

Kommittédirektiv



Underrättelse till enskild om användning av
hemliga tvångsmedel m.m.

Dir.
2006:62

Beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att överväga i första hand hur och i vilken utsträckning brottsmisstänkta personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel skall underrättas om det i efterhand. Men utredaren skall även överväga om och i vilken utsträckning underrättelse skall lämnas till andra identifierbara personer, som till följd av tvångsmedelsanvändningen har kommit att avlyssnas eller övervakas, fastän de kanske har varit ovidkommande för brottsutredningen. Uppdraget omfattar tvångsmedlen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och postkontroll enligt 27 kap. rättegångsbalken, hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning samt det i propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178) föreslagna tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning. Dessutom omfattar uppdraget användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning enligt lagen (1952:58) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och postkontroll enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll samt den tvångsmedelsanvändning som föreslås i propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177).

Utredaren skall också undersöka om regleringen och systemet med offentliga ombud behöver förbättras.

I uppdraget ingår att lämna förslag till fullständiga författningsändringar och andra förändringar som bedöms befogade.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 november 2006.

Underrättelse om användning av hemliga tvångsmedel

Bakgrund

Huvudregeln i vår rättsordning är att den som blir föremål för myndighetsutövning skall underrättas om det. När det gäller straffprocessuella tvångsmedel finns det i rättegångsbalken vissa bestämmelser om att underrättelse skall ske efter en vidtagen tvångsåtgärd. Om husrannsakan genomförs utan att den hos vilken husrannsakan företas eller någon av hans husfolk eller av dem tillkallat vittne har varit närvarande, skall han underrättas om den vidtagna åtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen (28 kap. 7 § rättegångsbalken). När det gäller beslag skall den från vilket beslag sker utan dröjsmål underrättas om beslaget, om han eller hon inte var närvarande när åtgärden företogs. Beträffande beslag av försändelse hos befordringsföretag gäller dock att den från vilken beslag sker skall underrättas först när det kan ske utan men för utredningen (27 kap. 11 § rättegångsbalken).

Det finns emellertid inte en motsvarande underrättelseskyldighet i fråga om hemliga tvångsmedel.

I utländsk rätt är det förhållandevis vanligt att den enskilde underrättas om användning av hemliga tvångsmedel. Som exempel kan nämnas att det finns någon form av sådan underrättelseskyldighet gentemot den enskilde i Danmark, Finland, Norge, Tyskland och Österrike. Denna skyldighet är dock ofta förenad med undantag som exempelvis innebär att tidpunkten för underrättelse kan skjutas fram, t.ex. på grund av att en underrättelse skulle skada den fortsatta utredningen, eller att ingen underrättelse alls skall lämnas i vissa ärenden eller under vissa omständigheter. I Norge lämnas underrättelser endast på begäran.

Frågan om det även i svensk rätt bör införas en underrättelseskyldighet vid användning av hemliga tvångsmedel har tidigare berörts bl.a. av Buggningsutredningen i betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46). Utredningen diskuterade frågan om en enskild alltid skall underrättas när han eller hon har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel. Utredningen övervägde hur en sådan ordning skulle kunna utformas men ansåg sig inte ha det underlag som skulle behövas för att kunna påstå att det i de flesta fall borde vara möjligt att lämna en underrättelse utan att den enskilda förundersökningen eller verksamheten i stort skulle skadas allvarligt. Utredningen fann därför att övervägande skäl talade emot att då föreslå en regel om underrättelseskyldighet men ansåg att frågan borde övervägas på nytt i ett annat sammanhang (s. 436 f.).

