ske när det står klart att den misstänkte uppehåller sig där. Ett annat exempel som gavs i propositionen var att polisen såg behov av att avlyssna ett möte som ska äga rum på en viss plats och en viss tid. Enligt regeringens uppfattning bör beslutet då lämpligen begränsas till att rumsavlyssning fick avse endast det mötet (prop. 2005/06:178 s. 106).

### 3.3.7 Överskottsinformation

Hur överskottsinformation som härrör från hemlig rumsavlyssning får användas regleras i 12 §. Av bestämmelsen följer att för att få använda överskottsinformationen för utredning av något annat brott än det för vilket tvångsmedlet har beviljats krävs att brottet är av sådant slag att det i sig hade kunnat medföra användning av hemlig rumsavlyssning. I ett sådant fall får informationen läggas till grund för ett beslut om att inleda förundersökning eller berika en redan pågående förundersökning om brottet. Är brottet däremot inte av så allvarligt slag ska överskottsinformationen förstöras (prop. 2005/06:178 s. 108).

Om det däremot har kommit fram uppgifter om ett förestående brott, får uppgifterna enligt bestämmelsen användas för att förhindra brottet. I propositionen uttalas att intresset av att förhindra brott framstår som ännu starkare än intresset av att utreda och lag-

föra redan begångna brott och får generellt anses väga tyngre än de integritetsintressen som annars talar mot användning av överskottsinformation (prop. 2005/06:178 s. 87).

### 3.3.8 Underrättelseskyldighet

Den som är eller har varit misstänkt för brott ska enligt 15 § underrättas om sådan hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. Om avlyssningen har avsett en plats som innehas av någon annan än den misstänkte, ska även innehavaren underrättas. Av bestämmelsen följer vidare att samma regler som gäller för andra hemliga tvångsmedel också gäller för hemlig rumsavlyssning i fråga om sådan underrättelse, tidpunkten för underrättelsen och undantag från underrättelseskyldigheten. Det hänvisas därvid till reglerna i 27 kap. 31 § andra och tredje styckena, 32 och 33 §§ rättegångsbalken. Underrättelsen ska även innehålla uppgift om platsen för åtgärden.

Enligt 27 kap. 31 § andra stycket rättegångsbalken ska underrättelsen lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats.

Någon underrättelse behöver dock inte lämnas till den som i samband med en slutdelgivningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken eller på annat sätt har fått kännedom om saken. Inte heller behöver en underrättelse lämnas, om det den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse. Någon underrättelse behöver inte heller lämnas till en innehavare av den avlyssnade platsen om allmänheten har tillträde till platsen.

Hänvisningen till 27 kap. 33 § rättegångsbalken innebär att underrättelseskyldigheten kan skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller för uppgifterna. Av bestämmelsen följer vidare att om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades så får underrättelsen underlåtas.

Den särskilda underrättelseskyldigheten omfattar inte Säkerhetspolisens verksamhetsområde såvitt gäller utredningar om allmänfarliga brott, brott mot rikets inre och yttre säkerhet samt terroristbrott.

I de fall där åklagaren inte kan att underrätta berörd person om tvångsmedelsanvändningen ska åklagaren i stället underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om detta.

### 3.4 Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2008 och gäller till och med den 31 december 2010 (se bilaga 3).

Lagen möjliggör för de brottsbekämpande myndigheterna att under vissa förutsättningar använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Domstol prövar på ansökan av åklagare om tillstånd till sådan tvångsmedelsanvändning ska beviljas. För att myndigheterna ska beviljas tillstånd krävs att det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslighet som innefattar något av de brott som anges i 1 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. De angivna brotten är sådana som Säkerhetspolisen enligt gällande ansvars- och uppgiftsfördelning inom polisen har att bekämpa, dvs. sabotage, brott mot rikets säkerhet, terroristbrott etc., samt vissa andra mycket allvarliga brott, t.ex. mord och människorov, som den öppna polisen har att bekämpa. För att tvångsmedlen ska få användas i det senare fallet krävs därutöver att det finns särskild anledning att anta att avsikten är att förmå offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. För att tillstånd ska beviljas krävs dessutom att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet och att åtgärden är proportionerlig.

Offentliga ombud ska delta i tillståndsärendet och bevaka enskildas integritetsintressen. Tillståndstiden får inte överstiga en månad åt gången. Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemedelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Det finns även bestämmelser som reglerar i vilka fall myndigheterna får använda s.k. överskottsinformation som fås genom tvångsmedelsanvändningen.

Den som varit utsatt för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § 6 lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska enligt huvudregeln underrättas om åtgärden. Om det gäller sekretess för uppgiften ska dock en underrättelse skjutas upp till dess sekretessen inte längre gäller. I de fall någon underrättelse på grund av sek-

retess inte har kunnat lämnas inom ett år från det att ärendet avslutades får underrättelsen underlåtas. I sådana fall ska i stället Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten underrättas om åtgärden (förordningen [2007:1144] om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott). Underrättelseskyldigheten omfattar inte ärenden inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

### **3.5 Bakgrunden till lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott**

#### **3.5.1 Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21)**

##### *Inledning*

Genom beslut den 24 augusti 2004 av chefen för Justitiedepartementet uppdrog Regeringskansliet åt en sakkunnig person att biträda departementet med att göra en översyn av vissa frågor på Säkerhetspolisens område (Ju 2004:O). Den sakkunniga personen överlämnade i maj 2005 promemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet* (Ds 2005:21). Behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att förebygga eller förhindra brott hade dessförinnan varit föremål för diskussioner i olika sammanhang och även berörts av ett antal utredningar. I promemorian lämnas en översiktlig redogörelse för frågans tidigare behandling (se Ds 2005:21 s. 105 ff.).

I promemorian lämnas ett lagförslag som möjliggör att under vissa förutsättningar använda tvångsmedel i syfte att kunna förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet som hotar viktiga samhällsvärden. Den brottslighet som förslaget avser hör till Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhetsområden. För den öppna polisen tar förslaget sikte på en begränsad del av den allra mest allvarliga brottsligheten. De tvångsmedel som omfattas av förslaget är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och husrannsakan. Förslaget innebär vidare att om en husrannsakan utförs behöver underrättelse om åtgärden i vissa fall inte lämnas. Promemorian innehåller också förslag som gör det möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att ta med sig bl.a. föremål som anträffas vid en husrann-

sakan för undersökning utan att föremålen tas i beslag, och utan att den som innehade föremålen underrättas om förfarandet.

Förslaget innehåller flera rättssäkerhetsgarantier. För samtliga tvångsmedel krävs att domstol lämnar tillstånd till användning i det syfte som lagen anger. Vidare ska offentliga ombud delta i sådana domstolsärenden. Tiden för tillstånd ska enligt förslaget vara begränsad till högst en månad åt gången. Enligt förslaget ska inte interimistiska beslut vara tillåtna. Tillstånd till tvångsmedel får lämnas endast om det är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär.

Det bedömdes vidare att ett särskilt organ borde få i uppgift att övergripande följa hur lagen tillämpas. I promemorian lämnas också förslag till vissa undantagsregler från myndigheternas skyldigheter att ingripa mot och att utreda brott.

I det följande lämnas en sammanfattning av vad som anförs i promemorian rörande behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel i brottspreventivt syfte och bedömningen av åtgärdernas effektivitet samt vilka överväganden som görs beträffande vilken inverkan åtgärderna har på den personliga integriteten.

#### *Behovet av hemliga tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde*

I promemorian lämnas en utförlig redogörelse för brottslighetens utveckling och karaktär på det säkerhetspolitiska området (s. 110 ff.). Mot denna bakgrund betonas i promemorian att de civila hot och risker som Sverige och många andra stater står inför hamnat allt mer i fokus. Den ökande komplexiteten hos de civila hoten understryker enligt utredaren behovet av att kunna vidta förebyggande åtgärder på det säkerhetspolitiska området.

I promemorian framhålls att den brottslighet Säkerhetspolisen har att bekämpa äventyrar synnerligen stora mänskliga och ekonomiska värden (s. 122). Vidare anförs att brottsligheten av denna typ inte sällan bedrivs i organiserade former och dessutom många gånger är påfallande målinriktad och resursstark. I jämförelse med annan brottslighet sker brottslighet som ligger under Säkerhetspolisens ansvarsområde generellt sett också mer i det fördolda och med mer utstuderad förslagenhet.

Säkerhetspolisen viktigaste uppgift är att förebygga brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. En förutsättning för att rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel ska kunna tillämpas är att det sker under en förundersökning, dvs. för att utreda brott. Det krävs dessutom att tvångsmedlet riktar sig mot någon som skäligen kan misstänkas för ett brott av viss svårhetsgrad. Rättegångsbalkens bestämmelser tillåter däremot inte att tvångsmedel används för att förebygga eller förhindra brott, dvs. i preventivt syfte. Rättegångsbalkens bestämmelser som reglerar tvångsmedel är således mindre väl anpassad till Säkerhetspolisens huvuduppgift. Även bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag (numera lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott) förutsätter att tillämpningen av tvångsmedel sker inom ramen för en förundersökning. Det kan således konstateras de bestämmelser som anger förutsättningarna för hur dessa tvångsmedel ska få användas är utformade på ett sätt som rimmar mindre väl med Säkerhetspolisens uppdrag.

I promemorian uttalas vidare att företrädare för Säkerhetspolisen har förklarat dessa tvångsmedelsbestämmelser inte räcker till för att bedriva ett tillräckligt effektivt underrättelsearbete (s. 123). De har därvid understrukt att en central uppgift för Säkerhetspolisen är att utröna om det pågår verksamheter som kan komma att utvecklas till att bli säkerhetshotande. Detta arbete startar i ett skede långt innan man kan tala om misstankar om brott. Ibland har Säkerhetspolisen av någon anledning skäl att anta att viss brottslighet planeras, men vet inte närmare vilket brott. Detta gör det svårt att beskriva en konkret brottsmisstanke. Det kan vidare vara svårt att ange identiteten på den som är misstänkt eftersom denne kan vara olovligen inrest i landet och operera under ett aliasnamn, ett falskt namn eller rent av vara helt okänd. Inte sällan använder sig dessa personer också av oregistrerade kontantkort till sina mobiltelefoner. Om det fanns möjlighet att använda tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning, i ett tidigare skede (dvs. innan någon skäligen kan misstänkas för brott) skulle Säkerhetspolisen mer precist kunna avgöra vilket brott som är förestående och förhindra det samma samt identifiera de personer som ligger bakom. Även ett negativt resultat av sådan tvångsmedelsanvändning kan vara av värde eftersom personen då kan avföras från utredningen.

I promemorian redogörs för vissa konkreta exempel som Säkerhetspolisen lämnat för att visa på behovet att i ett tidigt skede



kunna använda sig utav tvångsmedel. Det anförs därvid följande (s. 124 ff.).

*Författningsskyddet* måste känna till och övervaka de extremistmiljöer som kan utvecklas till hot mot Sveriges inre säkerhet långt innan något brott har begåtts eller innan någon bestämd person kan misstänkas för brott. Dessa organisationer är emellertid till sin natur sådana att det är mycket svårt att få någorlunda snabb och relevant information om dem. Säkerhetspolisen har inte sällan på ett övergripande plan kännedom om organisationens agenda, ambitioner och yttersta mål. Dock saknas många gånger sådan information som gör att konkreta brottsmisstankar kan utkristalliseras. Det finns då inte förutsättningar att inleda förundersökning för något specifikt brott mot någon eller några av organisationernas medlemmar. Eftersom förundersökning i dag är en grundläggande förutsättning för hemliga tvångsmedel, och hemliga tvångsmedel i sin tur är viktiga för att kunna förhindra att organisationernas brottsplaner förverkligas, kan Säkerhetspolisen inte utföra sitt brottsförebyggande arbete på ett effektivt sätt.

För att skapa en rättvisande bild av organisationernas eller nätverkens verksamhet kan inte kunskapen och bedömningarna baseras enbart på öppna källor, vilka oftast fungerar som ren propaganda. Fysiska källor i de olika extremistiska miljöerna är i de mest slutna formerna mycket svåra att rekrytera eller plantera ut på grund av organisationernas eller nätverkens slutenhet och den vaksamhet som präglar deras verksamhet. Inte heller fysisk spaning räcker för att ge en rättvisande bild.

Erfarenheten visar att organisationernas medlemmar har god kännedom om den svenska lagstiftningen på området, och också om lagstiftningens begränsningar. Medlemmarna är därför angelägna om att inte agera på ett sätt som kan motivera straffprocessuella tvångsmedel mot dem. Säkerhetspolisen gör bedömningen att tvångsmedel vars användning inte förutsätter krav på en konkret brottsmisstanke mot en specifik individ är en nödvändighet för att få kunskap om organisationerna, t.ex. hur de är uppbyggda, vilka som ingår och är aktiva, för att effektivt kunna förebygga eller förhindra brottsligheten.

Som ett exempel från de autonoma miljöerna kan nämnas ett aktuellt ärende, där personer inom ett av antikapitalism, antisionism och antiimperialism präglat nätverk är misstänkta för bl.a. en brandbomb mot en diplomatbil. Personer i nätverket förespråkar våld som en väg att uppnå politiska mål. På grund av slutenheten i nätverket är det svårt att peka ut vilka personer som inom ramen för en förundersökning kan anses skäligen misstänkta för gärningen.

Ett annat exempel på när nuvarande regelverk är otillräckligt kan vara om en tidigare okänd grupp tar på sig ansvaret för ett attentat av något slag. I ett meddelande säger gruppen att den nästa gång ska trappa upp attentaten. Säkerhetspolisen saknar kunskaper om vem eller vilka personer som kan ha begått gärningen. Förutsättningar för tvångsmedel enligt dagens regler finns därför inte. Säkerhetspolisen

har dock skäl att anta att det inom någon av de miljöer som Säkerhetspolisen följer finns individer som, kanske utan att själva ha varit inblandade, vet vilka som begått gärningen eller kan vara länkade till personer som vet. Möjligheterna att förhindra kommande attentat skulle förbättras väsentligt om tvångsmedel skulle kunna användas i ett tidigare skede.

Likartade problem finns inom *kontraspionaget*. Inom denna verksamhet har Säkerhetspolisen kännedom om att utländska underrättelseofficerare värvar och förbereder agenter för framtida bruk. Problemet för Säkerhetspolisen är att få närmare kunskaper om vad den värvade agenten har för informationskapacitet och om/när det är fråga om brottslig verksamhet; det enda Säkerhetspolisen kan säga säkert är att det typiskt sett föreligger en spionerisituation. Inte sällan är exempelvis ett faxnummer eller en e-mailadress den enda information Säkerhetspolisen har som kan länka Säkerhetspolisen till agenten. Tvångsmedel kan då inte tillgripas. Detta innebär att agentens verksamhet kan fortgå under lång tid vilket kan orsaka stor skada.

Ett annat exempel inom kontraspionaget kan vara att från en samverkande utländsk säkerhetstjänst inkommer uppgifter om att den från en, enligt den utländska säkerhetstjänstens uppfattning, säkert källa fått veta att en centralt placerad person är värvad av en främmande underrättelsetjänst. Ett arbete med att kartlägga denna person inleds. Under detta arbete blir det förr eller senare nödvändigt att kunna använda sig av tvångsmedel i syfte att komma vidare i kartläggningen. I ett sådant fall kan sådan misstanke om brott som förutsätts för tvångsmedel i dag inte sägas ha uppstått eftersom de utländska uppgifterna inte går att verifiera.

Förutsättningarna i det sistnämnda exemplet kan förändras så att uppgifterna kommer från en svensk myndighet, t.ex. Forsvarsmakten, om att en anställd vid sidan av sitt tjänsteuppdrag tycks ha kontakt med en utländsk underrättelseofficer.

Inom samma område kan exemplet lämnas att en svensk medborgare reser till sitt forna hemland. Där utsätts han eller hon för påtryckningar av landets säkerhetstjänst och ett värvningsförsök av personen i fråga inleds. Personen får ett svenskt telefonnummer som personen ska kontakta vid återkomsten till Sverige. Vem som döljer sig bakom detta svenska telefonnummer är dock okänt. Inte heller här är omständigheterna sådana att det finns skälig misstanke mot någon viss person, även om den okände kan misstänkas ha för avsikt att medverka till olovlig underrättelseverksamhet. Även i detta fall är det angeläget för Säkerhetspolisen att kunna använda sig av hemlig televlyssning och hemlig teleövervakning avseende det aktuella telefonnumret i syfte att avslöja eller förhindra brott samt kunna identifiera den okände.

Även för *kontraterrorismen* finns situationer som kan vara bekymmersamma. De organisationer som ägnar sig åt terrorism kan vara totalitära och diktatoriskt uppbyggda, men kan också ha en mer lösstruktur. Som exempel på det sistnämnda förhållandet kan nämnas nätverket al-Qaida som samlar flera olika fristående radikala grupper.

Även om det inom det nätverket finns ett ledarskikt med bl.a. olika kommittéer och ett konsultativt organ, anses grupperna utgöra tyngdpunkten i nätverket. Grupper som påstås ingå eller sympatisera med al-Qaida återfinns i bl.a. Egypten, Algeriet, Pakistan och Saudiarabien. Under flera års tid har härutöver celler tillhörande al-Qaida varit baserade i Europa, bl.a. i Tyskland, Spanien, Italien, England och Belgien (se bl.a. Totalförsvarets forskningsinstitut rapport Usama bin Laden och al-Qaida, Analys av NBC-kapacitet, 2001).

Personer som ägnar sig åt terrorverksamhet är många gånger mycket försiktiga eftersom de vet att de kan vara föremål för Säkerhetspolisens intresse. I dessa fall kan Säkerhetspolisen ha kännedom om att en person har en viss ställning inom en terroristorganisation, men det finns ännu inte någon konkret brottsmisstanke mot den personen vilket omöjliggör bruk av hemliga tvångsmedel. Ibland kan det finnas säkra uppgifter om att ett visst telefonnummer ska användas i verksamheten men inget namn på vem som ska ringa eller ta emot samtalet. Då kan det finnas behov av att avlyssna telefonsamtalet och försöka få klarhet i agentens identitet. Med dagens regler går det emellertid inte att få tillstånd till hemlig avlyssning avseende detta telefonsamtal.

Det kan också vara så att det kommer in uppgifter som är så vaga att de i sig inte medger att förundersökning inleds, men där uppgifterna ändå pekar på att ett synnerligen allvarligt våldsbrott kan komma att begås av vissa personer som går att identifiera. Som exempel kan nämnas en situation där Säkerhetspolisen med bestämdhet vet att två personer har för avsikt att per telefon bestämma en brottsplan avseende ett grovt brott, men där brottsplanen, vid tiden före telefonsamtalet är så vag, att det inte ens med utgångspunkt från straffbestämmelserna om stämpling, försök eller förberedelse till brott är möjligt att inleda någon förundersökning för ett specifikt brott. I en sådan situation erbjuder dagens bestämmelser inte några möjligheter att avlyssna det samtal som skulle klarlägga vilket brott som planeras och som sedan skulle kunna förhindras.

Ett annat exempel kan vara att en samarbetande säkerhetstjänst meddelar Säkerhetspolisen att en person genom två svenska telefonnummer varit i kontakt med andra personer i ett annat land. De sistnämnda personerna kan misstänkas för planeringen av ett nyligen utförd sprängdåd med ett stort antal döda som följd. De två svenska telefonnumren är oregistrerade kontantkort; det saknas således en skälig misstänkt person. I detta exempel finns visserligen redan ett begånget brott, men det är viktigt att personer i Sverige kan förhindras att medverka till framtida terrorhandlingar.

Ett exempel på kontraterrorismens område hänför sig till en nyligen avslutad förundersökning där två personer förekommer, vilka en utländsk samarbetande underrättelsetjänst informerade Säkerhetspolisen om redan för ett par år sedan. Enligt den information som Säkerhetspolisen fick skulle två högt uppsatta ledare för en terroristorganisation befinna sig i Sverige i syfte att härifrån leda delar av organisationens verksamhet. Säkerhetspolisen fick information om deras alias-

namn och svenska mobiltelefonnummer som skulle användas av de utpekade. I detta läge saknades tillräcklig information om vilket brott de eventuellt kunde misstänkas för, vem som i så fall skäligen kunde misstänkas samt vem som var abonnent. Om Säkerhetspolisen i det läget kunnat inleda en hemlig teleavlyssning i förebyggande syfte mot de två utpekade terroristledarna hade situationen kunnat vara annorlunda vad gäller organisationens verksamhet i Sverige i dag.

Ännu ett exempel är att Säkerhetspolisen får information om att ett visst svenskt mobiltelefonnummer med en okänd abonnent har kontakt med identifierade terrorister som befinner sig utomlands. Här finns ett tydligt behov av att kunna få till stånd en hemlig teleövervakning i syfte att bl.a. spåra telefonens s.k. IMEI-nummer och positionering. Anledningen till att sådana uppgifter behövs, är att de i förening med uppgifter om en konkret brottsmisstanke kan ligga till grund för en ansökan om hemlig teleavlyssning.

På kontraterrorismens område kan också lämnas exemplet att Säkerhetspolisen får vetskap om att en person återvänt till Sverige efter att ha varit tio månader i Afghanistan för att genomgå träning inom ramen för typisk terrorverksamhet. När personen åter befinner sig i Sverige är det okänt vad personen har för planer, uppdrag eller kontaktnät. Hemlig teleavlyssning eller andra tvångsmedel skulle vara till stor nytta i ett tidigare skede än vad som i dag är möjligt, för att kunna kartlägga och bevaka personen i syfte att kunna förhindra ett framtida brott.

Ett sista typexempel som lämnats och som inte är begränsat till enbart författningsskydd, kontraterrorism eller kontraspionage, är de situationer där Säkerhetspolisen får information om att en agent (t.ex. en underrättelseofficer med täckmantel, en källa som arbetar för främmande makt eller en terrorist) rest in till Sverige för att utföra ett uppdrag. Personen är inte till fullo identifierad utan oftast är denne känd endast under ett aliasnamn. I vissa fall får Säkerhetspolisen även uppgift om ett mobiltelefonnummer som används av den inreste agenten. I dessa fall saknas alltså närmare information om uppdraget, identiteten hos agenten och abonnenten. Straffprocessuella tvångsmedel kan därför inte tillgripas. Det vore dock önskvärt om hemliga tvångsmedel kunde användas för att kunna förebygga eller förhindra den brottslighet i form av t.ex. flyktingspionage, industrispionage eller terroristverksamhet som kan komma att förövas samt att kunna identifiera agenten och kartlägga dennes kontakter och eventuella nätverk i Sverige.

Mot denna bakgrund görs det i promemorian bedömningen att det finns ett påtagligt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte inom Säkerhetspolisens verksamhetsgrenar författningsskydd, kontraspionage och kontraterrorism.

*Behovet av hemliga tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet inom den öppna polisens verksamhetsområde*

I promemorian lämnas en redogörelse för hur den organiserade brottslighet ser i ut i Sverige och i vad mån denna kan sägas utöva systemhotande brottslighet (s. 134 ff.). Denna redogörelse visar på att förekommer brottslighet i form av allvarliga hot mot befattningshavare inom rättssystemet, mot politiker, och mot personer verksamma inom massmedierna. I promemorian nämns bl.a. att det i polisens kriminalunderrättelseverksamhet har framkommit uppgifter om allvarliga planer på att beröva tjänstemän inom rättsvårdande myndigheter livet. Sådan brottslighet utgör inte bara ett hot mot enskilda medborgare. Den hotar också vår legala, stabila och demokratiska samhällsordning. Brottsligheten kan därför sägas vara systemhotande. Det är av yttersta vikt att sådan systemhotande brottslighet inte ges möjlighet att öka i omfattning. I promemorian framhålls det angelägna i att kunna förebygga och förhindra brottslighet som kan få allvarliga följder för samhällets demokratiska funktioner. Det konstateras samtidigt att den öppna polisen inte har möjlighet att använda sig av hemliga tvångsmedel innan en förundersökning har inletts. Det påpekas därvid att den öppna polisens kriminalunderrättelseinhämtning bär stora likheter med de bekymmer som exempelvis Säkerhetspolisens författningsskydd kan stå inför när det gäller underrättelseinhämtning. Skälet till detta är främst att både den öppna polisen och Säkerhetspolisen har att bekämpa organisationer som är uppbyggda på sådant sätt att insyn från brottsbekämpande myndigheter försvåras. På grund av den starka lojalitets- och lydnadsplikten hos medlemmarna är möjligheterna till exempelvis yttre spaning och infiltration mycket små. Den öppna polisen i Sverige har därför ett ökande behov av att kunna använda sig av samma metoder och taktiska överväganden som Säkerhetspolisen, vilket torde ligga i linje med den internationella utvecklingen på området. Även den öppna polisens arbete tar numera sikte på verksamheter utan kända misstänkta och utan klart definierade brottsplaner.

