

Lagrådsremiss

Förlängning av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 4 februari 2010

Beatrice Ask

Katrin Hollunger Wågner
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska fortsätta att gälla till och med den 31 december 2012.

Det föreslås också att det i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott införs en bestämmelse om förbud mot avlyssning av telefonsamtal eller andra teledelanden mellan en enskild och någon av de yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, bl.a. personal inom sjukvården, präst inom trossamfund och journalister.

Vidare föreslås att bestämmelserna i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska vara tillämpliga på grovt brott enligt 6 § i den lag om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som regeringen föreslår i propositionen Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2010.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning.....	4
2.2	Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, dels ändring i samma lag.....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Bakgrunden till nuvarande reglering	8
4.1	Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel	8
4.2	Särskilt om hemlig rumsavlyssning	9
4.3	Särskilt om tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	10
5	Nuvarande reglering	11
5.1	Lagen om hemlig rumsavlyssning	11
5.2	Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	13
5.3	Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten	14
6	Överväganden och förslag	15
6.1	Lagen om hemlig rumsavlyssning	15
6.2	Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.....	18
6.2.1	Förlängd giltighetstid	18
6.2.2	Förbud mot hemlig teleavlyssning i vissa fall	21
6.2.3	Lagens tillämplighet på brott enligt den föreslagna lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	23
7	Ikraftträdande, m.m.	25
8	Ekonomiska konsekvenser.....	25
9	Författningskommentar.....	26
Bilaga 1	Sammanfattning av SOU 2009:70.....	28
Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel (SOU 2009:70).....	33
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2009:70).....	35
Bilaga 4	Promemorians lagförslag (Ds 2009:17).....	36
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2009:17)	38

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om fortsatt giltighet av lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning,

2. lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, dels ändring i samma lag.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 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 och med den 31 december 2012.

2.2 Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, dels ändring i samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, som gäller till utgången av år 2010,

dels att lagen ska fortsätta att gälla till och med den 31 december 2012,
dels att 1 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 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

5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om *straff för* terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall *eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:000) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet*, 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.

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.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

3 Ärendet och dess beredning

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. Regeringen gav i december 2008 en särskild utredare i uppdrag att utvärdera hur de angivna lagarna har tillämpats. Syftet med utvärderingen var bl.a. att analysera om lagarna har fått avsedd effekt, om de uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov och om kontrollmekanismer och övriga rättssäkerhetsgarantier är tillräckliga. I uppdraget ingick även att belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen enligt de aktuella lagarna har på den personliga integriteten.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel, överlämnade i juli 2009 betänkandet Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel (SOU 2009:70). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. De författningsförslag som presenteras i betänkandet framgår av *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna framgår av *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2009/6312/Å).

Regeringen beslutade den 17 december 2009 propositionen Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78). I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism. Vidare föreslår regeringen den lagstiftning som krävs för att Sverige ska uppfylla åtagandena i konventionen och för att genomföra EU:s rambeslut från år 2008 om ändring av rambeslutet om bekämpande av terrorism. I propositionen föreslås dels en ny lag om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, dels att bestämmelserna i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott ska vara tillämpliga på brott enligt lagen. Lagarna föreslås träda i kraft den 1 december 2010. I den departementspromemoria som låg till grund för förslagen i propositionen (Ds 2009:17) finns dessutom ett förslag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Promemorians författningsförslag i den delen finns i *bilaga 4*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2009/3074/L5).

I denna lagrådsremiss behandlar regeringen förslagen i betänkandet och förslaget i departementspromemorian om ändring i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

4 Bakgrunden till nuvarande reglering

4.1 Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel

Rättegångsbalken innehåller inte någon definition av vad som utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel. En definition av tvångsmedel som ofta används är att tvångsmedel är sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som företas i myndighetsutövning och som utgör intrång i någons rättssfär (SOU 1995:47, s. 137 f.). Ett straffprocessuellt tvångsmedel används i brottsförebyggande eller brottsutredande syfte eller för att säkra verkställigheten av en dom i brottmål.

Den enskilde är i förhållande till staten tillförsäkrad ett skydd av sin privata sfär genom bestämmelser i regeringsformen (RF), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), brottsbalken och internationella konventioner som Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Bestämmelserna i 2 kap. RF garanterar den enskilde ett antal grundläggande fri- och rättigheter gentemot det allmänna. Bestämmelserna omfattar bland annat skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse samt hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2 kap. 6 § RF). Vissa av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna kan begränsas genom lag om begränsningen sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 § RF). Bland annat anses förebyggande och utredning av brott vara sådana godtagbara ändamål. Av 2 kap. RF framgår vidare att lag eller annan författning inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 23 § RF). Europakonventionen fastslår i artikel 8:1 den enskildes rätt till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Ett intrång i den privata sfären som artikeln avser skydda får bara inskränkas med stöd av lag om det behövs för att i ett demokratiskt samhälle skydda vissa särskilt angivna intressen. Bland annat får inskränkning genom lag ske med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott.

De straffprocessuella tvångsmedlen används i brottsförebyggande eller brottsutredande syfte eller för att säkra verkställighet av dom i brottmål och är sådana inskränkningar i privatlivet som är tillåtna enligt regeringsformen och Europakonventionen. Vid utarbetandet av den befintliga tvångsmedelsregleringen har en avvägning gjorts mellan å ena sidan den enskildes rättmätiga krav på integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten och å andra sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna. Den reglerade befogenheten att använda tvångsmedel som finns är som ett resultat av denna avvägning försedd med bestämmelser till skydd för den personliga integriteten.

Användningen av straffprocessuella tvångsmedel styrs, som en följd av bestämmelserna i 2 kap. RF, av allmänna principer om legalitet, ändamål, behov och proportionalitet. Legalitetsprincipen innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i en

enskilds rättssfär. Ändamålsprincipen innebär att tvångsmedel endast får användas för sådana syften som lagstiftningen anger för tvångsmedlet. Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas om det finns ett påtagligt behov av det och det inte är möjligt att uppnå resultat med en mindre ingripande åtgärd. Proportionalitetsprincipen, som även framgår uttryckligen bl.a. av bestämmelser i 24–28 kap. rättegångsbalken, innebär att en tvångsåtgärd mot en enskild endast får tillgripas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär för den enskilde eller för något annat motstående intresse.

