



## Hemlig rumsavlyssning

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning jämte sex i ärendet väckta motioner samt tio motionsyrkanden väckta tidigare under riksdagsåret.

I propositionen föreslås att hemlig rumsavlyssning införs som ett nytt hemligt tvångsmedel. 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 för återgivning av ljud.

Hemlig rumsavlyssning skall enligt förslaget få användas vid förundersökning avseende brott som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år samt avseende vissa andra uppräknade allvarliga brott om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fyra års fängelse.

Hemlig rumsavlyssning skall endast få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Särskilda krav uppställs för tillstånd att avlyssna andra bostäder än den misstänktes egen bostad. Det föreslås ett absolut förbud mot att avlyssna vissa platser, t.ex. advokatkontor, läkarmottagningar och platser som används för enskild själavård.

Samtal där advokat, läkare eller annan vars vittnesplikt är begränsad yttrar sig om sådant som personen i fråga inte skulle få höras om som vittne skall inte få avlyssnas. Det innebär att bl.a. samtal mellan försvarare och den misstänkte, bikt och enskild själavård och samtal där enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen någon som talar inte får avslöja sin källa inte skall få avlyssnas.

Förslaget innehåller flera rättssäkerhetsgarantier. Bland annat skall det för användning av hemlig rumsavlyssning krävas att allmän domstol lämnar tillstånd till åtgärden. Vidare skall offentliga ombud delta i sådana tillståndsärenden. Tiden för tillstånd skall inte få överstiga en månad åt gången. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning skall få lämnas endast om det är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger

det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Det införs också en reglering för användningen av överskottsinformation som fås vid användning av hemlig rumsavlyssning.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006 och gälla t.o.m. den 30 juni 2009.

Utskottet tillstyrker lagförslagen och avstyrker motionsyrkandena.

I ärendet finns sex reservationer (m, fp, kd, v, c, mp) och ett särskilt yttrande (kd, c).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	5
Redogörelse för ärendet .....	7
Ärendet och dess beredning .....	7
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	8
Utskottets överväganden .....	9
Hemlig rumsavlyssning .....	9
Inledning .....	9
Grundlagsreglering av användning av hemliga tvångsmedel m.m. ....	9
Regeringsformen .....	9
Europakonventionen m.m. ....	10
Vissa straffprocessuella tvångsmedel .....	11
Motionerna .....	13
Konstitutionsutskottets yttrande .....	14
Justitieutskottets bedömning .....	15
Inledning .....	15
Behovet och effektiviteten av hemlig rumsavlyssning .....	16
Integritetsaspekter och risken för missbruk .....	19
Avvägning mellan behov och men .....	20
Den närmare utformningen av regleringen .....	21
Underrättelse i efterhand till den avlyssnade, m.m. ....	23
Parlamentarisk kontroll och insyn .....	24
Integritetsskyddskommitténs arbete .....	25
Sammanfattande ställningstagande .....	26
Samordning av ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen, m.m. ....	26
Tillgodosedda motionsyrkanden .....	27
Förstärkta rättssäkerhetsgarantier vid hemlig rumsavlyssning, m.m. ....	27
Övriga frågor .....	28
Integritetsskyddskommitténs arbete .....	28
Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel .....	28
Ljud- och bildövervakning i samband med pågående brott .....	29
Reservationer .....	31
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (kd, c) .....	31
2. Avslag på propositionen, punkt 1 (v, mp) .....	32
3. Underrättelseskyldighet, m.m., punkt 4 (mp) .....	33
4. Integritetsskyddskommitténs arbete, punkt 5 (mp) .....	34
5. Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 6 (m) .....	34
6. Bild- och ljudövervakning vid pågående brott, punkt 7 (m, fp) .....	35
Särskilt yttrande .....	37
Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 6 (kd, c) .....	37
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	38
Propositionen .....	38
Följdmotioner .....	38
Motion väckt med anledning av skr. 2005/06:53 .....	39

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2005 .....	39
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	41
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2005/06:KU5y .....	49

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Ju15 yrkande 2, 2005/06:Ju52, 2005/06:Ju54, 2005/06:Ju55, 2005/06:Ju56 och 2005/06:Ju57 yrkande 1.

*Reservation 1 (kd, c)*

*Reservation 2 (v, mp)*

## 2. Lagförslagen

Riksdagen antar regeringens förslag till

a) lag om hemlig rumsavlyssning,

b) lag om ändring i rättegångsbalken,

c) lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,

d) lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2005/06:178 i denna del.

## 3. I huvudsak tillgodosedda motionsyrkanden

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Ju358 yrkande 28, 2005/06:Ju463 yrkande 7 i denna del, 2005/06:Ju480 yrkande 16 i denna del, 2005/06:Ju514 yrkande 36, 2005/06:Ju532 yrkande 5, 2005/06:Ju543 yrkande 11 i denna del och 2005/06:Ju564 yrkande 6.

## 4. Underrättelseskyldighet, m.m.

Riksdagen avslår motion 2005/06:Ju57 yrkande 2.

*Reservation 3 (mp)*

## 5. Integritetsskyddskommitténs arbete

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Ju15 yrkande 5 och 2005/06:Ju57 yrkande 3.

*Reservation 4 (mp)*

## 6. Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel

Riksdagen avslår motion 2005/06:Ju53.

*Reservation 5 (m)*

## 7. Bild- och ljudövervakning vid pågående brott

Riksdagen avslår motion 2005/06:Ju258.

*Reservation 6 (m, fp)*

Stockholm den 18 maj 2006

På justitieutskottets vägnar

*Johan Pehrson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Pehrson (fp), Britta Lejon (s), Rolf Olsson (v), Margareta Persson (s), Beatrice Ask (m), Helena Frisk (s), Peter Althin (kd), Elisebeht Markström (s), Jeppe Johnsson (m), Göran Norlander (s), Johan Linander (c), Kerstin Andersson (s), Leif Björn-lod (mp), Hillevi Engström (m), Karin Granbom (fp), Ulla Wester (s) och Claes-Göran Brandin (s).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Buggningsutredningen överlämnade i mars 1998 betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46). Betänkandet remissbehandlades, och en remissammanställning finns i Justitiedepartementet (dnr Ju1998/1450/Å).

Utredningens förslag behandlades i lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m. som regeringen beslutade den 6 april 2000. I lagrådsremissen föreslogs bl.a. att hemlig rumsavlyssning skulle införas som ett nytt hemligt tvångsmedel. I sitt yttrande över förslaget uttalade Lagrådet att en förutsättning för att införa hemlig rumsavlyssning är att användningen av s.k. överskottsinformation regleras. Vidare ansåg Lagrådet att det var svårt att avgöra om behovet av hemlig rumsavlyssning egentligen hade ökat på grundval av det material som Lagrådet hade tillgång till i sin granskning.

De förslag som lades fram i lagrådsremissen har redan delvis lett till lagstiftning. Det har bl.a. införts ett system med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning (se prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 14). Nya regler för de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation som framkommer vid användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning trädde i kraft den 1 juli 2005 (se prop. 2004/05:143, bet. JuU28, rskr. 274).

Inom Justitiedepartementet har promemorian Hemlig rumsavlyssning (dnr Ju2005/5765/Å) utarbetats. I promemorian föreslås en särskild lag om hemlig rumsavlyssning som i vissa avseenden skiljer sig från den ovan angivna lagrådsremissens lagförslag. Det gäller bl.a. frågan om hur överskottsinformation som fås vid användning av hemlig rumsavlyssning skall få användas. Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2005/9318/Å).

Regeringen beslutade den 9 februari 2006 att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådet har avstyrkt att lagstiftning med föreslagen utformning införs. Lagrådet har framfört synpunkter främst när det gäller tillämpningsområdet för de föreslagna reglerna. Lagrådet har vidare ifrågasatt om det föreslagna systemet fyller rimliga krav på rättssäkerhet och överensstämmer med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Lagrådet har också föreslagit vissa justeringar av lagteknisk karaktär. Regeringen har med anledning av Lagrådets synpunkter gjort vissa ändringar i lagförslagen.

Med anledning av ett uppkommet behov av lagteknisk samordning av förslag i flera olika propositioner till ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) har justitieutskottet överlämnat propositionen såvitt avser lagförslagen i de delarna till konstitutionsutskottet.

Regeringens lagförslag – med undantag för de till konstitutionsutskottet överlämnade lagförslagen – framgår av *bilaga 2*.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att hemlig rumsavlyssning införs som ett nytt hemligt tvångsmedel.

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 för återgivning av ljud.

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

Hemlig rumsavlyssning skall endast få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig.

Särskilda krav uppställs för tillstånd att avlyssna andra bostäder än den misstänktes egen bostad. Enligt förslaget införs ett absolut förbud mot att avlyssna vissa platser. Som exempel på sådana platser kan nämnas advokatkontor, läkarmottagningar samt biktstol och annan plats som används för enskild själavård.

Samtal där advokat, läkare eller annan vars vittnesplikt är begränsad yttrar sig om sådant som personen i fråga inte skulle få höras om som vittne skall inte få avlyssnas. Det innebär att bl.a. samtal mellan försvarare och den misstänkte, bikt och enskild själavård och samtal där enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen någon som talar inte får avslöja sin källa inte skall få avlyssnas.