Det kan också vara mindre lämpligt att i detta sammanhang dra en skarp gräns mellan å ena sidan sådan brottslighet som Säkerhetspolisen bekämpar enligt gällande ansvars- och uppgiftsfördelning inom polisen och å andra sidan annan brottslighet. I promemorian anförts härvid att gränsen mellan den öppna polisens och Säkerhetspolisens verksamhetsområden från tid till annan kan flyttas eller bli

otydlig, t.ex. på grund av förändringar i olika gruppers politiska eller religiösa drivkrafter och mål. Det finns också fall där brottsligheten under alla förhållanden ligger i gränslandet mellan författningshotande brottslighet och vad som här beskrivs som systemhotande brottslighet och där den öppna polisen och Säkerhetspolisen behöver samverka. Så skedde bl.a. vid utredningarna avseende mordet på en fackföreningsman år 1999 och vid bilbomben mot två journalister i Nacka samma år.

Ytterligare ett motiv som förs fram i promemorian för att den öppna polisen ska omfattas görs från ett mer övergripande perspektiv. Det påpekas därvid att brottslighet som hotar rättsväsendet och de grundläggande värden vår samhällsstruktur bygger på ofta saknar politiska motiv. Det ankommer därför normalt på den öppna polisen att bekämpa brottsligheten. Om emellertid sådan brottslighet blir utbredd kan den skapa sådan otrygghet och osäkerhet för medborgarna att deras vilja att ta en aktiv del i samhällslivet och att utöva grundläggande fri- och rättigheter markant minskar framhålls det i promemorian. I förlängningen kan sådan brottslighet, om den får fäste, komma att få politiska dimensioner och i värsta fall hota rikets inre säkerhet. Först i det skedet blir det normalt en fråga för Säkerhetspolisen att ta sig an bekämpningen av brottsligheten. I promemorian ifrågasätts om det inte vore lämpligt att lägga tyngdpunkten på det brottsförebyggande arbetet hos den del av polisen som enligt vad som nu beskrivits först har att bekämpa brottsligheten, dvs. den öppna polisen. Med detta synsätt bör således även den öppna polisen – i syfte att motverka att brottsligheten på sikt får en spridning som kan hota rikets inre säkerhet – förses med de verktyg som är mest effektiva för att kunna förebygga eller förhindra brottsligheten. Om det blir enbart Säkerhetspolisen som tillåts använda dessa verktyg kan de inte användas förrän brottsligheten har blivit utbredd, dvs. först sedan den öppna polisen inte varit framgångsrik i sitt arbete att begränsa brottsligheten anförs det i promemorian.

Sammanfattningsvis görs i promemorian bedömningen att den öppna polisen har ett påtagligt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet som till sin karaktär kan sägas vara systemhotande.

*Övervägande rörande åtgärdernas effektivitet*

I promemorian ifrågasätts om inte möjligheterna till att använda hemliga tvångsmedel i ett tidigt skede när det gäller särskilt allvarlig brottslighet är beskurna på ett sätt som kan anses vara svårt att förena med medborgarnas krav på att polisens förebyggande arbete ska bedrivas effektivt (s. 171). Det framhålls vidare i promemorian att det i andra jämförbara länder (bl.a. i Norge, Finland, Tyskland, Spanien, Italien, Storbritannien och Holland) finns möjligheter att använda tvångsmedel i brottsförebyggande syfte.

En principiell invändning mot ett förslag om tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra brott skulle kunna vara, påtalas det i promemorian, att det redan i dag är möjligt att använda hemliga tvångsmedel om någon är skäligen misstänkt för stämpling, försök eller förberedelse till vissa brott, dvs. i ett skede långt före brottets fullbord. Det uttalas därför i promemorian att det mot denna bakgrund kan vara rimligt att fråga sig om det finns något reellt behov av en reglering som medger tvångsmedel i brottsförebyggande syfte och om ett sådant regelverk skulle öka effektiviteten i brottsbekämpningen.

För att besvara frågan om inte dagens möjligheter till hemliga tvångsmedel vid brott som utgör förstadier till fullbordade brott erbjuder tillräckliga möjligheter för att förebygga eller förhindra brott uttalas i promemorian att reglernas praktiska effekter måste studeras närmare. Det anförs därvid följande i promemorian (s. 172 f.).

Som grundläggande förutsättning för tvångsmedel uppställs i dag att det finns anledning att anta att någon form av t.ex. förberedelse eller stämpling till brott, redan har begåtts. Sådana osjälvständiga brottsformer kan dock inte betraktas isolerade utan måste avse en bestämd gärning. Tvångsmedel vid misstanke om att straffbar stämpling, försök eller förberedelse till brott har förövats förutsätter alltså att det finns en konkret, objektivt underbyggd misstanke om att ett fullbordat brott av visst slag kommer att begås. En annan sak är att gärningsmannens uppsåt för straffansvar inte behöver avse en i tid och rum specificerad gärning, utan det räcker med att deras uppsåt täcker att brott av ifrågavarande slag förr eller senare kommer till stånd (se t.ex. SOU 1996:185 Straffansvarets gränser del 1, s. 277 med hänvisningar).

Om de angivna grundförutsättningarna prövas på ett givet spaningsärende uppstår frågan i vilken grad tvångsmedlet i praktiken blir användbart för att förhindra brottets fullbord. På spaningsstadiet saknas ofta kunskaper om det tänkta huvudbrottet. I själva verket är det för att få upplysningar om huvudbrottet som tvångsmedlet till-

grips. Det framstår vidare som rimligt att förmoda att något straffbart förstadium till huvudbrottet normalt inte ens i objektiv mening föreligger förrän i anslutning till, exempelvis, de telefonkontakter de brottsbekämpande myndigheterna vill avlyssna. Av det sagda följer att det i praktiken knappast är möjligt att kunna bilda sig någon uppfattning om det är fråga om ett huvudbrott av så allvarligt slag att det kan bli aktuellt med tillstånd till tvångsmedelsanvändning. Tvångsmedlet blir således inte möjligt att använda på spaningsstadiet.

[...]

Kravet på att i vart fall stämpling, försök eller förberedelse till ett huvudbrott ska kunna konstateras, uppställer sammanfattningsvis betydande hinder mot att tvångsmedel används i brottsförebyggande syfte. Detta förhållande omintetgör många gånger en tidig användning av de hemliga tvångsmedlen, vilka i detta skede är de mest effektiva verktygen i brottsbekämpningen. Detta leder i sin tur till [att] myndigheternas möjligheter att förebygga eller förhindra allvarliga brott i praktiken minskar väsentligt.

Det framhålls vidare i promemorian att den brottslighet som bör komma i fråga för tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte är av sådan karaktär att det främst inte är en lagföring som är av intresse utan det viktiga är i stället att kunna förhindra att brottet fullbordas. Det kan nämligen röra sig om mycket allvarliga brott som i värsta fall kan leda till stort mänskligt lidande och till omfattande materiella skador. Detta är något som bör beaktas när effektiviteten av en reglering som möjliggör användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte ska övervägas. I detta sammanhang uttalas i promemorian att även om resultatet skulle bli en måttlig ökning av antalet förhindrade brott kan det således vara av synnerligen stort värde för samhället och dess invånare (s. 174).

Sammanfattningsvis görs den bedömningen att tvångsmedel för att förebygga eller förhindra brott kan antas bli effektiva verktyg för att bekämpa den allvarliga brottslighet som här avses.

#### *Integritetsaspekter*

I promemorian uttalas att även om det i och för sig lätt kan sägas att det är viktigt att ge brottsbekämpande myndigheter möjligheter att med hjälp av tvångsmedel effektivt kunna förebygga och förhindra den mest allvarliga kriminalitet samhället känner, är det nödvändigt att noga överväga hur man lämpligen avgränsar en sådan



tvångsmedelsanvändning (s. 166). Det anförs vidare att de brottsbekämpande myndigheterna inte bör ges sådana befogenheter att medborgarnas tilltro till myndigheterna och rättssystemet påverkas negativt. Skadan som ett minskat förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna kan medföra kan väga tyngre än nyttan av att brottsligheten kan förhindras.

Det framhålls också i promemorian att integritetsfrågorna alltid bör ges en särskild tyngd när användning av tvångsmedel ska analyseras. Varvid det understryks att ett skäl till det är att användning av sådana tvångsmedel i högre grad än annars riskerar att drabba även tredje man. Det uttalas samtidigt i promemorian att integritetsintrånget i sig för den enskilde i regel inte torde vara att anse som större av enbart det skälet att syftet med tvångsmedelsanvändningen är brottsförebyggande, dvs. ett annat än det som ligger bakom straffprocessuell tvångsmedelsanvändning.

Det betonas dock att utgångspunkten givetvis bör vara att det ska krävas mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna för att tvångsmedelsanvändning i brottsförebyggande syfte över huvud taget närmare ska kunna övervägas med hänsyn till det intrång en sådan åtgärd innebär för enskilda.

*Avvägningen mellan å ena sidan behovet och effektiviteten av hemliga tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet och å andra sidan intresset av att värna den personliga integriteten*

Det konstateras i promemorian att från rättssäkerhetssynpunkt inger det betänkligheter att göra avsteg från principer som uppställts i syfte att skydda enskilda mot angrepp på deras personliga integritet (s. 180). Bedömningen görs emellertid att medborgarnas berättigade krav på skydd mot terrorism och annan samhällsostörtande verksamhet väger tyngre än de presumtiva gärningsmännens intresse av skydd mot övervakning och kontroll. Det uttalas därvid att de behovs- och effektivitetsskäl på det brottsförebyggande området som kan åberopas till stöd för förslaget väger så tungt att intresset av att värna om den personliga integriteten får stå tillbaka i dessa fall.

Det anförs dock att även om integritetsintressena inte har sådan tyngd att de på ett avgörande sätt talar emot ett sådant förslag bör de få ett genomslag på så sätt att i regelverket säkerställs att tvångs-

medel för att förebygga eller förhindra brott får tillgripas endast i sådana fall där ett integritetsintrång bör kunna anses fullt rimligt.

Det betonas också att de föreslagna åtgärderna bör förses med särskilda rättssäkerhetsgarantier, varvid i promemorian framhålls domstolsprövningen, systemet med offentliga ombud och frånvaro av interimistiska beslut samt att ett särskilt organ ska ha en övergripande översyn och följa hur lagen tillämpas.

#### *Avslutande anmärkningar angående ärendets fortsatta beredning*

Promemorian remissbehandlades och låg sedan till grund till regeringens proposition 2005/06:177 *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*. Som tidigare nämnts i kapitlet om hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 3.2.11) beslutade riksdagen den 31 maj 2006 att regeringens lagförslag skulle hänvisas till justitiekottet för att där vila i minst tolv månader från den 29 maj 2006. Sedan lagförslaget vilat lade justitiekottet fram ett nytt betänkande med förslag i ärendet. Beträffande justitiekottets betänkande i denna del se avsnitt 3.5.3.

Vidare redogjorde Integritetsskyddskommittén, som också nämnts tidigare, för det vid tillfället vilande lagförslaget i sitt delbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys* (SOU 2007:22) som kommittén överlämnade den 29 mars 2007. En kort sammanfattning av vad kommittén anförde rörande underlaget för lagförslaget om användande av tvångsmedel i preventivt syfte lämnas i avsnitt 3.5.2.

Den tidsbegränsade lag som sedermera trädde i kraft den 1 januari 2008 skiljer sig i vissa avseenden från de lagförslag som lades fram i såväl promemorian som propositionen. I avsnitt 3.6 redogörs för lagens närmare utformning och i detta sammanhang kommenteras även några av dessa skillnader, vilka kan vara av intresse för utvärderingen av lagen.

### **3.5.2 Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22)**

Integritetsskyddskommittén framhöll inledningsvis att det vilande förslaget om en ny lag som tillåter att hemliga tvångsmedel används i förebyggande syfte fick anses mycket ingripande från integritets-

synpunkt och att det hade en stor principiell betydelse. Kommittén påpekade också att innebörden av den nya lagen är att avsteg görs från det krav som ansetts vara det kanske mest grundläggande vid all hemlig tvångsmedelsanvändning, nämligen att tvångsmedel enbart får användas under förundersökning av ett brott. Kommittén konstaterade också att användning av tvångsmedel de facto hitintills alltid har inneburit att just en förundersökning har inletts. Med den nya lagen blir alltså tvångsmedelsanvändning tillåten innan ett brott överhuvudtaget har begåtts och ska därmed avse personer som kan komma att begå brott. Samtidigt påpekade kommittén att varken Europakonventionen eller regeringsformen uppställer något förbud mot att tvångsmedel används i förebyggande syfte. Kommittén underströk dock vikten av att för att sådan användning ska kunna godtas måste det föreligga ett så starkt behov att det är proportionerligt i förhållande till inskränkningarna i integritetsskyddet, och tillämpningsområdet får inte heller bli större än vad som är nödvändigt för att tillgodose behovet. Kommittén anförde därefter följande (SOU 2007:22, del 1 s. 181 f.).

I proposition 2005/06:177 lämnas en viss redovisning av Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens behov av att använda de aktuella tvångsmedlen i förebyggande syfte. En mer utförlig redovisning av detta behov lämnas i departementspromemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet* (Ds 2005:21) som tjänat som underlag för propositionen. Behovet av att använda tvångsmedel för att förebygga den typ av brottslighet som omfattas av lagen kan sålunda anses godtagbart redovisat. Någon egentlig analys av vilka konsekvenser för integritetsskyddet som denna typ av tvångsmedelsanvändning kan komma att medföra redovisades däremot inte. Därmed har det inte heller varit möjligt att göra den proportionalitetsbedömning som är en förutsättning enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen vid införandet av rättighetsinskränkande lagstiftning. I sin redovisning av förslagets betydelse för integritetsskyddet och hur detta skulle vägas mot behovet och effektiviteten av den föreslagna användningen av tvångsmedel nöjde sig regeringen med att konstatera att medborgarnas berättigade krav på trygghet och skydd mot terrorism och annan samhällsfarlig brottslighet vägde tyngre än de presumtiva gärningsmännens intresse av skydd mot övervakning och kontroll. Regeringen påpekade vidare att användningen av hemliga tvångsmedel i och för sig kan inkräkta på tredje mans integritetsintressen. De behovs- och effektivitetsskäl på det brottsförebyggande området som talar för förslaget vägde emellertid så tungt att tredje mans integritetsintressen i viss mån fick stå tillbaka i dessa fall. Någon närmare analys av konsekvenserna för den enskildes integritet lämnades dock inte.

För att efterkomma Lagrådets synpunkter på att frågan huruvida rätten enligt artikel 13 i Europakonventionen till ett effektivt rättsmedel var tillgodosedd inte alls hade berörts i lagrådsremissen, aviserade regeringen att den avsåg att tillsätta en utredning med uppgift att skyndsamt lämna förslag på lagstiftning om underrättseskyldighet vid användning av tvångsmedel. Denna utredning har nyligen i betänkandet *Ytterligare rättssäkerhet vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.* (SOU 2006:98) föreslagit att det skall införas en särskild skyldighet att underrätta enskilda personer som har berörts av användning av hemliga tvångsmedel. Om utredningens förslag genomförs kommer detta otvivelaktigt att innebära en förstärkning av integritetsskyddet på tvångsmedelsområdet. Oavsett detta synes underlaget för lagförslaget behöva kompletteras för att det skall bli möjligt att göra en sådan proportionalitetsbedömning som enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen utgör en förutsättning för rättighetsbegränsande lagstiftning.

### 3.5.3 Justitiekottets betänkande Vilande förslag om hemlig rumsavlyssning m.m. (2007/08:JuU3)

Enligt det förslag som lades fram i promemorian ska tillstånd till användning av tvångsmedel i preventivt syfte ska ges restriktivt. I betänkandet underströk Justitiekottet ytterligare vikten av att misstanken inte får bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan den ska vara grundad på faktiska omständigheter inom ramen för ett enskilt fall eller händelseförlopp. Enligt utskottets mening avspeglades emellertid inte denna precisering i den föreslagna bestämmelsens lydelse. Lagförslaget i sig i den här delen riskerade därför enligt utskottets mening att ge utrymme för en alltför extensiv tillämpning. Utskottet föreslog därför att lagförslaget utformades så att tvångsmedel enligt lagen får användas då det finns *särskild* anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet som innefattar en i lagen särskilt angiven gärning (mer om detta i avsnitt 3.6.2).

Utskottet uttalade vidare att det på goda grunder kunde förväntas att den föreslagna lagen kommer att vara effektiv i den brottsbekämpande verksamheten. Detta talade enligt utskottet för att det lagstiftning borde införas permanent. Samtidigt framhöll utskottet att mot en permanent lagstiftning talade det faktum att det rör sig om en ny möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att använda hemliga tvångsmedel, vilken dessutom innebär vissa risker för otillbörliga integritetsintrång. Mot denna bakgrund ansåg

utskottet att den föreslagna lagen på samma sätt som lagen om hemlig rumsavlyssning borde tidsbegränsas till tre år.

Utskottet förklarade vidare att det välkomnade regeringens avsikt att återkomma med ett förslag vad avser användning av preventiva tvångsmedel som innebär att det skydd som ges i 11 § förslaget till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott även omfattar viss personal inom sjukvården (jfr 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken), präster inom trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning (jfr 36 kap. 5 § femte stycket rättegångsbalken) samt journalister (jfr 36 kap. 5 § sjätte stycket rättegångsbalken).

Utskottet berörde även Integritetsskyddskommitténs arbete och det motionsvis framförda kravet på att invänta Integritetsskyddskommitténs slutbetänkande. Utskottet anförde därvid följande (2007/08:JuU3 s. 20).

Den parlamentariskt sammansatta Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) har i uppdrag att se över skyddet för den personliga integriteten. Kommittén har i betänkandet Skyddet för den personliga integriteten (SOU 2007:22) kartlagt och analyserat sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Kommittén ska även överväga om regeringsformens bestämmelser om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering samt överväga om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering. Enligt tilläggsdirektiv ska kommittén slutredovisa sitt arbete senast den 20 december 2007 (dir. 2006:109). Utskottet har tidigare uttalat att det inte ingår i kommitténs uppdrag att uttala sig om pågående lagstiftningsärenden och att det inte heller är kommitténs uppgift att lämna förslag på varje särskilt område inom lagstiftningen, utan bara att lämna förslag på eventuella generella bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Utskottet anser vidare att det är angeläget att de nya brottsbekämpande verktygen införs utan dröjsmål. Utskottet vill i detta sammanhang också lyfta fram vad regeringen skriver i propositionen om ytterligare rättssäkerhetsgarantier, att det kan finnas anledning att, när slutbetänkandet har lämnats, återkomma till frågor om skyddet för den personliga integriteten vid användandet av hemliga tvångsmedel (prop. 2006/07: 133 s. 22).

Sammanfattningsvis menade justitieutskottet att det vilande förslaget i förening med utskottets förslag till ytterligare begränsning var ändamålsenligt och lämpligt. Utskottet uttalade vidare att man ansåg att rättssäkerhetsgarantierna i det vilande förslaget på ett viktigt sätt kompletterats av de förslag som regeringen hade presente-

rat i propositionen om ytterligare rättssäkerhetsgarantier. Avslutningsvis uttalade utskottet att förslagen sammantagna enligt deras uppfattning innebar att den kritik från rättssäkerhetssynpunkt som framfördes vid förra behandlingen nu inte längre var aktuell.

### **3.6 Närmare om utformningen av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvariga brott**

#### **3.6.1 Tvångsmedel som omfattas av lagen**

Av 1 § följer att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning får användas inom lagens tillämpningsområde. Enligt 4 § får vidare tillstånd meddelas för att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag under vissa förutsättningar.

I promemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet* (Ds 2005:21) föreslogs att även husrannsakan skulle få användas i hemlighet i brottsförebyggande syfte. Regeringen framhöll dock att en sådan åtgärd innebar ett långtgående intrång i den personliga integriteten. Regeringen uttalade vidare att måste finnas ett mycket starkt behov en sådana tvångsåtgärder för att en reglering som möjliggjorde sådan åtgärder skulle kunna genomföras. Enligt regeringens bedömning fanns det inte tillräckligt belägg för att det finns ett sådant påtagligt behov (prop. 2005/06:177 s. 51 f.). Husrannsakan omfattas således inte av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det är inte heller möjligt att använda hemlig rumsavlyssning med stöd av denna lag.

#### **3.6.2 Förutsättningar för att hemliga tvångsmedel ska få användas för att förhindra brott**

##### *Brottslig verksamhet*

I lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott föreskrivs i 1 § att tillstånd till hemliga tvångsmedel får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa brott. I bestämmelsen finns en uttömmande uppräkningslista av dessa brott.

För att bestämmelsen ska kunna tillämpas fordras alltså inte misstanke om något konkret brott. Det är tillräckligt att det finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa närmare angivna brott. Vad som närmare avses med brottslig verksamhet utvecklas inte närmare i förarbetena.<sup>1</sup>

### *En person*

Bestämmelsen i 1 § har formulerats på så sätt att det ska finnas särskild anledning att anta att ”en person” kommer att utöva sådan brottslig verksamhet som regleras i bestämmelsen. I promemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet* (Ds 2005:21) föreslogs en annan lydelse av bestämmelsen. Enligt det förslaget formulerades bestämmelsen på så sätt att tillstånd till hemliga tvångsmedel fick meddelas om det med hänsyn till omständigheterna kunde antas att ”någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för” kunde komma utöva brottslighet av visst angivet slag.

Enligt regeringens bedömning ledde promemorians förslag i denna del alltför långt. Det är inte rimligt, menade regeringen, att t.ex. alla medlemmar i en organisation kan utsättas för den föreslagna tvångsmedelsanvändningen endast på grund av sitt medlemskap. Regeringen underströk härvid att integritetsintresset talade för att den personkrets som kan bli föremål för tvångsmedelsanvändningen borde avgränsas. Regeringen ansåg därför det förslag som lagts fram i promemorian som innebar att misstankar mot en grupp eller organisation skulle vara tillräckligt för att möjliggöra tvångsmedelsanvändning i vissa fall därför inte borde genomföras. I detta sammanhang uttalade regeringen att kopplingen till exempelvis en terroristorganisation däremot naturligtvis kan vara en sådan omständighet som bör beaktas vid bedömningen av om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer utöva brottslig verksamhet (prop. 2005/06:177 s. 57).

Uttrycket ”en person” innefattar inte något krav på att det ska vara fråga om en till namnet känd viss person. Om polisen har

---

<sup>1</sup> Gunnel Lindberg menar att det från rättssäkerhetssynpunkt är en betydande svaghet att tillämparen lämnas utan ledning när det gäller den grundläggande förutsättningen för att tillämpa lagen (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, 2 uppl. 2009, s. 705).

information om att en person, vars namn är okänt, kan komma att genomföra ett terroristbrott, förhindrar således bristen på information om personens namn inte i sig att tillstånd till tvångsmedel lämnas (prop. 2005/06:177 s. 83).

#### *Misstankegraden – särskild anledning att anta*

Det ska vidare som framgått med hänsyn till omständigheterna finnas "särskild anledning att anta" att en person kan komma att utöva viss brottslig verksamhet. Denna formulering innebär en skärpning av de förslag som lades fram i såväl promemorian som propositionen. I promemorian användes beviskravet "kan antas". Regeringen uttalade i propositionen att man gjorde bedömning att en högre misstankegrad än den som föreslogs i promemorian i praktiken torde få till följd att tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen endast mycket sällan skulle komma i fråga (prop. 2005/06:177 s. 55). Regeringen menade därför att det med hänsyn till ändamålet med den nya regleringen var en olämplig ordning. Mot denna bakgrund ansåg regeringen därför att den i promemorian föreslagna misstankegraden i stort borde ligga till grund för en ny reglering. Det fanns dock, enligt regeringen, goda skäl att uttrycka den nödvändiga misstankegraden på samma sätt som i 23 kap. 1 § rättegångsbalken som reglerar när förundersökning ska inledas, dvs. att det ska finnas "anledning att anta".

Regeringen uttalade vidare i författningskommentaren att detta rekvisit skulle tillämpas restriktivt (prop. 2005/06:177 s. 83). Därvid anförde regeringen att antagandet inte fick bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan det skulle vara grundat på faktiska omständigheter inom ramen för ett enskilt fall eller händelseförlopp, t.ex. uttalanden, hotelser eller andra faktiska handlanden, som talar för att en viss person kan komma att utöva den brottsliga verksamheten. Misstankar som enbart har sin grund i att personen tillhör eller sympatiserar med en viss brottsbenägen organisation eller grupp är inte tillräckliga. Tillhörighet till en sådan organisation eller grupp kan dock i förening med andra omständigheter som är hänförliga till personen medföra att det i paragrafen angivna beviskravet kan anses vara uppfyllt. Så kan t.ex. vara fallet om det finns underrättelseinformation som pekar på att ett visst terroristnätverk planerar ett terroristdåd och en person som är aktiv i nätverket reser till Sverige för att sammanstråla med en



annan person som ingår i nätverket. I ett sådant fall torde beviskravet kunna anses vara uppfyllt beträffande båda personerna anförde regeringen.