Gripande, anhållande, häktning, husrannsakan, kroppsbesiktning, kroppsvisitation och beslag är exempel på straffprocessuella tvångsmedel. Samtliga dessa tvångsmedel kan genomföras med faktiskt tvång mot den enskilde. Även postkontroll, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning utgör straffprocessuella tvångsmedel. De hemliga tvångsmedlen kännetecknas av att uppgifter, till skillnad från vid andra tvångsmedel, hämtas in i hemlighet dvs. verkställighet sker utan den enskildes vetskap. Något faktiskt tvång vid verkställigheten är därför inte aktuellt. Även prövningen av frågan om ett hemligt tvångsmedel ska tillåtas sker med nödvändighet utan den enskildes vetskap. En eventuell underrättelse om tvångsmedlet lämnas under vissa förutsättningar till den enskilde först i efterhand. Det hemlighållande i förhållande till den enskilde som reglerna om hemliga tvångsmedel alltså innebär är själva förutsättningen för att tvångsmedlet ska kunna komma till nytta för utredning eller förebyggande av brott. Den inhämtning av information som tvångsmedlet syftar till förutsätter att den avlyssnade personen kommunicerar eller agerar utan vetskap om att han eller hon är avlyssnad eller övervakad. De hemliga tvångsmedlens särställning i detta avseende innebär å andra sidan att det måste ställas särskilt höga krav för att få använda tvångsmedlen och på de rättssäkerhetsgarantier som ska upprätthållas till skydd för den enskilde.

4.2 Särskilt om hemlig rumsavlyssning

Regleringen av hemlig rumsavlyssning har föregåtts av ett grundligt utredningsarbete.

Innan hemlig rumsavlyssning infördes som ett tvångsmedel i svensk rätt hade lagförslag i saken lämnats av Tvångsmedelskommittén (Ds Ju 1981:22), SÄPO-kommittén (SOU 1990:51) och Buggningsutredningen (SOU 1998:46). Buggningsutredningens förslag behandlades i en lagrådsremiss som beslutades av regeringen den 6 april 2000. Med anledning av de synpunkter som Lagrådet lämnade i sitt yttrande över lagrådsremissen, bl.a. när det gällde behovet av reglering av användningen av överskottsinformation och svårigheterna att bedöma behovet av hemlig rumsavlyssning, utarbetades inom Justitiedepartementet en promemoria (dnr Ju2005/5765/Å) med ett förslag till reglering av hemlig rumsavlyssning som delvis skilde sig från det som lämnats i lagrådsremissen. Promemorians förslag behandlades i en ny lagrådsremiss som beslutades av regeringen den 9 februari 2006. I

yttrande över denna lagrådsremiss avstyrkte Lagrådet att lagstiftning med den föreslagna utformningen infördes bl.a. eftersom förslaget enligt Lagrådet uppvisade brister när det gällde såväl det sätt på vilket integritetsaspekterna blivit belysta som analysen av behovet av tvångsmedlet och dess effektivitet. Efter viss omarbetning med anledning av Lagrådets synpunkter överlämnade regeringen i mars 2006 en proposition till riksdagen med ett förslag om att hemlig rumsavlyssning skulle införas som ett nytt hemligt tvångsmedel (prop. 2005/06:178). Riksdagen beslutade den 31 maj 2006 att lagförslagen skulle vila i minst tolv månader (jfr 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen). Sedan lagförslagen vilat den föreskrivna tiden lade justitieutskottet fram ett nytt betänkande (bet. 2007/08:JuU3). I detta betänkande behandlades också regeringens proposition Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel (prop. 2006/07:133) som hade överlämnats till riksdagen i september 2007. I propositionen fanns förslag om dels en underrättelseskyldighet till personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel, dels inrättande av en fristående myndighet under regeringen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, med uppdrag att utöva tillsyn över bl.a. tillämpningen av hemliga tvångsmedel. Justitieutskottet tillstyrkte det vilande lagförslaget med de ändringar för att ytterligare öka rättssäkerheten som föreslagits i den senare propositionen och med tillägget att ett förslag om förbud att avlyssna medieredaktioner skulle göras absolut. Riksdagen antog lagförslaget om hemlig rumsavlyssning i enlighet med utskottets betänkande. Giltighetstiden av den nya lagen begränsades till utgången av 2010. Skälet till att lagen tidsbegränsades var, enligt regeringen, att även om det på goda grunder kunde förväntas att hemlig rumsavlyssning skulle komma att vara ett effektivt tvångsmedel i den brottsutredande verksamheten så rörde det sig om en ny utredningsmetod i Sverige som dessutom innebär vissa risker för otillbörliga integritetsintrång. En utvärdering av lagens tillämpning bedömdes kunna utgöra ett ytterligare underlag inför ett ställningstagande till om det finns skäl att permanenta lagen (prop. 2005/06:178, s. 47).

4.3 Särskilt om tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

På motsvarande sätt som när det gäller hemlig rumsavlyssning har beredningen av frågan om tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte varit omfattande.

I departementspromemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) lämnades i maj 2005 ett förslag till lag om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet. Behovet av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra brott hade dessförinnan behandlats i flera olika sammanhang. Exempelvis hade frågan diskuterats av SÄPO-kommittén (SOU 1990:51) och Buggningsutredningen (SOU 1998:46). Även Säkerhetstjänstkommissionen (SOU 2002:87) och 11 septemberutredningen (SOU 2003:32) hade berört frågan om tvångsmedelsanvändning i förebyggande syfte. Departementspromemorian

kompletterades i juni 2005 av en inom Justitiedepartementet utarbetad promemoria med förslag till reglering av användningen av överskottsinformation. Förslagen behandlades i en lagrådsremiss som beslutades den 9 februari 2006. I yttrande över lagförslagen godtog Lagrådet att det finns ett behov av att använda tvångsmedel i preventivt syfte men efterfrågade en utförligare redogörelse i frågan om åtgärderna är förenliga med Europakonventionen. Med anledning av bl.a. dessa synpunkter inleddes i maj samma år det lagstiftningsarbete om ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid tillämpning av hemliga tvångsmedel som nämns i föregående avsnitt. Regeringen överlämnade den 16 mars 2006 en proposition till riksdagen med lagförslag som innebär en möjlighet att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177). Riksdagen beslutade den 31 maj 2006 att dessa förslag, liksom förslaget om hemlig rumsavlyssning (se närmare föregående avsnitt), skulle vila i minst tolv månader. Som framgått överlämnades i september 2007 propositionen om ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel till riksdagen (prop. 2006/07:133). Sedan lagförslagen om preventiv tvångsmedelsanvändning vilat den föreskrivna tiden lade justitieutskottet fram ett nytt betänkande som innehöll bedömningen att det vilande förslaget var ändamålsenligt och lämpligt om det förenades med regeringens förslag till förstärkta rättssäkerhetsgarantier och dessutom ett skärpt krav för tillämpningen som innebar att tvångsmedlet skulle få användas endast då det finns *särskild* anledning att anta att en person kommer att begå allvarlig brottslighet (bet. 2007/08:JuU3). Riksdagen antog lagförslaget i enlighet med utskottets betänkande. Efter förslag av riksdagen gavs den nya lagen, på motsvarande sätt som lagen om hemlig rumsavlyssning, en giltighetstid begränsad till utgången av 2010. Skälet till att lagen tidsbegränsades var detsamma som angavs beträffande lagen om hemlig rumsavlyssning (bet. 2007/08:JuU3, s. 13, se närmare föregående avsnitt).