Förslaget innehåller flera rättssäkerhetsgarantier. Bland annat skall det för användning av hemlig rumsavlyssning krävas att allmän domstol lämnar tillstånd till åtgärden. Vidare skall offentliga ombud delta i sådana tillståndsärenden. Tiden för tillstånd skall inte få överstiga en månad åt gången. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning skall få lämnas endast om det är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Det införs också en reglering för användningen av överskottsinformation som fås vid användning av hemlig rumsavlyssning.

Möjligheten till hemlig rumsavlyssning skall enligt förslaget införas genom en särskild, tidsbegränsad lag. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006 och gälla t.o.m. den 30 juni 2009.



# Utskottets överväganden

## Hemlig rumsavlyssning

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till en ny lag om hemlig rumsavlyssning samt följdändringar i andra lagar. Samtidigt avstyrker utskottet ett antal motionsyrkanden om bl.a. avslag på propositionen. Utskottet gör bedömningen att både Säkerhetspolisen och den öppna polisen har ett påtagligt behov av att kunna få använda hemlig rumsavlyssning för utredning av viss mycket allvarlig brottslighet. Utskottet anser vidare att den utformning reglerna fått i förslaget till lagstiftning är sådan att tillräckliga rättssäkerhetsgarantier säkerställts och att intrånget i enskildas privatliv begränsats i tillräcklig utsträckning för att kunna godtas. Jämför reservationerna 1 (kd, c), 2 (v, mp) och 3 (mp).

### Inledning

I detta avsnitt av betänkandet tar utskottet ställning till regeringens proposition med förslag till införande av hemlig rumsavlyssning som ett nytt hemligt tvångsmedel.

Utskottet redogör inledningsvis för den grundlagsreglering som träffar bl.a. hemliga tvångsmedel samt för lagregleringen av de hemliga tvångsmedel som är tillåtna i dag. Efter att ha återgivit motionsyrkanden och konstitutionsutskottets yttrande redovisar justitieutskottet sitt ställningstagande till lagförslagen.

### Grundlagsreglering av användning av hemliga tvångsmedel m.m.

#### *Regeringsformen*

I 1 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna skall bl.a. värna den enskildes privatliv och familjeliv.

2 kap. regeringsformen innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 6 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång och mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

Utlänningar här i landet är i princip likställda med svenska medborgare i fråga om detta skydd.

Skyddet kan enligt 2 kap. 12 § begränsas endast genom lag. Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 23 § inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

För lagförslag som rör vissa av fri- och rättigheterna är ett kvalificerat lagstiftningsförfarande tillämpligt. Förfarandet, som regleras i 2 kap. 12 § tredje–femte styckena regeringsformen, innebär i korthet att en minoritet i riksdagen kan få förslaget att vila i riksdagen under ett år, innan frågan om antagande avgörs.

#### *Europakonventionen m.m.*

Enligt artikel 8:1 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privatlivet enligt Europakonventionen är av mycket allmän art och omfattar skydd mot en mängd åtgärder. Med korrespondens avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer. Överföring av meddelanden med hjälp av telefon, telefax, radio och datorer, såsom elektronisk post, omfattas av konventionens skydd för korrespondens (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2 uppl., 2002, s. 270). Ett ingrepp i skyddet för korrespondens är bl.a. när någon hindrar eller kontrollerar sådan kommunikation mellan personer.

Av artikel 8:2 följer att inskränkningar får 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 artikel 8:2 uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott. Inskränkningen måste även anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Detta kan i huvudsak sägas innebära att det måste finnas ett angeläget samhällsligt behov av inskränkningen och att den måste stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom ingreppet (jfr Danelius s. 263). Det lagstiftade undantaget måste vara utformat med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är förutsebar i rimlig utsträckning.

I Europadomstolens praxis har det slagits fast att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utgör intrång i såväl privatliv som korrespondens som skyddas enligt artikel 8. Sådana inskränkningar har ansetts godtagbara då det är strängt nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten eller för att förhindra oordning eller brott. Det måste dock finnas en

effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas (SOU 1993:40 s. 58). När hemlig teleavlyssning har ansetts utgöra en kränkning av artikel 8, har i de flesta fall bristande lagenlighet utgjort den grund som domstolen ansett utgöra kränkning.

Enligt artikel 13 i Europakonventionen skall var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet. Ett ”effektivt rättsmedel” är ett rättsmedel som medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål, oavsett om det leder till framgång för klaganden. Artikel 13 kräver inte rättsmedel inför domstol. Även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. Befogenheterna och de garantier som rättsmedlet erbjuder är avgörande för bedömningen av om det är effektivt (Danelius s. 352 f.). Det är inte nödvändigt att ett enda rättsmedel ensamt uppfyller kraven på ett ”effektivt rättsmedel”. Det kan räcka att de rättsmedel som en nationell lagstiftning tillhandahåller gör det sammantagna (Palm m.fl., Att klaga till Europadomstolen, 2005, s. 203).

Europakonventionen gäller som svensk lag (se SFS 1994:1219).

Förenade nationernas generalförsamling antog år 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. I artikel 12 i den allmänna förklaringen anges bl.a. att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens. Grundsatsen har arbetats in i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 17).

### **Vissa straffprocessuella tvångsmedel**

Straffprocessuella tvångsmedel används i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål skall kunna genomföras. Normalt innefattar de tvång mot person eller egendom. Husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beslag utgör exempel på straffprocessuella tvångsmedel liksom gripande, anhållande och häktning. Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning betraktas också som straffprocessuella tvångsmedel (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen). De benämns ofta sammanfattande som hemliga tvångsmedel.

*Hemlig teleavlyssning* innebär att telemeddelanden som befordras till eller från ett visst telefonnummer, en kod eller en annan teleadress avlyssnas eller spelas in i hemlighet genom ett tekniskt hjälpmedel. Med teleadress avses t.ex. ett abonnemang, en enskild anknytning, adressen för elektronisk post, en kod eller någon annan motsvarande tillförlitlig identifieringsmetod. Bestämmelser om hemlig teleavlyssning finns i 27 kap. 18 och 20–25 §§ rättegångsbalken. Tillstånd till hemlig teleavlyssning kan beslutas när förundersökningen rör ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller

stämpling till ett sådant brott. Tillstånd får även beslutas när förundersökningen rör ett brott med lägre straffminimum, om det enskilda brottets straffvärde bedöms överstiga fängelse i två år.

Bestämmelser om *hemlig teleövervakning* finns i 27 kap. 19–25 §§ rättegångsbalken. Hemlig teleövervakning innebär att det i hemlighet hämtas in uppgifter om teledokument som befordras eller har befordrats till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram. Uppgifter om innehållet i teledokument omfattas inte av detta tvångsmedel. Tillstånd till hemlig teleövervakning får meddelas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader samt vid förundersökningar om vissa särskilt uppräknade brott som ligger lägre på straffskalan. Vidare får tillstånd meddelas vid misstanke om försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om en sådan gärning är straffbelagd.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får enbart beslutas av allmän domstol. För båda slagen av tvångsmedel gäller att det får användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett brott och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen om brottet. Tillståndstiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad åt gången. Tiden kan förlängas på begäran av åklagaren. Åtgärden får avse en teleadress som, under den tid som tillståndet avser, innehas eller har innehaft av den misstänkte eller som annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte, under den tid som tillståndet avser, har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

*Hemlig kameraövervakning* innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning används för optisk personövervakning utan att upplysning om övervakningen lämnas. Förutsättningarna för att sådan övervakning skall få ske under förundersökning anges i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Förutsättningarna för att sådan övervakning skall få ske är i huvudsak desamma som för hemlig teleavlyssning. Övervakningen får endast avse sådan plats där den skäligen misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Om det inte finns någon skäligen misstänkt för brottet, får hemlig kameraövervakning användas för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Ett beslut om hemlig kameraövervakning omfattar inte ljudupptagning. Tillämpligheten av lagen om hemlig kameraövervakning är tidsbegränsad och gäller till utgången av år 2007.

I lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål finns också bestämmelser om bl.a. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Denna lag gäller vid förundersökning om allmänfarliga brott, t.ex. mordbrand och sabotage, vissa högmålsbrott som uppror och olovlig kårverksamhet, vissa brott mot rikets

säkerhet, t.ex. spioneri samt terroristbrott. I förhållande till regleringen i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning ger lagen större möjligheter att använda dessa tvångsmedel. Tillstånd till dessa tvångsmedel får lämnas även om det är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt rättegångsbalken. I brådskande fall behöver inte heller rättens tillstånd inhämtas utan åklagaren får själv besluta om användning av tvångsmedlen. Har åklagaren gjort detta, skall han eller hon emellertid genast anmäla det hos rätten, som skyndsamt skall pröva ärendet. Lagen är tidsbegränsad och gäller efter den senast beslutade förlängningen till utgången av år 2007.