När det gällde misstankegraden anförde Lagrådet vid behandlingen av lagrådsremissen att formuleringen i relation till intentioner och hypotetiska händelser i framtiden kan ge utrymme för en extensiv tillämpning. Lagrådet ifrågasatte därför om inte en tydligare och mera förpliktande formulering borde väljas. Justitieu-ts-kottet anslöt sig till denna uppfattning. Utskottet menade vidare att de omständigheter som anförts i författningskommentaren för att precisera tillämpningsområdet inte avspeglade sig i den föreslagna bestämmelsens lydelse (2007/08:JuU3 s. 19). På Justitieu-ts-kottets initiativ skärpte därför riksdagen kravet till att det ska finnas ”särskild anledning att anta”.

#### *Kravet på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt och proportionalitetsprincipen*

Av 5 § följer att tillstånd till tvångsmedelsanvändning får meddelas endast om det är av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar någon sådan gärning som avses i 1 §. Vidare måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som avses i 1 § eller för något annat motstående intresse.

I författningskommentaren i propositionen (prop. 2005/06:177 s. 87) påpekas att rekvisitet ”synnerlig vikt” även uppställs som förutsättning för användning av hemliga tvångsmedel enligt regleringar i andra sammanhang varvid det hänvisas till propositionen Vissa tvångsmedelsfrågor (prop. 1988/89:124 s. 44 f.) där innebörden av rekvisitet har berörts. I denna del hänvisas till vad som anförts i avsnitt 3.3.2.

I författningskommentaren (prop. 2005/06:177 s. 88) anförts vidare att bortsett från att syftet med lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott inte är att utreda brott utan i stället att just förhindra brott ska rekvisitet ”synnerlig vikt” tolkas på samma sätt som vid exempelvis hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken. Situationen ska således göra tvångsmedelsanvändning enligt lagen nödvändig. Nödvändiga uppgifter ska inte kunna inhämtas med andra medel och det ska finnas skäl att räkna

med att tvångsmedelsanvändningen ensam eller i förening med andra åtgärder verkligen kan få effekt.

Beträffande proportionalitetsprincipen uttalas att domstolen på samma sätt som gäller för andra tvångsmedel alltid måste beakta principen när den prövar en tillståndsbegäran om att kunna använda hemliga tvångsmedel i brottsförebyggande syfte. Det anförs vidare att proportionalitetsprincipen får betydelse också för hur ett tillstånd ska utformas och vilka villkor som ska förenas med det. Den gäller vidare under hela verkställighetsförfarandet och ska alltså, även sedan tillstånd getts, beaktas självant av polis och åklagare. Man kan alltså tänka sig en situation när integritetsintrånget under verkställigheten blir så stort att tvångsmedelsanvändningen, eller del därav, inte längre kan anses tillåten, trots att åtgärden enligt 1 § fortfarande skulle kunna ha betydelse för att förhindra brott.

### 3.6.3 Brottslig verksamhet som omfattas av lagen

Lagen är som tidigare nämnts endast tillämplig på sådan brottslig verksamhet som innefattar de brott som uttömmade räknas upp i sex punkter i 1 §. Det är därvid fråga om särskilt allvarliga brott, såsom vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott samt brott som kan betecknas som systemhotande. I det följande lämnas en kort redogörelse för den brottsliga verksamhet som omfattas av lagen.

#### *Högmålsbrott*

De högmålsbrott i 18 kap. brottsbalken som omfattas av lagen är uppror (1 §), väpnat hot mot laglig ordning (3 §) och brott mot medborgerlig frihet (5 §).

Regeringen påpekade i propositionen att 1952 års tvångsmedelslag (numera lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott) inte omfattar brott mot medborgerlig frihet, men framhöll samtidigt att det är fråga om ett allvarligt brott av systemhotande karaktär (prop. 2005/06:177 s. 59). Ansvar för brott mot medborgerlig frihet kan följa för den som utövar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller

näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara. För brottet föreskrivs fängelse i högst sex år. Misstankar om brott mot medborgerlig frihet handläggs av Säkerhetspolisen.

I promemorian föreslogs att även olovlig kårverksamhet skulle omfattas av lagen. Regeringen ansåg dock att brottet – för vilket inte är föreskrivet strängare straff än böter eller fängelse i högst två år – inte var av så allvarlig natur att det motiverade att tvångsmedel användes i brottsförebyggande syfte.

#### *Brott mot rikets säkerhet*

Beträffande brotten mot rikets säkerhet i 19 kap. brottsbalken omfattas högförräderi (1 §), krigsanstiftan (2 §), spioneri (5 §) grovt spioneri (6 §), grov obehörig befattningsmedel med hemlig uppgift (8 §) och grov olovlig underrättelseverksamhet (10 § 3 st.).

I promemorian föreslogs att även obehörig befattningsmedel med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet av normalgraden skulle omfattas av lagen. Straffet för dessa gärningar är böter eller fängelse i högst två år respektive böter eller fängelse i högst ett år. Regeringen gjorde därför bedömningen att brotten inte framstod som så allvarliga att det var motiverat att tvångsmedel användes i brottsförebyggande syfte.

#### *De allmänfarliga brotten*

Vad gäller de allmänfarliga brotten i 13 kap. brottsbalken omfattas sabotage och grovt sabotage enligt 4 och 5 §§ samt mordbrand och grovt mordbrand enligt 1 och 2 §§, allmänfarlig ödeläggelse enligt 3 § och sjö-, luftfarts- eller flygplanssabotage enligt 5 a och 5 b §§, om brottet innefattar sabotage enligt 4 §.

#### *Terroristbrott*

De brott som omfattas är terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller grovt brott enligt 3 § 2 st. lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

När det gäller 2 § lagen om straff för terroristbrott innehåller den bestämmelsen i sin tur en uppräknning av ett flertal brott som, under förutsättning att de begås i ett visst syfte, anses utgöra terroristbrott med en betydligt strängare straffskala än vad som annars är fallet. Att terroristbrott finns med bland de brott som räknas upp i 1 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott innebär alltså att tillämpningsområdet är betydligt vidare än vad som vid en första anblick framgår av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

I promemorian gjordes bedömningen att det var lämpligt att lagen om preventiv användning av tvångsmedel också skulle omfatta straffbestämmelserna i 3 § finansieringslagen. Enligt dessa bestämmelser ska den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet dömas till fängelse i högst två år. Är brottet att anses som grovt ska straffet bestämmas till fängelse lägst sex månader och högst sex år.

Med hänsyn till syftet med lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvariga brott bedömde även regeringen att lagen borde hänvisa till finansieringslagen. Enligt regeringen borde tvångsmedel i preventivt syfte emellertid endast få användas vid grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen.

#### *Systemhotande brottslighet*

Enligt vad som föreskrivs i 1 § 6 ska mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § 1 st. brottsbalken omfattas av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. För att lagen ska vara tillämplig krävs dock dessutom att det finns anledning att anta att avsikten med gärningen är att påverka ett offentligt organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Det är alltså fråga om brottslighet som det i första hand ankommer på den öppna polisen att bekämpa.

Uttrycket "offentliga organ" återfinns också i 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott. Med uttrycket avses såväl riksdag och regering som andra myndigheter och organ inom en stat som

är en del av den offentliga förvaltningen och som fullgör förvaltningsuppgifter.

Med uttrycket "den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik" avses framför allt massmedieföretag som bedriver verksamhet genom tv, radio, tidningar eller Internet. Vidare omfattas gärningar som riktas mot journalister som på frilansbasis utför uppdrag för sådana organ. Med "annan journalistik" avses att klargöra att även journalistisk verksamhet som bedrivs genom eller på uppdrag av sådana organ men som inte kan hänföras till nyhetsförmedling omfattas (prop. 2005/06:177 s. 84).

### *Försök, förberedelse eller stämpling till brott*

När det gäller de brott som räknas upp bestämmelsen i 1 § kan noteras att försök, förberedelse och stämpling till brotten inte ingår i uppräknningen.

Enligt Lagrådet torde detta i de allra flesta fall sakna betydelse, eftersom den som avser att begå ett försöksbrott, ett förberedelsebrott eller ett stämplingsbrott vanligen kan antas avse att också medverka i det fullbordade brottet. Lagrådet påpekade dock att det kunde tänkas fall då det finns omständigheter som tyder på att en person avser att enbart delta i en förberedelse eller stämpling och att lagens tillämplighet därför kan ifrågasättas.

Regeringen uttalade i propositionen att vad Lagrådet hade uttalat gav anledning till att överväga om inte även försök, förberedelse och stämpling till brott borde tas upp i brottskatalogen. Regeringen ansåg dock inte att detta var nödvändigt och anförde följande (prop. 2005/06:177 s. 63).

Den föreslagna lagen skall användas i ett tidigt skede i polisens under rättelseverksamhet, dvs. i ett skede där det inte finns någon skäligen misstänkt för ett fullbordat brott men där det kan antas att en viss person kommer att utöva brottslig verksamhet. Det innebär att den föreslagna lagen regelmässigt kommer att bli tillämplig även i de situationer då omständigheterna ger anledning att anta att en person kommer att delta i planeringen av ett brott av det aktuella slaget eller vid andra slag av förberedelser inför brottet men det fortfarande är oklart vilken roll denna person kommer att ha när brottet begås. Den som har deltagit i planeringen av eller förberedelserna inför ett brott, skall ju, om brottet fullbordas, dömas för i vart fall anstiftan eller medhjälp till brottet. Om det finns anledning att anta att en person kommer att begå ett försöks-, förberedelse eller stämplingsbrott, finns det därför

också anledning att anta att personen kommer att begå eller medverka till ett fullbordat brott.

### 3.6.4 Domstolsprövning

#### *Inledning*

Av 6 § följer att frågan om tillstånd till tvångsmedelsanvändningen prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns. Frågan tas upp på ansökan av åklagare. Vid tillståndsprövningen ska vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas.

#### *Forumregeln*

I promemorian föreslogs att Stockholms tingsrätt skulle vara exklusivt forum. Som skäl för att välja den domstolen anfördes bl.a. att det vid Stockholms tingsrätt, som utgör exklusivt forum enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll, byggts upp en betydande erfarenhet från ärenden som rör hemliga tvångsmedel utanför förundersökningssituationer (Ds 2005:21 s. 220).

En sådan ordning menade dock regeringen ingav vissa betänkligheter eftersom det i realiteten skulle innebära att endast en eller ett par domare skulle handlägger samtliga ärenden av nu aktuellt slag. Bland annat på grund härav gjorde regeringen därför bedömningen att övervägande skäl talade för att samtliga allmänna domstolar skulle ges behörighet att pröva frågor om tvångsmedelsanvändning enligt lagen (prop. 2005/06:177 s. 65 f.).

Eftersom säkerhetspolisens ledning finns i Stockholm innebär detta dock att det stora flertalet ärenden trots allt kommer att handläggas av Stockholms tingsrätt. I de fall det rör sig om systemhotande brottslighet enligt 1 § 6 kan dock andra domstolar än Stockholms tingsrätt komma i fråga.

#### *Åklagarens roll*

I promemorian föreslogs att Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet skulle kunna ansöka om tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt lagen. Vidare föreslogs en skyldighet för dessa myn-

digheter att samråda med åklagare innan ansökningen gjordes (Ds 2005:21 s. 221 ff.). Som skäl för en sådan ordningen anfördes bl.a. att dessa ärenden befinner sig på ett spaningsstadium och att polisen bör sköta handläggningen i detta tidiga skede. Det skulle innebära ett avsteg från den rågång som generellt råder mellan polisens och åklagares arbetsuppgifter att utsträcka åklagarens ansvar till underrättelsearbete uttalades det i promemorian.

Regeringen var dock av en annan uppfattning och ansåg bl.a. mot bakgrund av att den som har att tillämpa den lagen kommer att ställas inför komplicerade juridiska överväganden, såsom frågan om förut-sättningarna för förundersökning i stället är uppfyllda. Regeringen menade därför att övervägande skäl talade för att endast åklagare bör ges behörighet att ansöka om tillstånd (prop. 2005/06:177 s. 68). Regeringen ansåg vidare att åklagare inte skulle ha någon möjlighet att fatta interimistiska beslut (prop. 2005/06:177 s. 66).

### 3.6.5 Tillståndstiden

Den tid under vilken ett beslut om tillstånd gäller får enligt 7 § inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

### 3.6.6 Användning och hantering av inhämtad information m.m.

#### *Överskottsinformation*

I 12 § regleras i vilken utsträckning de brottsbekämpande myndigheterna kan använda överskottsinformation som framkommit genom att tvångsmedel använts i brottsförebyggande syfte. Av bestämmelsen följer att om det vid tvångsmedelsanvändning har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 §, får uppgifterna användas för att förhindra brott. Om det däremot har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om brott som anges i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

*Hantering av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändningen*

Av 13 § följer att en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning ska granskas snarast möjligt. Detsamma gäller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet.

Enligt andra stycket i bestämmelsen ska upptagningar och uppteckningar, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska där efter förstöras.

Brottsutredande myndigheter får även behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör förestående brott eller uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag utan hinder av vad som föreskrivs 13 § 2 st.

*Undantag från de brottsbekämpande myndigheternas skyldigheter att rapportera, ingripa mot och utreda brott*

I promemorian föreslogs att det i polislagen (1984:387) skulle införas bestämmelser om att polisen i vissa fall inte ska behöva ingripa mot brott eller andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten (Ds 2005:21 s. 244). Bestämmelserna skulle enligt förslaget vara tillämpliga endast i polisens underrättelseverksamhet eller i Säkerhetspolisens verksamhet i annat fall för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Vidare skulle verksamheten röra brottslighet som innefattade någon sådan gärning som avses i den nya lagen om förebyggande eller förhindrande av särskilt allvarlig brottslighet. Polisen skulle enligt förslaget inte behöva ingripa, om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksam-



heten skadas. Dock skulle ingripandeskyldigheten kvarstå, när det är fråga om brott för vilket svårare straff än fängelse två år är föreskrivet och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse annars åsidosattes. Det föreslogs vidare att det i rättegångsbalken skulle införas motsvarande undantagsbestämmelser vad gäller skyldigheten att inleda förundersökning.

Regeringen gjorde emellertid bedömningen att det för närvarande inte fanns behov av att införa några ytterligare begränsningar i de brottsbekämpande myndigheternas skyldighet att rapportera, ingripa mot och utreda brott (prop. 2005/06:177 s. 74). Regeringen uttalade härvid att behovet till viss del kunde anses tillgodosett genom vad den reglering om hantering av överskottsinformation som föreslagits. Regeringen förklarade dock att frågan borde tas upp i ett senare sammanhang.

### 3.6.7 Förbud mot att avlyssna vissa samtal

Av 11 § följer att hemlig teleavlyssning inte får ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning ska, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

Bestämmelsen motsvaras i stort av vad som på det straffprocessuella området anges i 27 kap. 22 § rättegångsbalken.

Till skillnad från vad som gäller enligt rättegångsbalken har tvångsåtgärderna enligt den föreliggande lagen karaktär av spningsåtgärder. För tvångsmedelsanvändning enligt denna lag uppställs inte något krav på att någon ska vara misstänkt för ett redan begånget brott. Det kan emellertid inträffa att den som är föremål för hemlig teleavlyssning är misstänkt för brott och att han eller hon i den förundersökningen eller målet har en försvarare. Den angivna begränsningen syftar till att undanta dylik kommunikation dem emellan från avlyssning.

### 3.6.8 Underrättelseskyldighet

Enligt 16 § ska den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § 6 underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett en teleadress eller en plats som innehas av någon annan, ska även denne underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en sådan plats till vilken allmänheten har tillträde inte underrättas.

Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske efter det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades.

En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

Av 17 § följer vidare att en underrättelse ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och uppgift om tiden för åtgärden. Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken teleadress som åtgärden har avsett. Vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen även innehålla uppgift om platsen för åtgärden. Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § 6 ska få uppgift om vilken misstanke som har legat till grund för åtgärden. Den som inte är eller har varit misstänkt ska få uppgift om detta.

Säkerhetspolisens verksamhetsområde är genomgående av särskilt känsligt slag. En skyldighet att lämna underrättelse för Säkerhetspolisen skulle innebära att den på grund av sekretess i stort sett alltid skulle behöva skjutas upp för att sedan underlåtas. En sådan ordning skulle knappast vara förtroendeingivande och skulle dessutom innebära ett administrativt merarbete utan någon egentlig funktion. All tvångsmedelsanvändning inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde är således undantagen från underrättelseskyldigheten.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska emellertid utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Nämndens tillsyn omfattar givetvis också sådan användning av hemliga tvångsmedel som inte omfattas av underrättelseskyldigheten. För det fall åklagaren inte underrättar berörd person om tvångsmedelsanvändningen ska åklagaren underätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om detta.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Förordningen (2007:1144) om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

### 3.6.9 Hur förhåller sig det föreslagna regelverket till andra straffprocessuella regler?

En särskild fråga, som uppmärksammades vid lagstiftningsarbetet, är hur ett ärende där det förekommer tvångsmedel i syfte att förhindra vissa allvarliga brott förhåller sig till det straffprocessuella regelverket när misstankarna under ärendets gång konkretiseras så att det finns anledning att anta att ett brott, som hör under allmänt åtal, har begåtts och det alltså finns förutsättningar att inleda förundersökning om detta. Regeringen exemplifierade denna frågeställning genom att redovisa följande två typfall (prop. 2005/06:177 s. 75 f.).

Ett typfall kan vara att det finns indikationer på att ett terroristbrott i någon form håller på att planeras. I ett tidigt skede i utredningen beslutas om hemlig teleavlyssning för att förhindra brott. Misstankarna i detta skede är inte så starka att det finns förutsättningar att inleda förundersökning för något specifikt brott. Under det fortsatta underrättelsearbetet konkretiseras misstankarna så att förundersökning inleds för stämpling till terroristbrott genom mord. I detta läge får den tidigare beslutade teleavlyssningen ett såväl förebyggande som brottsutredande syfte i den meningen att teleavlyssningen syftar både till att avstyra det mord som planeras och till att skaffa bevisning för den misstänkta stämplingen. Ingen är dock skäligen misstänkt för stämpling till terroristbrott, dvs. det brott för vilket förundersökning har inletts. Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler för att utreda den misstänkta stämplingen kan således inte lämnas. Det skulle därför kunna göras gällande att tvångsmedlet inte får användas för att utreda den misstänkta stämplingen.

Ett annat typfall kan vara att det i samband med underrättelsearbetet enligt ovan i stället anträffas ett lik. Det står då klart att det var mord på denne person som terrorhandlingen avsåg. Förundersökning för terroristbrott inleds, eftersom det finns anledning att anta att terroristbrott genom mord har förövats. Inte heller i detta exempel är utredningsläget sådant att någon är skäligen misstänkt för gärningen, däremot finns flera personer som "kan misstänkas". I ett sådant läge saknas förutsättningar för hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler, eftersom misstankegraden mot de enskilda personerna är alltför låg. Det skulle kunna hävdas att det heller inte finns förutsättningar för hemlig teleavlyssning i brottsförebyggande syfte, eftersom brottet redan har fullbordats. All tvångsmedelsanvändning skulle därför omedelbart upphöra.

Med utgångspunkt från det första typfallet kan frågan ställas om myndigheterna, trots att det alltså finns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott uteslutande måste tillämpa det straffprocessuella regelverket så snart det kunnat konstateras att det finns förutsättningar att inleda förundersökning. Den fråga som kan ställas utifrån omständigheterna i det andra typfallet är om tvångs-

medelsanvändning som utförs i syfte att förhindra brott måste upphöra så snart tvångsmedlet inte har ett sådant syfte avseende ett brott för vilket förundersökning inletts. Båda typfallen har för tydlighetens skull utformats så att de inte medger straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalkens bestämmelser.

Regeringen menade dock att frågornas komplexitet inte borde överdrivas och anförde härefter följande (prop. 2005/06:177 s. 76).

I det första exemplet finns alltså lagliga förutsättningar för tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra vissa allvarliga brott, i detta fall ett fullbordat terroristbrott genom mord. Att den information som hämtas in genom tvångsmedlet kan användas även för att utreda ett visst konkret brott, i exemplet stämpling till terroristbrott, kan rent principiellt inte anses utgöra något hinder mot fortsatt tvångsmedelsanvändning.

När det gäller det andra exemplet kan det möjligen först tyckas naturligt att tvångsmedel enligt den föreslagna lagen inte kan användas om ett fullbordat brott har konstaterats. Frågan om det fortfarande finns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt den föreslagna lagen bör dock avgöras från fall till fall. Att det under underrättsarbetet kan bli möjligt att inleda förundersökning för ett eller flera brott behöver inte alltid medföra att det bakomliggande preventiva syftet inte längre är för handen. Något brottsförebyggande syfte är i det andra typfallet självfallet inte längre aktuellt vad gäller det uppdagade mordet. Men så länge det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottslig verksamhet som anges i lagen och som tillståndet omfattar kommer att utövas, bör tvångsmedelsanvändningen få fortsätta att användas i den situation som skisseras i typfallet. Det kan t.ex. befaras att en person också avser att utföra andra terroristbrott. Om de brottsbekämpande myndigheterna kan konstatera att så inte är fallet, måste de emellertid omedelbart avbryta tvångsmedelsanvändningen. Så skulle kunna vara fallet, om det efter terroristbrottet står klart att det inte finns skäl att befara någon framtida brottslig verksamhet som omfattas av tillståndet eller den brottsliga verksamhet som kan antas avser enbart bagatellbrott.

Regeringen konstaterar således att det föreslagna systemet inte nödvändigtvis innebär att en tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott alltid måste avbrytas enbart av det skälet att det uppkommit förutsättningar att inleda förundersökning för ett visst brott. Avgörande är om det alltså finns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt den föreslagna lagen. En annan sak är att förundersökning i dessa fall alltid måste inledas beträffande det brott som misstänkts ha begåtts.

Mot bakgrund av det anförda fann regeringen att det inte fanns något behov av att införa några särskilda bestämmelser som reglerar förhållandet mellan tvångsmedelsanvändning enligt lagen om åtgär-

der för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och tvångsmedelsanvändning enligt det straffprocessuella regelverket. Regeringen ansåg inte heller att det fanns en risk att den föreslagna ordningen kunde medföra ett kringgående av de begränsningar som gäller för straffprocessuella tvångsmedel.

## 4 Säkerhets- och integritetsskyddsämnden

### 4.1 Inledning

Säkerhets- och integritetsskyddsämnden inrättades den 1 januari 2008. Syftet med myndigheten är att den ska bidra till att värna rätts-säkerheten och skyddet för den personliga integriteten i förhållande till den brottsbekämpande verksamheten. Ämnden har till uppgift att med inspektioner och andra undersökningar utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet. Ämnden ska också utöva tillsyn över Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622), särskilt med avseende på känsliga personuppgifter. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

Ämnden är också skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel eller varit föremål för Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622) och om användningen av tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet eller behandlingen av personuppgifter har skett i enlighet med lag eller annan författning. En begäran om kontroll kan framställas av enskild, oavsett dennes medborgarskap eller hemvist.

När Säkerhets- och integritetsskyddsämnden har utfört sin kontroll ska ämnden underrätta den enskilde personen om detta. Däremot kan ämnden på grund av gällande sekretessregler normalt inte lämna upplysningar om huruvida en enskild person har eller inte har utsatts för hemliga tvångsmedel av någon brottsbekämpande myndighet eller för personuppgiftsbehandling av Säkerhetspolisen. Det beror på att det inte ska vara möjligt för enskilda att ta reda på om

polisen eller annan brottsbekämpande myndighet utreder om de är inblandade i brottslig verksamhet.

Om nämnden efter sin utredning kan konstatera att ingen tvångsmedelsanvändning eller personuppgiftsbehandling har förekommit eller att sådan användning eller behandling visserligen förekommit men skett lagenligt, får den enskilde normalt besked av nämnden att den inte funnit någon olaglig tvångsmedelsanvändning eller olaglig förekomst i register.

Skulle Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten emellertid vid sin kontroll finna att någon brottsbekämpande myndighet i strid med gällande författningar har använt hemliga tvångsmedel eller att Säkerhetspolisen i strid med gällande författningar har behandlat personuppgifter ska den person som har begärt kontrollen underrättas även om detta. Nämnden är då också skyldig att efter omständigheterna anmäla den författningsstridiga verksamheten till Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Datainspektionen eller någon annan behörig myndighet för åtgärd.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har i maj 2009 lämnat sin årsberättelse för 2008 till regeringen. I det följande återges några avsnitt ur årsberättelsen som belyser hur Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten gått till väga vid sin tillsyn och kontroll (avsnitt 4.2), vilka iakttagelser nämnden har gjort beträffande användningen av hemliga tvångsmedel samt vilka sammanfattande slutsatser den dragit (avsnitt 4.3).

## **4.2 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens metodik vid tillsynsverksamheten**

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn sker dels på nämndens eget initiativ, dels på begäran från enskilda. Såväl Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen som den öppna polisen och tullkriminalverksamheten har varit föremål för nämndens tillsyn.

I årsberättelsen anförs att nämndens resurser självfallet inte medger att alla aktiviteter som faller inom tillsynsområdet kan bli föremål för tillsyn i sak. Såväl slumpmässiga urval som riktade urval har därför gjorts. Vid riktade urval har bl.a. bedömningar av var det finns en påtaglig risk för felaktigheter varit styrande. I vissa fall har en medial eller en annan uppmärksamhet kring särskilda fall påverkat urvalet.