5 Nuvarande reglering

5.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning

Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning reglerar sådan avlyssning eller upptagning i hemlighet genom ett tekniskt hjälpmedel som återger ljud av tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till.

Hemlig rumsavlyssning får endast användas om någon är skäligen misstänkt för de brott lagen omfattar. Det krävs vidare att avlyssningsåtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, vilket innebär att det ställs ett kvalitetskrav på de upplysningar avlyssningen kan ge och ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig (prop. 2005/06:178 s. 57). Skälen för åtgärden måste dessutom uppväga det

intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om brott som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år. Exempel på sådana brott är mord, dråp, människorov om brottet inte är mindre grovt, grov våldtäkt, grovt rån och terroristbrott om brottet inte är mindre grovt. 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 (s.k. straffvärdeventil) och det är fråga om något av de brott som uttryckligen anges i lagen. Som exempel på sådana brott kan nämnas människohandel, våldtäkt, grovt sexuellt tvång, våldtäkt mot barn, grovt koppleri, grov utpressning, grovt övergrepp i rättsak och grovt narkotikabrott. Även vid försök, förberedelse eller stämpling till angivna brott får hemlig rumsavlyssning användas, om sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fyra års fängelse.

Avlyssningen 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, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Det är förbjudet att avlyssna vissa platser, exempelvis massmedieredaktioner, advokatkontor, vårdmottagningar och sådana platser som stadigvarande används av präst eller person med motsvarande ställning inom trossamfund för bikt eller enskild själavård. Vidare finns ett förbud mot att avlyssna samtal eller annat tal där någon som yttrar sig inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt framkommit på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken.

Om det vid hemlig rumsavlyssning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som legat till grund för beslutet om avlyssning, en form av s.k. överskottsinformation, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om sådant brott för vilket rumsavlyssning kunnat beviljas enligt ovan. Uppgifter under avlyssning om ett förestående brott får alltid användas för att förhindra brottet.

Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av domstol efter ansökan av åklagare. Rätten ska vid prövningen kalla till ett sammanträde och utse ett offentligt ombud som ska närvara vid sammanträdet. Det offentliga ombudet har till uppgift att bevaka enskildas integritetsintressen och för att fullgöra denna uppgift har ombudet rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, att yttra sig och att överklaga rättsens beslut. Tiden för ett tillstånd till avlyssning får inte överstiga en månad. En begäran om förlängning hanteras på samma sätt som den ursprungliga ansökan.

De som är eller har varit misstänkta för brott ska som huvudregel underrättas om hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. Om avlyssningen har skett på plats som innehas av annan än den misstänkte, ska även innehavaren underrättas om det inte är sådan plats som allmänheten har tillträde till. Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen och senast en månad efter det att förundersökningen avslutats. En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan har fått del av uppgifterna eller om det med hänsyn till

omständigheterna uppenbarligen är utan betydelse, Om det gäller sekretess för uppgifter i underrättelsen, ska underrättelsen skjutas upp till dess sekretess inte längre gäller. Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelse till den enskilde underlåtas. I dessa fall ska i stället Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om beslutet att underlåta underrättelsen.

Svenska myndigheter kan lämna rättslig hjälp med hemlig rumsavlyssning i en utländsk förundersökning och på motsvarande sätt begära rättslig hjälp med hemlig rumsavlyssning från en annan stat i en svensk förundersökning enligt reglerna i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

5.2 Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott reglerar möjligheten att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra brott.

Tvångsmedel enligt lagen får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott. Tvångsmedlet måste dessutom vara av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslighet som lagen omfattar och skälen för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som tillståndet avser eller för något annat motstående intresse.

Bland de brott som lagen omfattar kan nämnas sabotage, mordbrand, flygplats sabotage, uppror, spioneri och terroristbrott. Även mord, dråp, grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande kan utgöra grund för tvångsmedelsanvändning enligt lagen om dessa brott begås i avsikt att påverka offentliga organ eller journalister att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Det är särskilt reglerat vilka teleadresser som kan teleavlyssnas eller teleövervakas och vilka platser som kan kameraövervakas. Hemlig avlyssning får endast avse en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehaft av den för tvångsmedlet aktuella personen eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att denna person under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta. På samma sätt får kameraövervakning endast avse en plats där den för tvångsmedlet aktuella personen kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

Det är förbjudet att avlyssna telefonsamtal eller andra meddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det under avlyssningen framkommer att det är fråga om sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen avbrytas.

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt lagen har kommit fram uppgifter om annan brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet, en form av s.k. överskottsinformation, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om ett sådant brott för vilket tillstånd enligt lagen kunnat beviljas eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om sådan gärning är belagd med straff. Uppgifter under avlyssning om ett förestående brott får alltid användas för att förhindra brottet.

Frågor om tvångsmedel enligt lagen prövas av domstol efter ansökan av åklagare. Rätten ska vid prövningen kalla till ett sammanträde, vid vilket ett offentligt ombud som utses av domstolen ska närvara för att bevaka enskildas integritetsintressen. Ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, att yttra sig och att överklaga rättsens beslut. Tiden för ett tillstånd till tvångsmedel enligt lagen får inte överstiga en månad från beslutet. En begäran om förlängning hanteras på samma sätt som den ursprungliga ansökan.

Den som varit utsatt för tvångsmedel med anledning av misstanke om mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande i avsikt att påverka offentligt organ eller den som bedriver journalistik i dennes yrkesutövning ska som huvudregel underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett en teledress 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 uppgifterna eller om det med hänsyn till omständigheterna uppenbarligen är utan betydelse. Om det gäller sekretess för uppgifter i underrättelsen, ska underrättelsen skjutas upp till dess sekretess inte längre gäller. Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades, får underrättelsen underlåtas. I dessa fall ska i stället Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om beslutet att underlåta underrättelsen.

