

Kommittédirektiv



Dir.
2008:145

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

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2008

Sammanfattning

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

En särskild utredare ska utvärdera hur de angivna lagarna har tillämpats. Syftet med utvärderingen är att analysera om lagarna har fått avsedd effekt, om de uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov samt om kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier är tillräckliga. I utvärderingen ingår även att belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen enligt de aktuella lagarna har på den personliga integriteten. Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som utvärderingen föranleder.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2009.

Behovet av hemliga tvångsmedel

Centrala uppgifter för polisen är att förebygga och utreda brott som hör under allmänt åtal. Om förundersökningen inte är av enkel beskaffenhet och det finns en skälig brottsmisstanke mot någon leds den av en åklagare. För att de brottsutredande myndigheterna ska kunna bedriva förundersökningar på ett effektivt sätt måste myndigheterna ha möjlighet att göra ingripanden beträffande enskilda personer eller vidta åtgärder mot enskildas egendom. Sådana ingripanden görs med hjälp av straffprocessuella tvångsmedel. I rättegångsbalken regleras de flesta av dessa tvångsmedel. Det gäller direkta ingripanden mot person och åtgärder rörande egendom som företas i myndighetsutövning och som utgör intrång i en enskild persons rättsfär. Det förutsätts dock inte alltid att åtgärden ska kunna genomföras med tvång för att den ska anses vara ett straffprocessuellt tvångsmedel. Eftersom denna typ av bestämmelser innebär intrång i enskildas personliga integritet ska vid tillämpningen av dem ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna alltid vara uppfyllda.

De brottsbekämpande myndigheterna får inom ramen för en förundersökning under vissa i lag angivna förutsättningar använda hemliga tvångsmedel som ett yttersta hjälpmedel för att kunna inhämta information som kan utgöra bevisning mot en skäligen brottsmisstänkt eller som på annat sätt bidrar till att brottsutredningen kan föras framåt. Sedan många år tillbaka består de hemliga tvångsmedlen av postkontroll (27 kap. 9 § rättegångsbalken, RB), hemlig teleavlyssning (27 kap. 18 § RB), hemlig teleövervakning (27 kap. 19 § RB) och hemlig kameraövervakning (lagen [1995:1506] om hemlig kameraövervakning). Regeringen har i prop. 2007/08:163 föreslagit att bestämmelserna om hemlig kameraövervakning ska ges obegränsad giltighetstid och att de med oförändrat innehåll ska föras över till 27 kap. RB från och med den 1 januari 2009. Riksdagen beslutade den 22 oktober 2008 i enlighet med regeringens förslag (bet. 2008/09:JuU3, rskr. 2008/09:6).

Den nationella och internationella framväxten av olika former av grov organiserad brottslighet, t.ex. grova narkotikabrott,

människohandel och terroristbrott, utgör en allvarlig fara i alla stater. Den grova organiserade brottsligheten kan dessutom vara av systemhotande karaktär, t.ex. då den riktas mot vittnen och brottsoffer i form av våld eller allvarliga hot i direkt syfte att skrämja dem från att medverka i brottsutredningar eller rättegångar. Det är därför av fundamental betydelse att de brottsbekämpande myndigheterna i Sverige ges tillräckliga förutsättningar, bl.a. genom användning av effektiva tekniska hjälpmedel, för att dessa med kraft ska kunna bekämpa grov organiserad brottslighet.

Mot bakgrund av behovet att effektivare kunna förhindra, avslöja och utreda mycket allvarlig brottslighet föreslog regeringen år 2007 för riksdagen *dels* att det nya tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning skulle införas för att ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre möjligheter att *utreda* vissa mycket allvarliga brott, *dels* att det skulle bli möjligt att i brottsbekämpningen använda befintliga hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning, för att *förhindra* vissa särskilt allvarliga brott.

Hemlig rumsavlyssning

Med hemlig rumsavlyssning avses att tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel som återger ljud.

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

tikasmuggling. Dessutom får hemlig rumsavlyssning användas vid förundersökning som rör misstanke om försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, om sådana gärningar är belagda med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fyra års fängelse.

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

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

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

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

Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

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

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

Offentliga ombud ska delta i tillståndsärendet och bevaka enskildas integritetsintressen. Tillståndstiden får inte överstiga en månad åt gången. Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Det

finns även bestämmelser som reglerar i vilka fall myndigheterna får använda s.k. överskottsinformation som fås genom tvångsmedelsanvändningen.