Beträffande metodiken för tillsynen på eget initiativ anförts att denna efterhand har diskuterats inom nämnden och utvecklats. Nämnden har gått från att granska urval – i form av stickprov eller efter andra kriterier – av de brottsbekämpande myndigheternas åtgärder och ärenden e.d. till en tematisk metod för tillsynsverksamheten. Denna metod beskrivs på följande sätt.

Med en sådan tematisk metod tar tillsynen sin utgångspunkt i teman, dvs. frågeställningar, som utreds och granskas. Inledningsvis analyseras gällande författningar m.m. liksom relevanta delar av den aktuella myndighetsorganisationen. Redan i denna inledande del av ett tematiskt tillsynsärende kan iakttagelser göras, t.ex. med avseende på om det finns tillfredsställande författningsmässiga och organisatoriska rutiner för ett visst förfarande e.d. Därefter görs ett urval av de aktuella brottsbekämpande myndigheternas ärenden e.d., inte med utgångspunkt att utöva tillsyn över ärendena som sådana utan över det tematiska tillsynsärendets frågeställningar. Granskningen av ett ärende ger dock regelmässigt viss sidoinformation som ensam eller i förening med information från andra ärenden eller från annat håll, kan utgöra grund för nya tematiska tillsynsärenden.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedömer att användningen av en tematisk tillsynsmethodik ger en påtagligt stärkt kvalitet i tillsynen. Metoden bör alltså användas i ökad omfattning.

### **4.3 Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn och kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel**

#### **4.3.1 Tillsyn på eget initiativ**

Under år 2008 inledde Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden 29 tillsynsärenden. Av dessa ärenden har 22 avslutats under året och sju ärenden var således pågående vid årets utgång.

Granskning av Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens diarium över hemliga tvångsmedel har skett i sex avslutade ärenden. De brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel har granskats i sex ärenden och tre av dessa ärenden har avslutats. Ett ärende gällande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel kan innebära att åtskilliga fall av sådan användning vid flera myndigheter granskas. De under år 2008 behandlade tillsynsärendena har i de flesta fall varit av detta slag.



Inom ramen för sin tillsynsverksamhet på eget initiativ har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden företagit inspektioner vid flera åklagarkammare inom Åklagarmyndigheten, nämligen i Stockholm, Sollentuna, Göteborg och Malmö, vid Ekobrottsmyndigheten i Stockholm, vid flera av Säkerhetspolisens enheter såväl i Stockholm som i Göteborg och Malmö, vid Rikskriminalpolisen samt vid Tullkriminalens enheter i Stockholm.

#### 4.3.2 Kontroller på begäran av enskild

Sammanlagt 60 personer har under år 2008 begärt att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska kontrollera om de har utsatts för hemliga tvångsmedel eller varit föremål för Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622). Varje sådan begäran har lagts upp som ett ärende. Under året har det således kommit in 60 sådana ärenden, varav 38 ärenden kom in i samband med att nämnden i en annons den 11 december 2008 i dagstidningar upplyste om möjligheten för enskilda att begära en kontroll. Vid utgången av året var 45 ärenden pågående. Under året avslutades således 15 ärenden. Av de avslutade ärendena företog nämnden ingen åtgärd i ett fall på den grunden att begäran inte avsåg nämndens tillsynsområde och i tre fall på den grunden att den enskilde inte fullföljt sin begäran. Övriga 11 ärenden avslutades med att den enskilde underrättades om att kontrollen hade utförts.

#### 4.3.3 Nämndens iakttagelser och åtgärder

Inte i något av de 11 under år 2008 avslutade ärenden där Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utfört kontroll på begäran av enskild har nämnden funnit att den enskilde i strid med lag eller annan författning har utsatts för hemliga tvångsmedel av brottsbekämpande myndigheter eller personuppgiftsbehandling av Säkerhetspolisen.

Vid den tillsynsverksamhet som nämnden har utfört på eget initiativ under år 2008 har den funnit att de brottsbekämpande myndigheterna överlag bedrivit sin verksamhet avseende hemliga tvångsmedel i enlighet med lagar och andra författningar.

I några fall har dock nämnden funnit anledning att ifrågasätta åtgärders förenlighet med lag eller annan författning eller gjort andra iakttagelser av intresse. I det följande lämnas en redogörelse för delar

av vad nämnden anfört i årsberättelsen beträffande användningen av hemliga tvångsmedel (s. 37–43).

*Förstörande av upptagningar och uppteckningar har inte skett inom föreskriven tid*

Upptagningar eller uppteckningar som har gjorts vid användning av hemliga tvångsmedel ska förstöras inom vissa föreskrivna tider.

Vid sin tillsyn har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden hos Säkerhetspolisen anträffat fall där upptagning eller uppteckning som gjorts vid användning av hemliga tvångsmedel inte har förstörts inom föreskriven tid.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har anmodat Säkerhetspolisen att yttra sig över ovan nämnda förhållande. I yttrandet har Säkerhetspolisen anfört bl.a. följande.

Nämndens iakttagelse resulterade i att Säkerhetspolisen omedelbart överlämnade ärendet till åklagare för prövning av frågan om förundersökning ska inledas. Som en del i arbetet med att successivt förändra och utveckla Säkerhetspolisens interna styrdokument påbörjade en arbetsgrupp i september 2008 en utredning av rutinerna kring Säkerhetspolisens tvångsmedelshandling. Vid tidpunkten för nämndens kontroll var emellertid det arbetet inte avslutat och Säkerhetspolisens arbetsordning angav därför endast vem som delegerats uppgiften att se till att upptagningar från verkställighet av hemliga tvångsmedel förstörs efter åklagarens beslut. Det saknades närmare beskrivningar av de rutiner som skulle användas. Arbetsgruppens arbete resulterade i att en rutinbeskrivning beslutades den 28 januari 2009.

*Användning av överskottsinformation har inte dokumenterats*

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har vid sin tillsyn funnit att användning av överskottsinformation dokumenteras olika vid olika åklagarkammare inom Åklagarmyndigheten. Det finns även fall då sådan dokumentation saknas helt. Således försvåras eller omöjliggörs en kontroll i efterhand av i vad mån överskottsinformation har genererats och om den har förts vidare för att användas i andra förundersökningar m.m. och om detta har skett i enlighet med gällande författningar. Någon generell dokumentationsplikt finns inte när det gäller överskottsinformation. Det är först när materialet bevaras bortom den slutliga tidpunkt som gäller för för-

störande som det krävs ett uttryckligt och dokumenterat ställningstagande i den saken.

Enligt uppgift från Åklagarmyndigheten är frågan om utveckling av rutiner för hantering av överskottsinformation inom ramen för användning av hemliga tvångsmedel föremål för övervägande inom myndigheten.

*Det har saknats enhetliga rutiner för skyldigheten att underrätta enskilda om att de har utsatts för hemliga tvångsmedel*

Vid sin tillsyn har Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten funnit att det bland åklagarkamrarna vid Åklagarmyndigheten förekommer olika rutiner för hanteringen av bevakningsärenden angående underrättelseskyldighet till enskild. I några fall har helt saknats rutiner.

I anledning av iakttagelserna rörande rutiner angående underrättelseskyldigheten har Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten gett Åklagarmyndigheten möjlighet att inkomma med synpunkter till nämnden. Åklagarmyndigheten har därvid anfört följande.

Med anledning av den nya underrättelseskyldigheten har Åklagarmyndigheten – tillsammans med polis, tull och Ekobrottsmyndigheten – etablerat ett fungerande system för att skapa underlag för den prövning om sekretess som måste göras när en underrättelse till enskild aktualiseras. Den etablerade ordningen har föranlett samordnade föreskrifter vid berörda myndigheter.

Vid sidan av de riktlinjer som riksåklagaren har utfärdat finns en detaljerad beskrivning av den interna handläggningsrutinen i myndighetens handbok Ärendehantering. Till dessa anvisningar finns centralt framtagna mallar för de beslut som bevakningsfrågorna aktualiserar.

Inom ramen för ett fortsatt samråd mellan berörda myndigheter har Åklagarmyndigheten efterfrågat uppgift om hur det lokala samarbetet har fungerat kring dessa frågor. Återkopplingen har i ett par omgångar föranlett diskussioner med företrädare för åklagarkammare.

Åklagarmyndigheten har, utöver sedvanlig intern information, under året vid ett par tillfällen särskilt uppmärksammat de nya handläggningsrutinerna såväl via myndighetens intranät, som vid möten för kammarchefskollektivet. Med anledning av nämndens iakttagelser avser Åklagarmyndigheten att åter fästa kamrarnas uppmärksamhet på de rutiner som gäller.

#### 4.3.4 Sammanfattning

Den granskning som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedrivit under 2008 har med ett undantag inte påvisat några systematiska brister i den granskade verksamheten. Undantaget avser förstöringen av upptagningar och uppteckningar vid användning av hemlig teleavlyssning. Som redovisats tidigare är denna brist nu föremål för förundersökning under ledning av åklagare. Polisen undersöker därutöver vilka åtgärder som behövs för att rätta till bristen.

De påpekanden som nämnden i övrigt gjort med anledning av den granskning som nämnden utfört under år 2008 har delgetts berörda myndigheter. Nämnden kommer att följa upp påpekandena i syfte att undersöka vilka åtgärder som myndigheterna har vidtagit med anledning av påpekandena.

## 5 Utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning

### 5.1 Användningen av hemlig rumsavlyssning

#### 5.1.1 Den öppna polisen och tullen

För att kunna belysa hur lagen om hemlig rumsavlyssning har tillämpats och vilka resultat som har uppnåtts har jag begärt in uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna. De uppgifter som har lämnats till utredningen avser år 2008.<sup>1</sup> Under detta år har tillstånd till hemlig rumsavlyssning beviljats gentemot 25 personer. Beträffande 17 av dessa har den tillståndstillsäggsgrundande brottsmisstanken avsett grovt narkotikabrott. I resterande 8 fall har tillstånd till buggning getts för misstanke om annan grov brottslighet.<sup>2</sup> De övriga uppgifter som har inhämtats redovisas i nedanstående tabell.

---

<sup>1</sup> Utredningen begärde av Rikskriminalpolisen och Tullverket att få ta del av uppgifter angående den öppna polisens och tullens tillämpning av lagen om hemlig rumsavlyssning från och med lagens ikraftträdande den 1 januari 2008 till och med den 28 februari 2009. Ett flertal av de polismyndigheter som redovisat uppgifter till Rikskriminalpolisen uppfattade dock att begäran endast avsåg år 2008. De uppgifter om användningen av hemlig rumsavlyssning som redovisas i betänkandet har därför fått begränsas till nämnda år. Utredningen har vidare tagit del av uppgifter rörande tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning som redovisats till Åklagarmyndigheten.

<sup>2</sup> Antalet fall är så få att brottsrubriceringarna inte kan redovisas utan risk för att de enskilda ärendena identifieras.

---

<b>Under år 2008 har tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelats gentemot 25 personer. I</b>	
4	fall har tillstånd meddelats efter begäran om rättslig hjälp från annat land
0	fall har domstolen avslagit ansökan om hemlig rumsavlyssning
3	fall har offentligt ombud överklagat domstolens beslut
15	fall har tillstånd getts till att avlyssningsutrustningen installerats på en plats som annars skyddas mot intrång
1	fall har domstolen föreskrivit villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan
1	fall har åtgärden avsett någon annans stadigvarande bostad än den misstänktes
0	fall har tillståndet rört person med s.k. särställning, dvs. person som tillhör vissa särskilda yrkeskategorier t.ex. advokater, läkare, präster eller journalister
7	fall har avlyssningen inte kunnat ske i önskad omfattning exempelvis på grund av att avlyssningsutrustningen inte kunnat installeras eller att den inte fungerat

---

Den genomsnittliga tiden för tillstånd till hemlig rumsavlyssning är 44 dagar medan den genomsnittliga faktiska avlyssningstiden uppgår till 31,5 dagar. Den längsta tid som tillstånd till avlyssning har beviljats är 137 dagar och motsvarande faktiska avlyssningstiden är 128 dagar.

### 5.1.2 Säkerhetspolisen

Utredningen har även hämtat in uppgifter från Säkerhetspolisen om hur den använt sig av hemlig rumsavlyssning. I detta fall är sekretessen dock så stark att det inte är möjligt att lämna någon närmare redovisning av vad som framkommit annat än att Säkerhetspolisen under år 2008 inte beviljats tillstånd till hemlig rumsavlyssning i fler fall än den öppna polisen.

### 5.1.3 Orsaker till den begränsade tillämpningen

Av de uppgifter som inhämtats från Rikskriminalpolisen, Åklagarmyndigheten och Tullverket framgår att hemlig rumsavlyssning använts i mycket begränsad omfattning. Att så är fallet har flera orsaker. Till att börja med är lagen om hemlig rumsavlyssning utformad på ett sådant sätt att den endast är tillämplig på brott för vilka det inte är

föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller vissa särskilt uppräknade brott där brottets straffvärde med hänsyn till omständigheterna kan antas överstiga fängelse i fyra år. Brotts av så allvarlig karaktär är förhållandevis få. När det gäller grov organiserad brottslig är det också ofta fråga om komplicerade utredningar och det är inte ovanligt att en förundersökning kan pågå under en mycket lång tid, i vissa fall över ett år, innan den kan avslutas.

Lagen föreskriver vidare att åtgärden endast får användas om det är av *synnerlig vikt* för utredningen. I förarbetena (prop. 2005/06:178 s. 100) uttalas att begreppet inrymmer ett kvalitetskrav avseende de upplysningar som rumsavlyssningen kan ge. Det anförs vidare i propositionen att då flera alternativa hemliga tvångsmedel står till buds, ska en granskning av utredningsläget verkställas för att man ska kunna bedöma behovet av varje enskilt tvångsmedel. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel (inklusive andra hemliga tvångsmedel som i den föreliggande situationen bedöms som mindre ingripande) för att hemlig rumsavlyssning ska kunna tillåtas. Detta är givetvis ägnat att bidra till en restriktiv användning av tvångsmedlet. Den undersökning som gjorts under utredningen visar också att de brottsbekämpande myndigheterna i enlighet med lagstiftarens intentioner tillämpat lagen på så sätt att hemlig rumsavlyssning tillgripits först sedan man uttömt andra åtgärder.

Det har även framkommit vid de besök som gjorts hos de brottsbekämpande myndigheterna under utredningen att myndigheterna själva är av uppfattningen att hemlig rumsavlyssning bör användas mycket restriktivt med hänsyn till det betydande integritetsintrång som åtgärden innebär.

Det förhållandet att buggning är mycket resurskrävande bidrar naturligtvis också till att användningen varit begränsad. I detta sammanhang bör även framhållas att det efter det att tillstånd till hemlig rumsavlyssning beviljats av domstol kan ta mycket lång tid innan avlyssningsutrustningen kan installeras. Det var bland annat mot denna bakgrund som Rikspolisstyrelsen i sitt remissyttrande över lagförslaget förordade att lagen borde vara i kraft i åtminstone sex år innan den utvärderades, för att inte antalet genomförda avlyssningar skulle vara så litet att det inte gick att dra några slutsatser.

## 5.2 Har den hemliga rumsavlyssningen fått avsedd effekt?

**Min bedömning:** Eftersom den hemliga rumsavlyssningens ”avsedda” effekt inte närmare har preciserats eller kvantifierats är det inte möjligt att avgöra om denna effekt har uppnåtts. Även bortsett från detta är antalet avslutade hemliga rumsavlyssningar så få att det för närvarande inte är möjligt att göra någon bedömning av tvångsmedlets effektivitet.

### 5.2.1 De hemliga tvångsmedlens syfte

För att samhället ska kunna bekämpa brott på ett effektivt sätt är det ibland nödvändigt att de brottsbekämpande myndigheterna kan använda sig av hemliga tvångsmedel. I bestämmelserna om de hemliga tvångsmedlen anges inte på ett direkt sätt vad ändamålen med tvångsmedlen är utan endast vad de innebär. Eftersom tvångsmedlen i första hand får användas som hjälpmedel vid utredning om brott inom ramen för en förundersökning ter det sig naturligt att utgå ifrån att ändamålen för de hemliga tvångsmedlen sammanfaller med det övergripande syftet för förundersökningen, dvs. att utreda vem som kan misstänkas för ett konkret brott, om det föreligger tillräckliga skäl för att åtala den misstänkte och för att säkra bevisning inför en eventuell rättegång, se 23 kap. 2 § rättegångsbalken.

### 5.2.2 De hemliga tvångsmedlens effekt

Med ovan redovisade synsätt uppnås det hemliga tvångsmedlets optimala effekt när det leder till att en viss person kan fällas till ansvar för det brott för vilket tvångsmedlet fått användas. Men redan det förhållandet att brottsmisstanken bekräftas och riktas mot en viss person kan ses som en positiv effekt av tvångsmedlet. I det första fallet är det alltså fråga om en maximal effekt och i det andra en tämligen låg effekt, i vart fall om några ytterligare resultat inte uppnås under den fortsatta utredningen. Spännvidden i de hemliga tvångsmedlens effekter kan beskrivas med hjälp av följande effektskala.





För att det ska vara möjligt att ta ställning till om användningen av ett hemligt tvångsmedel är effektivt eller inte måste man till en början göra klart för sig vilka effekter som man önskar uppnå, dvs. var på effektskalan man ska lägga sig. Vidare måste man ha en uppfattning om i hur många fall av den totala användningen av tvångsmedlet som de valda effekterna ska realiseras under en viss bestämd tid.

### 5.2.3 Det nuvarande sättet att mäta de hemliga tvångsmedlens effekt

Sedan början av 1980-talet har regeringen varje år lämnat en redovisning till riksdagen över tillämpningen av hemliga tvångsmedel inom den öppna polisen.<sup>3</sup> Redovisningen bygger i huvudsak på uppgifter som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamt har lämnat till regeringen. Det är också dessa två tvångsmedelsanvändande myndigheter som har definierat de effektivitetsmått som används. Före år 2005 ansågs tvångsmedlet ha varit effektivt om det ”haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte” eller det på annat sätt fört utredningen framåt.

Från och med år 2005 ändrade Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen innebörden av uttrycket att ”åtgärden haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte” i inskränkande riktning. De fall som numera räknas in i denna kategori är de där tvångsmedlet har *lett till användning av ytterligare tvångsmedel*. De fall då användningen av det hemliga tvångsmedlet på annat sätt har fört utredningen framåt räknas alltså inte längre in.

Enligt min mening är det effektmått som tillämpas i skrivelsen till riksdagen mycket trubbigt eftersom det inte säger något om tvångsmedlet har varit effektivt i den meningen att flera brott har

<sup>3</sup> Någon motsvarande redovisning lämnas inte för Säkerhetspolisens verksamhet. Uppgifter om Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel fanns däremot tidigare i den årsredovisning som Säkerhetspolisen lämnade till regeringen. Denna redovisning, som byggde på ett konkret återrapporteringskrav, upphörde dock år 2006.

kunnat klaras upp. Vad som mäts är ju endast om tvångsmedlet har lett till att ytterligare tvångsmedel har använts. Detta effektmått kan i bästa fall ge en antydning om det hemliga tvångsmedlets effektivitet. Men i andra fall kan detta sätt att mäta effektiviteten vara direkt missvisande, vilket framgår av följande exempel.

Hemlig rumsavlyssning föregås regelmässigt av hemlig teleavlyssning. I de fall där den hemliga teleavlyssningen leder till att buggning kommer till användning innebär detta – med dagens synsätt – att den hemliga teleavlyssningen har varit effektiv. Och detta gäller alldeles oavsett om buggningen leder till någon ytterligare åtgärd mot den misstänkte. Att den hemliga teleavlyssningen bedöms som effektiv ter sig motsägelsefullt i det fall det vid avlyssningen inte framkommit något av värde för utredningen. Om det valda exemplet kompletteras med att buggningen leder till att en person grips anses även den hemliga rumsavlyssningen ha varit effektiv, alldeles oavsett vad gripandet sedan leder till.

Vilka överväganden som ligger bakom dagens sätt att mäta de hemliga tvångsmedlens effekt i regeringens årliga skrivelse till riksdagen känner jag inte till. En aspekt är möjligen att det valda effektivitetsmåttet (lett till användning av ytterligare tvångsmedel) är lätt att tillämpa för de brottsbekämpande myndigheterna och att utrymmet för egna subjektiva värderingar på detta sätt reduceras jämfört med att man på ett mera allmänt sätt ska uttala sig om det hemliga tvångsmedlet har ”haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte”.

I flera riksdagsmotioner och i den allmänna debatten har det framhållits att den årliga skrivelsen till riksdagen bör förbättras i olika avseenden. Det har bl.a. föreslagits att det av skrivelsen ska framgå vad som menas med att tvångsmedelsåtgärderna har haft betydelse eller inte haft betydelse för förundersökningen och i hur många fall förundersökning har lett fram till fällande dom.

Även Integritetsskyddskommittén har riktat kritik mot dagens sätt att mäta de hemliga tvångsmedlens effektivitet och anfört att den parlamentariska kontrollen över tvångsmedelsanvändningen i praktiken inskränkt sig inskränkt sig till jämförelser mellan andelen resultatrika tvångsmedelsanvändningar från ett år till ett annat.<sup>4</sup> Kommittén har vidare riktat ett antal anmärkningar av systemkaraktär mot det sätt på

---

<sup>4</sup> Mot bakgrund av vad som anförts ovan beträffande det valda effektmåttet kan det enligt min mening sättas ifråga om det verkligen är andelen *resultatrika* tvångsmedelsanvändningar som mäts.

vilket effektiviteten av tvångsmedlen mäts och pekat på att dess brister varit kända under lång tid (se SOU 2007:22, del 1 s. 471).

Mot bakgrund av den kritik som kan riktas mot det nuvarande sättet att mäta de hemliga tvångsmedlens effektivitet anser jag att det är nödvändigt att man utarbetar en modell för utvärdering som grundas på vetenskapliga metoder och som inte enbart bygger på de uppgifter som lämnas av de brottsbekämpande myndigheterna. Hur en sådan modell bör vara utformad kräver mera ingående överväganden än vad som har kunnat göras inom ramen för detta utredningsarbete. Det är vidare så att det redan har inletts ett arbete inom Regeringskansliet som syftar till att förbättra det underlag som redovisningen om tillämpningen av hemliga tvångsmedel bygger på (se regeringens skrivelse 2008/09:79 s. 19). När det gäller den årliga skivelsen till riksdagen föreslår jag att denna kompletteras med uppgifter om i hur många fall som användningen av respektive tvångsmedel har lett till väckande av åtal och i hur många fall detta lett till fällande dom, i båda fallen beträffande sådana brott för vilka tvångsmedlet har fått användas. Enligt min bedömning torde denna komplettering vara praktisk genomförbar först till skrivelsen för år 2010.

Jag anser vidare att man bör överväga om inte den parlamentariska efterhandskontrollen av hur de hemliga tvångsmedlen tillämpas bör kompletteras med en kontroll inom ramen för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn. Skälen för detta är flera. Till en början kan den parlamentariska kontroll som utövats av riksdagen knappast bedömas ha varit särskilt ändamålsenlig och effektiv. Detta beror bl.a. på beskaffenheten i det underlag som lämnas från regeringen till riksdagen i den årliga skrivelsen. Vidare är Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel överhuvudtaget inte föremål för riksdagens kontroll. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har redan i dag till uppgift att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och detta uppdrag gäller såväl den öppna som den hemliga delen av polisens verksamhet. Nämnden kan vidare genom sin sammansättning samt genom sin fortlöpande och direkta insyn i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet bygga upp en betydande expertkompetens, som är av stort värde vid en utvärdering av de hemliga tvångsmedlens effekter. Slutligen bör nämnas att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är ett från polisen oberoende organ med stark parlamentarisk anknytning.

#### 5.2.4 Den hemliga rumsavlyssningens avsedda effekt

I mitt uppdrag ingår att analysera om tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning har fått "avsedd" effekt. Som framgått tidigare (se avsnitt 5.2.2 och 5.2.3) kan man ha olika synsätt på hur de hemliga tvångsmedlens effektivitet bör mätas. Regeringens uppfattning i frågan framgår av dess årliga skrivelse till riksdagen. Som tidigare nämnts har regeringen från och med år 2005 intagit ståndpunkten att de hemliga tvångsmedlen varit effektiva om de lett till användning av ytterligare tvångsmedel.

Tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning infördes för att ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre möjligheter att utreda mycket allvarliga brott, i de fall där utredningen inte kunnat föras framåt med mindre ingripande metoder. I lagstiftningsärendet anförde regeringen bl.a. följande om vilken effekt som den förväntade sig av det nya tvångsmedlet (prop. 2005/2006:178 s. 41).

Det är enligt vår mening självklart att förutsättningarna för att få framgång med en hemlig rumsavlyssning kan skifta från fall till fall och att misstänkta kommer att söka efter något sätt att skydda sig mot tvångsmedlet. Man måste därför räkna med att tvångsmedlet i enskilda fall inte kommer att ge effekt. Men samma argument kan anföras mot hemlig teleavlyssning. Det tvångsmedlet, som har betydelse för förundersökningen i drygt 50 procent av fallen, anses vara ett värdefullt hjälpmedel i kampen mot den grova, många gånger organiserade, brottsligheten (skr. 2005/06:53).<sup>5</sup>

[...]