Också lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Enligt lagen får tvångsmedlen användas om det är av betydelse för att utröna om en utlännings eller en organisation eller grupp, som utlännings tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om hemlig kameraövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns slutligen i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

## **Motionerna**

I motionerna Ju52 (m), Ju54 (kd), Ju55 (v), Ju56 (c) och Ju57 (mp) yrkas avslag på propositionen. I motion Ju15 (mp) anförs att regler om hemlig rumsavlyssning inte bör införas. Motionärerna bakom Ju54 och Ju56 anförs att de visserligen förespråkar att polisen får tillgång till hemlig rumsavlyssning som ett nytt hemligt tvångsmedel. De har dock invändningar mot hur lagstiftningsärendet hanterats och mot vissa enskildheter i förslaget. Motionärerna anförs bl.a. att det för att hemlig rumsavlyssning skall tillåtas krävs att en skyldighet att i efterhand underrätta den avlyssnade regleras och att den parlamentariska kontrollen av hemliga tvångsmedel förbättras. Vidare anförs motionärerna att Integritetsskyddskommitténs arbete bör slutföras och beaktas innan regler om hemlig rumsavlyssning antas. Motionärerna anser också att det över huvud taget inte bör vara möjligt att avlyssna medieredaktioner. Motionärerna bakom Ju15, Ju52, Ju55 och Ju57 ställer sig mer principiellt avvisande till att införa en möjlighet till hemlig rumsavlyssning. De ifrågasätter att tvångsmedlet är så effektivt som regeringen anförs och anser att det i alltför hög grad inkräktar på enskildas integritet för att vara förenligt med grundlagsregleringen av tvångsmedel. Motionärerna bakom Ju55 och Ju57 har också invändningar mot enskildheter i lagförslagen.

## Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet har avgivit yttrande till justitieutskottet över propositionen. Konstitutionsutskottet gör i yttrandet ett antal överväganden beträffande förslagens förhållande till grundläggande fri- och rättigheter, men avstår från att ta ställning till förslagen. Konstitutionsutskottet konstaterar därvid att avvägningarna bör göras i samband med justitieutskottets beredning av ärendet. Konstitutionsutskottet anför i huvudsak följande.

Konstitutionsutskottet noterar inledningsvis att regeringen samtidigt med förslaget om hemlig rumsavlyssning lägger fram förslag om tvångsmedelsanvändning i förebyggande syfte, dvs. innan något brott har begåtts.

Konstitutionsutskottet noterar vidare att det föreslagna tvångsmedlet utgör ett mycket starkt ingrepp i den privata sfär som medborgarna normalt skall vara tillförsäkrade. Det är en inställning som också regeringen ger uttryck för när den påpekar att polisen kan lyssna på, och ta upp, allt som sägs – och även annat än samtal – i den avlyssnade lokalen, vid alla tider på dygnet och oavsett vilka som vistas där. Människor kan inte ens i sitt hem utgå från att ingen annan hemligt och med tekniska hjälpmedel lyssnar på, och tar upp, det som sägs och förekommer. Mängden överskotts-information kan bli omfattande. Tvångsmedlet kommer, påpekar regeringen, också ibland att behöva förenas med den ytterligare kränkning det innebär att polisen får bereda sig tillträde till bostäder för att placera ut tekniska hjälpmedel.

Konstitutionsutskottet konstaterar vidare att Lagrådet, som avstyrkt av lagstiftning införs med den utformning som föreslagits i lagrådsremissen, i sitt yttrande sammanfattningsvis har funnit att behovet av en hemlig rumsavlyssning med ett så vidsträckt tillämpningsområde som föreslogs i remissen inte kunde anses framgå av de upplysningar om behovet som lämnats i remissen. Lagrådet fann dessutom att det kunde ifrågasättas om det föreslagna systemet fyller rimliga krav på rättssäkerhet och 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. Lagrådet redogör i sitt yttrande också för domar av Europadomstolen som har bäring på förslaget, dvs. som avser artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen.

För att ett så ingripande tvångsmedel som hemlig rumsavlyssning skall införas måste det, som även Lagrådet funnit, krävas mycket starka skäl och tillämpningsområdet får inte vara mera vidsträckt än som klart motiveras av behovet. Villkoren för att avlyssning skall få ske måste ges en så tydlig utformning att risken för en extensiv tillämpning eller för missbruk minimeras. Procedurreglerna för användning av tvångsmedlet måste i möjligaste mån vara betryggande.

Konstitutionsutskottet anför att det inte har någon annan uppfattning än Lagrådet i dessa nu senast angivna hänseenden. En bedömning måste göras av om behovet och effektiviteten av hemlig rumsavlyssning i den

föreslagna utformningen – med avgränsningen av tillämpningsområdet och med de inskränkningar i tillämpningen som anges – utgör sådana mycket starka skäl som rättfärdigar det intrång i privatlivet som tvångsmedlet innebär. Bedömningen måste innehålla avvägningar med hänsyn till ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

De procedurregler som kringgärdar användningen, inklusive de regler som avser hanteringen av överskottsinformation, är enligt konstitutionsutskottets mening viktiga moment i bedömningen.

I propositionen har regeringen till skillnad från i lagrådsremissen aviserat att en underrättelseskyldighet skall införas för att kunna ge människor som avlyssnats tillgång till ett effektivt rättsmedel. En översyn skall göras som också omfattar systemet med offentliga ombud. Regeringen har också något utvecklat synen på hur användningen av tvångsmedel skall granskas. De angivna frågorna kommer dock inte att vara lösta vid den tidpunkt då lagstiftningen föreslås träda i kraft. Konstitutionsutskottet ser detta som en besvärande brist. En fråga som aktualiseras är därför om brådskan med att införa tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning är så stor att inte en lösning av de nämnda frågorna kan avvaktas. Konstitutionsutskottet noterar i denna del också att Lagrådet, liksom många remissinstanser, har pekat på Integritetsskyddskommitténs arbete och den belysning av integritetsaspekter som detta arbete kan förväntas ge.

De bedömningar som behöver göras av det framlagda förslaget om hemlig rumsavlyssning är enligt konstitutionsutskottet synnerligen grannliga och innefattar ömtåliga avvägningar med hänsyn till ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Dessa avvägningar bör enligt konstitutionsutskottet göras i samband med justitieutskottets beredning av ärendet.

Konstitutionsutskottet konstaterar i yttrandet även att regeringens förslag i vad det avser hemlig rumsavlyssning är sådant som avses i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och att det där föreskrivna kvalificerade förfarandet således är tillämpligt på förslaget.

Konstitutionsutskottet yttrar sig slutligen även över förslaget till ändring i sekretesslagen som innebär att tystnadsplikten, som i fråga om övriga hemliga tvångsmedel har företräde framför meddelarfriheten, ges sådant företräde även i fråga om hemlig rumsavlyssning. För det fall justitieutskottet helt eller delvis tillstyrker förslaget om hemlig rumsavlyssning i övrigt anser konstitutionsutskottet att förslaget även i den delen kan tillstyrkas.

## **Justitieutskottets bedömning**

### *Inledning*

Som både regeringen och konstitutionsutskottet har konstaterat utgör hemlig rumsavlyssning ett hemligt tvångsmedel som innefattar ett mycket starkt ingrepp i den privata sfär som medborgarna normalt skall vara tillförsäkrade.

Som Lagrådet anför i sitt yttrande över lagförslagen måste det, för att ett så ingripande tvångsmedel som hemlig rumsavlyssning skall införas, krävas mycket starka skäl, och om tvångsmedlet skall tillåtas bör det inte ges ett mera vidsträckt tillämpningsområde än vad som klart motiveras av behovet. Villkoren för att hemlig rumsavlyssning skall få ske måste också ges en så tydlig utformning att risken för en extensiv tillämpning eller för missbruk minimeras. Slutligen bör ett system för hemlig rumsavlyssning i möjligaste mån kringgärdas av betryggande procedurregler.

Som konstitutionsutskottet pekar på behandlar utskottet parallellt med denna proposition ytterligare ett lagförslag som innefattar en utvidgning av möjligheterna att använda vissa straffprocessuella tvångsmedel. I den propositionen (prop. 2005/06:177) föreslås en möjlighet att i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll, om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet som innefattar en i lagen särskilt angiven gärning. Vid bedömning av lagförslagen utifrån behovs-, ändamåls- och proportionalitetsprinciperna bör även förslagen i den propositionen beaktas.

### *Behovet och effektiviteten av hemlig rumsavlyssning*

I propositionen ger regeringen en redogörelse för de *behov* Säkerhetspolisen respektive den öppna polisen har av ytterligare och mer effektiva hemliga tvångsmedel (prop. s. 30 f.). Bedömningen bygger på uppgifter som inhämtats från Säkerhetspolisen respektive den öppna polisen, bl.a. om brottsutredningar där användning av hemlig rumsavlyssning skulle ha kunnat tillföra utredningen avgörande uppgifter. Regeringen konstaterar sammanfattningsvis att såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen har ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning.

När det gäller Säkerhetspolisens behov anför regeringen att den anser att det material som Säkerhetspolisen presenterat ger ett tillräckligt underlag för att bedöma behovet. Behovet av att kunna använda hemlig rumsavlyssning i brottsutredningar inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde rör huvudsakligen fall där det inte finns någon möjlighet att på andra sätt, t.ex. genom hemlig teleavlyssning eller infiltration, skaffa motsvarande information. Hemlig rumsavlyssning behövs för att avlyssna möten mellan två eller flera personer. Det är fråga om möten som Säkerhetspolisen har fått kännedom om genom hemlig teleavlyssning eller på annat sätt men som det i dag inte finns någon möjlighet att avlyssna.

