

Regeringens proposition

2003/04:77

Säkerhetsprövning av offentliga ombud

Prop.
2003/04:77

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 februari 2004.

Laila Freivalds

Mona Sahlin
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen överlämnade i maj 2003 till riksdagen propositionen Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering (prop. 2002/03:74). I propositionen föreslås bland annat att det införs ett system med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Riksdagen har den 29 oktober 2003 bifallit propositionen. Systemet med de offentliga ombuden skall träda i kraft den 1 oktober 2004.

I denna proposition föreslås vissa ändringar i säkerhetsskyddslagen (1996:627) i syfte att möjliggöra registerkontroll vid säkerhetsprövning av offentliga ombud. Ändringarna i säkerhetsskyddslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Överväganden och förslag.....	5
4.1	Bakgrund.....	5
4.2	Säkerhetsprövning av offentliga ombud.....	7
5	Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser.....	9
6	Författningskommentar.....	11
Bilaga 1	Lagförslaget i promemorian Säkerhetsprövning av offentliga ombud.....	12
Bilaga 2	Remissinstanser.....	13
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	14
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 2004	16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:77

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i säkerhetskyddslagen (1996:627).

2 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)

Prop. 2003/04:77

Härigenom föreskrivs att 13 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Registerkontroll skall göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Registerkontroll skall inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare, ombud inför domstol *eller* ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller *när det gäller* liknande uppdrag.

Registerkontroll skall inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare *eller annat* ombud inför domstol *än offentligt ombud enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken.* Registerkontroll skall inte heller göras när det gäller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Regeringen överlämnade i maj 2003 till riksdagen propositionen Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering (prop. 2002/03:74). I propositionen föreslås bland annat att det införs ett system med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. De offentliga ombuden skall ha till uppgift att bevaka enskildas integritetsintressen. Riksdagen har den 29 oktober 2003 bifallit propositionen (rskr. 2003/04:14). Systemet med de offentliga ombuden skall träda i kraft den 1 oktober 2004.

Under Justitiedepartementets beredning av propositionen framförde Säkerhetspolisen att det finns skäl att göra säkerhetsprövning med registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) av offentliga ombud, eftersom de kommer att delta i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet och skyddet mot terrorism.

Justitiedepartementet utarbetade med anledning av Säkerhetspolisens synpunkter en promemoria. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. I *bilaga 2* finns en förteckning över remissinstanserna. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2003/7919).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 februari 2004 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat en synpunkt på lagtextens utformning. Regeringen har i propositionen i princip följt Lagrådets förslag, se vidare avsnitt 4.2.

4 Överväganden och förslag

4.1 Bakgrund

Offentliga ombud

När det i rättegångsbalken och i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning föreskrivs att rätten skall pröva frågan om tillstånd att använda hemligt tvångsmedel, sker en sådan prövning inför rätten utan att den misstänkte är närvarande. Att den misstänkte inte kallas till en sådan prövning är självklart, eftersom en förutsättning för användandet av tvångsmedlet är att det sker i hemlighet. För att stärka enskildas rättsskydd i ärenden om användning av hemliga tvångsmedel har regeringen i prop. 2002/03:74, Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering, föreslagit att det införs en ordning med offentliga ombud i alla ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det gäller även sådana ärenden där lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll är tillämplig. Det offentliga ombudets uppgift skall vara att bevaka enskildas

integritetsintressen i de aktuella ärendena. Det offentliga ombudet företräder inte någon särskild misstänkt eller någon annan särskild person, utan enskildas intressen i allmänhet. Inte heller när det offentliga ombudet för talan mot rättsens beslut gör ombudet det på den misstänktes eller på någon annan enskilds vägnar. Det offentliga ombudet skall verka för att omständigheterna i ärendet blir så allsidigt belysta som möjligt – inte minst genom att särskilt framhålla sådana omständigheter som kan tala mot åklagarens begäran – samt bevaka att rättsens beslut blir förenligt med lag och att ett tillstånd till hemliga tvångsmedel utformas på ett sådant sätt att enskildas integritet inte i onödan kränks.

Säkerhetsprövning och registerkontroll

Med säkerhetsskydd avses olika åtgärder för att skydda rikets säkerhet samt skydd mot terroristbrott även om brottet inte hotar rikets säkerhet. Den 1 juli 1996 trädde den nu gällande säkerhetsskyddslagen i kraft och ersatte den tidigare gällande förordningen (1981:421) om säkerhetsskydd vid statliga myndigheter samt personalkontrollkungörelsen (1969:446).