Det är knappast troligt att man – om hemlig rumsavlyssning införs – kommer att kunna visa upp någon väsentligt högre uppklaringsprocent beträffande brott i allmänhet, eftersom hemlig rumsavlyssning skulle komma att användas i ett mycket begränsat antal fall. Det hindrar emellertid inte att rumsavlyssningen i de fall den skulle komma att användas kan ge den avgörande bevisningen för ett mycket allvarligt brott som därmed kan klaras upp. Bedömningen av den hemliga rumsavlyssningens effektivitet måste i denna del sättas i relation till arten av den brottslighet som skall utredas. Hemlig rumsavlyssning bör, enligt vår mening, ha betydelse för bekämpningen av grov organiserad kriminalitet. *Även en begränsad ökning av antalet uppklarade brott på detta område anser vi vara av mycket stort värde* (min kursivering) för samhället och dess invånare.

---

<sup>5</sup> Detta uttalande bygger på uppgifter om användningen av hemliga tvångsmedel under år 2004.

Närmare än så har den förväntade eller avsedda effekten av det nya tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning inte beskrivits under lagstiftningsarbetet. Direktiven för mitt uppdrag ger inte någon ytterligare ledning när det gäller denna fråga.

Eftersom den hemliga rumsavlyssningens ”avsedda” effekt inte närmare har preciserats eller kvantifierats är det inte möjligt att avgöra om denna effekt har uppnåtts. ”Om man inte vet vad den förväntade effekten är, saknar man grund för att alls bedöma om ett tvångsmedel är effektivt” (Integritetsskyddskommittén, SOU 2007:22, del 1 s. 186). Även bortsett från detta är antalet avslutade hemliga rumsavlyssningar så få att det för närvarande inte är möjligt att göra någon bedömning av tvångsmedlets effektivitet. Vid de samrådsmöten jag haft har de brottsbekämpande myndigheterna gett uttryck för samma uppfattning och understrukit att år 2008 varit ett första läroår med den nya tekniken och de nya arbetsformer som denna fört med sig.

Om man trots detta ställer det första årets 17 förundersökningar i vilka hemlig rumsavlyssning har använts av den öppna polisen och tullen mot nedan angivna effektivitetsmått, framträder följande resultat.<sup>6</sup>

Effekt	Antal fall i vilka effekten uppnåtts
Lett till fällande dom	1
Lett till att åtal har väckts	2
Lett till att ytterligare tvångsmedel har använts	3
Lett till att utredningen på annat sätt har förts framåt	5

I de två fall som lett till att åtal har väckts, åberopades uppspelning av upptagningar från den hemliga rumsavlyssningen som bevisning. I båda fallen avsåg brottsmisstanken grovt narkotikabrott såväl vid tillståndsgivningen som när det sedermera väcktes åtal.

I det ena ärendet där uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning skedde avlyssningen i en källarlocal där polisen misstänkte att det pågick omfattande försäljning av narkotika. Den hemliga rumsavlyssningen som pågick under sju dagar hade dessförinnan föregåtts av omfattande spaning samt såväl hemlig teleavlyssning som hemlig kameraövervakning. Den hemliga rumsavlyssningen avbröts när tillslag gjordes i ärendet. Uppgif-

<sup>6</sup> Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att vid tiden för redovisningen hade sju förundersökningar ännu inte avslutats och av de två fall som lett till åtal hade rättegången i de ena fallet ännu inte avslutats.

ter från den hemliga rumsavlyssningen åberopades sedan som bevisning i målet. Enligt åklagaren i målet hade denna bevisning dock en mycket begränsad betydelse för utgången i målet där två personer (huvudmännen) dömdes för grovt narkotikabrott till 6 års respektive 4 års fängelse.<sup>7</sup> Den avgörande bevisningen utgjordes i stället av annan bevisning såsom hemlig televlyssning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk bevisning samt uppgifter om den narkotika som togs i beslag. Denna bevisning var, enligt åklagaren, ett resultat av traditionellt spanings- och utredningsarbete och inte en följd av den hemliga rumsavlyssningen.

I det andra ärendet där uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning skedde avlyssningen i en bostad. Enligt åklagaren i det målet, som när detta skrivs ännu inte är avgjort, var uppgifterna som framkom genom rumsavlyssningen direkt avgörande för att åtal skulle kunna väckas i en del av en mycket omfattande brottsutredning.<sup>8</sup>

De två fall som lett till åtal visar således att verkligheten är mer komplex än att den låter sig beskrivas med ett absolut mått i form av siffror. Man kan hävda att effekten rätteligen borde redovisas på sätt att endast ett fall har lett till att åtal har väckts och att det för närvarande inte finns något fall som lett till en fällande dom, eftersom de upptagningar som gjorts vid den hemliga rumsavlyssningen i det först nämnda ärendet inte på något mera avgörande sätt kom att föra utredningen framåt och dessutom endast hade mycket begränsad betydelse för utgången i målet.

### 5.3 Uppfyller lagen de brottsbekämpande myndigheternas behov?

**Min bedömning:** De brottsbekämpande myndigheterna har anfört att de har behov av att använda buggning beträffande flera brott än vad som är möjligt i dag. Jag anser emellertid att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl för att utvidga lagens tillämpningsområde.

<sup>7</sup> Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 13 januari 2009 i mål B 2503-08.

<sup>8</sup> Linköpings tingsrätts mål B 2796-08.

### 5.3.1 Vid vilka brott ska hemlig rumsavlyssning få användas?

#### *De brottsbekämpande myndigheternas synpunkter*

De brottsbekämpande myndigheterna är ense om att möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning bör reserveras för brott som är av särskilt allvarlig karaktär och att åtgärden enligt huvudregeln bör begränsas till brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. I vissa avseenden har det dock framförts synpunkter på att lagstiftningen är bristfällig eller alltför restriktiv. I det följande lämnas en sammanfattning av de synpunkter som myndigheterna redovisat.

När det gäller frågan vid vilka brott som hemlig rumsavlyssning ska få användas har *Åklagarmyndigheten* vidhållit den uppfattning som myndigheten redovisat i sitt remissyttrande över promemorian Hemlig rumsavlyssning. I yttrandet föreslog Åklagarmyndigheten att hemlig rumsavlyssning skulle få användas vid misstanke om grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling oberoende av brottets straffvärde. Som skäl för denna ståndpunkt angavs att utredningar om narkotikabrott står för merparten av den hemliga teleavlyssning, hemliga teleövervakning och hemliga kameraövervakning som förekommer i dag samt att narkotikabrott inte sällan utgör plattform för annan organiserad brottslighet.

Åklagarmyndigheten förespråkade vidare i yttrandet att straffvärdeventilen inte skulle vara begränsad till vissa särskilt angivna brott utan att bestämmelsen skulle ges generell utformning. Enligt Åklagarmyndigheten var det svårförståeligt att vissa grova brott inte skulle omfattas av lagstiftningen oavsett hur högt straffvärdet var. I yttrandet påpekades att varken grov misshandel, oavsett hur allvarligt brottet är, eller grov stöld, t.ex. liknande dem som ägde rum på Moderna Museet hösten 1993 och på Nationalmuseum julen 2000 inte omfattas av lagen. Vidare fann Åklagarmyndigheten det särskilt olyckligt att grovt företagsspioneri undantogs från tillämpningsområdet och framhöll att grovt företagsspioneri är ett tydligt exempel på brottslighet som äventyrar stora samhällsvärden och till sin natur också är systemhotande. Beträffande behovet av att kunna använda hemlig rumsavlyssning vid utredning av grovt företagsspioneri anfördes vidare följande.

Brottsligheten, som är mycket svår att utreda, är i regel organiserad och dessutom påfallande målinriktad och resursstark. Målet för denna typ av brottslighet är de särskilda spets teknologier som fått en avgörande betydelse för utvecklingen inom ett antal samhällsviktiga områden som t.ex. IT, telekommunikation, bioteknik och materiallära. På

vissa av dessa områden är Sverige världsledande. Det är ett rimligt antagande att den ökning av företagsspioneri som kunnat iakttas kommer att fortsätta i takt med ökade krav och därmed större kostnader för den tekniska utvecklingen. Förlust av företagshemligheter kan få konsekvenser för hela samhället i form av försämrad ekonomisk tillväxt. Företagsspioneri är ett mycket svårutrett brott som oftast sker i slutna rum. Dessutom kan det i början av en förundersökning vara svårt eller t.o.m. omöjligt att bedöma om det rör sig om grovt spioneri eller grovt företagsspioneri. På grund av den tekniska utvecklingen och det säkerhetspolitiska läget är det nämligen företagshemligheter som efterfrågas, både av främmande makt och av konkurrerande företag. Att kunna använda hemlig rumsavlyssning vid misstanke om grovt företagsspioneri kan därför förväntas vara mycket effektivt för brottsbekämpningen.

Åklagarmyndigheten ansåg också att det var otillfredsställande att tillämpningsområdet inte under några omständigheter medgav användning av hemlig rumsavlyssning vid utredning av brott som grovt dopningsbrott och grovt vapenbrott.

När det sedan gäller de osjälvständiga brottsformerna, dvs. försök, förberedelse eller stämpling, menade Åklagarmyndigheten att kravet på att straffvärdet i det enskilda fallet ska överstiga fyra års fängelse medför oacceptabla konsekvenser. Myndigheten framhöll att för förberedelse och stämpling får enligt 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken högre straff än fängelse två år bestämmas endast om fängelse i åtta år eller däröver kan följa på det fullbordade brottet. Enligt Åklagarmyndigheten torde detta innebära att det endast i undantagsfall skulle bli möjligt att använda sig av hemlig rumsavlyssning vid förberedelse eller stämpling till brott.

*Rikskriminalpolisen* har förklarat att man ansluter sig till de synpunkter som Åklagarmyndigheten redovisat.

*Säkerhetspolisen* har betonat att tyngdpunkten i deras verksamhet – cirka nittio procent – ligger på det förebyggande arbetet. Endast en mindre del – cirka tio procent – av Säkerhetspolisens sammanlagda resurser används för den brottsutredande verksamheten och det är enbart inom denna verksamhet som det är tillåtet att använda hemlig rumsavlyssning.

I lagen om hemlig rumsavlyssning stadgas att åtgärden endast får användas vid förundersökning om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller om det är fråga om vissa särskilt angivna brott och om det med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan antas att straffvärdet för sådant brott överstiger fyra år. De i lagen särskilt angivna brotten är normalt sett inte



aktuella inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Detta innebär att huvuddelen av de brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde inte omfattas av lagen om hemlig rumsavlyssning. Brott som spioneri och olovlig underrättelseverksamhet som utgör en betydande del av Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet omfattas t.ex. inte av lagen. Terroristbrott och grovt spioneri omfattas däremot. Säkerhetspolisen har dock framhållit att det kan vara svårt att få fram ett tillräckligt underlag för att påstå att spioneriet är att bedöma som grovt. För att kunna göra en sådan bedömning behöver man många gånger få tillgång till uppgifter som lämnas vid slutna möten. Men som lagen i dag är utformad är det inte tillåtet att använda hemlig rumsavlyssning för detta syfte. Säkerhetspolisen anser därför att hemlig rumsavlyssning borde få användas redan vid misstanke om spioneri av normalgraden.

### *Min bedömning*

De argument som Åklagarmyndigheten, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen har fört fram när det gäller behovet av att utvidga tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning ter sig logiska och tänkbara ur ett rent brottsbekämpande perspektiv. Det begränsade underlag som hittills finns kan måhända också i viss mån tala för att lagstiftningen har fått en alltför restriktiv utformning när det gäller vid vilka brott som hemlig rumsavlyssning ska få användas.

Å andra sidan är det viktigt att understryka att hemlig rumsavlyssning är en synnerligen integritetskränkande åtgärd och att det därför finns tungt vägande skäl för att lagstiftningen utformats på ett sätt som leder till en mycket restriktiv användning av åtgärden. En avvägning måste kontinuerligt göras mellan å ena sidan den nytta som de brottsbekämpande myndigheterna kan ha av hemlig rumsavlyssning och å andra sidan det intrång som användningen av tvångsmedlet kan medföra för enskilda. Vad som framförts under utredningsarbetet leder inte till att jag gör någon annan principiell bedömning när det gäller tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning än den som regeringen gjorde under lagstiftningsarbetet (se prop. 2005/06:178 s. 49–59).

När det gäller det behov som Säkerhetspolisen pekat på av att kunna använda hemlig rumsavlyssning för att utreda spioneri kan möjligen sägas att integritetsaspekterna inte är lika uttalade eftersom det ofta rör sig om inresta personer. Det kan också anföras att

det i andra sammanhang gjorts undantag för Säkerhetspolisens möjligheter av att kunna använda hemliga tvångsmedel i större utsträckning än vad som normalt gäller för tvångsmedlet (se lagen [2008:854] om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott).

Under lagstiftningsarbetet övervägdes om inte hemlig rumsavlyssning också borde få användas för sådana brott som omfattades av 1952 års tvångsmedelslag (numera lagen [2008:854] om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott). Med hänvisning till att hemlig rumsavlyssning är ett från integritetssynpunkt särskilt ingripande tvångsmedel menade regeringen dock att det finns starka skäl att vara synnerligen restriktiv vid utformningen av tvångsmedlets tillämpningsområde. De strängare krav som uppställdes för hemlig rumsavlyssning borde slå igenom även inom det område som reglerades i 1952 års lag. Buggning borde därför enligt regeringen inte införas som ett tvångsmedel enligt 1952 års lag (se. prop. 2005/06:178 s. 93 f.).

Även om jag har förståelse för Säkerhetspolisens särskilda behov av att få använda hemlig rumsavlyssning vid utredning av spioneri anser jag mot bakgrund av det anförda att det för närvarande inte finns förutsättningar att utvidga tillämpningsområdet till att även omfatta spioneri av normalgraden.

Jag anser alltså sammanfattningsvis att det inte finns skäl att föreslå några ändringar beträffande vid vilka brott som hemlig rumsavlyssning ska få användas.

### 5.3.2 Övriga synpunkter

#### *Buggning av fordon*

När det gäller buggning av fordon har polisen framhållit att det i vissa situationer finns ett påtagligt behov av att kunna flytta fordonet för att utrustningen ska kunna installeras. Det är nämligen i många fall inte möjligt att genomföra en installation där fordonet står uppställt eftersom detta skulle väcka för stor uppmärksamhet.

Det har också visat sig att det i samband med verkställighet av tvångsmedlet i vissa situationer finns behov av att tillfälligt kunna sätta larmanordningar ur spel. Säkerhetspolisens har i en skrivelse till regeringen i mars 2005 hemställt om ändring i 14 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation så att myndigheten, för test- och försöksverksamhet, undantas från förbudet att inneha vissa elektroniska anläggningar, inkluderande s.k. störnings-

utrustningar. Säkerhetspolisen har också anfört att sådan störningsutrustning skulle kunna användas för att störa ut vissa larmsystem.

En tillfällig förflyttning av ett fordon i syfte att installera avlyssningsutrustning utgör ett avsevärt mindre ingrepp i den enskildes integritet än själva avlyssningen. Det är därför rimligt att den myndighet som ska verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning får möjlighet att flytta det fordon i vilket avlyssningsutrustningen ska installeras. Även säkerhetsskäl kan ibland motivera att fordonet flyttas. Åtgärden kan närmast betraktas som ett tillfälligt beslag. Jag anser även att den verkställande myndigheten bör få använda sig av störningsutrustning om detta är en nödvändig förutsättning för att kunna verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning. Dessa frågor bör lämpligen övervägas på ett mera övergripande sätt inom ramen för det uppdrag som lämnats till Polismetodsutredningen.

*Frågor rörande interimistiska beslut samt jour för domare och offentliga ombud?*

Sedan domstol fattat beslut om att tillåta hemlig rumsavlyssning kan det ta lång tid innan avlyssningsutrustningen kan installeras. Det finns emellertid även exempel på där det skulle kunna vara möjligt att snabbt verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning, t.ex. i det fall polisen fått kännedom om att ett möte ska hållas på ett visst hotellrum. Sådan information kan komma fram genom att de aktuella personerna redan är föremål för hemlig teleavlyssning. Möten kan bestämmas med mycket kort varsel varför domstolens beslut inte alltid kan inväntas om utrustningen ska hinna installeras. Även om domstolarna och de offentliga ombuden hade jour skulle detta inte vara tillräckligt med hänsyn till den tid det ändå tar för att få till stånd ett sammanträde. Flera företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna har därför uttryckt önskemål om en ändring av regleringen så att åklagaren i vissa situationer ges möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning.

Rikspolisstyrelsen har framhållit att den nyss beskrivna situationen är typisk för kontrollerade leveranser av narkotika, där leverantör och mottagare inte sällan stämmer träff på t.ex. en restaurang för att diskutera hur kuriren ska lämna över narkotikan till mottagaren.

Tullverket har också påpekat att om åklagaren hade möjlighet att fatta interimistiska beslut skulle det vara möjligt att genomföra avlyssning i fordon som används vid kontrollerade leveranser av narkotika i

större utsträckning än vad som i dag är möjligt. Det förutsätter dock att tullens egen personal får behörighet att installera utrustningen t.ex. i samband med att ett fordon tas ut för tullkontroll.

Samtliga brottsbekämpande myndigheter samt de domare och offentliga ombud som utredningen varit i kontakt med har efterlyst att det utformas bestämmelser som närmare reglerar domarnas och de offentliga ombudens jourtjänstgöring.

Regeringen uttalade i propositionen att man inte ifrågasatte att det i vissa fall skulle vara värdefullt med en möjlighet för åklagare att fatta interimistiska beslut i ärenden om hemlig rumsavlyssning, men ansåg att det inte var motiverat att införa en sådan möjlighet för åklagaren eftersom det var fråga om ett nytt hemligt tvångsmedel som typiskt sett är mycket ingripande. Regeringen menade vidare att om det är det fara i dröjsmål, torde i vart fall i de flesta fall en jourdomstol kunna ta upp frågan till prövning.

Det bör noteras att åklagare inte har rätt att fatta interimistiska beslut när det gäller användning av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Redan detta förhållande talar enligt min mening mot att en sådan möjlighet införs beträffande buggning, som generellt sett innebär ett större intrång i den enskildes integritet än de båda förstnämnda tvångsmedlen. När det sedan gäller frågan om jourtjänstgöring för domare och offentliga ombud är jag tveksam till nyttan av en sådan ordning av flera skäl. För det första är det på det underlag jag har svårt att bedöma i hur många fall en sådan jour skulle komma att utnyttjas. För det andra är det osäkert om man genom en jourverksamhet verkligen skulle kunna tillgodose polisens krav på ett snabbt beslutsförfarande, eftersom det många gånger rör sig om mycket korta tidsrymder innan de personer som man vill avlyssna ska träffas på en bestämd plats. Jag anser därför att det inte för närvarande bör införas någon jourtjänstgöring som tar sikte på handläggning av hemliga tvångsmedel.

*Vilka konsekvenser har förbudet mot att avlyssna medieredaktioner fått?*

Som redan framgått (se avsnitt 3.2.2 och 3.2.11) förslög regeringen inte något absolut förbud mot att bugga massmedieredaktioner. Anledningen till detta var att man befarade att bl.a. grupperingar inom vit-makt miljön skulle utnyttja ett sådant förbud och hålla möten i lokaler som användes för att t.ex. trycka flygblad och liknande.

Justitieutskottet uttalade dock att intresset av att värna meddelarskyddet har en sådan särart och tyngd att det inte under några förhållanden bör vara möjligt att använda hemlig rumsavlyssning på medieredaktioner (bet. 2007/08 JuU3 s. 15). Utskottet anförde vidare att man utgick från att denna begränsning skulle komma att bli föremål för särskild uppmärksamhet i samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning utvärderas.

I de kontakter som utredningen haft med de brottsbekämpande myndigheterna har det inte framkommit att förbudet mot att avlyssna medieredaktioner i praktiken utgjort en begränsning som på ett mera påtagligt sätt försvårat polisens utredningsarbete. Man har inte heller sett några tendenser att de kriminella anpassat sin verksamhet efter förbudet.

## 5.4 Är kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier tillräckliga?

**Min bedömning:** De kontrollmekanismer och övriga rättssäkerhetsgarantier som lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning kringgärdas av utgör sammantagna ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga integritetsintrång.

### 5.4.1 Inledning

Av redogörelsen för bakgrunden till lagen om hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 3.2) framgår att det varit av avsevärd vikt för att lagen skulle kunna antas att det finns betryggande rättssäkerhetsgarantier. Ett väl utvecklat system för en efterhandskontroll har också varit av stor betydelse. Av beskrivningen framgår hur rättssäkerhetsgarantierna och kontrollmekanismerna successivt stärkts i de förslag som lagts fram. Lagen har härigenom kommit att kringgärdas av ett flertal rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer. De viktigaste komponenterna är domstolsprövningen, de offentliga ombuden, underrättelseskyldigheten, reglerna om användning av överskottsinformation och inrättandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Lagen innehåller vidare ett antal grundläggande förutsättningar för att hemlig rumsavlyssning ska få användas som också kan betraktas som garantier för rättssäkerheten. Det kan bl.a. nämnas att tillstånd till

hemlig rumsavlyssning får lämnas endast om det är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Tiden för tillstånd får inte heller överstiga en månad åt gången. Lagen innehåller också förbud mot att avlyssna vissa samtal, personer och platser. Domstolen har vidare enligt lagen möjlighet att föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.

Hemlig rumsavlyssning kommer på samma sätt som övriga hemliga tvångsmedel att vara underkastad en parlamentarisk kontroll genom att regeringen årligen kommer att redovisa till riksdagen hur tvångsmedlet har tillämpats. Som jag anfört tidigare (se avsnitt 5.2.3) finns det dock skäl att överväga om inte den parlamentariska efterhandskontrollen av hur de hemliga tvångsmedlen tillämpas bör kompletteras med en kontroll inom ramen för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn. Därutöver har Justitieombudsmannen och Justitiekanslern till uppgift att övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän vid myndigheterna följer lagar och andra författningar samt att de även i övrigt uppfyller sina skyldigheter. Både JO och JK kan agera efter klagomål eller på eget initiativ.

Rättssäkerheten och efterhandskontrollen har också på ett mera substantiellt sätt förstärkts genom inrättandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som fortlöpande utövar tillsyn av de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel.

Som framgått ovan är de rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer som lagen om hemlig rumsavlyssning har kringgärdats av omfattande. Såvitt jag har kunnat bedöma utgör den sammanlagda effekten av detta regelverk ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga integritetsintrång. I detta sammanhang bör slutligen nämnas att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte har funnit några fall under år 2008 där den enskilde i strid med lag eller annan författning utsatts för hemliga tvångsmedel.

#### **5.4.2 Underrättelseskyldigheten och den misstänktes generella rätt till insyn i förundersökningsmaterialet**

När det sedan gäller frågan om hur regelverket har tillämpats finns det anledning att redovisa några iakttagelser som jag gjort beträffande underrättelseskyldigheten och den misstänktes generella rätt till insyn i förundersökningsmaterialet.

Personer som är eller har varit misstänkta för brott har normalt sett ett starkt intresse av att kunna få kännedom om att de har utsatts för ett hemligt tvångsmedel. Eftersom det är brottsmisstänkta personer som hemliga tvångsmedel ska riktas mot, är det rimligt att utgå från att de har ett starkt intresse av att kunna kontrollera eller få kontrollerat om åtgärderna har varit korrekta eller inte och hur den information som har framkommit genom åtgärderna har använts.

När det gäller brottsmisstänkta personer som står inför åtal fyller den särskilda underrättelseskyldigheten i 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning dock i regel inte någon egentlig funktion. Innan åtal beslutas ska nämligen den misstänkte ha fått tillfälle att ta del av hela brottsutredningen. Om hemliga tvångsmedel har använts, kommer den misstänkte att kunna utläsa detta ur utredningsmaterialet. En underrättelse behöver därför inte lämnas till den som enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken eller på annat sätt fått del av eller tillgång till uppgifterna (se 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning och 27 kap. 32 § tredje stycket rättegångsbalken).

Jag har under arbetet med utredningen kunnat konstatera att det förekommer olika uppfattningar bland åklagare i frågan om den som åtalas har en ovillkorlig rätt att få kunskap om att hemliga tvångsmedel har använts i utredningen. Vissa åklagare menar att en sådan rätt inte föreligger i de fall där uppgifter från det hemliga tvångsmedlet inte åberopats som bevisning. Man har i detta sammanhang hänvisat till sekretessen och att en underrättelse skulle kunna vara till skada för den framtida brottsbekämpande verksamheten.

För egen del menar jag dock att det inte finns något utrymme för åklagaren att undanhålla för den som åtalats att denne varit utsatt för hemlig tvångsmedelsanvändning.