Regeringen anser att Säkerhetspolisen måste ges tillräckliga möjligheter att förhindra och utreda terroristbrott och andra mycket allvarliga brott. De brott som Säkerhetspolisen skall bekämpa äventyrar ofta stora samhällsvärden och utgör ett allvarligt hot mot enskildas liv och hälsa. De som utför terroristbrott och andra mycket allvarliga brott är i regel organiserade, resursstarka, målmedvetna och hänsynslösa. Den tekniska utvecklingen har



gjort det möjligt för dem som bestämt sig för att begå brott på detta område att snabbt agera samordnat vid genomförandet av t.ex. ett terroristattentat. Utvecklingen har också gjort det allt svårare att upptäcka och utreda de brott som utförs på detta område. De personer som är föremål för Säkerhetspolisens uppmärksamhet har ofta ett särskilt högt säkerhetsmedvetande och de är väl medvetna om vilka lagliga möjligheter Säkerhetspolisen har att inhämta uppgifter. Ofta räcker användandet av vanliga spaningsmetoder och befintliga hemliga tvångsmedel då inte till för att få fram den information som polisen behöver för att komma vidare i brottsutredningen. Det är enligt regeringens mening av yttersta vikt att Säkerhetspolisens arbetsmetoder och möjligheter att använda olika tvångsmedel i största möjliga mån kan anpassas till den snabba utvecklingen i samhället. Utredningar om de mycket allvarliga brott som här är aktuella måste rimligen kunna ske på ett så effektivt och kraftfullt sätt som möjligt.

När det gäller den öppna polisens behov av att kunna använda sig av hemlig rumsavlyssning anför regeringen att det i ärendet genomgångna materialet ger ett bestämt intryck av att befintliga tvångsmedel i en del fall inte är tillräckligt effektiva för att utreda mycket allvarliga brott. Hemlig rumsavlyssning behövs i situationer där det över huvud taget inte finns någon möjlighet för polisen att på annat sätt få information om brott som har begåtts. Det kan exempelvis vara fråga om att avlyssna ett möte på ett hotellrum mellan två misstänkta eller en sammankomst i en sluten kriminell miljö.

Regeringen anför vidare att den öppna polisen har att bekämpa mycket allvarliga brott och inte sällan organiserad brottslighet, ibland med internationella kopplingar. Det gäller t.ex. grova narkotikabrott och människosmuggling. Den grova och organiserade brottsligheten har enligt polisen under senare år blivit allt svårare att utreda. Förklaringen till detta står enligt polisen att finna dels i en ökad medvetenhet hos brottslingarna om polisens utredningsmetoder, dels i brottslighetens ökade rörlighet i tid och rum. Planläggningen och genomförandet av grova brott sker under längre tidsperioder och ofta på platser där man kan förvissa sig om att polisen inte har möjlighet att följa aktiviteterna. Det är inte ovanligt att den organiserade brottsligheten även innefattar systemhotande verksamhet. En effektiv bekämpning av mycket allvarliga brott förutsätter att polisen har så verkningsfulla utredningsmetoder som möjligt. Den öppna polisen har uppgett att hemlig teleavlyssning alltså är ett effektivt tvångsmedel men att användningsområdet begränsas i takt med utbyggnaden av kontantkortssystem och bredbandsteknik. De misstänkta är enligt polisen också medvetna om att de kan vara utsatta för hemlig teleavlyssning och förmedlar därför inte önskvärd information per telefon.

Utskottet delar regeringens bedömning att såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen har ett påtagligt behov av att kunna få använda hemlig rumsavlyssning. Den redovisning som gjorts ovan talar i sig med styrka för att hemlig rumsavlyssning bör tillåtas i Sverige.

Som utskottet konstaterat inledningsvis bör vid ställningstagande till förslagen i propositionen även beaktas förslagen i proposition 2005/06:177 om möjligheter till användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Utskottet kan konstatera att förslagen i den propositionen i viss utsträckning kan antas innebära att behovet av hemlig rumsavlyssning minskar, eftersom vissa allvarliga brott torde kunna förhindras med hjälp av den lagstiftningen. Möjligheterna att i preventivt syfte använda vissa hemliga tvångsmedel fyller dock inte samma syfte som möjligheten att med hjälp av hemlig rumsavlyssning – som är ett helt nytt hemligt tvångsmedel – utreda grova brott. Även med en möjlighet att använda sådana preventiva tvångsmedel finns enligt utskottets mening ett påtagligt behov för polisen att också kunna använda hemlig rumsavlyssning vid utredning av brott.

Att på förhand bedöma hur *effektivt* ett nytt hemligt tvångsmedel blir för att utreda och bekämpa särskilt allvarlig brottslighet är naturligtvis svårare. Regeringen har i propositionen ändå gjort en relativt ingående analys i den delen. Där framgår bl.a. att hemlig rumsavlyssning i någon form är tillåtet i de flesta länder inom EU. I propositionen återges bl.a. resultaten av genomförda studier i och erfarenheter från Danmark, Storbritannien, Tyskland och Finland. Utskottet kan utifrån redogörelsen i propositionen konstatera att förutsättningarna för att nå framgång med hjälp av hemlig rumsavlyssning kan skifta från fall till fall och att misstänkta personer kan antas komma att söka efter något sätt att skydda sig mot tvångsmedlet. Samma sak gäller dock redan i dag beträffande hemlig teleavlyssning, som anses vara ett värdefullt hjälpmedel i kampen mot den grova, många gånger organiserade, brottsligheten. Mot bakgrund av att hemlig rumsavlyssning inte begränsas till vissa samtal över telefon kan det antas vara svårare för misstänkta personer att skydda sig mot hemlig rumsavlyssning än mot hemlig teleavlyssning. Som regeringen anför i propositionen är det knappast troligt att polisen – om hemlig rumsavlyssning införs – kommer att kunna uppvisa någon väsentligt högre uppklaringsprocent beträffande brott i allmänhet, eftersom hemlig rumsavlyssning torde komma att användas endast i ett mycket begränsat antal fall. Det hindrar emellertid inte att hemlig rumsavlyssning i de fall det skulle komma att användas kan ge avgörande bevisning för mycket allvarliga brott. Bedömningen av effektiviteten bör således sättas i relation till arten av den brottslighet som skall utredas. Redan en begränsad ökning av antalet uppklarade mycket grova brott är enligt utskottets mening av stort värde för samhället och dess invånare.

I likhet med regeringen anser utskottet att det framkommit tillräckliga belägg för att hemlig rumsavlyssning är en effektiv arbetsmetod för att utreda allvarliga brott.

### *Integritetsaspekter och risken för missbruk*

Polisens behov av hemlig rumsavlyssning som verktyg för brottsutredning och antagandet att tvångsmedlet blir effektivt utgör inte tillräckliga skäl för att införa en sådan lagstiftning. En avvägning måste också göras mot den olägenhet eller skada som ingreppet innebär för i första hand den enskilde, men också för samhället i stort. Framst aktualiseras det intrång som åtgärden innebär i enskildas privata sfär, integritetsintrånget.

Ett skäl till att användningen av hemliga tvångsmedel i högre grad än av andra straffprocessuella tvångsmedel är känslig är att sådana åtgärder i större utsträckning riskerar att drabba tredje man. Den inhämtade informationen kan också komma att röra annat än det som rör brottet som grundat tillståndet till att använda tvångsmedlet, s.k. överskottsinformation.

Hemlig rumsavlyssning kan bland befintliga tvångsmedel närmast jämföras med hemlig teleavlyssning, eftersom båda avser avlyssning. Båda metoderna medför med nödvändighet att polisen kommer att lyssna även på andra personer än de som avses med beslutet om avlyssning. Den enskildes personliga förhållanden blir vid såväl hemlig rumsavlyssning som hemlig teleavlyssning föremål för en kontroll som inte känner andra gränser än de som den enskilde själv sätter när han vid ett samtal kommer in på sitt privatliv eller sina personliga förhållanden i övrigt. Ett annat gemensamt drag för de båda åtgärderna är att den person tvångsmedlet riktar sig mot inte har någon möjlighet att ifrågasätta beslutet, eftersom åtgärderna givetvis måste genomföras i hemlighet.

Det finns emellertid ett antal faktorer som innebär att hemlig rumsavlyssning i många situationer framstår som en från integritetssynpunkt mer ingripande åtgärd än hemlig teleavlyssning. Hemlig rumsavlyssning kan blottlägga den enskildes privatliv på ett helt annat sätt än telefonavlyssning och innebär, i vart fall när avlyssningen pågår någon tid, en mer total kontroll än hemlig teleavlyssning, som ju endast kan avse avlyssning när samtal förs per telefon. Polisen kan vid hemlig rumsavlyssning lyssna på allt som sägs – och även på annat än samtal – i den avlyssnade lokalen, vid alla tider på dygnet och oavsett vilka som vistas där. Mängden överskottsinformation kan därför antas bli omfattande. Det finns dessutom anledning att anta att människor i allmänhet är något mer återhållsamma med vad de säger i telefon än med vad de säger till varandra på tu man hand. Till detta kommer att polisen vid användning av hemlig rumsavlyssning ibland måste bereda sig tillträde till bostäder för att placera ut de tekniska hjälpmedlen, vilket innebär en ytterligare kränkning av integriteten.