Frågan har senast behandlats i propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178). I den propositionen föreslås att hemlig rumsavlyssning skall införas som ett nytt hemligt tvångsmedel enligt en tidsbegränsad lag som föreslås träda i kraft den 1 juli 2006 och gälla till och med den 30 juni 2009. Vid den lagrådsbehandling som föregick propositionen ifrågasatte Lagrådet om den föreslagna lagen överensstämmer med Europakonventionen, bl.a. genom avsaknaden av en underrättelseskyldighet som gör det möjligt att i efterhand angripa lagligheten av vidtagna åtgärder och i förekommande fall begära skadestånd. Enligt Lagrådet kunde avsaknaden av en underrättelseskyldighet skapa problem i relation till artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar får dock ske i dessa rättigheter under vissa förutsättningar. En inskränkning i rättigheten måste ske med stöd av lag. Den måste vidare vara ägnad att tillgodose något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller förebyggande av oordning eller brott. Inskränkningen måste även anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. I den nämnda propositionen

bedömde regeringen att propositionens förslag, med de rättssäkerhetsgarantier som enligt förslaget skall kringgärda hemlig rumsavlyssning, även utan en ordning med underrättelse i efterhand torde uppfylla de krav som artikel 8 ställer.

När det gäller artikel 13 i Europakonventionen – som föreskriver att var och en, vars rättigheter i konventionen har kränkts, har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet – bedömde regeringen i propositionen att den föreslagna ordningen med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud jämte den extraordinära tillsyn som utförs av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern samt den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, får anses tillgodose de krav som ställs i artikel 13. Avslutningsvis uttalade regeringen att det trots detta finns goda skäl att införa en underrättelseskyldighet när det gäller bl.a. hemlig rumsavlyssning samt att regeringen har för avsikt att införa en sådan underrättelseskyldighet (prop. 2005/06:178 s. 77).

En motsvarande bedömning gjordes i propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177).

Behovet av en utredning

Skyddet för enskildas integritet är av central betydelse i ett demokratiskt samhälle. Samhällets intresse av ökad trygghet mot brott och strävan efter en allt effektivare brottsbekämpning måste därför i lagstiftningsprocessen och i andra sammanhang alltid ställas och vägas mot enskildas intresse av skydd för personlig integritet i olika avseenden.

Det ligger i de hemliga tvångsmedlens natur att de måste genomföras i hemlighet. Som angetts ovan finns det inte några regler om underrättelseskyldighet i fråga om användning av hemliga tvångsmedel. Dessutom kringgärdas domstolarnas och de brottsbekämpande myndigheternas tillämpning av dessa tvångsmedel av sekretess. Detta innebär att allmänhetens insyn i tvångsmedelsanvändningen är begränsad.

Enligt regeringens mening är det rimligt att personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel i förhållandevis många fall

underrättas om det i efterhand. En underrättelse innebär bl.a. en möjlighet för enskilda att självständigt kunna tillvarata sin rätt, t.ex. kräva skadestånd för skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns goda skäl att låta en utredning utarbeta ett förslag till hur en reglering om underrättelseskyldighet vid användning av hemliga tvångsmedel bör utformas.

Systemet med offentliga ombud

Bakgrund

Den 1 oktober 2004 infördes ett system med offentliga ombud som skall bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, SFS 2003:1146). Systemet har införts i alla ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det gäller således även sådana ärenden där 1952 års tvångsmedelslag eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll är tillämpliga.

Systemet innebär att rättens prövning av en ansökan om hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning sker vid ett sammanträde där den som ansöker om tvångsåtgärden samt ett av rätten utsett offentligt ombud närvarar. Det offentliga ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet och att yttra sig i ärendet. Ombudet har även rätt att överklaga rättens beslut. Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde dock hållas och beslut fattas utan att något offentligt ombud varit närvarande eller på annat sätt fått tillfälle att yttra sig. I dessa fall skall ett offentligt ombud emellertid underrättas om att beslut har fattats och beredas tillfälle att ta del av ärendet. Denna undantagsregel skall enligt förslaget till lag om hemlig rumsavlyssning aldrig gälla vid domstolens prövning av tillstånd till hemlig rumsavlyssning.