Den åtalades rätt till partsinsyn i en svensk brottsutredning är mycket vid och innebär en rätt till insyn även i fråga om hemliga tvångsmedel har använts i brottsutredningen. Sammantaget gäller att när en förundersökning är färdig ska den misstänkte och dennes försvarare genom en s.k. slutdelgivning ges möjlighet att ta del av vad som har förekommit och kommit fram under förundersökningen (se 23 kap. 18 § rättegångsbalken). Den åtalades rätt till insyn är inte begränsad till vad som har tagits in i förundersökningsprotokollet. Vid slutdelgivningen har den misstänkte och hans försvarare rätt att få del av hela undersökningsmaterialet, således även sådana uppgifter som förundersökningsledaren bedömt sakna betydelse för förundersökningen. Att den misstänkte varit utsatt för hemlig tvångsmedelsan-

vändning måste dock alltid anses ha betydelse för försvaret av den tilltalade. Detta innebär att den misstänkte har rätt att få del av en uppgift om att hemligt tvångsmedel har använts under förundersökningen.<sup>9</sup> Enligt gällande bestämmelser ska också all användning av tvångsmedel enligt 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) antecknas i förundersökningsprotokollet (se SOU 2006:86 s. 46 ff. och 85 f.).

Om en åklagare anser sig kunna låta bli att underrätta den som har åtalats om att denne har utsatts för ett hemligt tvångsmedel i de fall dessa inte har lett till att någon bevisning har åberopats, finns det en påtaglig risk för att den åtalade inte heller kommer att få någon särskild underrättelse enligt 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

Jag vill i detta sammanhang även peka på de iakttagelser som Säkerhets- och integritetsskydds nämnden har gjort, nämligen att det bland åklagarkammarna vid Åklagarmyndigheten förekommer olika rutiner för hantering av bevakningsärende angående underrättelseskyldigheten till enskild och att det i några fall helt har saknats rutiner (se avsnitt 4.3.3.).

## 5.5 Vilken inverkan har tvångsmedelsanvändningen haft på den personliga integriteten?

Det ingår i mitt uppdrag att belysa vilken inverkan hemlig rumsavlyssning har på den personliga integriteten.

I svensk lagstiftning finns inte någon allmängiltig definition av begreppet personlig integritet. En vanlig utgångspunkt när man försöker ringa in begreppet är de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Ett annat tillvägagångssätt är att ange vilka handlingar som kan anses kränka någons integritet. Dessa brukar delas in i tre huvudgrupper: (1) intrång i en persons privata sfär i fysisk eller annan mening, (2) insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden och (3) offentliggörande eller användning av uppgifter om en persons personliga förhållanden (se Stig Strömholm i SvJT 1971 s. 695). I det sammanhang som nu är aktuellt ter det sig naturligt att ansluta sig till det senare sättet att klargöra innebörden av begreppet personlig integritet.

---

<sup>9</sup> Jfr dock prop. 2005/06:177 s. 80 där en annan uppfattning redovisas, nämligen att "[o]m den misstänkte skulle underrättas om misstanke om brott, bli part och kan åberopa partsinsyn, kan hemliga uppgifter, såsom t.ex. uppgifter om televyssning, normalt ändå hemlighållas för honom eller henne, eftersom sådana uppgifter i regel anses vara så känsliga att det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs ens för part".



Det är svårt att i dag uppskatta omfattningen av de integritetskränkningar som på sikt kan bli följderna av lagen om hemlig rumsavlyssning. Den ökning av intrånget i personliga integriteten som den hittillsvarande tillämpningen har inneburit menar jag har varit förhållandevis litet, eftersom tvångsmedlet har använts i ett mycket begränsat antal fall.

Vad det däremot inte råder något tvivel om är att den hemliga rumsavlyssningen skiljer ut sig från de övriga hemliga tvångsmedlen på ett sätt som i sig är ägnat att öka intrånget i den enskildes personliga integritet. Till att börja med kräver användningen av hemlig rumsavlyssning att man genomför en omfattande förspaning mot den misstänkte och de personer som finns i hans omgivning. Det kan t.ex. röra sig om anhöriga och grannar i ett flerfamiljshus. Att kartlägga deras rörelsemönster är många gånger en avgörande förutsättning för att avlyssningsutrustningen ska kunna installeras utan risk för upptäckt. Användningen av rumsavlyssning måste också ofta förenas med den ytterligare kränkningen som det innebär att polisen får rätt att bereda sig tillträde till bostäder för att placera ut de tekniska hjälpmedlen. Genom den hemliga rumsavlyssningen kan polisen avlyssna allt som sägs – och även annat än samtal – vid alla tider på dygnet. Tvångsmedlet blottlägger därför den enskildes privatliv på ett helt annat sätt än telefonavlyssning, i vart fall om den pågår under en längre tidsperiod. Det bör i detta sammanhang erinras om att den genomsnittliga faktiska avlyssningstiden under år 2008 uppgick till cirka en månad och att den längsta faktiska avlyssningen pågick i 128 dagar. Typiskt sett drabbar hemlig rumsavlyssning även tredje man i större utsträckning än t.ex. hemlig teleavlyssning, eftersom samtliga personer som rör sig inom den tekniska utrustningens upptagningsområde utsätts för avlyssning. Mängden överskottsinformation tenderar därigenom att bli omfattande. Den kan dock reduceras på så sätt att tillståndet till avlyssning begränsas till de tidpunkter då den misstänkte befinner sig på den plats där utrustningen är installerad. En sådan begränsning kommer å andra sidan att kräva att resurser tas i anspråk i form av yttre fysisk spaning, vilket i sin tur leder till ett intrång i den personliga integriteten såväl för den misstänkte som för de personer som rör sig i hans omgivning.

Även om hemlig rumsavlyssning typiskt sett måste anses som mer integritetsingripande än andra hemliga tvångsmedel finns det också situationer där integritetsintrånget inte nödvändigtvis behöver vara större än t.ex. hemlig teleavlyssning. Exempelvis skulle en kort avlyssning av ett möte på hotellrum där en narkotikaaffär görs upp inte

innebära något avsevärt ökat integritetsintrång jämfört med om affären hade gjorts upp via en avlyssnad telefon.

## 5.6 Sammanfattande synpunkter

**Mitt förslag:** Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning ska fortsätta att gälla till utgången av år 2014.

Den öppna polisen inklusive tullen har under år 2008 använt sig av hemlig rumsavlyssning i 17 förundersökningar gentemot sammanlagt 25 personer. Säkerhetspolisen har inte använt sig av buggning i fler fall än den öppna polisen och tullen.

Antalet fall av hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisens och Säkerhetspolisens verksamhet är för närvarande så få att det inte utifrån dessa går att dra några säkra slutsatser om den hemliga rumsavlyssningens effektivitet och praktiska värde.

All användning av hemliga tvångsmedel medför intrång i den enskildes integritet. Införandet och av ett ytterligare hemligt tvångsmedel leder därför med nödvändighet till att intrånget ökar. Hemlig rumsavlyssning skiljer dessutom ut sig från de övriga hemliga tvångsmedlen på ett sådant sätt som i sig är ägnat att öka intrånget i den personliga integriteten.

Vid de samrådsmöten jag haft har de brottsbekämpande myndigheterna hållit fast vid sin tidigare ståndpunkt att hemlig rumsavlyssning behövs för att man ska kunna utreda mycket allvarlig brottslighet. De ser den hemliga rumsavlyssning som ett sista verktyg som får användas först när det visat sig att det inte är möjligt att på annat sätt få fram information om brott som har begåtts.

Lagen om hemlig rumsavlyssning har kringgärdats av omfattande rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer. Enligt min mening ger den samlade effekten av dessa åtgärder ett gott skydd mot att hemlig rumsavlyssning missbrukas. Jag vill i detta sammanhang särskilt betona vikten av den förstärkta granskningen av tvångsmedelsanvändningen som har skett genom införandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Under arbetet med lagen om hemlig rumsavlyssning ansåg regeringen att man på goda grunder kunde förvänta sig att buggning skulle vara ett effektivt tvångsmedel och att det därför borde införas en permanent lagstiftning på detta område. Å andra sidan underströk regeringen

att det var fråga om en ny utredningsmetod i Sverige som dessutom innebar vissa risker för otillbörliga integritetsintrång. Regeringen gjorde därför bedömningen att lagen om hemlig rumsavlyssning borde tidsbegränsas och anförde att en utvärdering av lagens tillämpning skulle utgöra ytterligare underlag inför ett ställningstagande om det fanns skäl att permanenta lagen (se prop. 2005/06:178 s. 47).

I mitt uppdrag ingår att lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som utvärderingen föranleder. Det har klargjorts att detta innefattar frågeställningen huruvida lagen om hemlig rumsavlyssning bör permanentas, upphävas eller förlängas.

Som tidigare nämnts är antalet genomförda hemliga rumsavlyssningar för närvarande så få att det inte går att dra några säkra slutsatser om tvångsmedlets effektivitet. När det gäller den praktiska nyttan av hemlig rumsavlyssning har de brottsbekämpande myndigheterna hävdats att buggning fyller och kommer att fylla en viktig funktion i kampen mot den mycket allvarliga brottsligheten. I detta sammanhang bör även nämnas att hemlig rumsavlyssning är tillåtet som straffprocessuellt tvångsmedel för att utreda brott i de flesta länder inom EU, bl.a. Danmark, Finland Tyskland, Nederländerna och Storbritannien.

Under utredningsarbetet har det inte framkommit något som ger stöd för att den hemliga rumsavlyssningen använts på ett sätt som strider mot lag eller att den lett till ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Inte heller Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har vid sin tillsyn funnit att någon enskild under år 2008 har utsatts för hemliga tvångsmedel i strid med lag eller annan författning.

De hittills vunna erfarenheterna av tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning är alltför begränsade för att jag på goda grunder ska kunna hävda att lagen bör permanentas. Av samma skäl saknar jag underlag som ger stöd för att lagen bör upphävas. Slutsatsen av mina överväganden blir därför att giltighetstiden för lagen om hemlig rumsavlyssning bör förlängas så att man får underlag för att göra en fullgod utvärdering av lagens tillämpning. Rikspolisstyrelsen har gjort bedömningen att lagen bör vara i kraft i åtminstone sex år innan den utvärderas. Omfattningen av den hittillsvarande användningen av hemlig rumsavlyssning bekräftar att detta är en riktig bedömning. Jag föreslår därför att lagen om hemlig rumsavlyssning ska fortsätta att gälla till utgången av år 2014. Vidare vill jag understryka vikten av att en kommande utredning ges den tid som fordras för att den ska kunna genomföra en omsorgsfull och fullgod utvärdering av lagen. Som redan nämnts har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till upp-

gift att fortlöpande utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Under den utsträckta försöksperioden kan det finnas anledning för nämnden att ägna särskild uppmärksamhet åt användningen av hemlig rumsavlyssning.

## 6 Utvärdering av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

### 6.1 Användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte

#### 6.1.1 Inledning

På motsvarande sätt som beträffande hemlig rumsavlyssning har utredningen begärt in uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna angående deras tillämpning av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte).

Syftet med lagen är att vissa särskilt allvarliga brott ska förhindras. En förutsättning för att detta mål ska kunna uppnås är, enligt regeringens mening, att möjligheterna att bedriva en effektivare underrättelseverksamhet förbättras. Detta sker genom att de brottsbekämpande myndigheterna under vissa förutsättningar får möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte, dvs. redan innan de misstänker att något brott har begåtts.

Lagen tar i första hand sikte på den verksamhet som bedrivs inom Säkerhetspolisen. De brott som särskilt anges i lagen är vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott.

I lagen anges vidare vissa andra mycket allvarliga brott såsom mord och människorov, dvs. brott som det normalt ankommer på den öppna polisen att bekämpa. De aktuella tvångsmedlen får användas för att förhindra även dessa brott, om det finns anledning att anta att avsikten med brottet är att förmå offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd (s.k. systemhotande brottslighet). Det bör i detta sammanhang framhållas

att Säkerhetspolisen i juli 2008 fick i uppdrag av regeringen att arbeta mot otillåten påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Otillåten påverkan är ett samlingsnamn för trakasserier, hot, våld och korruption som syftar till att påverka beslutsfattare. Säkerhetspolisens uppdrag omfattar otillåten påverkan mot myndighetsföreträdare, journalister och förtroendevalda. Säkerhetspolisens arbete kan i detta hänseende sägas utgöra en del i den nationella mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten i den mån den är att bedöma som systemhotande. Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhetsområden kan därför i vissa delar sägas sammanfalla, vilket också gör att man samverkar i vissa utredningar. Det är således, som det uttalas i propositionen (prop. 2005/06:177 s. 41) mindre lämpligt att i detta sammanhang dra en skarp gräns mellan å ena sidan sådan brottslighet som Säkerhetspolisen bekämpar enligt gällande ansvars- och uppgiftsfördelning inom polisen och å andra sidan annan brottslighet. Gränsen kan från tid till annan flyttas eller bli otydlig, t.ex. på grund av förändringar i olika gruppers politiska eller religiösa drivkrafter och mål. Det finns också fall där brottsligheten under alla förhållanden ligger i gränslandet mellan författningshotande brottslighet och vad som här beskrivs som systemhotande brottslighet och där den öppna polisen och Säkerhetspolisen behöver samverka.

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen eller som i annat fall räknas till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Sekretessen har avgränsats med ett omvänt skaderekvisit för uppgifter som gäller underrättelseverksamhet, såväl hos den öppna polisen som hos Säkerhetspolisen. Det innebär att uppgifterna inte får lämnas ut, om det inte står klart att de kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

De uppgifter som de brottsbekämpande myndigheter har redovisat till utredningen avseende användningen av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte hänför sig till deras underrättelseverksamhet. Jag har efter samråd med uppgiftslämnarna gjort bedömningen att huvuddelen av de redovisade uppgifterna inte kan lämnas ut utan att den framtida brottsförebyggande verksamheten skadas. Den följande framställningen måste därför i vissa avseenden ges en mera översiktlig karaktär.

### 6.1.2 Den öppna polisen

Inom den öppna polisens verksamhet har preventiv användning av hemliga tvångsmedel under år 2008 använts i två ärenden som berört sammanlagt tre personer.

### 6.1.3 Säkerhetspolisen

Under år 2008 har Säkerhetspolisen använt sig av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte i färre än 50 ärenden. Säkerhetspolisen har lämnat följande exempel på när detta har skett.

- Uppgifter inkommer till Säkerhetspolisen om att en grupp förbereder sig för att resa till ett träningsläger utomlands i syfte att få terroristträning. Personerna i gruppen namnges bara med förnamn. Säkerhetspolisen känner till namnet på en i gruppen och dennes telefonnummer. Preventiv hemlig teleövervakning av dennes telefon gjorde det möjligt att identifiera gruppens övriga medlemmar. I ett senare skede kunde förundersökning inledas mot dem.
- Det finns skäl att tro att en aktör ingår i en struktur som logistiskt stödjer islamistisk extremism och terrorism med anknytning till al-Qaida. Ytterligare information krävs för att klargöra aktörens roll. Tingsrätten beviljade tillstånd till preventiv hemlig teleavlyssning genom vilken det framgick att aktören sannolikt främst ägnade sig åt ekonomiska oegentligheter.
- En ung aktör uppmanar andra ungdomar att utföra våldsdåd och har kontakter med ungdomar som misstänks vara på väg för att utföra väpnad jihad. I aktörens omedelbara närhet finns flera radikala individer. Tingsrätten beviljade tillstånd till preventiv hemlig teleövervakning. Aktören är fortsatt av intresse och flera andra aktörer av intresse kunde identifieras.
- En person som tidigare varit okänd för Säkerhetspolisen uppmärksammas för att han flitigt börjat umgås med personer som var aktuella i en förundersökning rörande terroristbrott. Det inkommer uppgifter om att denne person skulle ha anmält sig som frivillig för att bli martyr i ett konfliktområde, men övertalats att stanna i Sverige för att fylla en logistisk roll och finan-

siellt stödja frivilliga stridande i andra konfliktområden. Enligt källan hade personen kontakter med andra personer i ett tredje land kopplade till al-Qaida. Tingsrätten beviljade tillstånd till preventiv hemlig teleövervakning.

- Säkerhetspolisen befarade att en person användes av ett känt radikalt våldsbejakande islamistiskt nätverk för att rekrytera nya medlemmar och sympatisörer. Personen som var utländsk medborgare och inrest i Sverige var sedan tidigare känd av Säkerhetspolisen. I Sverige umgicks personen med flera andra personer i ovannämnda nätverk, vilka Säkerhetspolisen misstänker utför terroristbrott. Säkerhetspolisen begärde preventiv hemlig teleavlyssning för att utröna personens avsikt och kontakter i Sverige, vilket tingsrätten beviljade. Ärendet övergick sedan till en förundersökning.
- Säkerhetspolisen fick information om att personer kopplade till den grova organiserade brottsligheten kartlagt en myndighetsperson. Kartläggningen var ett första steg innan personen skulle misshandlas eller dödas. Anledningen till att man skulle genomföra detta våldsdåd var att personen i sin myndighetsutövning stört det nätverk som personerna var kopplade till. Det var okänt vem som skulle utföra denna våldshandling. Säkerhetspolisen fick information om två möjliga personer som skulle ge sitt godkännande till våldsdådet och även ge uppdraget till någon fysisk person. Säkerhetspolisen fick tillstånd att använda preventiva tvångsåtgärder mot dessa två personer.
- Säkerhetspolisen fick information om att en journalist utsatts för hot. Journalisten arbetade med ett reportage om en person som drev ett företag som kunde kopplas till oegentligheter. Det fanns indikationer på att den möjliga hotutövaren skulle utsätta journalisten för ytterligare hot alternativt använda våld mot denne om ytterligare arbete med reportaget skulle utföras. Säkerhetspolisen fick tillstånd att använda preventiva åtgärder mot den möjliga hotutövaren.
- Säkerhetspolisen fick information om att gärningsmän utfört ett våldsdåd mot en myndighetsperson. Det fanns indikationer på att dessa hade koppling till grov organiserad brottslighet och att ytterligare våldsdåd skulle utföras. Genomfört våldsdåd och för-



väntat framtida våldsdåd var en hämnd för beslut som myndighetspersonen fattat. Det var inte känt vilka personer som genomfört våldsdådet. Underrättelseinformation pekade ut ett antal personer såsom möjliga utövare av ett eventuellt framtida våldsdåd mot myndighetspersonen eller annan myndighetsutövare. Säkerhetspolisen fick tillstånd att använda preventiva tvångsåtgärder.

- Med anledning av eskalerande våldsanvändning mellan autonoma och vit-makt relaterade extremistgrupperingar har Säkerhetspolisen genomfört preventiv telefonavlyssning. Av information från avlyssningen framgår att båda grupperingarna har anskaffat skjutvapen. Säkerhetspolisen vet vilka av personerna som förvarar vapnen och var dessa finns. Trots detta faktum kan Säkerhetspolisen inte genomföra husrannsakan och beslag av vapnen, eftersom information saknas som direkt anger att vapnen ska användas i brottslighet mot person.

#### **6.1.4 Orsaker till den begränsade användningen**

Som framgått ovan har de brottsbekämpande myndigheterna utnyttjat möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte i relativt liten omfattning. Eftersom det i detta fall, till skillnad från buggning, inte rör sig om att tillämpa ett nytt tvångsmedel måste orsakerna till den begränsade användningen sökas på annat håll. En förklaring skulle kunna vara att det inte har funnits något faktiskt behov av att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga brott. Ett annat – och mer realistiskt – skäl kan vara att förutsättningarna för att få använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte är alltför restriktivt utformade. Jag återkommer till sistnämnda frågeställning i avsnitt 6.3.2 nedan.

## **6.2 Har den preventiva användningen av hemliga tvångsmedel fått avsedd effekt?**

Som inledningsvis nämnts är den avsedda effekten med lagen att förhindra att vissa mycket allvarliga brott begås. Genom möjligheten att använda hemliga tvångsmedel ska antalet förhindrade brott av detta slag öka. I vilken omfattning man förväntat sig att

detta ska ske framgår inte av förarbetena till lagen. Regeringen har dock ansett att även en måttlig ökning kan vara av synnerligen stort värde för samhället och dess invånare (se prop. 2005/06:177 s. 44).

När väl den avsedda effekten har klargjorts återstår att i det enskilda fallet bedöma om ett brott har förhindrats på grund av användningen av hemliga tvångsmedel eller om brottet inte kommit till fullbordan till följd av helt andra orsaker. I vissa fall kan denna fråga kanske vara tämligen enkel att avgöra. Ett sådant fall kan vara om Säkerhetspolisen genom hemliga tvångsmedel har fått fram information och därefter konfronterat en potentiell gärningsman med dessa uppgifter och därigenom gjort klart för honom att hans avsikter är kända. När så inte har skett är det emellertid betydligt svårare att avgöra varför ett förväntat brott inte har fullbordats. Det kan t.ex. bero att förväntningen är bristfälligt underbyggd eller på att den potentielle gärningsmannen utan polisens påverkan eller andra åtgärder som polisen vidtagit helt enkelt har ändrat sig och inte längre vill genomföra det tänkta brottet.

För att på ett någorlunda säkert sätt kunna bedöma varför ett förväntat brott inte når sin fullbordan måste man alltså analysera ett flertal olika faktorer. Det är inte troligt att alla dessa faktorer finns dokumenterade i polisens handlingar. Underlaget måste därför kompletteras genom frågor till berörda handläggare. Ett sådant förfarande är tidsödande och har därför inte varit möjligt att genomföra på den korta tid som ställts till mitt förfogande.

Frågan om lagen om preventiv användning av hemliga tvångsmedel har fått avsedd effekt sammanfaller i mångt och mycket med om lagen uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov. Detta utvecklas närmare i avsnitt 6.3.

### 6.3 Uppfyller lagen de brottsbekämpande myndigheternas behov?

**Min bedömning:** Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott uppfyller i huvudsak inte de brottsbekämpande myndigheternas behov och den har därmed inte heller fått avsedd effekt.

### 6.3.1 Polisen

Säkerhetspolisen anser att det lagförslag som presenterades i promemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet* (Ds 2005:21) tog tillvara Säkerhetspolisens behov på ett bättre sätt än den utformning som lagen slutligen kom att få. Lagens tillämpningsområde blev enligt Säkerhetspolisens mening alltför inskränkt, vilket fått till följd att användning av hemliga tvångsmedel endast kan komma till stånd i de fall när en förundersökning är nära förestående. Det har medfört att åtgärder enligt lagen i praktiken uteslutande kommit att användas i ärenden där Säkerhetspolisen har övervägt att inleda en förundersökning. När det däremot gäller den rena underrättelseverksamheten, som så gott som alltid ligger i tiden före det stadium då man kan tala om misstankar om ett visst brott, anser Säkerhetspolisen att den nya lagen i det närmaste har varit helt verkningslös. Och denna bedömning gäller för underrättelseverksamheten inom Säkerhetspolisens samtliga tre verksamhetsgrenar som är av intresse i detta sammanhang, dvs. kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd. Enligt Säkerhetspolisen beror detta på en kombination av att misstankegraden ”särskild anledning att anta” ligger på en för hög nivå, att misstanken måste vara riktad mot ”en person” och att uttrycket ”brottslig verksamhet” är ett diffust begrepp som inte heller närmare preciserats i förarbetena till lagstiftningen. Vidare menar Säkerhetspolisen att det är olyckligt att lagens brottskatalog inte omfattar samtliga brott som föreslogs i departementspromemorian. Säkerhetspolisen har särskilt pekat på brotten obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet som inte är att anse som grovt brott och brott mot 3 § första stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Beträffande dessa brott, som alla berör Säkerhetspolisens kärnverksamhet, är det i ett tidigt utvecklingsskede mycket svårt – för att inte säga omöjligt – att påvisa att rör sig om grova brott och inte gärningar av normalgraden.

### 6.3.2 Åklagarmyndigheten

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har i allt väsentligt framfört samma synpunkter som Säkerhetspolisen och instämt i slutsatsen att lagen inte uppfyller Säkerhetspolisens behov av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamheten. Dessutom har Åklagarkamma-

ren för säkerhetsmål pekat på det förhållandet att underrättelseverksamhet bedrivs långsiktigt och att lagen endast ger möjlighet att meddela tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel under högst en månad från dagen för beslutet. Om åklagaren anser att hemliga tvångsmedel bör användas under längre tid kan han visserligen ge in en ansökan om förlängning till rätten som därefter prövar om det finns förutsättningar för ett nytt tillståndsbeslut. Enligt Åklagarkammaren för säkerhetsmål har det dock utvecklats en praxis som innebär att domstolen i praktiken endast tillåter att tillståndet förlängs en gång, dvs. att det maximalt är möjligt att få tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel under två månader. En så kort tid är sällan tillräcklig och detta leder till att underrättelseverksamheten inte kan bedrivas med den effektivitet som är önskvärd. Trots vad som nu har sagts kan det emellertid, enligt åklagarkammaren, finnas situationer där lagen fyller en funktion. Ett sådant fall kan vara att man får uppgifter om att en kriminell gruppering planerar att döda eller skada en polis. Å andra sidan är man i detta fall mycket nära det skede då förundersökning kan inledas på grund av misstanke om stämpling eller förberedelse till mord eller grov misshandel.