I samband med att ställning tas till om ett så integritetsinträngande tvångsmedel som hemlig rumsavlyssning bör införas måste även risken för missbruk beaktas och värderas.

Enligt utskottets mening kan risken för att hemliga tvångsmedel används på icke avsett sätt bedömas som liten. Det har inte framkommit några indikationer på att befintliga hemliga tvångsmedel i något avseende skulle missbrukas av polis och åklagare. Hemlig rumsavlyssning skall bevil-

jas av domstol och offentliga ombud skall ha insyn i beslutsprocessen och talerätt i fråga om tillståndsfrågan. Vidare skall tillämpningen av lagstiftningen återkommande granskas inom ramen för den parlamentariska kontrollen. Utskottet anser att risken för sådant missbruk är liten. Härtill kommer att såväl Säkerhetspolisens som den öppna polisens verksamhet står under tillsyn av JO samt att den tjänsteman som gör sig skyldig till felaktigheter i dessa ärenden kan träffas av straffansvar.

I domstolens prövning av tillstånd till hemlig rumsavlyssning ligger även att tillse att syftet med tvångsmedelsanvändningen kan uppnås på ett mindre ingripande sätt, att tvångsmedlet används på ett sätt som medför så litet ingrepp som möjligt för den enskilde samt att se till att tvångsmedlet används enbart under tid som kan bedömas nödvändig för att det angivna syftet skall nås.

Det saknas enligt utskottets mening anledning att befara att tvångsmedlet skulle komma att missbrukas på ett sådant sätt att det skulle motivera att hemlig rumsavlyssning inte skulle kunna införas som tvångsmedel. Där emot bör risken för sådant missbruk beaktas vid den närmare utformningen av regleringen av hemlig rumsavlyssning.

### *Avvägning mellan behov och men*

Utifrån kriminalpolitiska utgångspunkter är det – som utskottet konstaterat ovan – angeläget att polisen får rätt att använda moderna tekniska hjälpmedel för att effektivt kunna bekämpa mycket allvarlig brottslighet. Samtidigt råder det inte något tvivel om att hemlig rumsavlyssning är ett från integritetssynpunkt särskilt ingripande tvångsmedel. Detta gäller särskilt som hemlig rumsavlyssning, för att vara effektiv, måste kunna förekomma på de flesta platser och dessutom förenas med en befogenhet för polisen att bereda sig tillträde till platser som annars är skyddade mot intrång.

Från rättssäkerhetssynpunkt inger det betänkligheter att göra avsteg från principer som uppställts och reglerats i grundlag i syfte att skydda enskilda mot det som kränker deras personliga integritet. Dessutom är det angeläget att inte användningen av ett tvångsmedel medför att enskildas tilltro till polisen och rättsväsendet i övrigt påverkas negativt.

Vid en samlad avvägning gör utskottet ändå den bedömningen att behovet av hemlig rumsavlyssning och dess effektivitet som en brottsutredande åtgärd väger så tungt och innebär sådana vinster för det allmänna och för enskildas förutsättningar att få ökad trygghet i samhället att en inskränkning i rättigheterna enligt 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8:1 i Europakonventionen är godtagbar.

En förutsättning för detta är emellertid att regleringen blir tydlig och noga avgränsad och kringgärdas av mycket starka rättssäkerhetsgarantier så att risken för missbruk kan minimeras och allmänhetens tilltro till de myndigheter som tillämpar regleringen därmed inte äventyras.

### *Den närmare utformningen av regleringen*

En avgörande fråga för tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning är för vilka brottsmisstankar åtgärden skall få användas. Med hänsyn till tvångsmedlets särskilt ingripande karaktär bör hemlig rumsavlyssning vara förbehållet endast mycket allvarliga brott. I lagförslaget har utgångspunkt tagits i att misstanke om brott för vilka det föreskrivna minimistraffet är minst fyra år skall kunna ligga till grund för hemlig rumsavlyssning. Härutöver föreslås för ett antal särskilt uppräknade brott en straffvärdesventil där straffvärdet bedöms överstiga fyra år. Det handlar om allvarliga brott som typiskt sett begås inom ramen för grov organiserad brottslighet, särskilt sådan som innefattar systemhotande verksamhet. Utskottet anser att avgränsningen till såväl minimistraff som straffvärdesventil är väl avvägd.

Utskottet delar regeringens bedömning att misstankegraden för användning av hemlig rumsavlyssning med hänsyn till intresset av effektivitet i åtgärden inte bör sättas högre än skäligen misstanke. Mot bakgrund av de mycket allvarliga brott misstanken skall omfatta och då det uppställs ett krav på att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen kan en så pass låg misstankegrad godtas, förutsatt att en proportionalitetsbedömning samtidigt görs. Enligt lagförslaget skall en bedömning göras av om skälen för åtgärden uppväger det intrång och men som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Härtill kommer att rätten i beslutet om hemlig rumsavlyssning skall ta in villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.

Med hänsyn till intresset av att så långt som möjligt begränsa att tredje man drabbas av integritetsintrång till följd av hemlig rumsavlyssning bör huvudregeln vara att annans bostad än den misstänktes inte får avlyssnas. Utskottet anser att regeringens förslag att tredje mans bostad endast får avlyssnas om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen i detta avseende tillgodoser intresset av begränsning av intrånget i tredje mans personliga sfär.

Lagförslaget vad gäller undantag för avlyssning av vissa andra typer av platser och av vissa samtal har enligt utskottets mening fått en väl avvägd utformning. Utgångspunkten bör som regeringen föreslår tas i regleringen i 36 kap. 5 § rättegångsbalken gällande vilka personer som på grund av sin profession helt eller delvis undantas från vittnesplikt. Sådana samtal som dessa personer inte får vittna om bör i princip inte heller få avlyssnas med hjälp av hemlig rumsavlyssning. Det bör inte heller vara tillåtet att avlyssna sådana lokaler där dessa särskilda personkategorier bedriver sin verksamhet. Syftet med en sådan reglering är att minimera risken för att särskilt integritetskänslig information utan betydelse för utredningen inhämtas. Risken för att misstänkta personer missbrukar sådana lokaler för att undgå hemlig rumsavlyssning kan i och för sig inte anses obefintlig. Risken är dock begränsad och intresset av att skydda den mycket integritetskänsliga informationen bör här ges företräde.

Flera av motionärerna har anfört att den grundlagsskyddade meddelarfriheten hotas om det lämnas en sådan möjlighet att avlyssna massmediereaktioner som föreslås i propositionen. Enligt utskottets mening är det inte en riktig slutsats. En journalist får aldrig avlyssnas när han eller hon talar med en källa. En redaktion får heller inte avlyssnas om där finns en journalist som är misstänkt för ett grovt brott. De enda tillfällen då det enligt förslaget skall kunna vara möjligt att avlyssna en redaktion är om det finns synnerlig anledning att anta att platsen används för att begå sådana brott som kan ligga till grund för tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Sådan avlyssning får då inte ske på ett sådant sätt att grundlagsskyddad information fångas upp (se 5 § förslaget till lag om hemlig rumsavlyssning jämförd med 36 kap. 5 § sjätte stycket rättegångsbalken). Skälet till att medieredaktioner ändå inte helt bör undantas från avlyssning är att det annars skulle finnas en risk för att personer som begår grova brott i organiserad form skulle försöka undgå avlyssning genom att t.ex. starta någon form av tryckt periodisk skrift. Mot bakgrund av att det råder etableringsfrihet på massmedieområdet bör inte denna risk förringas. Någon motsvarande risk för missbruk beträffande de platser för vilka det föreslås ett absolut förbud att avlyssna föreligger enligt utskottets mening inte. Lagförslagen såvitt avser undantagen från avlyssning har enligt utskottets mening således givits en utformning som på ett väl avvägt sätt balanserar intresset av effektiv brottsbekämpning av de grävsta brotten och behovet och intresset av att freda den personliga sfären och de grundlagsskyddade rättigheterna.

Utskottet delar regeringens bedömning att tillstånd till hemlig rumsavlyssning endast bör kunna beslutas av allmän domstol. Endast i situationer av krig eller krigsfara bör det öppnas en möjlighet för åklagare att intermistiskt besluta om hemlig rumsavlyssning. Utskottet delar också regeringens bedömning att hemlig rumsavlyssning inte bör införas som ett tvångsmedel i övrigt enligt vare sig 1952 års tvångsmedelslag eller lagen om särskild utlänningskontroll. Vidare kan utskottet konstatera att lagförslaget i proposition 2005/06:177 om en möjlighet att använda vissa hemliga tvångsmedel i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott inte innefattar ett förslag om sådan användning av hemlig rumsavlyssning.

Systemet med offentliga ombud bör omfatta även hemlig rumsavlyssning.

Vid användning av hemlig rumsavlyssning kan det antas att en stor mängd överskottsinformation erhålls. Det torde handla om väsentligt mycket mer information än som kan förväntas vid hemlig teleavlyssning. Bland denna överskottsinformation kan uppgifter komma att erhållas som kan användas för att utreda andra brott än de för vilka tillstånd till avlyssningen givits. Utskottet anser att lagförslaget innehåller en bra och återhållsen reglering av i vilken utsträckning sådan överskottsinformation skall få användas. Det är enligt utskottets mening en fullt rimlig ordning att överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning får användas för att utreda andra brott för vilka hemlig rumsavlyssning skulle ha kunnat beviljas.