5.3 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en fristående myndighet under regeringen. För att säkerställa en medborgerlig insyn i verksamheten är nämndens ledamöter, vid sidan om ordföranden och vice ordföranden som är jurister, utsedda bland sådana personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Nämnden har bl.a. till uppgift att utöva tillsyn över all användning av hemliga tvångsmedel inklusive den användning som enskilda på grund av sekretess inte underrättas om. Nämnden har rätt till full insyn i diarium, register och andra databaser och arkiv hos de myndigheter som tillsynen omfattar. Denna insynsrätt motsvaras av en uppgiftsskyldighet för myndigheterna. Sekretess hindrar alltså inte nämndens arbete. Nämnden får uttala sig om vid sin tillsyn konstaterande förhållanden och sin uppfattning om behov av verksamhetsförändringar.

Nämnden är vidare skyldig att på begäran av en enskild person kontrollera om personen har utsatts för hemliga tvångsmedel och om användningen i så fall har varit i enlighet med lag eller annan författning. Efter kontrollen ska nämnden underrätta den enskilde om att kontrollen utförts.

6 Överväganden och förslag

6.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning

Regeringens förslag: Lagen om hemlig rumsavlyssning ska fortsätta att gälla till och med den 31 december 2012.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att lagen ska fortsätta att gälla till och med den 31 december 2014.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna antingen tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändningar. Bland dessa finns *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen* och *Sveriges advokatsamfund*. De remissinstanser som avstyrker förslaget är *Svenska Journalistförbundet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Stockholms universitet*, *Civil Rights Defenders*, *Amnesty International* och *Svenska tidningsutgivareföreningen*. Som skäl för att avstyrka förslaget anger dessa remissinstanser bl.a. de svårigheter att mäta effekten av tvångsmedlet som utredningen konstaterat. Bland annat Civil Rights Defenders, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Stockholms universitet och Amnesty International pekar också på behovet av en djupare analys av rättssäkerhetsgarantier och integritetsaspekter. *Statskontoret* anser att giltighetstiden för lagen bör förlängas med en kortare tid än utredningen föreslagit.

Skälen för regeringens förslag: Lagen om hemlig rumsavlyssning ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att med ett tekniskt hjälpmedel i hemlighet genomföra avlyssning eller upptagning av tal i enrum, samtal med andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till. Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om bl.a. brott för vilket det inte är föreskrivet lindringare straff än fyra år och vissa andra brott om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fyra år. Det är alltså endast vid utredning av den allra grövsta brottsligheten som tvångsmedlet får användas.

Av utredningens genomgång av tillämpningen av lagen framgår att det under 2008 har meddelats tillstånd till hemlig rumsavlyssning mot 25 personer inom ramen för 17 förundersökningar vid den öppna polisen eller Tullverket och mot ett mindre antal personer i förundersökningar vid Säkerhetspolisen. Den relativt begränsade tillämpningen överensstämmer med det antagande regeringen gjorde i förarbetena att hemlig rumsavlyssning skulle komma att användas i ett mycket begränsat antal fall. På grundval av uppgifter från berörda myndigheter gjordes då

en uppskattning av antalet fall av hemlig rumsavlyssning till maximalt 40 per år, inkluderat Säkerhetspolisens användning (prop. 2005/06:178 s. 41 och 96). Antalet brott av så allvarlig karaktär som lagen förutsätter är begränsat. Utredningen har vidare konstaterat att de brottsbekämpande myndigheterna tillämpar lagen på ett sådant sätt att hemlig rumsavlyssning används först sedan andra möjligheter att föra utredningen framåt har uttömts, inklusive andra mindre ingripande tvångsmedel. Denna praxis överensstämmer med kravet på att tvångsåtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Vid sidan om dessa omständigheter är hemlig rumsavlyssning dessutom ett mycket resurskrävande tvångsmedel som kräver omfattande insatser både under det förberedande spaningsarbetet och vid verkställigheten, vilket innebär att myndigheterna har intresse av att i varje enskilt fall noga överväga behovet av tvångsmedlet oavsett om förutsättningarna för tillämpning i och för sig är uppfyllda.

Utredningen har gjort bedömningen att antalet fall av hemlig rumsavlyssning än så länge varit så få att det inte utifrån dessa går att dra några säkra slutsatser om *tvångsmedlets effektivitet*. Mot bakgrund av det anser utredningen att de hittills vunna erfarenheterna av tillämpningen av lagen är alltför begränsade för att utredningen ska kunna föreslå att lagen permanentas eller upphävs. Utredningen har i stället föreslagit att giltighetstiden för lagen förlängs så att det längre fram ska finnas underlag för att göra en fullgod utvärdering av lagen.

De svårigheter att mäta tvångsmedlets effektivitet som utredningen har ställt inför uppmärksammades också av regeringen när lagen infördes. Regeringen gjorde då bedömningen att det knappast var troligt att man skulle komma att kunna visa upp någon väsentligt högre upplärningsprocent beträffande brott i allmänhet genom det nya tvångsmedlet utan att bedömningen av det enskilda tvångsmedlets effektivitet i stället måste sättas i relation till arten av den brottslighet som ska utredas med hjälp av tvångsmedlet. Även en begränsad ökning av antalet upplärade sådana brott bedömdes då lagen infördes vara av mycket stort värde för samhället och dess invånare (prop. 2005/06:178 s. 41). I likhet med utredningen anser regeringen att det med utgångspunkt i befintligt underlag för närvarande inte är möjligt att dra några säkra slutsatser om tvångsmedlets effektivitet. Utredningens genomgång av de fall där lagen har tillämpats visar dock att användningen av hemlig rumsavlyssning i vissa fall har lett till att utredningen av det misstänkta brottet har förts framåt. Lagen har alltså haft en viss effekt.

När det gäller frågan om lagen om hemlig rumsavlyssning uppfyller de *brottsbekämpande myndigheternas behov* framgår det av utredningen att Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen har framfört att de ser ett behov av ett utökat tillämpningsområde för tvångsmedlet bl.a. när det gäller lagens brottskatalog och straffvärdeventilens utformning, som anses vara alltför begränsande. Myndigheterna har även framhållit behovet av tillgång till en särskild beslutsordning i brådskande fall, befogenhet att kunna flytta fordon för att verkställa tvångsmedelsbeslut och utvidgade möjligheter till användning av överskottsinformation. Utredningen bedömer att myndigheternas argument är logiska ur ett brottsbekämpande perspektiv och att den begränsade tillämpningen i viss mån talar för att

lagstiftningen har fått en alltför restriktiv utformning men att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl för att utvidga lagens tillämpningsområde. Myndigheterna har framfört samma synpunkter i sina remissyttranden.