### 6.3.3 Min bedömning

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott infördes huvudsakligen för att ge Säkerhetspolisen bättre möjligheter att bedriva ett effektivt underrättelsearbete inom verksamhetsgrenarna kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd. Den verksamheten är inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslighet kan äga rum, pågå eller kan antas komma att inträffa. De brottsbekämpande myndigheterna samlar således in, bearbetar eller analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda eller förhindra brott.

Under lagstiftningsarbetet betonade regeringen att det var av synnerlig vikt att samhället kunde värja sig mot den allvarliga brottslighet som Säkerhetspolisen har till uppgift att bekämpa och att åtgärder kunde vidtas innan brotten har inträffat (prop. 2005/06:177 s. 38). Att Säkerhetspolisen nu efter drygt ett års tillämpning av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott gör bedömningen att lagen i det närmaste har varit helt verkningslös när det gäller underrättelseverksamheten är därför ägnat att inge betänkligheter.

Enligt Säkerhetspolisen beror detta på att lagens tillämpningsområde är för begränsat i förhållande till det behov som Säkerhetspolisen har av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att förhindra brott.

Tillämpningsområdet styrs i första hand av vilken grad av misstanke som krävs, mot vilken personkrets misstankarna måste riktas och vilka kategorier av brott som ska förhindras genom lagen. I den tidigare nämnda departementspromemorian föreslogs att hemliga tvångsmedel skulle få användas för att förhindra brott, ”om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva” viss brottslighet. De allra flesta remissinstanserna hade inte några invändningar mot promemorians förslag i denna del. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ansåg dock att det satta beviskravet ”kan antas” var för lågt och att det var förknippat med särskilda värderingssvårigheter. Regeringen fann emellertid att en högre misstankegrad än den som föreslogs i promemorian i praktiken skulle få till följd att tvångsmedelanvändningen enligt den nya lagen endast mycket sällan skulle komma ifråga. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att den i promemorian föreslagna misstankegraden i stort borde ligga till grund för en ny reglering, men fann att den nödvändiga misstankegraden borde uttryckas på samma sätt som i 23 kap. 1 § rättegångsbalken som reglerar när förundersökning ska inledas, dvs. att ”det skall finnas anledning att anta”. Lagrådet menade att denna formulering i relation till intentionerna och hypotetiska händelser i framtiden gav utrymme för en extensiv tillämpning. Regeringen delade lagrådets uppfattning att en bestämmelse av detta slag inte bör ge utrymme för en extensiv tillämpning, men fann inte skäl att utforma lagtexten så att den mera explicit gav uttryck för detta (prop. 2005/06:177 s. 55 f.). Under riksdagsbehandlingen av lagförslaget betonades ytterligare vikten av att brottsmisstanken inte får bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar och för att markera detta lades ordet ”särskild” till i lagtexten. Misstankegraden kom därigenom att uttryckas på följande sätt. Om det med hänsyn till omständigheterna finns ”särskild” anledning att anta.

Efter denna höjning av misstankegraden är det knappast förvånande att tvångsmedelsanvändningen enligt den nya lagen endast mycket sällan kan komma ifråga. Som framgår ovan kunde regeringen också förutse att så skulle bli fallet.

Det kan således konstateras att lagen inte tillgodoser de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna använda sig av hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

I de fall lagen har tillämpats har det varit fråga om sådana situationer då en förundersökning varit mycket nära förestående.

När det gäller Säkerhetspolisens ansvarsområde finns det sedan lång tid tillbaka vissa, i förhållande till de allmänna tvångsmedelsbestämmelserna, sär- och tilläggsbestämmelser som utvidgar möjligheterna att använda tvångsmedel. Dessa bestämmelser återfinns numera i lagen (2008:854) om åtgärder för att *utreda* vissa samhällsfarliga brott. Syftet med lagen, som är tillämplig vid förundersökning, är att Säkerhetspolisen ska få bättre möjligheter att utreda vissa samhällsfarliga brott.

Även den nu aktuella lagen om åtgärder för att *förhindra* vissa särskilt allvarliga brott har i första hand tillkommit för att öka effektiviteten i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet, men syftet är här att förhindra att mycket allvarliga brott begås. Det är alltså fråga om användning av tvångsmedel innan en förundersökning har inletts. Man kan uttrycka det så att de preventiva och brottsutredande tvångsmedelsåtgärderna i de båda lagarna kompletterar varandra. Det ter sig därför ändamålsenligt att Säkerhetspolisens möjligheter att använda sig av hemliga tvångsmedel i preventivt och brottsutredande syfte på sikt regleras i en och samma lag. På så sätt blir regelverket också mindre svåröverskådligt.

Jag delar Säkerhetspolisens bedömning att lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har utformats på ett sådant sätt att den inte tillgodoser Säkerhetspolisens behov. Det kan inte uteslutas att detta till viss del beror på att man valt att reglera den preventiva tvångsmedelsanvändningen för såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen i en och samma lag.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att det finns skäl att överväga om inte Säkerhetspolisens möjligheter att använda tvångsmedel i preventivt syfte bör utvidgas och regleras i en särskild lag som, i likhet med 2008 års lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, endast tar sikte på Säkerhetspolisens verksamhet. I detta sammanhang bör man också ta ställning till i vilken mån den öppna polisen har behov av att använda preventiva tvångsmedel. Med hänsyn till att min utredningstid har varit extremt kort har jag inte haft möjlighet att närmare gå in på dessa frågor.

## 6.4 Är kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier tillräckliga?

**Min bedömning:** De kontrollmekanismer och övriga rättssäkerhetsgarantier som lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott kringgärdas av utgör sammantagna ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga integritetsintrång.

### 6.4.1 Inledning

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott innehåller flera rättssäkerhetsgarantier. Dessa är i allt väsentligt desamma som de som gäller för lagen om hemlig rumsavlyssning. Beslut om tvångsmedel fattas således av domstol på ansökan av åklagare i närvaro av offentligt ombud. Om ärendet är brådskade kan dock rätten, till skillnad från vad som gäller vid buggning, fatta beslut utan att ett offentligt ombud har varit närvarande. Tillstånd får inte bestämmas för längre tid än nödvändigt och med högst en månad åt gången från dagen för beslutet. Vidare får tillstånd till preventiva tvångsåtgärder lämnas endast om det är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Det finns också en reglering som begränsar möjligheterna att använda överskottsinformation.

Lagen innehåller även bestämmelser om skyldighet att underätta den som har utsatts för tvångsmedelsanvändning med stöd av 1 § 6, dvs. när det är fråga om sådan systemhotande brottslig verksamhet som ligger inom den öppna polisens ansvarsområde. Underrättelseskyldigheten omfattar dock inte tvångsmedelsanvändning som skett på initiativ av Säkerhetspolisen enligt 1 § 1–5. Den efterhandskontroll som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar, som även omfattar Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning, blir därför av särskild betydelse i dessa fall.

Vid en samlad bedömning anser jag att de kontrollmekanismer och rättssäkerhetsgarantier som lagen har kringgärdats av ger ett tillräckligt gott skydd mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten. När det gäller domstolsprövningen vill jag dock lämna några avslutande synpunkter.

### 6.4.2 Domstolsprövningen

De risker mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten som användningen av hemliga tvångsmedel kan medföra måste mötas på olika sätt, bl.a. av betryggande procedurregler. Vissa remissinstanser riktade kritik mot att förutsättningarna för att tillämpa lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott var alltför vaga och att detta kunde ge upphov till tillämpningsproblem.

Av naturliga skäl är det åklagaren som förebringat det material som domstolen ska ta ställning till. Det offentliga ombudet har i allmänhet ingen kunskap om den person som åklagaren ansökt om att få använda tvångsmedel mot och ombudet får självfallet inte heller kontakta denne eftersom syftet med åtgärden då skulle förfelas. Det finns därför en risk för att det material som åklagaren lägger fram blir ensidigt och inte så allsidigt belyst som det hade kunnat vara om det funnits möjlighet för den person som åtgärden berör att bemöta åklagarens påståenden. Det kan således vara en grannlaga uppgift för domstolen att göra en självständig bedömning av det material som åklagaren presenterat. En viktig fråga i sammanhanget är därför hur väl grundade åklagarens påståenden ska vara för att rätten ska kunna göra erforderliga bedömningar.

Högsta domstolen har meddelat beslut i ett ärende som rör tillstånd till hemliga tvångsmedel i preventivt syfte. Beslutet är belagt med sekretess, men följande principiella resonemang som domstolen för kan återges och ge vägledning för hur lagen bör tillämpas.

En första fråga som domstolen måste ta ställning till är om det på det sätt som åklagaren påstått finns särskild anledning att anta att personen kommer att utöva viss brottslig verksamhet.

Tillstånd till användning av sådana tvångsmedel som avses med den aktuella lagen ska ges restriktivt. I förarbetena (prop. 2005/2006:177 s. 83) har detta uttryckts på följande sätt.

”Prövningen av om rekvisiten är uppfyllda kommer normalt att få göras på grundval av den information som inhämtats genom bl.a. polisens underrättelse- och spaningsverksamhet samt det internationella polissamarbetet. Antagandet får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan det skall vara grundat på faktiska omständigheter inom ramen för ett enskilt fall eller händelseförlopp, t.ex. uttalanden, hotelser eller andra faktiska handlanden, som talar för att en viss person kan komma att utöva den brottsliga verksamheten. Miss-tankar som enbart har sin grund i att personen tillhör eller sympatiserar med en viss brottsbenägen organisation eller grupp är inte tillräckliga. Tillhörighet till en sådan organisation eller grupp kan dock i förening med andra omständigheter som är hänförliga till personen medföra att det i paragrafen [1 §] angivna beviskravet kan anses vara uppfyllt.”



Under riksdagsbehandlingen av lagförslaget betonades ytterligare vikten av att brottsmisstanken inte får bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar utan att det ska gå till på sätt som anges i ovan återgivna propositionsuttalande. För att markera detta lades ordet "särskild" till i lagtexten (bet. 2007/08:JuU3 s. 18 f.).

Det ligger i sakens natur att åklagaren inte kan lägga fram en fullständig utredning av de omständigheter som ligger till grund för misstanken om kommande brottslig verksamhet. Förhör inför rätten kan inte hållas. Uppgiftslämnarens identitet kan sällan avslöjas. Till det kommer att utredningens tema – att en viss brottslighet kan förväntas av den som ansökningen avser – i sig i regel är svårfångat.

Med hänsyn till ingreppets allvarliga natur får emellertid handläggningen av tillståndsärenden inte bli slentrianmässig. De krav som rimligen kan ställas på utredningen bör också ställas. Det innebär att för varje påstådd omständighet av betydelse för prövningen bör lämnas de upplysningar som rimligen kan lämnas för att påståendets tillförlitlighet ska kunna bedömas.

I fråga om faktauppgifter som går att belägga med dokument bör sådana dokument eller utdrag av dem i möjligaste mån företes eller åtminstone beskrivas. Vad gäller information som lämnats av uppgiftslämnare bör upplysningar av betydelse för bedömningen av uppgiftslämnarens trovärdighet och informationens tillförlitlighet i övrigt lämnas. Vidare bör information från flera oberoende källor eftersträvas och om det finns sådan information bör det också om möjligt anges på vilket sätt källorna inhämtat denna information. Det kan också finnas skäl att redovisa om källorna står bakom samtliga de uppgifter som åklagaren presenterar för domstolen eller om informationen inhämtats på annat sätt.

Om av särskilda skäl vissa uppgifter bedöms inte kunna lämnas i den utredning som ligger till grund för ansökningen, bör detta förklaras. Det bör också av utredningen framgå om det finns sådan information eller sådana omständigheter som kan tala emot att tillstånd till begärd åtgärd medges. Även om så inte är fallet bör upplysning om detta lämnas i utredningen.

Domstolens prövning bör först ta sikte på om den presenterade utredningen kan anses ha tillräcklig kvalitet i nu angiven mening. Om inte så är fallet bör utgångspunkten vara att ansökningen ska avslås redan av det skälet.

Gör domstolen bedömningen att utredningen i sig är godtagbar blir nästa fråga om det finns sådan särskild anledning att befara brottslig verksamhet som lagen kräver. Det blir här med nödvändighet fråga om en helhetsbedömning av underrättelsesmaterialets tillförlitlighet, konkretisering och detaljgrad.

Väsentligt är att bedömningen grundas på de omständigheter som åberopas till stöd för ansökningen. Den utredande myndighetens egen övertygelse i den frågan ska inte tillmätas någon betydelse. Frågan huruvida det föreligger särskild anledning enligt lagen avgörs av domstolen.

När det gäller information av en uppgiftslämnare är dock ofrånkomligt att hänsyn måste tas till den utredande myndighetens egen värdering av uppgiftslämnarens trovärdighet. Den värdering ska då bedömas i relation till de sakupplysningar som i det hänseendet bör finnas i utredningen. I brist på såväl sådana upplysningar som förklaring till att de inte lämnats kan i regel informationen inte tillmätas någon betydelse.

För att det ska anses föreligga särskild anledning att befara ett brott måste det i regel förutsättas att fråga är om en någorlunda konkretiserad gärning. Under vissa omständigheter kan det dock vara tillräckligt att åklagaren till grund för sin begäran lagt endast en persons allmänna viljeinriktning och förmåga till brottslighet av viss typ samt allmänt angett några möjliga mål för den befaraade brottsliga verksamheten.

## 6.5 Vilken inverkan har tvångsmedelsanvändningen i preventivt syfte haft på den personliga integriteten?

**Min bedömning:** Ökningen av intrånget i den personliga integriteten till följd av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har varit litet.

Som tidigare nämnts medför all användning av hemliga tvångsmedel ofrånkomligen intrång i den enskildes integritet. En utvidgning av möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel på så sätt att detta också får ske för att förhindra brott medför därför med nödvändighet att intrånget i den personliga integriteten ökar. Antalet fall där lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har tillämpats under år 2008 är förhållandevis få och kommer sannolikt att förbli så även fortsättningsvis med hänsyn till lagens begränsade tillämpningsområde och den restriktivitet som enligt lagens förarbeten ska präglade tillämpningen. Man bör dock inte bortse från att den framtida tvångsmedelsanvändningen är beroende av osäkra faktorer, exempelvis utvecklingen av säkerhetsläget i vårt land och i vår omvärld. Å andra sidan är den brottsliga verksamhet som lagen tar sikte på av sådan art att denna i sig begränsar riskerna för att medborgare i allmänhet ska råka ut för integritetsförluster. Till detta ska läggas att jag nu lämnar ett författningsförslag som ytterligare begränsar de rättsliga förutsättningarna för att använda hemlig teleavlyssning i vissa fall där det typiskt sett förekommer särskilt integritetskänsliga uppgifter (se avsnitt 6.6 nedan).

Sammantaget bedömer jag att ökningen av intrånget i den personliga integriteten till följd av lagen om användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte är och kommer att vara litet under överskådlig framtid.

## 6.6 Förbud mot hemlig teleavlyssning i vissa fall

**Mitt förslag:** Hemlig teleavlyssning förbjuds när det gäller samtal eller meddelanden där någon som yttrar sig inte skulle få höras som vittne på grund av förbudet i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken.

I mitt uppdrag ingår att lämna ett författningsförslag som innebär att det i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott införs bestämmelser – motsvarande 11 § nämnda lag – om skydd mot avlyssning av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan enskild och någon av de yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra, femte och sjätte styckena rättegångsbalken, vilka omfattas av den yrkesverkssammes tystnadsplikt.

Bestämmelsen i 11 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har utformats med regleringen i 27 kap. 22 § rättegångsbalken som förebild. För tvångsmedelsanvändning enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott uppställs inte något krav på att någon ska vara misstänkt för ett redan begånget brott. Det kan emellertid inträffa att den som är föremål för hemlig teleavlyssning är misstänkt för brott och att han eller hon i den förundersökningen eller målet har en försvarare. I bestämmelsen föreskrivs därför ett förbud mot att avlyssna telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Vidare ska avlyssningen avbrytas, om det under avlyssningen visar sig att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande. Det föreskrivs också att upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning omedelbart förstöras i den mån de omfattas av förbudet.

Intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten talar för att bestämmelserna om preventiv användning av hemliga tvångsmedel bör vara utformade på ett sådant sätt att risken minimeras för att särskilt integritetskänslig information, som är utan betydelse för att förhindra brott, överhuvudtaget

inhämtas. Mot detta intresse måste dock ställas de skyddsintressen som ligger till grund för lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Det kan givetvis inte uteslutas att grovt kriminella i vissa fall anpassar sin verksamhet efter undantag i lagstiftningen. Vid de samrådsmöten jag har haft med de brottsbekämpande myndigheterna har det emellertid inte framkommit något som tyder på att de kriminella har utnyttjat det förbud som redan gäller i dag mot att bugga vissa samtal där det typiskt sett förekommer särskilt integritetskränkande information, exempelvis samtal med sjukhuspersonal och präster. Man har inte heller kunnat se att det absoluta förbud mot att bugga medie-redaktioner, som infördes under riksdagens behandlingen av lagen om hemlig rumsavlyssning, på något påtagligt sätt har försvårat polisens utredningsarbete. Mot denna bakgrund är det knappast troligt att ett motsvarande förbud mot teleavlyssning av vissa särskilt integritets-känsliga telefonsamtal på något påtagligt sätt skulle minska de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra brott. Som framgått ovan riktar de brottsbekämpande myndigheterna i stället sin kritik mot de förutsättningar som är av mera grundläggande betydelse för lagens tillämpningsområde (misstankegrad, personkrets och brottskatalog).

På grund av det anförda föreslår jag att möjligheterna att använda hemlig teleavlyssning för att förhindra brott begränsas på motsvarande sätt som redan gäller för hemlig rumsavlyssning. Det bör ske genom att 11 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ges en ny lydelse, med 5 § lagen om hemlig rumsavlyssning som förebild.

## 6.7 Sammanfattande synpunkter

**Min bedömning:** Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott tillgodoser inte de brottsbekämpande myndigheternas behov. Lagen bör därför inte permanentas och dess giltighetstid bör inte heller förlängas. I stället bör ett helt nytt regelverk utarbetas som tillgodoser de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte. På grund av att min utredningstid varit extremt kort har det inte varit möjligt för mig att närmare överväga hur en sådan reglering bör utformas.

I mitt uppdrag ingår att lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som utvärderingen föranleder. Det har, som tidigare nämnts, klargjorts att detta innefattar frågeställningen huruvida lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott bör permanentas, upphävas eller förlängas.

Användningen av hemliga tvångsmedel för att förebygga brott har varit blygsam under år 2008. Den öppna polisen har utnyttjat sig av sådana tvångsmedel endast i två fall och Säkerhetspolisen i färre än 50 fall. Den mest troliga orsaken till den begränsade användningen är att beviskravet för misstanken om befarad brottslighet har satts så högt att man i flertalet fall befinner sig så nära det skede när förundersökning kan inledas att det i praktiken inte har blivit något utrymme över för att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamheten. Den nya lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott fyller således inte de brottsbekämpande myndigheternas behov.

Lagen bör därför inte permanentas. Det finns inte heller skäl att förlänga dess giltighetstid utöver vad som redan är föreskrivet. Man kan då fråga sig om det inte endast återstår att upphäva lagen. De brottsbekämpande myndigheterna har emellertid uppgett att lagen trots allt har visat sig fylla ett syfte i några fall där förundersökning har varit nära förestående. Mot denna bakgrund bör lagen gälla under hela försöksperioden, dvs. till och med utgången av år 2010.

Jag anser vidare att det finns skäl att överväga om inte Säkerhetspolisens möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte bör utvidgas och regleras i en särskild lag som, i likhet med 2008 års lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, endast tar sikte på Säkerhetspolisens verksamhet. I detta sammanhang bör man även ta ställning till i vilken mån den öppna polisen har behov av att använda preventiva tvångsmedel. Med hänsyn till att min utredningstid har varit extremt kort har jag inte haft möjlighet att närmare gå in på dessa frågor.

## 7 Ekonomiska konsekvenser

Författningsförslaget som innebär att lagen om hemlig rumsavlyssning ska förlängas till utgången av år 2014 och förslaget om att begränsa möjligheterna till hemlig teleavlyssning enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott i fråga om samtal med personer som tillhör vissa yrkeskategorier torde inte medföra några förändringar av kostnaderna jämfört med vad som gäller för närvarande för domstolarnas, Rikspolisstyrelsens, Tullverkets eller Åklagarmyndighetens handläggning av ärenden om användning av tvångsmedel eller för användning av tvångsmedel vid de brottsutredande myndigheterna.

## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

#### 11 §

Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt framkommit. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning ska, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 6.6, innebär att vissa samtal inte får bli föremål för hemlig teleavlyssning. Det gäller samtal där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som sagts eller på annat sätt framkommit. Undantagen i 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken innebär att personer som tillhör de i andra eller tredje styckena angivna yrkeskategorierna ändå kan vara skyldiga att vittna i vissa fall. Samtal som rör sådana uppgifter kan således även bli föremål för hemlig teleavlyssning. Undantagen i fjärde stycket gäller dock inte försvarare. Samtal mellan försvarare och den misstänkte får alltså aldrig bli föremål för hemlig teleavlyssning. Hänvisningen till bestämmelsen i 36 kap. 5 § femte stycket rättegångsbalken innebär att samtal som rör bikt och enskild själavård aldrig får avlyssnas. Det följer av hänvisningen till 36 kap. 5 § sjätte stycket rättegångsbalken att samtal där någon som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen yttrar sig om förhållanden som omfattas av tystnadsplikten kan bli

föremål för hemlig teleavlyssning i den mån det är föreskrivet undantag från tystnadsplikten i nämnda paragrafer.

Så snart den verkställande myndigheten kan konstatera att det är ett sådant samtal som omfattas av bestämmelsen ska avlyssningen avbrytas. Om den tjänsteman som lyssnar på ett samtal i realtid blir medveten om att det är ett sådant samtal eller meddelande som enligt bestämmelsen inte får omfattas av avlyssning, ska tjänstemannen således omedelbart avbryta avlyssningen.

Paragrafen innebär inte någon skyldighet för polisen att alltid lyssna i realtid. Däremot innebär den en skyldighet för polismyndigheten att se till att de samtal som på detta sätt har tagits upp på band eller annan teknisk upptagning, inte vidare lyssnas av utan i stället omedelbart förstörs.

För det fall en person som omfattas av förbudet i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken är misstänkt för ett brott som får föranleda hemlig teleavlyssning innebär paragrafen inte något förbud mot att avlyssna denne.



# Särskilt yttrande

## **Särskilt yttrande av Mattias Hållberg Leuf (Säkerhetspolisen)**

Det är alltid en svår avvägning mellan å ena sidan behovet av tvångsmedel för att skapa förutsättningar för en effektiv brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet och å andra sidan behovet av att skydda medborgarna mot alltför långtgående ingrepp i den personliga integriteten.

Säkerhetspolisens uppdrag är bl.a. att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt att bekämpa terrorism. Min utgångspunkt är därför att det är rimligt att Säkerhetspolisen har tillgång till erforderliga tvångsmedel och att tvångsmedelsbestämmelserna i huvudsak ska korrespondera med det behov Säkerhetspolisen har av att använda tvångsmedel för att kunna fullgöra det uppdrag som myndigheten givits av statsmakterna. Idag finns det ur Säkerhetspolisens perspektiv problem med delar av regelverkets utformning, vilka skulle kunna avhjälpas utan oacceptabla ytterligare inskränkningar i den personliga integriteten.

### **Hemlig rumsavlyssning**

Som regelverket är utformat är det inte möjligt att använda hemlig rumsavlyssning vid de flesta idag förekommande brotten mot rikets säkerhet. När det gäller brott mot rikets yttre säkerhet kan således hemlig rumsavlyssning endast komma ifråga vid grovt spioneri. Spioneri avser fall då främmande makt inhämtar uppgifter som kan medföra men för rikets säkerhet om uppgifterna röjs. Det måste också framhållas att spioneribrottet är bland de svåraste brotten att utreda då det är fråga om välutbildade motståndare som har lågfrekventa möten under lång tid. Mot bakgrund härav och att aktörerna vidtar omfattande säkerhetsarrangemang är det oftast mycket svårt att få fram till-

räckliga indikationer på att ett spioneri är grovt i ett sådant tidigt skede av en förundersökning. Även om det endast är föreskrivet fängelse i högst sex år för spioneri utgör brottet således ändå ett mycket allvarligt angrepp mot Sverige. Med tanke på de stora samhällsvärden som står på spel menar jag att hemlig rumsavlyssning bör tillåtas åtminstone vid spioneri av normalgraden.

Det finns exempel från den hittillsvarande användningen av tvångsmedlet där tidsaspekten varit en viktig faktor och där möjligheten till interimistiska beslut hade varit mycket värdefull. Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde är det dock inte möjligt att använda jourdomstolarna för att få tillstånd till hemlig rumsavlyssning, eftersom de domare och offentliga ombud som verkar där normalt inte är behöriga att ta del av information som är hemlig med hänsyn till rikets säkerhet. Det är knappast heller rimligt att utsätta ett stort antal domare och offentliga ombud för den ingående granskning som en säkerhetsprövning innebär för att Säkerhetspolisen, i det förmodade fåtalet fall, ska ges möjlighet att få en prövning av tillståndsfrågan om ett ärende inte är mer bråttom än att det kan avvakta jourdomstolens sammanträde men samtidigt så brådskande att det inte kan vänta till ordinarie domstolssammanträde. Därför anser jag att åklagaren bör få fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning för de brott som Säkerhetspolisen har att utreda.