Med hänsyn till intresset av att kunna förhindra att brott begås bör informationen emellertid kunna användas även för att förhindra att andra brott begås, oavsett allvarlighetsgrad.

Avslutningsvis kan utskottet konstatera att den föreslagna lagen är tidsbegränsad till tre år och att en utvärdering av lagens tillämpning enligt vad regeringen anför i propositionen kommer att utgöra ett ytterligare underlag inför ett ställningstagande om det finns skäl att permanenta lagen.

#### *Underrättelse i efterhand till den avlyssnade, m.m.*

I motionerna har framförts invändningar mot förslaget med hänvisning till olika rättssäkerhetsaspekter. En synpunkt som särskilt framhållits är att den som utsatts för hemlig rumsavlyssning normalt inte skulle få någon underrättelse om det intrång denne utsatts för, varför han eller hon t.ex. inte har möjlighet att kräva ersättning för skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Denna invändning är hänförlig till bestämmelsen om effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen.

Lagrådet har anförts att frågan huruvida rätten enligt artikel 13 i konventionen till ett effektivt rättsmedel är tillgodosedd i samband med regeringens förslag kan medföra särskilda problem, med hänsyn till att den som utsatts för tvångsmedlen enligt de föreslagna bestämmelserna normalt inte får någon underrättelse om det intrång han utsatts för. Lagrådet har ansett att det finns aspekter av den nu föreslagna lagstiftningen som skulle vara förtjänta av att övervägas av Integritetsskyddskommittén i samband med regler som gäller för användningen av tvångsmedel i andra sammanhang. Till sådana övergripande problem hör enligt Lagrådet t.ex. frågan om och i vilken utsträckning det – av rättssäkerhetsskäl och med hänsyn till konventionsåtaganden – bör finnas en skyldighet att i efterhand lämna underrättelse om vidtagna hemliga tvångsåtgärder till den som varit föremål för sådana åtgärder.

Utskottet kan konstatera att enligt den bedömning som Buggningsutredningen gjorde i sitt betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46 s. 434) ställer varken Europakonventionen eller praxis från Europadomstolen upp något generellt krav på att den enskilde skall underrättas om tvångsmedelsanvändningen i efterhand. Utskottet instämmer i likhet med regeringen i denna bedömning. Regler om sådan underrättelse torde endast vara ett moment av flera som Europadomstolen kan beakta vid en prövning av om ett lands lagstiftning om t.ex. hemlig teleavlyssning tillhandahåller tillgång till ett effektivt rättsmedel i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 13. Utskottet vill framhålla att enligt förslaget skall tillstånd till hemlig rumsavlyssning beslutas av domstol på ansökan av åklagare. I Sverige gäller sedan år 2004 en ordning som innebär att offentliga ombud skall vara närvarande i ärenden där domstol beslutar om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Enligt regeringens förslag skall detta system även gälla vid domstolens prövning av tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Utskottet anser att det offentliga

ombudets medverkan, förutom domstolsprövningen, är en viktig kontrollmekanism som, i motsats till ett underrättelseförfarande, har den fördelen att den verkar innan tvångsmedlet har beslutats. Förslaget på den här punkten är således av väsentlig betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Genom det offentliga ombudet kan beslutet om tvångsmedelsanvändning prövas i ytterligare en domstolsinstans eller komma under Justitieombudsmannens eller Justitiekanslerns granskning. Utskottet anser för sin del, i likhet med regeringen, att den svenska ordningen, med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud, jämte den extraordinära tillsyn som utförs av JO och Justitiekanslern och den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, får anses uppfylla de krav som ställs i artikel 13 Europakonventionen.

Även om regleringen av hemlig rumsavlyssning får anses stå i överensstämmelse med Europakonventionen välkomnar utskottet regeringens avsikt att inom kort tillsätta en utredning med uppgift att skyndsamt lämna förslag på lagstiftning om underrättelseskyldighet vid användning av tvångsmedel enligt vad som behandlas i denna proposition och annan användning av hemliga tvångsmedel. Utredningen kommer dessutom att få i uppdrag att undersöka om systemet avseende offentliga ombud behöver förstärkas. Enligt regeringen kommer ett förslag att presenteras så snart det är möjligt under riksmötet 2006/07. Utskottet har inhämtat från Justitiedepartementet att utredningsdirektiv sannolikt kommer att beslutas av regeringen i maj 2006. Enligt utskottets mening skulle ett förslag i den beskrivna riktningen innebära att rättssäkerhetsskyddet ytterligare förstärks.

### *Parlamentarisk kontroll och insyn*

Den parlamentariska kontrollen av tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål utövas för närvarande av riksdagen på grundval av en årlig skrivelse från regeringen (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 298 och prop. 1995/96:85 s. 37). Regeringen får sina uppgifter om tillämpningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, som årligen lämnar en gemensam redovisning för användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning under föregående år.

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2004 framförde riksdagen två tillkännagivanden till regeringen, dels om redovisningens innehåll, dels om att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en ökad parlamentarisk kontroll (skr. 2005/06:53, bet. JuU12, rskr. 161).

Frågan om förutsättningarna för att stärka den parlamentariska kontrollen när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel har nyligen utretts. Utredningen överlämnade i novem-



ber 2005 promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53). I promemorian föreslås att en särskild nämnd, Tvångsmedelnämnden, inrättas under regeringen. Nämnden skall, enligt promemorian, ha till uppgift att granska användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och överskottsinformation enligt regleringen i rättegångsbalken, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Granskningen skall enligt förslaget i promemorian syfta till att säkerställa att tvångsmedlen och överskottsinformation används i enlighet med gällande författningar. Granskningsarbetet föreslås resultera i allmänna omdömen om hur de hemliga tvångsmedlen har använts och hur författningarna har efterlevts. Nämnden skall ha en viss ärendeinsyn i enskilda, pågående fall för att kunna utöva en princip tillsyn. Nämnden föreslås däremot inte få ingripa i enskilda fall mot vad den anser vara en felaktig tillämpning av regelverken. Nämnden skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Med hänsyn till de uppgifter som nämnden avses få föreslås det i promemorian att det parlamentariska inslaget i denna nämnd skall vara bredare än det är vid Registernämnden (av vars sex ledamöter två har parlamentarisk anknytning).

Förslagen i promemorian har remissbehandlats. Regeringen aviserar i propositionen att den avser att förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel och att den inom kort kommer att presentera sin uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas. Utskottet har inhämtat från Justitiedepartementet att det inom departementet pågår ett högt prioriterat arbete som är inriktat på att skapa en lämplig form för en förstärkt granskning av användningen av hemliga tvångsmedel.

Utskottet välkomnar att den parlamentariska insynen och granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel förstärks. Att så sker är önskvärt inte bara beträffande tillämpningen av det nu aktuella förslaget. Att den slutliga utformningen av denna granskning ännu inte bestämts utgör enligt utskottets mening inget hinder för riksdagen att anta lagförslaget om hemlig rumsavlyssning. Utskottet utgår dock från att tillämpningen av hemlig rumsavlyssning redan från lagstiftningens ikraftträdande kan bli föremål för erforderlig parlamentarisk granskning. Under alla förhållanden har justitieutskottet möjlighet att med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 18 § riksdagsordningen följa upp och utvärdera hur lagstiftningen tillämpats.

### *Integritetsskyddskommitténs arbete*

Den parlamentariskt sammansatta Integritetsskyddskommittén har i uppdrag att se över skyddet för den personliga integriteten. Kommittén skall kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten, överväga om regeringsformens bestämmelser om skyddet för den

personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering samt överväga om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering. Kommittén skall slutredovisa sitt arbete senast den 30 mars 2007 (dir. 2004:51).

Utskottet anser att Integritetsskyddskommitténs arbete med en kartläggning av lagstiftning som rör den personliga integriteten är mycket viktigt. Utskottet kan konstatera att det inte ingår i kommitténs uppdrag att uttala sig om pågående lagstiftningsärenden. Det är inte heller kommitténs uppgift att lämna förslag på varje särskilt område inom lagstiftningen, utan bara att lämna förslag på eventuella generella bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Utskottet anser att det är angeläget att möjligheten till hemlig rumsavlyssning införs så snart som möjligt. Integritetsskyddskommitténs pågående arbete hindrar inte att det finns anledning för riksdagen att i detta lagstiftningsärende överväga förhållandet mellan den totala verkan av befintliga tvångsmedel, tillsammans med hemlig rumsavlyssning, och skyddet för den personliga integriteten. Hemlig rumsavlyssning föreslås i propositionen endast kunna komma i fråga för att utreda mycket allvarliga brott i de fall då det inte är möjligt att föra utredningen framåt på något annat sätt, t.ex. genom användningen av andra tvångsmedel. Utskottet bedömer att införandet av hemlig rumsavlyssning inte på något avgörande sätt påverkar förhållandet mellan samhällets tvångsmedelsanvändning och skyddet för den personliga integriteten.