Säkerhetsskyddet skall enligt 7 § förebygga

1. att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet),
2. att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses i 1 eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning), och
3. att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning).

Säkerhetsprövning skall göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för sysslor som är viktiga för skyddet mot terrorism (11 § säkerhetsskyddslagen). Prövningen skall klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Registerkontroll skall göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbudsplikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass (13 § första stycket). Registerkontroll skall emellertid inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare, ombud inför domstol eller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller när det gäller liknande uppdrag (13 § andra stycket).

Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller polisdatalagen (1998:622). Med registerkontroll avses också att andra personuppgifter hämtas som Rikspolisstyrelsen eller Säkerhetspolisen behandlar.

En anställning eller ett annat sådant deltagande i verksamhet som avses i 13 § första stycket skall enligt 17 § placeras i säkerhetsklass, om den anställda eller den som annars deltar i verksamheten

1. i stor omfattning får del av uppgifter som omfattas av sekretess och är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (*säkerhetsklass 1*),

2. i en omfattning som inte är obetydlig får del av sådana uppgifter som avses i 1 (*säkerhetsklass 2*), eller
3. i övrigt får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet, om ett röjande av uppgifterna kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa (*säkerhetsklass 3*).

Riksdagen och dess myndigheter beslutar enligt 20 § om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll som avser riksdagens förvaltningsområde. För anställda vid riksdagen bestämmer riksdagsförvaltningen efter samråd med krigsdelegationens sekreterare om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll. I övrigt beslutar regeringen om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll. Regeringen får föreskriva att myndigheter och andra, för vilka bestämmelserna om registerkontroll gäller, beslutar om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll. Den som bestämmer om registerkontroll avgör självständigt om den person som prövas skall få anlitas.

Säkerhetspolisen har under beredningen av propositionen med förslag att införa offentliga ombud framfört att det finns skäl att göra säkerhetsprövning med registerkontroll av de personer som skall förordnas som offentliga ombud. Som skäl för sitt ställningstagande har Säkerhetspolisen framfört att de offentliga ombuden vid prövningen av ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning kommer att få del av mycket känslig information som rör förhållandet till utländska underrättelsetjänster, identifieringen av källor som lämnar uppgifter till Säkerhetspolisen och dess arbetsmetoder.

4.2 Säkerhetsprövning av offentliga ombud

Regeringens förslag: Personer som avses att förordnas som offentliga ombud enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken skall kunna registerkontrolleras enligt säkerhetsskyddslagen.

Promemorians förslag överensstämmer i princip med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har i stort inte någon erinran mot att offentliga ombud skall kunna registerkontrolleras.

Skälen för regeringens förslag

Bör det införas en möjlighet till registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen av offentliga ombud?

För att Säkerhetspolisen skall kunna ha ett fortsatt effektivt och förtroendefullt samarbete med utländska underrättelsetjänster är det av stor betydelse att uppgifter om Säkerhetspolisens kontakter och källor inte röjs. Det är också viktigt att information om vilka personer som lämnar uppgifter till Säkerhetspolisen inte sprids, dels för att skydda dessa personer från risken för hot och repressalier, dels för att säkerställa att sådana personer fortsätter att lämna information. Det är också av stor betydelse att förhindra spridning av närmare kunskap om Säkerhetspolisens arbetsmetoder.