I sammanhanget kan även påpekas att lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, i förhållande till rättegångsbalkens bestämmelser, idag ger vissa utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att använda hemliga tvångsmedel och att den förstnämnda lagen även innehåller en möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut om tvångsmedel under vissa förutsättningar.

Slutligen anser jag att det skulle ha varit motiverat att analysera effekterna av de starka begränsningar som idag omgärdar användandet av överskottsinformation. Detta är också något som anfördes redan i lagens förarbeten (prop. 2005/06:178 s. 86). Jag tycker att det kan ifrågasättas om nuvarande regler ger rimliga konsekvenser eller om det finns anledning att göra det möjligt att använda viss överskottsinformation i ökad omfattning. Som regelverket ser ut idag kan hemlig rumsavlyssning exempelvis ge vid handen att en person innehar vapen i sådan mängd att det utgör grovt vapenbrott, men informationen får inte användas för att utreda brottet. Det är inte en tillfredställande ordning.

## Preventiva tvångsmedel

De preventiva tvångsmedlen fyller inte Säkerhetspolisens behov i underrättelseverksamheten, men som de faktiska exemplen visar fyller tvångsmedlen en funktion i vissa fall. Jag anser därför att lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott bör fortsätta att gälla till dess en ny lagstiftning på området har trätt ikraft. Eftersom det inte är realistiskt att tro att så kommer att ske innan utgången av år 2010, bör lagen fortsätta att gälla ytterligare ett år dvs. till utgången av år 2011.

---

# Kommittédirektiv



## **Utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott**

---

**Dir.  
2008:145**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2008

### **Sammanfattning**

Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2008 och gäller till och med den 31 december 2010.

En särskild utredare ska utvärdera hur de angivna lagarna har tillämpats. Syftet med utvärderingen är att analysera om lagarna har fått avsedd effekt, om de uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov samt om kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier är tillräckliga. I utvärderingen ingår även att belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen enligt de aktuella lagarna har på den personliga integriteten. Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som utvärderingen föranleder.

Utredaren ges vidare i uppdrag att lämna ett författningsförslag som innebär att det i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott införs bestämmelser – motsvarande 11 § nämnda lag – om skydd mot avlyssning av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan enskild och någon av de yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra, femte och sjätte styckena rättegångsbalken, vilka omfattas av den yrkesverksammas tystnadsplikt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2009.

## Behovet av hemliga tvångsmedel

Centrala uppgifter för polisen är att förebygga och utreda brott som hör under allmänt åtal. Om förundersökningen inte är av enkel beskaffenhet och det finns en skäligen brottsmisstanke mot någon leds den av en åklagare. För att de brottsutredande myndigheterna ska kunna bedriva förundersökningar på ett effektivt sätt måste myndigheterna ha möjlighet att göra ingripanden beträffande enskilda personer eller vidta åtgärder mot enskildas egendom. Sådana ingripanden görs med hjälp av straffprocessuella tvångsmedel. I rättegångsbalken regleras de flesta av dessa tvångsmedel. Det gäller direkta ingripanden mot person och åtgärder rörande egendom som företas i myndighetsutövning och som utgör intrång i en enskild persons rättssfär. Det förutsätts dock inte alltid att åtgärden ska kunna genomföras med tvång för att den ska anses vara ett straffprocessuellt tvångsmedel. Eftersom denna typ av bestämmelser innebär intrång i enskildas personliga integritet ska vid tillämpningen av dem ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna alltid vara uppfyllda.

De brottsbekämpande myndigheterna får inom ramen för en förundersökning under vissa i lag angivna förutsättningar använda hemliga tvångsmedel som ett yttersta hjälpmedel för att kunna inhämta information som kan utgöra bevisning mot en skäligen brottsmisstänkt eller som på annat sätt bidrar till att brottsutredningen kan föras framåt. Sedan många år tillbaka består de hemliga tvångsmedlen av postkontroll (27 kap. 9 § rättegångsbalken, RB), hemlig teleavlyssning (27 kap. 18 § RB), hemlig teleövervakning (27 kap. 19 § RB) och hemlig kameraövervakning (lagen [1995:1506] om hemlig kameraövervakning). Regeringen har i prop. 2007/08:163 föreslagit att bestämmelserna om hemlig kameraövervakning ska ges obegränsad giltighetstid och att de med oförändrat innehåll ska föras över till 27 kap. RB från och med den 1 januari 2009. Riksdagen beslutade den 22 oktober 2008 i enlighet med regeringens förslag (bet. 2008/09:JuU3, rskr. 2008/09:6).

Den nationella och internationella framväxten av olika former av grov organiserad brottslighet, t.ex. grova narkotikabrott, människohandel och terroristbrott, utgör en allvarlig fara i alla stater. Den grova organiserade brottsligheten kan dessutom vara av systemhotande karaktär, t.ex. då den riktas mot vittnen och brottsoffer i form av våld eller allvarliga hot i direkt syfte att skrämja dem från att medverka i brottsutredningar eller rättegångar. Det är därför av fundamental betydelse att de brottsbekämpande myndigheterna i Sverige ges tillräckliga förutsättningar, bl.a. genom användning av effektiva tekniska

hjälpmedel, för att dessa med kraft ska kunna bekämpa grov organiserad brottslighet.

Mot bakgrund av behovet att effektivare kunna förhindra, avslöja och utreda mycket allvarlig brottslighet föreslog regeringen år 2007 för riksdagen *dels* att det nya tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning skulle införas för att ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre möjligheter att *utreda* vissa mycket allvarliga brott, *dels* att det skulle bli möjligt att i brottsbekämpningen använda befintliga hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig televlyssning, för att *förhindra* vissa särskilt allvarliga brott.

### Hemlig rumsavlyssning

Med hemlig rumsavlyssning avses att 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 ett tekniskt hjälpmedel som återger ljud.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning avseende brott som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år (2 § 1 lagen om hemlig rumsavlyssning). Exempel på sådana brott är mord, dråp, vissa fall av människorov, grovt rån och terroristbrott. Hemlig rumsavlyssning får även användas vid förundersökning om andra brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om något av brotten som anges i 2 § 2 lagen om hemlig rumsavlyssning. Som exempel på sådana brott kan nämnas människohandel, våldtäkt, våldtäkt mot barn, grovt övergrepp i rättssak, grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. Dessutom får hemlig rumsavlyssning användas vid förundersökning som rör misstanke om försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, om sådana gärningar är belagda med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fyra års fängelse.

Hemlig rumsavlyssning får endast användas om någon är skäligt misstänkt för ett sådant brott som avses i 2 § lagen om hemlig rumsavlyssning och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Dessutom ska åtgärden vara proportionerlig.

Hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Om åtgärden avser någon annan stadigvarande bostad än den

misstänktes bostad får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. För att minimera risken för att särskilt integritetskänslig information som inte har någon betydelse för utredningen ska inhämtas råder det förbud mot att avlyssna vissa platser och samtal. Det gäller t.ex. massmedieredaktioner, advokatkontor och vårdinrättningar samt samtal mellan försvarare och misstänkt och samtal under bikt och enskild självvård. Det finns även en reglering om i vilka fall s.k. överskottsinformation som fås vid hemlig rumsavlyssning får användas.

Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av allmän domstol efter ansökan av åklagare. Ett offentligt ombud ska utses och bevaka enskildas integritetsintressen. Tiden för tillstånd får inte överstiga en månad åt gången. Den som är eller har varit misstänkt för ett brott ska enligt huvudregeln underrättas om den hemliga rumsavlyssning som han eller hon har varit utsatt för. Om en uppgift i underrättelsen omfattas av sekretess får den dock skjutas upp till dess sekretessen inte längre gäller. Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas. I sådana fall ska i stället Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten underrättas om åtgärden (14 b § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Underrättelseskyldigheten omfattar i de allra flesta fall inte hemlig rumsavlyssning som beviljats i Säkerhetspolisens förundersökningar.

De svenska brottsutredande myndigheterna kan lämna rättslig hjälp med hemlig rumsavlyssning i en utländsk förundersökning. Svensk åklagare kan dessutom i en svensk förundersökning begära rättslig hjälp med hemlig rumsavlyssning från en annan stat. Hur de svenska brottsutredande myndigheterna ska förfara i båda dessa fall regleras i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

### **Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott**

De brottsbekämpande myndigheterna får under vissa förutsättningar använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Domstol prövar på ansökan av åklagare om tillstånd till sådan tvångsmedelsanvändning ska beviljas. För att myndigheterna ska beviljas tillstånd krävs att det med hänsyn till omständigheterna

finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslighet som innefattar något av de brott som anges i 1 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. De angivna brotten är sådana som Säkerhetspolisen enligt gällande ansvars- och uppgiftsfördelning inom polisen har att bekämpa, dvs. sabotage, brott mot rikets säkerhet, terroristbrott etc., samt vissa andra mycket allvarliga brott, t.ex. mord och människorov, som den öppna polisen har att bekämpa. För att tvångsmedlen ska få användas i det senare fallet krävs dessutom att det finns särskild anledning att anta att avsikten är att förmå offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. För att tillstånd ska beviljas krävs dessutom att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet och att åtgärden är proportionerlig.

Offentliga ombud ska delta i tillståndsärendet och bevaka enskildas integritetsintressen. Tillståndstiden får inte överstiga en månad åt gången. Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Det finns även bestämmelser som reglerar i vilka fall myndigheterna får använda s.k. överskottsinformation som fås genom tvångsmedelsanvändningen.

Den som varit utsatt för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § 6 lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska enligt huvudregeln underrättas om åtgärden. Om det gäller sekretess för uppgiften får dock en underrättelse skjutas upp till dess sekretessen inte längre gäller. I de fall någon underrättelse på grund av sekretess inte har kunnat lämnas inom ett år från det att ärendet avslutades får underrättelsen underlåtas. I sådana fall ska i stället Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om åtgärden (förordningen [2007:1144] om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott). Underrättelseskyldigheten omfattar inte ärenden inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.



## Tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel

I syfte att stärka skyddet för enskildas personliga integritet inrättades den 1 januari 2008 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Nämnden har till huvuduppgift att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas, bl.a. Säkerhetspolisens, öppna polisens och Åklagarmyndighetens, användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet (1 § lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Tillsynen sker genom inspektioner och andra undersökningar. Inom myndighetens tillsynsområde ingår även de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel som inte omfattas av underrättelseskyldigheten till enskild.

Myndigheten har dessutom skyldighet att på en enskilds begäran kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel och om användningen av dessa och därmed sammanhängande verksamhet har skett i enlighet med lag eller annan författning. Efter utförd kontroll ska myndigheten underrätta den enskilde om att den har utförts.

## Uppdraget att utvärdera tillämpningen av de nya lagarna

Lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har varit i kraft sedan den 1 januari 2008. De båda lagarna är tidsbegränsade och gäller till och med den 31 december 2010.

I propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178 s. 47) övervägdes om förslaget till ny lag skulle tidsbegränsas. Det kunde, enligt propositionen, på goda grunder förväntas att hemlig rumsavlyssning skulle vara ett effektivt tvångsmedel i den brottsutredande verksamheten, vilket talade för en permanent lagstiftning. Dock talade det faktum att det rörde sig om en ny utredningsmetod i Sverige, som dessutom innebär vissa risker för otillbörliga integritetsintrång, mot att lagen permanentades. I propositionen föreslogs därför att lagen skulle tidsbegränsas och att en utvärdering av lagens tillämpning skulle genomföras för att man skulle få in ytterligare underlag inför ett ställningstagande om det finns skäl att permanenta lagen.

I propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177) övervägdes inte om den föreslagna lagen skulle tidsbegränsas. Justitieutskottet (bet. 2007/08:JuU3 s. 19) över-

vägde dock detta. Utskottet fann att den föreslagna lagen på goda grunder kunde förväntas vara effektiv i den brottsbekämpande verksamheten, vilket talade för en permanent lagstiftning. Utskottet menade dock att det faktum att det rörde sig om en ny möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att använda hemliga tvångsmedel, med de risker det innebär för otillbörliga integritetsintrång, talade mot en permanentning. Utskottet föreslog därför att lagen borde tidsbegränsas. Utskottet angav vidare att det utgick från att regeringen under den tiden skulle göra en utvärdering av om lagen fått avsedd effekt och om de rättssäkerhetsgarantier som är förenade med lagen är tillräckliga. Riksdagen beslutade sedermera att båda lagarna skulle tidsbegränsas (rskr. 2007/08:11).

Regeringen har därefter i prop. 2007/08:163 (s. 69) uttalat att den avser att tillsätta en utredning med uppdrag att utvärdera de aktuella lagarna och att utredningen ytterligare skulle belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen har på enskildas integritet.

Mot den angivna bakgrunden ska en särskild utredare utvärdera tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. I uppdraget ingår att

- analysera om lagarna har fått avsedd effekt,
- analysera om lagarna uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov,
- analysera om kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier är tillräckliga,
- belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen enligt de aktuella lagarna har på den personliga integriteten, och
- lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som utvärderingen föranleder.

### **Uppdraget att i vissa fall begränsa möjligheten till hemlig teleavlyssning**

Syftet med lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott är att förhindra att sådana brott begås. Det kan dock inträffa att den som är föremål för hemlig teleavlyssning enligt den nämnda lagen redan är misstänkt för något brott och att han eller hon i den förundersökningen eller brottmålet har en försvarare. I 11 § nämnda lag anges att hemlig teleavlyssning inte får ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det under avlyssningen framkommer

att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande ska avlyssningen avbrytas och eventuella upptagningar och uppteckningar omedelbart förstöras.

Regeringen uttalade i prop. 2006/07:133 (s. 27) att den avser att återkomma med ett förslag som innebär att det skydd som ges i 11 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott även ska omfatta viss personal inom sjukvården (jfr 36 kap. 5 § andra stycket RB), präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning (jfr 36 kap. 5 § femte stycket RB) samt journalister (jfr 36 kap. 5 § sjätte stycket RB). Vidare uttalades att förslaget skulle föregås av överväganden om hur ett sådant ytterligare skydd behöver utformas för att stå i rimlig proportion till de skyddsintressen som ligger till grund för den föreslagna lagen.

Mot denna bakgrund ges utredaren i uppdrag att

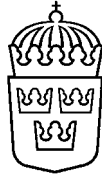
- lämna ett författningsförslag som innebär att det i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott införs bestämmelser – motsvarande 11 § nämnda lag – om skydd mot avlyssning av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan enskild och någon av de yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra, femte och sjätte styckena rättegångsbalken, vilka omfattas av den yrkesverksammes tystnadsplikt.

### Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2009.

(Justitiedepartementet)

**SFS 2007:978**Utkom från trycket  
den 30 november 2007**Lag  
om hemlig rumsavlyssning**

utfärdad den 22 november 2007.

Enligt riksdagens beslut<sup>1</sup> föreskrivs följande.

**1 §** Med hemlig rumsavlyssning avses i denna lag avlyssning eller upptagning som

1. sker i hemlighet och med tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och

2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, som allmänheten inte har tillträde till.

**2 §** Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. andra brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om

a) människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,

b) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,

c) grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,

d) våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,

e) grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,

f) grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,

g) grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,

h) grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,

<sup>1</sup> Prop. 2005/06:178 och 2006/07:133, bet. 2007/08:JuU3, rskr. 2007/08:11.

i) grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § fjärde stycket brottsbalken,

j) grovt övergrepp i rättsak enligt 17 kap. 10 § andra stycket brottsbalken,

k) grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller

l) grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

3. försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott som avses i 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

**3 §** Hemlig rumsavlyssning får användas endast om

1. någon är skäligen misstänkt för ett sådant brott som avses i 2 §,

2. åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, och

3. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

**4 §** Hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes bostad, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

Hemlig rumsavlyssning får inte avse

1. en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet för vilken tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,

2. en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller

3. en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas av präster inom trossamfund eller av dem, som har motsvarande ställning inom ett sådant samfund, för bikt eller enskild själavård.

**5 §** Hemlig rumsavlyssning får inte avse samtal eller annat tal där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt framkommit. Om det

under rumsavlyssningen framgår att det är fråga om ett sådant samtal eller sådant tal, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.

En upptagning eller uppteckning som innehåller samtal eller tal som inte får omfattas av hemlig rumsavlyssning ska i dessa delar omedelbart förstöras.

**6 §** Vid hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet bereda sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får endast avse den plats som ska avlyssnas.

**7 §** Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av rätten efter ansökan av åklagare. Vid handläggningen gäller vad som föreskrivs i 27 kap. 26 och 27 §§, 28 § första och tredje styckena samt 29 och 30 §§ rättegångsbalken.

**8 §** Ett beslut att tillåta hemlig rumsavlyssning ska innehålla uppgifter om vem som är skäligen misstänkt för brottet samt den plats tillståndet gäller. Om tillståndet är förenat med ett särskilt tillstånd enligt 6 § att få tillträde till platsen för att installera tekniska hjälpmedel, ska det anges särskilt i beslutet.

I beslutet ska det också anges under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Rätten ska också i övrigt föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.

**9 §** Vid verkställande av beslut om hemlig rumsavlyssning får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt.

**10 §** Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig rumsavlyssning, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

**11 §** Om ett tekniskt hjälpmedel har installerats med stöd av ett tillstånd enligt 6 §, ska hjälpmedlet återtas eller göras obrukbart så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet hävts.

12 § Om det vid hemlig rumsavlyssning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om hemlig rumsavlyssning, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om ett sådant brott som avses i 2 §.

Om det har kommit fram uppgifter om ett förestående brott, får uppgifterna användas för att förhindra brottet.

13 § En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig rumsavlyssning ska granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken.

Upptagningar och uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för utredning av brott som avses i 2 §, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för detta ändamål. De ska därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör brott som avses i 2 § eller förestående brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

14 § Rättens beslut i frågor om hemlig rumsavlyssning får verkställas omedelbart.

I fråga om överklagande av rättens beslut enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av rättens beslut i brottmål i fråga om en åtgärd som avses i 25–28 kap. samma balk.

15 § Den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. Om avlyssningen har avsett en plats som innehas av någon annan än den misstänkte, ska även innehavaren underrättas. I fråga om sådan underrättelse, tidpunkten för underrättelsen och undantag från underrättelseskyldigheten tillämpas 27 kap. 31 § andra och tredje styckena, 32 och 33 §§ rättegångsbalken. Underrättelsen ska även innehålla uppgift om platsen för åtgärden.

Vad som sägs i första stycket om underrättelse till innehavare av den avlyssnade platsen gäller inte om allmänheten har tillträde till platsen.

---

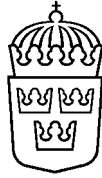
Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008 och gäller till och med den 31 december 2010.

På regeringens vägnar

FREDRIK REINFELDT

BEATRICE ASK  
(Justitiedepartementet)



**SFS 2007:979**Utkom från trycket  
den 30 november 2007**Lag  
om åtgärder för att förhindra vissa särskilt  
allvarliga brott**

utfärdad den 22 november 2007.

Enligt riksdagens beslut<sup>1</sup> föreskrivs följande.

1 § Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,

5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott eller grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., eller

6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första

<sup>1</sup> Prop. 2005/06:177 och 2006/07:133, bet. 2007/08:JuU3, rskr. 2007/08:11.

stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

**2 §** Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

Avlyssning eller övervakning får inte avse telemeddelanden som endast befordras eller har befordrats inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

**3 §** Hemlig kameraövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en plats där någon person som avses i 1 § kan antas komma att uppehålla sig, eller

2. en plats där den brottsliga verksamheten som avses i 1 § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

**4 §** Under de förutsättningar som anges i 1 § får tillstånd meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag.

I det tillstånd som avses i första stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet ska innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

**5 §** Tillstånd enligt denna lag får meddelas endast om

1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som avses i 1 §, och

2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som avses i 1 § eller för något annat motstående intresse.

6 § Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1–5 §§ prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns. Frågan tas upp på ansökan av åklagaren.

Vid tillståndsprövningen ska vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas.

7 § Den tid under vilken ett beslut om tillstånd gäller får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

8 § I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,
2. vilken eller vilka av punkterna i 1 § 1–6 som ligger till grund för tillståndet, och
3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning ska det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilken teleadress tillståndet avser, och
2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning ska, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, den plats anges som tillståndet avser.

9 § Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen användas.

10 § Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet om tillstånd. Polisen ska omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet ska hävas.

11 § Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning ska, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

**12 §** Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 §, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om brott som anges i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

**13 §** En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning ska granskas snarast möjligt. Detsamma gäller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet.

Upptagningar och uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör förestående brott eller uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

**14 §** En försändelse som omfattas av tillstånd enligt 4 § får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag.

15 § Rättens beslut i frågor om tvångsmedelsanvändning enligt denna lag får verkställas omedelbart.

På förfarandet enligt denna lag tillämpas reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor, om inte annat sägs i denna lag. Handläggningen ska ske skyndsamt.

16 § Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § 6 ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett en teleadress eller en plats som innehas av någon annan, ska även denne underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en sådan plats till vilken allmänheten har tillträde inte underrättas.

Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske efter det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades. En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till uppgifterna.

En underrättelse behöver inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

17 § En underrättelse enligt 16 § ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och uppgift om tiden för åtgärden. Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken teleadress som åtgärden har avsett. Vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen även innehålla uppgift om platsen för åtgärden. Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § 6 ska få uppgift om vilken misstanke som har legat till grund för åtgärden. Den som inte är eller har varit misstänkt ska få uppgift om detta.

18 § Om det gäller sekretess enligt 2 kap. 1 eller 2 §, 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) för uppgifter som avses i 17 §, ska en underrättelse enligt 16 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Har det på grund av sekretess enligt första stycket inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades, får underrättelsen underlåtas.

---

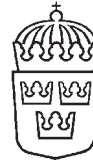
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008 och gäller till och med den 31 december 2010.

2. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för tid före rättens beslut får inte avse tid före ikraftträdandet.

På regeringens vägnar

FREDRIK REINFELDT

BEATRICE ASK  
(Justitiedepartementet)



**Lag  
om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att  
förhindra vissa särskilt allvarliga brott;**

**SFS 2009:77**

Utkom från trycket  
den 24 februari 2009

utfärdad den 12 februari 2009.

Enligt riksdagens beslut<sup>1</sup> föreskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

**1 §<sup>2</sup>** Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,
5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott eller grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller
6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Denna lag träder i kraft den 15 mars 2009.

På regeringens vägnar

BEATRICE ASK

Katrin Hollunger Wågner  
(Justitiedepartementet)

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:70, bet. 2008/09:JuU13, rskr. 2008/09:163.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2008:859.

# Statens offentliga utredningar 2009

## *Kronologisk förteckning*

---

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat.  
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenscatalog.  
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka  
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.



49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan - hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## *Systematisk förteckning*

### **Justitiedepartementet**

---

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]  
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]  
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]  
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]  
Kommunal kompetenscatalog.  
En problemorientering. [17]  
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]  
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]  
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]  
Moderna hyreslagar. [35]  
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]  
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]  
Den nya migrationsprocessen. [56]  
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]  
Modernare adoptionsregler. [61]  
Signalspaning för polisiära behov. [66]  
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]

### **Försvarsdepartementet**

---

- Ransonerings- och prisreglering i krig och fred. [3]  
Totalförsvarspåbud och frivillighet. [63]  
Försvarsmaktens helikopter 4  
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]  
En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

### **Socialdepartementet**

---

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]  
En ny alkohollag. [22]  
Olovlig tobaksförsäljning. [23]  
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]  
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]

- Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]  
Ett effektivare smittskydd. [55]  
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

### **Finansdepartementet**

---

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]  
Återkrav inom välfärdssystemen.  
– Förslag till lagstiftning. [6]  
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]  
Skatt i retur. [12]  
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]  
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]  
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]  
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]  
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]  
Skatteförfarandet. [58]  
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]  
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]  
Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]

### **Utbildningsdepartementet**

---

- Ta klass. [27]  
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]  
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]  
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]  
Flickor och pojkar i skolan - hur jämställt är det? [64]

### **Jordbruksdepartementet**

---

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
- Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
- Det växande vattenbrukslandet. [26]
- Skog utan gräns? [30]
- Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]
- Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

### **Miljödepartementet**

---

- Miljöprocessen. [10]
- Vattenverksamhet. [42]
- Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]
- Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

### **Näringsdepartementet**

---

- Nya nät för förnybar el. [2]
- Mer järnväg för pengarna. [20]
- De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]
- Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]
- En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
- Koncessioner för el- och gasnät. [48]

### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

- Fritid på egna villkor. [29]
- Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

### **Kulturdepartementet**

---

- Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
- Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. [16]
- Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

- En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]
- Integritetsskydd i arbetslivet. [44]
- God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]