Den som varit utsatt för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § 6 lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska enligt huvudregeln underrättas om åtgärden. Om det gäller sekretess för uppgiften får dock en underrättelse skjutas upp till dess sekretessen inte längre gäller. I de fall någon underrättelse på grund av sekretess inte har kunnat lämnas inom ett år från det att ärendet avslutades får underrättelsen underlåtas. I sådana fall ska i stället Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om åtgärden (förordningen [2007:1144] om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott). Underrättelseskyldigheten omfattar inte ärenden inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel

I syfte att stärka skyddet för enskildas personliga integritet inrättades den 1 januari 2008 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Nämnden har till huvuduppgift att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas, bl.a. Säkerhetspolisens, öppna polisens och Åklagarmyndighetens, användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet (1 § lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Tillsynen sker genom inspektioner och andra undersökningar. Inom myndighetens tillsynsområde ingår även de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel som inte omfattas av underrättelseskyldigheten till enskild.

Myndigheten har dessutom skyldighet att på en enskilds begäran kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel och om användningen av dessa och därmed sammanhängande verksamhet har skett i enlighet med lag eller an-

nan författning. Efter utförd kontroll ska myndigheten underätta den enskilde om att den har utförts.

Uppdraget att utvärdera tillämpningen av de nya lagarna

Lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har varit i kraft sedan den 1 januari 2008. De båda lagarna är tidsbegränsade och gäller till och med den 31 december 2010.

I propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178 s. 47) övervägdes om förslaget till ny lag skulle tidsbegränsas. Det kunde, enligt propositionen, på goda grunder förväntas att hemlig rumsavlyssning skulle vara ett effektivt tvångsmedel i den brottsutredande verksamheten, vilket talade för en permanent lagstiftning. Dock talade det faktum att det rörde sig om en ny utredningsmetod i Sverige, som dessutom innebär vissa risker för otillbörliga integritetsintrång, mot att lagen permanentades. I propositionen föreslogs därför att lagen skulle tidsbegränsas och att en utvärdering av lagens tillämpning skulle genomföras för att man skulle få in ytterligare underlag inför ett ställningstagande om det finns skäl att permanenta lagen.

I propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177) övervägdes inte om den föreslagna lagen skulle tidsbegränsas. Justitieutskottet (bet. 2007/08:JuU3 s. 19) övervägde dock detta. Utskottet fann att den föreslagna lagen på goda grunder kunde förväntas vara effektiv i den brottsbekämpande verksamheten, vilket talade för en permanent lagstiftning. Utskottet menade dock att det faktum att det rörde sig om en ny möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att använda hemliga tvångsmedel, med de risker det innebär för otillbörliga integritetsintrång, talade mot en permanentning. Utskottet föreslog därför att lagen borde tidsbegränsas. Utskottet angav vidare att det utgick från att regeringen under den tiden skulle göra en utvärdering av om lagen fått avsedd effekt och om de rättssäkerhetsgarantier som är förenade med lagen är tillräckliga. Riksdagen beslutade sedermera att båda lagarna skulle tidsbegränsas (rskr. 2007/08:11).

Regeringen har därefter i prop. 2007/08:163 (s. 69) uttalat att den avser att tillsätta en utredning med uppdrag att utvärdera de aktuella lagarna och att utredningen ytterligare skulle belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen har på enskildas integritet.

Mot den angivna bakgrunden ska en särskild utredare utvärdera tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. I uppdraget ingår att

- analysera om lagarna har fått avsedd effekt,
- analysera om lagarna uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov,
- analysera om kontrollmekanismerna och övriga rätts-säkerhetsgarantier är tillräckliga,
- belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen enligt de aktuella lagarna har på den personliga integriteten, och
- lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som utvärderingen föranleder.

Uppdraget att i vissa fall begränsa möjligheten till hemlig teleavlyssning

Syftet med lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott är att förhindra att sådana brott begås. Det kan dock inträffa att den som är föremål för hemlig teleavlyssning enligt den nämnda lagen redan är misstänkt för något brott och att han eller hon i den förundersökningen eller brottmålet har en försvarare. I 11 § nämnda lag anges att hemlig teleavlyssning inte får ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det under avlyssningen framkommer att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande ska avlyssningen avbrytas och eventuella upptagningar och uppteckningar omedelbart förstöras.

Regeringen uttalade i prop. 2006/07:133 (s. 27) att den avser att återkomma med ett förslag som innebär att det skydd som

ges i 11 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott även ska omfatta viss personal inom sjukvården (jfr 36 kap. 5 § andra stycket RB), präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning (jfr 36 kap. 5 § femte stycket RB) samt journalister (jfr 36 kap. 5 § sjätte stycket RB). Vidare uttalades att förslaget skulle föregås av överväganden om hur ett sådant ytterligare skydd behöver utformas för att stå i rimlig proportion till de skyddsintressen som ligger till grund för den föreslagna lagen.

Mot denna bakgrund ges utredaren i uppdrag att

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

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2009.

(Justitiedepartementet)