En närmare analys av myndigheternas behov av ett visst tvångsmedel är alltid beroende av samhällsutvecklingen i stort. Under de senaste åren har brottsutvecklingen präglats av en ökad internationalisering, förbättrad teknisk kapacitet och tydligt organiserade, resursstarka kriminella grupperingar. Det är av vikt att de regler som de brottsbekämpande myndigheterna har att tillämpa är anpassade till utvecklingen i samhället så att myndigheterna har möjlighet att bekämpa allvarlig brottslighet effektivt och rättssäkert. Lagen om hemlig rumsavlyssning är utformad för att möta de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna utreda grov organiserad brottslighet och vissa särskilt allvarliga brott i övrigt då brottsutredningen inte kan föras framåt på annat sätt. Lagen har också tillämpats i sådana situationer under 2008. Med hänsyn till tvångsmedlets särskilt ingripande karaktär har lagen utformats för att tvångsmedlet ska användas mycket restriktivt. Överväganden om en förändring av lagens tillämpningsområde med anledning av de brottsbekämpande myndigheternas synpunkter förutsätter en närmare analys av det framställda behovet bl.a. i förhållande till de starka rättssäkerhets- och integritetsskyddshänsyn som måste beaktas vid utformningen av regleringen. Innan en sådan analys har genomförts kan förändringar av lagens tillämpningsområde inte komma i fråga.

Eftersom det föreliggande underlaget är alltför begränsat för att det ska vara möjligt att dra några säkra slutsatser om huruvida lagen fått avsedd effekt eller uppfyllt myndigheternas behov anser regeringen att en fortsatt utvärdering av lagen är nödvändig. Även om det inte för närvarande är möjligt att slutligt avgöra behovet eller effekten av lagen kan regeringen, mot bakgrund av den redovisade tillämpningen och de resultat som uppnåtts, ändå konstatera att hemlig rumsavlyssning har fyllt en funktion för utredning av brott. Utredningen har gjort bedömningen att de kontrollmekanismer och rättssäkerhetsgarantier som lagen kringgärdas av sammantagna utgör ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga integritetsintrång. Enstaka remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders*, har varit tveksamma till om det är möjligt att på det befintliga underlaget dra denna slutsats. Den övervägande majoriteten av remissinstanserna har emellertid inte framfört någon annan uppfattning än utredningen. Det finns enligt regeringens bedömning inte något hinder från rättssäkerhets- eller integritetsskyddssynpunkt mot att lagens giltighet förlängs. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att lagen om hemlig rumsavlyssning bör fortsätta att gälla så att en grundlig analys av lagen ska kunna göras i syfte att ta slutlig ställning till dess fortsatta giltighet och utformning. Utredningen har föreslagit att lagens giltighetstid förlängs med fyra år. Regeringen gör emellertid bedömningen att en förlängning om två år bör vara tillräcklig för att den analys som regeringen ser framför sig ska kunna genomföras.

En fortsatt utvärdering av lagen måste genomföras med utgångspunkt från att antalet tillstånd även fortsättningsvis kommer att vara begränsat. I linje med den argumentation utredningen och ett antal remissinstanser för anser regeringen att det vid sidan av en beskrivning enligt absoluta

effektivitetsmått är nödvändigt med en mer utvecklad analys av tvångsmedlets effekt för att det ska vara möjligt att dra några säkra slutsatser om nyttan av tvångsmedlet. Mot bakgrund bl.a. av de synpunkter som Integritetsskyddskommittén framfört i sitt delbetänkande Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22) har det inom Regeringskansliet sedan drygt ett år bedrivits ett arbete för att förbättra den årliga redovisningen till riksdagen om tillämpningen av hemliga tvångsmedel. Arbetet bedrivs med utgångspunkt från att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att med exakthet fastslå vilka resultat som ska nås vid användningen av hemliga tvångsmedel i enskilda brottsutredningar eller att i förväg bestämma att en viss procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel används ska leda till vissa förväntade resultat. Det som däremot har bedömts vara rimligt att begära är att de brottsutredande myndigheterna i ett fullt godtagbart antal brottsutredningar har haft reell nytta av de aktuella tvångsåtgärderna. För att regeringen ska kunna bedöma detta är det av stor vikt att de brottsutredande myndigheternas redovisning till regeringen är av hög kvalitet (skr. 2009/10:66 s. 17). En välgrundad bedömning av den effekt hemlig rumsavlyssning har gett förutsätter enligt regeringen en ingående analys av de enskilda ärendena med utgångspunkt i det brottsutredande syfte som tvångsmedlet har. I likhet med den uppfattning *Justitiekanslern* gett uttryck för i sitt remissvar bedömer regeringen att närmare studier av enskilda fall i vilka ett tvångsmedel har använts bör kunna ge ett sådant kvalitativt underlag som krävs för att en tillräckligt säker analys av tvångsmedelsanvändningens effektivitet ska kunna göras. Regeringen återkommer till frågan om en fortsatt utvärdering av lagen i följande avsnitt.

6.2 Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

6.2.1 Förlängd giltighetstid

<p>Regeringens förslag: Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska fortsätta att gälla till och med den 31 december 2012.</p>

Utredningens förslag och bedömning: Lagen bör inte permanentas och dess giltighetstid inte förlängas. Lagen ska inte heller upphävas utan fortsätta att gälla till och med utgången av 2010. Ett helt nytt regelverk bör utarbetas som tillgodoser de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändningar. Bland dessa finns *Svea Hovrätt*, *Södertörns tingsrätt*, *Ekobrottsmyndigheten* och *Brottsförebyggande Rådet*. Bland annat *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen*, *Signalspaningsnämnden*, *Svenska tidningsutgivareföreningen* och *Civil Rights Defenders* antingen avstyrker eller har invändningar mot förslaget. Civil Rights Defenders anser att lagen bör upphöra att gälla omedelbart eftersom en så

integritetskänslig lag inte bör tillämpas när till och med en ren behovsprövning visar att den inte har någon effekt. *Malmö tingsrätt* framför att lagens giltighetstid bör förlängas med ytterligare ett år, dvs. till utgången av 2011, eftersom en sådan förlängning kan skapa bättre underlag för nya lagförslag på området. *Åklagarmyndigheten* framhåller vikten av att lagen finns kvar till dess att ett nytt och bättre anpassat regelverk finns på plats och anger att lagen lett till att myndigheten haft ett bättre beslutsunderlag för sina ställningstaganden. *Signalspaningsnämnden* anför att det inte förefaller vara en lämplig ordning att innan en ny lag är på plats ta bort de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att använda sig av preventiva tvångsmedel i fall som kan vara mycket angelägna. *Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden* menar att utredningens argumentation inte är helt konsekvent då det, för det fall lagens tillämpningsområde är alltför begränsat i förhållande till Säkerhetspolisens berättigade behov, är svårt att se varför lagen ska upphöra i avvaktan på en mer ändamålsenlig reglering. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* konstaterar att det inte är realistiskt att anta att nya bestämmelser beträffande Säkerhetspolisens möjligheter att använda tvångsmedel i preventivt syfte skulle kunna träda i kraft redan vid utgången av år 2010, varför det kan finnas skäl att förlänga giltighetstiden för den nuvarande lagen till dess att en ny lag på området har trätt i kraft. *Säkerhetspolisen* anför att lagen har fyllt en funktion i vissa i betänkandet redovisade fall och att den därför bör fortsätta gälla till dess en ny lag kan träda i kraft. *Rikspolisstyrelsen* kommer till samma slutsats. *Civil Rights Defenders, Juridiska Fakulteten vid Stockholms universitet* och *Amnesty International* anser att lagen bör avskaffas samt efterlyser bl.a. en grundligare beskrivning av effekterna av tvångsmedlet och en djupare analys av rättssäkerhetsgarantier och integritetsaspekter.