Ett offentligt ombud skall ha full insyn i ärendet hos domstolen (prop. 2002/03:74 s. 24). Normalt handläggs ärenden om tillstånd att använda hemliga tvångsmedel på så sätt att en promemoria upprättas inom polisen där de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brottet och behovet av det hemliga tvångsmedlet redovisas. Promemorian överlämnas därefter till en åklagare som, ibland tillsammans med polisen, sammanträffar med den domare som skall besluta i frågan om användning av tvångsmedlet. Promemorian överlämnas till domaren och beslutet fattas utan att den misstänkte är närvarande. I den promemoria som ligger till grund för rättens beslut finns det samlade underlaget för brottsmisstanken. Offentliga ombud kommer liksom åklagarna och domarna att få del av alla de uppgifter som ligger till grund för ansökan om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Uppdraget som offentligt ombud innebär alltså att han eller hon vid prövningen av tillstånd till hemlig telefonavlyssning och hemlig kameraövervakning får del av känsliga uppgifter som i vissa fall rör rikets säkerhet. Det är därför av stor betydelse att de personer som förordnas som offentliga ombud kan kontrolleras när det gäller pålitlighet och lojalitet på det sätt som anges i säkerhetsskyddslagen. De anställda vid domstol och åklagarmyndighet som arbetar med hemliga tvångsmedel i ärenden som rör rikets säkerhet eller terroristbrott säkerhetsprövas och är normalt placerade i säkerhetsklass 1 eller 2, vilket innebär att registerkontroll skall ske beträffande dem. Detta gäller inte endast domare och åklagare utan även andra som i tjänsten kommer i kontakt med dessa ärenden.

Som angetts ovan får registerkontroll emellertid inte göras när det gäller bl.a. offentliga försvarare och ombud inför rätten. Det innebär att det inte är möjligt att göra en säkerhetsprövning som innefattar registerkontroll beträffande dessa kategorier, vilka sällan eller aldrig får del av den detaljerade information som finns i Säkerhetspolisens ovannämnda promemorior. De offentliga ombuden kommer, som nyss nämnts, däremot ha full insyn i ärendet hos domstolen. Säkerhetsskyddslagen bör enligt regeringens mening därför ändras på så sätt att det blir möjligt att göra registerkontroll av offentliga ombud.

Som närmare utvecklas i avsnitt 5 föreslår vi att ändringen i säkerhetsskyddslagen skall träda i kraft den 1 juli 2004. I den lagtext som förelades *Lagrådet* för yttrande hänvisades till offentliga ombud enligt 27 kap. 26 § rättegångsbalken. Den bestämmelsen – som reglerar det offentliga ombudets uppgift och rättigheter – träder i kraft den 1 oktober 2004. Regeringen skall enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken för tre år i sänder förordna personer som kan tjänstgöra som offentliga ombud. Den bestämmelsen träder i kraft den 1 april 2004. För att förtydliga att registerkontroll från och med den 1 juli 2004 får ske beträffande de som avses att förordnas som offentliga ombud, bör den aktuella bestämmelsen i säkerhetsskyddslagen hänvisa till 27 kap. 27 § rättegångsbalken.

Skall säkerhetsprövning ske beträffande alla offentliga ombud?

Offentliga ombud skall förordnas i ärenden som gäller tillstånd att använda hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Sådana ärenden initieras dels av den öppna polisen, dels av Säkerhetspolisen. Ärenden som initieras av den öppna polisen gäller oftast misstanke om

grova narkotikabrott, men även andra grova brott som mord, grova rån, mordbrand, människorov och människohandel. I dessa ärenden innehåller utredningarna normalt inte sådana uppgifter att en säkerhetsprövning är nödvändig.

När Säkerhetspolisen initierar ärenden om tillstånd att använda hemliga tvångsmedel gäller det frågor om skyddet av rikets säkerhet och skyddet mot terrorism. Utredningarna i dessa ärenden innehåller ofta känslig information som förmedlas till åklagaren och rätten. Behovet av säkerhetsprövning med registerkontroll finns således nu när det gäller deltagande i ärenden som initieras av Säkerhetspolisen. Det är därför enligt regeringens bedömning lämpligt att begränsa kontrollen till vissa offentliga ombud och att de ombud som har säkerhetsprövats med registerkontroll anlitas för de uppdrag som initieras av Säkerhetspolisen. Att säkerhetspröva samtliga offentliga ombud är i dagsläget inte sakligt motiverat.

Ärenden som initieras av Säkerhetspolisen handläggs i första hand vid Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätt. Därför synes det vara en lämplig ordning att några av de personer som förordnas som offentliga ombud i dessa områden säkerhetsprövas och att i första hand dessa ombud utses i ärenden av det slag vi nu talar om. Dessa ombud bör också, när det är möjligt och lämpligt, utses i ärenden som handläggs vid andra domstolar. Vidare bör ytterligare ett antal offentliga ombud som inte bedriver sin verksamhet i dessa områden säkerhetsprövas för att det skall vara möjligt att möta ett behov som kan uppstå i andra delar av landet. I rena undantagsfall, då det inte är möjligt att utse någon av de säkerhetsprövade ombuden, kan emellertid en säkerhetsprövning även behöva genomföras av det ombud som utses i det enskilda fallet. Ett liknande förfarande används i dag beträffande andra kategorier av personer som tillfälligt utför sådana uppgifter att det finns anledning att göra en säkerhetsprövning och registerkontroll.