Som skäl för att införa ett system med offentliga ombud angavs i förarbetena bl.a. att enskildas rättsskydd skulle

förstärkas genom att det i processen tillkom en person som särskilt hade till uppgift att bevaka enskildas intressen och att lyfta fram omständigheter till skydd för enskildas integritet (prop. 2002/03:74 s. 22). Det offentliga ombudet företräder dock inte någon särskild misstänkt eller någon annan särskild person, utan enskildas intressen i allmänhet. Inte heller när det offentliga ombudet för talan mot rättens beslut gör ombudet det på en viss persons 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 rättens beslut blir förenligt med lag och att ett tillstånd till hemliga tvångsmedel utformas på ett sådant sätt att enskildas integritet inte i onödan kränks. Om det offentliga ombudet uppmärksammar missförhållanden är det en naturlig följd av uppdraget att han eller hon påtalar det för Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern (prop. 2002/03:74 s. 24).

Ett offentligt ombud skall vara svensk medborgare. Han eller hon skall vidare vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Regeringen förordnar för tre år i sänder dem som får tjänstgöra som offentliga ombud efter inhämtande av förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Rätten utser dem som skall tjänstgöra som offentliga ombud i enskilda ärenden.

Behovet av en utredning

Under förra året genomfördes en enkätundersökning som riktade sig till både verksamma och tidigare verksamma offentliga ombud (tidskriften Advokaten, nr 8, 2005). Undersökningen visade att majoriteten av dem som svarat på enkäten ansåg att deras roll som offentligt ombud var meningsfull. Men det framfördes även en del kritiska synpunkter. Vissa menade att polisens och åklagarnas utredningsunderlag i vissa fall var bristfälliga och att ombuden bör ges längre förberedelsestid innan rätten håller sammanträde i

ärendet. En annan fråga som lyftes fram var frågan om jäv för ombuden. Denna fråga har också behandlats av Sveriges advokatsamfunds styrelse. Styrelsen konstaterade i ett brev den 4 november 2004 till de av regeringen förordnade offentliga ombud som är advokater att den omständigheten att ett offentligt ombud är förhindrad att åta sig ett uppdrag som försvarare på grund av jäv medför att även övriga advokater på samma byrå eller i den gemensamma kontorsorganisationen måste anses förhindrade att åta sig uppdraget. Sedan dess har flera advokater på egen begäran – med angivande av jävsskäl – entledigats från sina uppdrag som offentliga ombud.

Systemet med offentliga ombud utgör en viktig rättssäkerhetskomponent i reglerna om hemliga tvångsmedel. I regeringens ovannämnda propositioner 2005/06:177 och 2005/06:178 föreslås att systemet även skall gälla vid tillståndsprövningar avseende där föreslagen tvångsmedelsanvändning. Med hänsyn till att viss kritik har riktats mot hur systemet har fungerat i praktiken, och då antalet entlediganden på egen begäran av offentliga ombud har varit högre än förväntat, finns det goda skäl att redan nu låta undersöka om systemet behöver förbättras.

Uppdraget

Underrättelse om användning av hemliga tvångsmedel

En särskild utredare tillkallas med uppgift att överväga i första hand hur och i vilken utsträckning brottsmisstänkta personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel skall underrättas om det i efterhand. Men utredaren skall även överväga om och i vilken utsträckning underrättelse skall lämnas till andra identifierbara personer, som till följd av tvångsmedelsanvändningen har kommit att avlyssnas eller övervakas, fastän de kanske har varit ovidkommande för brottsutredningen.

I uppdraget ingår att överväga en underrättelseskyldighet gentemot enskilda efter användning av de straffprocessuella tvångsmedlen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning

och postkontroll enligt 27 kap. rättegångsbalken, hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning samt det i propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178) föreslagna tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning. Övervägandena skall avse även användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning enligt lagen (1952:58) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och postkontroll enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll samt den tvångsmedelsanvändning som föreslås i propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177).