Skälen för regeringens förslag: Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att i sin underrättelseverksamhet använda sig av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll. Avsikten med lagen är att förhindra sådana brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena. Lagen har alltså ett preventivt syfte och är utformad med utgångspunkt i att lagföringen av personer som begår denna typ av brott visserligen är av stort intresse ur samhällsskyddssynpunkt, men att det allra viktigaste är att brott inte kommer till stånd. Regeringen gjorde då lagen infördes bedömningen att även om resultatet av lagen skulle bli endast en måttlig ökning av antalet förhindrade brott, kunde det vara av synnerligen stort värde för samhället och dess invånare (prop. 2005/06:177, s. 44).

Av utredningens genomgång framgår att lagen under 2008 har tillämpats av den öppna polisen i två ärenden och av Säkerhetspolisen i färre än 50 ärenden. I samtliga fall har en förundersökning varit nära förestående, dvs. lagen har tillämpats mycket sent i underrättelseskedet. Av ett antal redovisade fall från Säkerhetspolisens tillämpning framgår att tillstånd enligt lagen meddelats bl.a. då det funnits behov av att kunna identifiera personer i en misstänkt gruppering, att klargöra vilken roll en enskild person har i förhållande till en misstänkt gruppering, att mot bakgrund av viss kännedom om misstänkta kontakter utröna en utländsk

persons avsikt och kontakter i Sverige samt att kontrollera underrättelseinformation om att identifierade myndighetspersoner eller journalister är under omedelbart hot om våld med anledning av sin yrkesutövning. Av de exempel på tillämpningen som lämnats framgår i och för sig mätbara effekter i de ärenden där lagen har tillämpats, exempelvis att misstänkta personer kunnat identifierats. Som utredningen har konstaterat förutsätter emellertid en bedömning av varför ett förväntat brott inte når sin fullbordan en analys av ett flertal olika faktorer i det enskilda ärendet. Utredningen har inte bedömt det möjligt att genomföra en sådan analys inom tidsramen för sitt uppdrag.

Säkerhetspolisen har, såväl till utredningen som i sitt remissyttrande, framfört att lagens utformning inte motsvarar de behov som finns. När det gäller underrättelseverksamheten, som inte sällan avser tiden innan det finns en konkret brottsmisstanke, anser myndigheten att lagen är alltför restriktivt utformad och att den därför inte har haft någon effekt. Skälet till denna bedömning är att lagens krav på misstankegrad anses vara för högt ställt, att kravet på att misstanken ska vara riktad mot en viss person och inte en grupp personer begränsar utrymmet för tillämpning och att begreppet "brottslig verksamhet" i lagen inte är definierat. Reglerna för användning av överskottsinformation bedöms vidare vara alltför restriktivt utformade. Dessutom har *Säkerhetspolisen* synpunkter på att lagens brottskatalog saknar brott som aktualiseras i den praktiska underrättelseverksamheten, t.ex. olovlig underrättelseverksamhet av normalgraden. *Åklagarmyndigheten* har till utredningen och i sitt remissyttrande framfört huvudsakligen samma synpunkter. Utredningen har mot bakgrund av den kritik som framförts gjort bedömningen att lagen varken bör permanentas eller förlängas utan i stället löpa ut den 31 december 2010 samt att ett helt nytt regelverk bör utarbetas som bättre tillgodoser de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte.

De erfarenheter av lagen som nu har redovisats utgör enligt regeringen skäl att ge en ny utredning i uppdrag att närmare överväga utformningen av regleringen om preventiv tvångsmedelsanvändning i förhållande till avsikten med lagstiftningen och myndigheternas behov. Denna fördjupade utvärdering bör bl.a. innefatta en analys av tillämpningen i enskilda fall. I detta sammanhang bör även en utvärdering av lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, vars giltighet är begränsad till den 31 december 2012, göras. Det finns då möjlighet att samlat överväga *Säkerhetspolisens* behov av att använda hemliga tvångsmedel i såväl underrättelseskedet som under förundersökning. Även den öppna polisens behov av att använda sig av hemliga tvångsmedel i underrättelseskedet bör analyseras. Vidare bör den utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning som nämns i föregående avsnitt ingå som en del i det kommande uppdraget. Genom att de tre tidsbegränsade lagarna om hemlig tvångsmedelsanvändning analyseras i ett sammanhang skapas förutsättningar att, som bl.a. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Stockholms universitet* efterlyst, få en samlad bild av vilket behov myndigheterna har av att använda sig av hemliga tvångsmedel och vilken effekt dessa har på såväl brottsligheten som skyddet för den personliga integriteten.

När det sedan gäller frågan om lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott bör förlängas i avvaktan på att denna förnyade och fördjupade utvärdering genomförs eller löpa ut den 31 december 2010 gör regeringen följande överväganden. Det kan konstateras att varken utredningen eller någon av remissinstanserna har ifrågasatt att det i och för sig finns ett behov av preventiv tvångsmedelsanvändning i den brottsbekämpande verksamheten. Utredningen har tvärtom framhållit att i vart fall Säkerhetspolisens behov av att kunna använda tvångsmedel i preventivt syfte är större än vad nuvarande lagstiftning medger. Regeringen kan, mot bakgrund av utredningens genomgång av de ärenden där lagen har tillämpats, konstatera att lagen har fyllt en funktion i vissa väsentliga fall. Detta framgår också av det särskilda yttrandet från Säkerhetspolisens expert i utredningen och av myndighetens remissvar. Även *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen* har framfört denna uppfattning och framhållit, liksom bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, att lagen inte bör upphöra att gälla förrän en eventuell ny lag om preventiv tvångsmedelsanvändning har trätt i kraft. Utredningen har vidare gjort bedömningen att de kontrollmekanismer och övriga rättssäkerhetsgarantier som lagen kringgärdas av sammantagna utgör ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga integritetsintrång. Liksom beträffande hemlig rumsavlyssning har enstaka remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders*, varit tveksamma till om det är möjligt att på det befintliga underlaget dra en sådan slutsats. Den övervägande majoriteten av remissinstanserna har emellertid inte framfört någon annan uppfattning än utredningen. Regeringen anser att det inte finns något hinder från rättssäkerhets- eller integritetsskyddssynpunkt mot att lagens giltighet förlängs. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, liksom lagen om hemlig rumsavlyssning, bör fortsätta att gälla till utgången av 2012 för att möjliggöra en grundlig analys av lagen i syfte att ta slutlig ställning till dess fortsatta giltighet och utformning.