### *Sammanfattande ställningstagande*

Som framgår av redovisningen ovan anser utskottet att både Säkerhetspolisen och den öppna polisen har ett påtagligt behov av att kunna få använda hemlig rumsavlyssning för utredning av viss mycket allvarlig brottslighet. Den utformning reglerna fått i förslaget till lagstiftning är enligt utskottets mening sådan att tillräckliga rättssäkerhetsgarantier säkerställts och att intrånget i enskildas privatliv begränsats i tillräcklig utsträckning. Utskottet anser också att den föreslagna utformningen av reglerna, med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud, jämte den extraordinära tillsyn som utförs av JO och Justitiekanslern och den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, får anses uppfylla de krav som ställs i artikel 13 i Europakonventionen om effektiva rättsmedel. Utskottet ser inte heller i övrigt att det finns några bärande skäl mot att anta lagförslagen. Riksdagen bör bifalla propositionen och avslå motionerna Ju52, Ju54, Ju55 och Ju56 samt motionerna Ju15 och Ju57 i nu behandlade delar.

### *Samordning av ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen, m.m.*

Regeringen föreslår i propositionen ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Nämnada lagbestämmelse är föremål för ändringsförslag i flera andra propositioner som för närvarande bereds i riksdagen, bl.a. i proposi-

tion 2005/06:161 Sekretessfrågor – skyddade adresser, m.m. som bereds av konstitutionsutskottet. Justitieutskottet tillstyrker i sak regeringens förslag till ändring i sekretesslagen. I syfte att uppnå en lagteknisk samordning har justitieutskottet överlämnat de lagförslag som avser ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen till konstitutionsutskottet för lagteknisk samordning där.

Utskottet noterar att den senaste lydelsen av 28 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. har SFS-nummer 1995:1509. Det är också den lydelsen regeringen återgivit som gällande i lagförslaget.

### **Tillgodosedda motionsyrkanden**

I motionerna Ju358 (m), Ju463 (kd), Ju480 (fp), Ju514 (fp), Ju532 (c), Ju543 (fp) och Ju564 (kd) begärs att regler om hemlig rumsavlyssning införs.

Motionsyrkandena får anses helt eller i huvudsak tillgodosedda genom förslagen i propositionen och bör därför avslås av riksdagen.

### **Förstärkta rättssäkerhetsgarantier vid hemlig rumsavlyssning, m.m.**

I motion Ju57 (mp) anförs att – för det fall regler om hemlig rumsavlyssning införs – vissa rättssäkerhetsgarantier måste tillgodoses. Motionärerna anför bl.a. att det bör införas regler om underrättelseskyldighet till personer som avlyssnats, att de som avlyssnas utan att vara skyldiga till brott skall ha rätt till skadestånd samt att förutsättningarna för de offentliga ombuden att utföra sitt uppdrag måste förbättras.

Som utskottet anfört ovan välkomnas regeringens avsikt att införa en underrättelseskyldighet för polisen då hemliga tvångsmedel enligt denna proposition och annan användning av hemliga tvångsmedel använts. Utredningen kommer dessutom att få i uppdrag att undersöka om systemet avseende offentliga ombud behöver förstärkas. Detta skall ske så snart det är möjligt under riksmötet 2006/07. Utskottet konstaterar att en sådan underrättelseskyldighet skulle innebära en möjlighet för den enskilde att själv reagera genom att t.ex. kräva ersättning för skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Ett riksdagsuttalande framstår mot bakgrund härav inte som nödvändigt. Utskottet anser i stället att beredningsarbetet bör avvaktas.

Utskottet avstyrker motion Ju57 i nu aktuell del.

## Övriga frågor

### **Utskottets förslag i korthet**

I detta avsnitt behandlas motionsyrkanden rörande bl.a. att Integritetsskyddskommitténs pågående arbete bör avvaktas innan ytterligare lagstiftning som påverkar enskildas personliga integritet antas, att den parlamentariska kontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel bör förbättras samt att ljud- och bildupptagningar i samband med pågående brott bör möjliggöras. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkandena. Jämför reservationerna 4 (mp), 5 (m) och 6 (m, fp) samt särskilt yttrande (kd, c).

### **Integritetsskyddskommitténs arbete**

I motionerna Ju15 och Ju57 (båda mp) anføres att Integritetsskyddskommitténs arbete bör avslutas innan några ytterligare lagförslag som påverkar enskildas personliga integritet antas.

Som utskottet konstaterat i föregående avsnitt bedriver Integritetsskyddskommittén ett brett arbete med att se över skyddet för den personliga integriteten. Detta arbete är mycket viktigt. Det ingår emellertid inte i kommitténs uppdrag att uttala sig om pågående lagstiftningsärenden och inte heller att lämna förslag på varje särskilt område inom lagstiftningen, utan bara att lämna förslag på eventuella generella bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Att kommittén bedriver sitt arbete hindrar inte att angelägna, väl avvägda och övervägda lagförslag med inverkan på enskildas integritet ändå antas av riksdagen.

Motionerna Ju15 och Ju57 i nu behandlade delar bör avslås av riksdagen.

### **Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel**

I motion Ju53 (m) anføres att den parlamentariska kontrollen av olika former av hemliga tvångsmedel bör förbättras. Motionärerna anför att en särskild nämnd under riksdagen bör inrättas för detta ändamål.

Som utskottet redovisat ovan föreslås i departementspromemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) inrättande av en särskild tvångsmedelsnämnd under regeringen. Tvångsmedelsnämnden skall enligt promemorian ha till uppgift att granska användningen av hemliga tvångsmedel. Promemorian har remissbehandlats och bereds i Justitiedepartementet. Som också redovisas ovan aviserar regeringen i propositionen att den avser att förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel och att den inom kort kommer att presentera sin uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas. Utskottet har inhämtat från Justitiedepartementet att det inom departe-

mentet pågår ett högt prioriterat arbete som är inriktat på att skapa en lämplig form för en förstärkt granskning av användningen av hemliga tvångsmedel.

Som utskottet redogjort för ovan har utskottet nyligen framfört två tillkännagivanden, varav ett om en ökad parlamentarisk kontroll. Utskottet välkomnar uppgiften i propositionen att regeringen har för avsikt att förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel och att regeringen inom kort kommer att presentera sin uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas. Detta arbete bör enligt utskottets mening inte föregripas genom ytterligare uttalanden från riksdagens sida. Utskottet avstyrker bifall till motion Ju53.

### **Ljud- och bildövervakning i samband med pågående brott**

I motion Ju258 (m) anförs att polisen bör ges möjlighet att självständigt besluta om att använda hemlig bild- och ljudövervakning i samband med pågående brott.

Handmanövrerade kameror och dolda kroppsmikrofoner används av polisen bl.a. i spaningssyfte respektive vid infiltration. Någon uttrycklig lagreglering av sådan kameraanvändning finns inte.

När det gäller fjärrmanövrerade kameror uppdelas sådan övervakning i hemlig och allmän kameraövervakning. Hemlig kameraövervakning regleras i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Enligt lagen finns under vissa förutsättningar möjlighet att efter domstolsbeslut använda s.k. optisk personövervakning vid förundersökning rörande viss särskilt allvarlig brottslighet, utan att upplysning om övervakningen lämnas till den övervakade. Tillstånd till hemlig kameraövervakning prövas av domstol på ansökan av åklagare. Enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning får övervakningskameror användas i syfte bl.a. att skydda en anläggning eller ett område. Om kameran är uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde krävs som huvudregel tillstånd från länsstyrelsen. Tillståndsplikten är dock försedd med undantag, bl.a. vad gäller polisens arbete. En polismyndighet får bedriva allmän kameraövervakning utan tillstånd om det av särskild anledning finns risk för att allvarlig brottslighet som fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att utövas på en viss plats och syftet med övervakningen är att förebygga eller förhindra brott.

I 4 kap. 9 a § brottsbalken stadgas att den som olovligen medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller upptar tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, som allmänheten inte har tillträde till och som han själv inte deltar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till, döms för olovlig avlyssning till böter eller fängelse i högst två år. Enligt 26 § lagen om allmän kameraövervakning skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i lagen, innefattande bl.a. en upp-

lysningsplikt om kameraövervakning, dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Härutöver kan nämnas straffbestämmelserna i 4 kap. brottsbalken om bl.a. hemfridsbrott och olaga intrång.

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har i sitt delbetänkande Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74 s. 75 f.) uppmärksammat bl.a. frågor om kameraövervakning och användning av dolda kroppsmikrofoner. I betänkandet föreslås bl.a. att polisens användning av handmanövrerade kameror samt dolda kroppsmikrofoner uttryckligen skall lagregleras. I betänkandet konstateras bl.a. att det i regeringsformen inte torde finnas några inskränkningar i rätten att använda handmanövrerade kameror, bortsett från ett skydd mot optisk avläsning av läpprörelser som har ansetts inrymmas i det skydd som följer av 2 kap. 6 § regeringsformen. Inte heller någon bestämmelse i brottsbalken förbjuder användningen av sådana kameror. I utredningen anförs vidare att rättsläget tycks kunna sammanfattas på det sättet att övervakning med kamera på en offentlig plats i samband med offentliga aktiviteter inte heller torde omfattas av skyddet i artikel 8 i Europakonventionen om skydd för privatlivet. I betänkandet konstateras vidare – bl.a. med hänvisning till olika uttalanden av JO – att användning av dold kroppsmikrofon inte torde möta några lagliga hinder. Även om några legala hinder inte torde föreligga mot sådan användning föreslår alltså BRU att användningen uttryckligen lagregleras, dock som arbetsmetoder och inte som tvångsmedel.