För att den brottsbekämpande verksamheten inte skall skadas av en reglering om underrättelseskyldighet kan det vara nödvändigt att förena underrättelseskyldigheten med vissa undantag. Utredaren skall därför – efter en avvägning mellan den enskildes intresse av att i efterhand få information om att han eller hon har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel och intresset av att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet inte skadas – överväga lämpliga undantagsregler, t.ex. att underrättelse i vissa fall får underlåtas. Hänsyn måste härvid tas såväl till de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet i stort som till handläggningen av enskilda brottsutredningar och ärenden. En annan fråga som utredaren skall överväga särskilt är när underrättelseskyldigheten skall inträda och om det i vissa fall bör finnas utrymme för att skjuta upp underrättelsen. Om utredaren föreslår en möjlighet att i vissa fall underlåta eller skjuta upp underrättelsen, skall han även ta ställning till är vem som i det enskilda fallet bör kunna besluta om detta.

Utredaren skall vidare överväga vilka uppgifter som bör lämnas i underrättelsen. Vid utformningen av det förslag som utredaren lämnar i denna del skall han ta särskild hänsyn till risken för att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet kan skadas av underrättelsen.

En särskild fråga gäller underrättelser i ärenden om internationell rättslig hjälp med hemliga tvångsmedel. Lagen

(2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål innehåller bestämmelser som gör det möjligt för Sverige att begära hjälp från andra länders myndigheter med hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning och att bistå andra länders myndigheter med sådana åtgärder (4 kap. 25-28 §§). I propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178) föreslås även motsvarande bestämmelser när det gäller användandet av det nya tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning. De allmänna regler som utredaren föreslår skall som utgångspunkt omfatta även dessa situationer (se 2 kap. 1 §). Det måste dock samtidigt beaktas att den svenska lagstiftningen om internationell rättslig hjälp i brottmål bygger på respekt för och i viss utsträckning också beaktande av den ansökande statens regler och önskemål (se t.ex. 2 kap. 11 § och 5 kap. 1 och 2 §§). Ett exempel kan vara att den ansökande staten anför starka skäl för att underrättelse skall ske vid en annan tidpunkt än vad som följer av de svenska reglerna. Mot den bakgrunden skall utredaren överväga om det krävs någon särskild reglering av underrättelseskyldigheten i ärenden om internationell rättslig hjälp.

Systemet med offentliga ombud

Utredaren skall undersöka om regleringen och systemet med offentliga ombud behöver förbättras i något eller några avseenden.

Utredaren skall bl.a. undersöka om de offentliga ombuden ges tillräcklig förberedelsetid inför sammanträden i tvångsmedelsärenden. En annan fråga som skall undersökas i det sammanhanget är i vilken omfattning rätten med stöd av 27 kap. 28 § andra stycket rättegångsbalken håller sammanträde och fattar beslut i tvångsmedelsfrågan utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller fått tillfälle att yttra sig.

Utredaren skall vidare överväga om det finns ett behov av att förändra antalet offentliga ombud eller av att kunna förordna andra personer än de som är eller har varit advokater eller har varit ordinarie domare som offentliga ombud.

Utredaren skall dessutom överväga om det finns behov av vissa förändringar av regleringen och systemet om förslagen till lagstiftning i regeringens propositioner 2005/06:177 och 2005/06:178 antas, t.ex. om antalet offentliga ombud kan behöva förändras.

Förslag till författningsändringar och ekonomiska konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att lämna förslag till fullständiga författningsändringar och andra förändringar som bedöms befogade. Utredaren skall noggrant redovisa vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan komma att medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader skall finansieras.

Uppdragets genomförande

När det gäller frågan om underrättelseskyldighet skall utredaren till stöd för sina bedömningar beskriva och analysera underrättelseinstituterna i övriga nordiska länder och i andra EU-länder som bedöms vara relevanta i detta sammanhang.

Utredaren skall under genomförandet av uppdraget samråda med Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket, Tullverket och Sveriges advokatsamfund.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 november 2006.

(Justitiedepartementet)