6.2.2 Förbud mot hemlig teleavlyssning i vissa fall

Regeringens förslag: I lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott införs en bestämmelse om förbud mot avlyssning av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan en enskild och någon av de yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken. Yrkeskategorierna som avses är bl.a. personal inom sjukvården, präst inom trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning samt journalister. Bestämmelsen omfattar endast sådana telefonsamtal och andra telemeddelanden som omfattas av den yrkesverksammes tystnadsplikt.

Det införs också en skyldighet att avbryta avlyssningen omedelbart om det framgår att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande som förbudet mot avlyssning avser att skydda.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens, dock med den skillnaden att utredningens författningsförslag inte ställer krav på att avlyssningen ska avbrytas *omedelbart*.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker, har inte någon invändning mot eller yttrar sig inte särskilt om utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Enligt 11 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott får teleavlyssning inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare. Regeln tillkom för att skyddet mot teleavlyssning enligt lagen skulle vara detsamma som vid hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalken (27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken). Regeringen har tidigare uttalat en avsikt att återkomma med förslag om att det skydd som ges i 11 § ska omfatta även de övriga yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken (prop. 2006/07:133 s. 27).

Regleringen i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken utgör undantag från den allmänna vittnesplikt som annars gäller i svensk rätt och innebär att vissa personer inte får höras som vittnen i domstol om uppgifter som anförts dem i samband med deras yrkesutövning. Regleringen avser att i stor utsträckning tillförsäkra den enskilde friheten att anförtro sig till vissa personer i deras yrkesutövning utan rädsla för att informationen ska föras vidare eller användas mot honom eller henne. De yrkeskategorier som omfattas av bestämmelsen är advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter och familjerådgivare enligt socialtjänstlagen samt sådana personers biträden. Även personer som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen, dvs. personer med anknytning till statistisk verksamhet, omfattas av bestämmelsen liksom rättegångsombud, biträden och försvarare. Dessutom inkluderas präster och andra personer som har motsvarande ställning inom ett trossamfund samt personer som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, bl.a. personer vid medieföretag. För samtliga yrkeskategorier utom försvarare och präster eller person med motsvarande ställning inom ett trossamfund finns undantag som innebär en skyldighet att under vissa angivna förutsättningar vittna om uppgifter i sin yrkesutövning. För präster och annan med motsvarande ställning inom trossamfund och för försvarare är emellertid förbudet absolut.

Lagen om hemlig rumsavlyssning innehåller ett förbud mot avlyssning av samtal eller annat tal där någon som yttrar sig, på grund av de angivna bestämmelserna i rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som sagts eller på annat sätt framkommit. Skälet till att detta förbud infördes var att regeringen ville minimera risken för att särskilt integritetskänslig information, utan betydelse för utredningen,

överhuvudtaget inhämtas vid verkställighet av ett beslut om hemlig rumsavlyssning. (prop. 2005/06:178, s. 63).

Ett förbud mot avlyssning i vissa fall bör införas

Förbudet i 5 § lagen om hemlig rumsavlyssning utformades med utgångspunkt från bedömningen att uppgifter som på grund av hänsyn till enskildas personliga integritet inte får inhämtas genom vittnesförhör i domstol inte heller ska kunna inhämtas genom avlyssning. Detta är ett ställningstagande som har relevans också för avlyssning enligt lagen om åtgärder för att förebygga vissa särskilt allvarliga brott. Till skillnad från lagen om hemlig rumsavlyssning, som reglerar tvångsmedelsanvändning inom ramen för en förundersökning i avsikt att utreda ett redan begånget brott, reglerar lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott tvångsmedelsanvändning på ett mycket tidigare skede i syfte att förhindra att allvarlig brottslighet överhuvudtaget begås. Den information som inhämtas genom avlyssningen ska i första hand inte användas som bevisning vid utredning av brott utan som grund för att vidta åtgärder så att brott aldrig kommer till stånd. De skyddsintressen som ligger bakom lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott skiljer sig alltså från dem som motiverar lagen om hemlig rumsavlyssning. Regeringen anser emellertid, i likhet med utredningen, att starka integritetsskäl talar för att sådan kommunikation som vittnesförbudet avser bör skyddas från insyn även vid avlyssning enligt lagen om åtgärder för att förebygga vissa särskilt allvarliga brott. Det har inte från något håll framkommit invändningar mot den utformning av förbud mot avlyssning i vissa fall som utredningen föreslagit. Regeringen anser därför vid en avvägning mellan betydelsen av en effektiv brottsbekämpning och de starka integritetsskyddsintressen som motiverar ett förbud att integritetsskyddsintressena väger över. En regel av det slag som finns i lagen om hemlig rumsavlyssning bör således införas.

Om det under avlyssningen framgår att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande som förbudet mot avlyssning avser skydda ska, i likhet med vad som gäller för förbudet lagen om hemlig rumsavlyssning, avlyssningen omedelbart avbrytas. Omedelbarhetskravet bör uttryckligen framgå av lagtexten.

6.2.3 Lagens tillämplighet på brott enligt den föreslagna lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

<p>Regeringens förslag: Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska vara tillämplig på grovt brott enligt 6 § i den föreslagna lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.</p>

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser instämmer i promemorians förslag eller lämnar det utan invändningar. *Säkerhetspolisen* har framfört att även sådana brott enligt den föreslagna lagen som inte är att bedöma som grova, bör omfattas av bestämmelserna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i propositionen Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78) föreslagit att riksdagen ska anta en ny lag om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Enligt 3–5 §§ i lagen ska den som offentligt uppmanar, rekryterar eller utbildar till vad som enligt lagen utgör särskilt allvarlig brottslighet dömas till fängelse i högst två år. Är brottet att anse som grovt ska personen enligt 6 § dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Lagen föreslås träda i kraft den 1 december 2010.