5 Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser

Regeringens förslag: Lagändringen skall träda i kraft den 1 juli 2004.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser krävs inte. Förslagen medför inte några ökade kostnader för staten.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte uttalat sig i dessa frågor.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Systemet med de offentliga ombuden träder i kraft den 1 oktober 2004. Ombuden skall förordnas av regeringen för tre år i sänder. Bestämmelsen som reglerar förfarandet vid förordnande av offentliga ombud träder i kraft den 1 april 2004. Efter den 1 oktober 2004 skall offentliga ombud utses av rätten i ärenden om hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning. För att de personer som skall förordnas till den 1 oktober 2004 skall kunna säkerhetsprövas krävs att de nu föreslagna ändringarna träder i kraft

innan dess. Den nu föreslagna lagändringen bör därför träda i kraft den 1 juli 2004. Några särskilda övergångsbestämmelser krävs inte. Prop. 2003/04:77

Den föreslagna lagändringen innebär att Säkerhetspolisen kommer att få göra säkerhetsprövning med registerkontroll beträffande ytterligare en kategori av personer och att Registernämnden kan komma att få pröva frågor om utlämning av uppgifter om dessa personer. Som förslaget är utformat kommer det dock endast att avse ett fåtal prövningar som inte kommer att innebära några kostnadsökningar för Säkerhetspolisen eller Registernämnden.

Förslag till ändring i säkerhetsskyddslagen

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om registerkontroll vid säkerhetsprövning. I *andra stycket* har ett tillägg gjorts som innebär att registerkontroll får ske av offentliga ombud som enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken skall förordnas av regeringen. Enligt 4 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning tillämpas vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken även vid hemlig kameraövervakning. Det innebär att registerkontroll får ske även av offentliga ombud som utses i ärenden om hemlig kameraövervakning.

Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)

Häri genom föreskrivs att 13 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Registerkontroll skall göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Registerkontroll skall inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare, ombud inför domstol eller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller när det gäller liknande uppdrag.

Med undantag för offentliga ombud enligt 27 kap. 26 § rättegångsbalken skall *registerkontroll* inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare eller ombud inför domstol. *Registerkontroll* skall inte heller göras när det gäller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Remissinstanser

Prop. 2003/04:77

Bilaga 2

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Luleå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Registernämnden, Datainspektionen, Försvarsmakten, Juridiska Institutionen vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) samt Sveriges Domareförbund.

SACO har avstått från att yttra sig.

Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen
(1996:627)

Härigenom föreskrivs att 13 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Registerkontroll skall göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Registerkontroll skall inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare, ombud inför domstol eller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller när det gäller liknande uppdrag.

Registerkontroll skall, *med undantag för offentligt ombud enligt 27 kap. 26 § rättegångsbalken*, inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare eller ombud inför domstol. *Registerkontroll skall inte heller göras när det gäller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Lagrådets yttrande

Prop. 2003/04:77
Bilaga 4

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-02-10

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och justitierådet Nina Pripp.

Enligt en lagrådsremiss den 5 februari 2004 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Fredrik Holmberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I remissen föreslås en ändring i 13 § andra stycket säkerhetsskyddslagen. Ändringen skall möjliggöra registerkontroll vid säkerhetsprövning av sådana offentliga ombud som anges i 27 kap. 26 § rättegångsbalken. För att det klart skall framgå att det bara är fråga om att göra det möjligt att utföra registerkontroll anser Lagrådet att 13 § andra stycket bör ges följande lydelse:

Registerkontroll skall inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare eller annat ombud inför domstol än offentligt ombud enligt 27 kap. 26 § rättegångsbalken. Registerkontroll skall inte heller göras när det gäller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 2004

Närvarande: statsrådet Freivalds, ordförande, och statsråden Sahlin, Östros, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Holmberg

Föredragande: Mona Sahlin

Regeringen beslutar proposition 2003/04:77 Säkerhetsprövning av offentliga ombud