Säkerhetspolisen har ansvaret för bekämpning av terrorism. Regeringens förslag till lag om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet kommer alltså att falla inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott omfattar bl.a. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) och grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). Ändamålet med terroristbrottslagen, finansieringslagen samt den föreslagna lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet är detsamma, nämligen att bekämpa terrorism. Det är viktigt att all form av verksamhet med anknytning till terrorism kan stoppas i ett så tidigt skede som möjligt. Ett sätt att förebygga fullbordade terroristattentat är att tidigt ingripa mot dem som på något sätt deltar i sådan verksamhet, exempelvis genom offentlig uppmaning, rekrytering eller utbildning. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns behov av en utvidgad tvångsmedelsanvändning även i förhållande till brott enligt den föreslagna lagen. Detta är också följdriktigt med hänsyn till den överensstämmelse, vad gäller såväl tillämpningsområdet som brottslighetens straffvärde, som finns med finansieringslagen. Regeringen instämmer således i promemorians bedömning att lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska vara tillämplig även på brott enligt den föreslagna lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott är tillämplig på sådant brott enligt finansieringslagen som är grovt. Säkerhetspolisen har föreslagit att även brott av normalgraden enligt den föreslagna lagen ska omfattas av lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Regeringen ser i detta sammanhang inte anledning att göra en annan bedömning än i fråga om finansieringslagen. Endast grovt brott ska därför kunna föranleda den aktuella tvångsmedelsanvändningen.

7 Ikraftträdande, m.m.

Regeringens förslag: Ändringarna i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska träda i kraft den 1 december 2010.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att ändringen i 11 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska träda i kraft den 1 juli 2010.

Promemorians förslag: I promemorian har det föreslagits att ändringarna i 1 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska träda i kraft den 1 december 2010.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Den lagstiftning som är föranledd av propositionen Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78) föreslås träda i kraft den 1 december 2010. Med anledning av det föreslår regeringen att de nu föreslagna ändringarna i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott träder i kraft samma datum, dvs. den 1 december 2010.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: De eventuella kostnadsökningar som förslaget kan medföra för de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna ryms inom befintliga anslag.

Utredningens och promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna har inte uttalat sig i denna del. *Statskontoret* påpekar att det är en brist att utredaren inte har gjort någon beräkning av kostnaderna för att förlänga giltighetstiden för lagen om hemlig rumsavlyssning och konstaterat att utredaren pekar på att buggning är mycket resurskrävande, vilket bidragit till att användningen varit begränsad. *Statskontoret* menar dock att förlängningen inte torde medföra några förändringar av kostnaderna jämfört med vad som för närvarande gäller.

Skälen för regeringens bedömning: Den förlängning av giltighetstiden för lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott som föreslås bör inte medföra några kostnadsökningar för rättsväsendet. De ändringar som föreslås i 1 och 11 §§ lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott kan medföra endast försumbara kostnadsökningar. Eventuella kostnadsökningar ryms inom befintliga anslag.

9 Författningskommentar

Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, dels ändring i samma lag

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 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, grovt 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 *straff för terroristbrott*, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall *eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:000) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet*, 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.

Paragrafen anger för vilken brottslig verksamhet tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning kan meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

I *punkten 5* har grovt brott enligt 6 § lagen (2010:000) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet lagts till. Det innebär att dessa brott kommer att omfattas av förevarande lags tillämpningsområde. Därutöver har namnet på lagen (2003:148) om straff för terroristbrott rättats.

11 §

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

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att vissa telefonsamtal eller andra telemeddelanden inte får bli föremål för hemlig teleavlyssning. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att hemlig teleavlyssning inte får ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden där någon som yttrar sig inte skulle, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, 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 i vissa fall ändå kan vara skyldiga att vittna. Samtal eller meddelande som rör sådana uppgifter kan även bli föremål för hemlig teleavlyssning. Undantagen i fjärde stycket gäller dock inte försvarare. Samtal eller meddelande mellan försvarare och den misstänkte får alltså aldrig bli föremål för hemlig teleavlyssning. Detsamma gäller för samtal eller meddelande som rör bikt och enskild själavård genom bestämmelsen i 36 kap. 5 § femte stycket rättegångsbalken. Av de undantag från vittnesplikten som följer av 36 kap. 5 § sjätte stycket följer att samtal eller meddelande 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 endast i den mån det är föreskrivet undantag från tystnadsplikten i nämnda paragrafer. Om polismyndigheten kan konstatera att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande som omfattas av paragrafen ska avlyssningen omedelbart avbrytas. Om den som lyssnar i realtid blir medveten om att det är ett sådant samtal eller meddelande som enligt bestämmelsen inte får omfattas av hemlig teleavlyssning, ska avlyssningen omedelbart avbrytas. Paragrafen innebär dock inte någon skyldighet att alltid lyssna i realtid. Däremot innebär den en skyldighet för polismyndigheten att se till att de samtal eller meddelande som 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 beträffande brott han eller hon själv är misstänkt för. Ändringen i övrigt i *andra mening* i första stycket är endast redaktionell.

Ändringen i *andra stycket* är endast redaktionell.

Sammanfattning av SOU 2009:70

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 brottsbekämpandemyndigheternas 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 åklagarkammarna 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 integritetsskyddsnämnden 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 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.

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 integritetsskyddsnämnden 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.

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 kontraterorism, kontrapionage 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 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.

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

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

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 i 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.

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 gälla till utgången av år 2014.

Remissvar har inkommit från Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets underrättelsenämnd, Signalspaningsnamnden, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Tullverket, Skatteverket, Statskontoret, Post- och telestyrelsen, Riksarkivet, Juridiska fakultetsnamnden vid Lunds universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund, Svenska Journalistförbundet, Svenska tidningsutgivareföreningen, Sveriges läkarförbund, Sveriges psykologförbund, Civil Rights Defenders, Svenska kyrkan, Sveriges kristna råd och Amnesty International.

Vårdförbundet, Sveriges domareförbund, Svenska polisförbundet, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter, Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen, Sveriges muslimska råd och Judiska centralrådet har inbjudits att yttra sig men avstått.

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

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §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 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

5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om *straff för* terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall *eller grovt brott enligt 3 eller 4 § lagen (0000:000) om straff för uppvigling, rekrytering och utbildning avseende 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

¹ Senaste lydelse 2009:77.

som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att Bilaga 4
vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

Förteckning över remissinstanserna (Ds 2009:17)

Remissvar har inkommit från Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten för Nedre Norrland, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statskontoret, Post- och telestyrelsen, Granskningsnämnden för radio och TV, Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Lunds universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Sveriges advokatsamfund, Amnesty International, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, TV 4 AB, Tidningsutgivarna och Svenska Journalistförbundet.

Sveriges domareförbund, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen och Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter har inbjudits att yttra sig men avstått.