Även i 11 september-utredningens betänkande Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32 s 277 f.) föreslås en uttrycklig lagreglering av användningen av bl.a. dolda kroppsmikrofoner som spaningsmetod.

Betänkandena bereds i Justitiedepartementet.

Utskottet kan konstatera att sådan användning av kameror och avlyssningsutrustning som motionären synes efterfråga inte utan vidare torde vara tillåten för polisen, i vart fall inte så länge det rör sig om annan utrustning än handmanövrerade kameror eller kroppsburna mikrofoner. Användning av hemlig kameraövervakning kan möjligen aktualiseras i vissa sådana situationer. Om lagförslagen i propositionen antas av riksdagen kan motsvarande komma att gälla hemlig rumsavlyssning. I brådskande situationer då det föreligger en överhängande fara för någons liv eller hälsa kan frågor om handlande med stöd av bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken aktualiseras. Utskottet anser inte att det föreligger något angeläget lagstiftningsbehov rörande denna fråga. Motion Ju258 bör avslås av riksdagen.

# Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

## 1. Avslag på propositionen, punkt 1 (kd, c)

av Peter Althin (kd) och Johan Linander (c).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2005/06:178 och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett nytt lagförslag. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Ju54 och 2005/06:Ju56 samt bifaller delvis motionerna 2005/06:Ju15 yrkande 2, 2005/06:Ju52, 2005/06:Ju55 och 2005/06:Ju57 yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Enligt vår mening bör polisen få möjlighet att använda sig av hemlig rumsavlyssning för att utreda mycket allvarliga brott. Vi anser emellertid att regeringens förslag innehåller flera grundläggande brister, varför vi inte kan stödja förslagen i propositionen.

Att använda sig av hemlig avlyssning är ett av de största intrång en stat kan göra i en enskild människas liv. Risken för intrång i oskyldiga människors privatliv torde i regel vara ännu större vid hemlig rumsavlyssning än vid andra tvångsmedel som t.ex. hemlig teleavlyssning.

En grundläggande brist i förslaget är att det inte föreslås några regler om underrättelse i efterhand till den mot vilken hemlig rumsavlyssning har använts. Att regeringen i propositionen utlovar att frågan om underrättelse till den avlyssnade skyndsamt skall utredas är enligt vår mening inte tillräckligt. Sådana grundläggande rättssäkerhetsregler måste antas samtidigt som möjligheten till hemlig rumsavlyssning införs. Också frågan om skadestånd till oskyldiga personer som avlyssnats bör vara löst innan lagstiftningen antas.

Vi kan inte heller acceptera att det införs en reglering som möjliggör hemlig rumsavlyssning av medieredaktioner. Även om sådan avlyssning enligt förslaget endast blir tillåtet om det finns synnerlig anledning att anta att en sådan plats används för brott som kan föranleda hemlig rumsavlyss-

ning har intresset av att till varje pris värna meddelarfriheten en sådan särart att hemlig rumsavlyssning över huvud taget inte bör vara möjlig på medieredaktioner.

Vi anser vidare att frågan om den parlamentariska kontrollen är så viktig att den bör vara löst innan ytterligare möjligheter att använda hemliga tvångsmedel införs i lag. För den som utsätts för hemliga tvångsmedel innebär åtgärden ett allvarligt integritetsintrång. Det finns därför ett legitimt intresse av att den parlamentariska kontrollen av de hemliga tvångsmedlen förbättras. Den av regeringen aviserade förbättringen av den parlamentariska kontrollen bör införas senast samtidigt som den föreslagna lagstiftningen. Att först genomföra integritetskränkande lagstiftning och sedan utreda hur den granskande nämnden skall fungera är inte acceptabelt.

Integritetsskyddskommittén har i uppdrag att kartlägga och analysera lagstiftning som kan vara integritetskränkande ur ett samlat perspektiv. Det är mycket viktigt att Integritetsskyddskommitténs arbete inte föregrips. Att regeringen lägger fram ett flertal förslag till lagstiftning som kränker den personliga integriteten samtidigt som Integritetsskyddskommitténs arbete pågår är inte acceptabelt.

Enligt vår mening bör riksdagen avslå propositionen, och regeringen återkomma till riksdagen med ett lagförslag som är utformat på ett sådant sätt att det stämmer överens med vad vi nu anfört och som beaktar vad Integritetsskyddskommittén kommer att anföra i sitt betänkande.

## **2. Avslag på propositionen, punkt 1 (v, mp)**

av Rolf Olsson (v) och Leif Björnlod (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2005/06:178. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Ju55 och 2005/06:Ju57 yrkande 1 och bifaller delvis motionerna 2005/06:Ju15 yrkande 2, 2005/06:Ju52, 2005/06:Ju54 och 2005/06:Ju56.

### *Ställningstagande*

Hemlig rumsavlyssning innebär ett mycket långtgående ingrepp i enskildas personliga integritet. Medan följderna av hemlig teleavlyssning är begränsade till att avse den misstänktes telefonsamtal och liknande kommunikation kan vid hemlig rumsavlyssning i princip alla typer av samtal och ljud avlyssnas, och det kan ske i princip var som helst. Vid hemlig rumsavlyssning är också risken mycket större att oskyldiga personers samtal kommer att avlyssnas än vid hemlig teleavlyssning.



Enligt vår mening måste det för att införa ett sådant ingripande tvångsmedel som hemlig rumsavlyssning krävas mycket starka skäl. Behovet av tvångsmedlet måste vara mycket angeläget samtidigt som tillämpningsområdet inte får vara mer vidsträckt än vad som klart motiveras av behovet. Enligt vår mening är varken behovet av hemlig rumsavlyssning eller effektiviteten i tvångsmedlet belagda.

Vi anser att Sverige redan i dag bryter mot artikel 13 i Europakonventionen i och med att en person som utsätts för hemliga tvångsmedel inte har rätt att få veta om detta i efterhand och därför inte kan reagera mot beslutet. Det finns därmed inte heller någon rätt till skadestånd. Innan regler om hemlig rumsavlyssning över huvud taget kan övervägas bör frågan om underrättelseskyldighet enligt vår mening ha reglerats. Samma sak gäller översynen av systemet med offentliga ombud.

Bristen på tillräcklig parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel är också mycket allvarlig. Arbetet med att inrätta en särskild nämnd, Tvångsmedelnämnden, med uppgift att granska myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel borde ha slutförts innan förslag om hemlig rumsavlyssning lämnades till riksdagen. Vi anser också att det är anmärkningsvärt att regeringen väljer att lägga fram ett förslag om införande av regler om hemlig rumsavlyssning innan Integritetsskyddskommittén avslutat sitt arbete.

Enligt vår mening bör regler om hemlig rumsavlyssning inte införas. Riksdagen bör avslå propositionen.

### **3. Underrättelseskyldighet, m.m., punkt 4 (mp)**

av Leif Björnlod (mp).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om underrättelseskyldighet efter genomförd hemlig rumsavlyssning, m.m. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju57 yrkande 2.

#### *Ställningstagande*

För det fall riksdagen ändå väljer att anta lagförslagen i propositionen – vilket jag motsatt mig – måste detta kompletteras med regler som ger reella rättssäkerhetsgarantier för de personer som utsatts för hemlig rumsavlyssning.

Den som utsatts för hemlig rumsavlyssning måste enligt min mening i efterhand alltid underrättas om att detta skett. Det måste också tillskapas en reell rätt till skadestånd för personer som kränkts genom att ha blivit oskyldigt avlyssnade. Införs inte sådana regler kommer Sverige att bryta mot artikel 13 i Europakonventionen.

Jag anser också att systemet med offentliga ombud måste modifieras. De offentliga ombuden måste ges bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Den information de i dag får under prövningen är oftast så bristfällig att deras deltagande i processen blir av närmast formell art. Dessutom bör offentliga ombud inte utses av regeringen, utan av en neutral och objektiv instans.

Det får ankomma på regeringen att skyndsamt återkomma till riksdagen med lagförslag som tillgodoser vad jag nu anfört.

#### **4. Integritetsskyddskommitténs arbete, punkt 5 (mp)**

av Leif Björnlod (mp).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om Integritetsskyddskommitténs arbete. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Ju15 yrkande 5 och 2005/06:Ju57 yrkande 3.

##### *Ställningstagande*

Regeringen har under våren 2006 lagt fram ett flertal lagförslag som inskränker enskildas fri- och rättigheter och inkräktar på den personliga integriteten. Jag anser att det är anmärkningsvärt att regeringen inte inväntar Integritetsskyddskommitténs betänkande som skall avlämnas senast i mars 2007. Det innebär att de slutsatser Integritetsskyddskommittén avger inte kommer att bli föremål för avvägningar innan riksdagen tar ställning till regeringens alla förslag.

Det får ankomma på regeringen att beakta vad jag nu anfört, i vart fall vid fortsatta överväganden på området.

#### **5. Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 6 (m)**

av Beatrice Ask (m), Jeppe Johnsson (m) och Hillevi Engström (m).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju53.

### *Ställningstagande*

I departementspromemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) föreslås inrättandet av en ny nämnd under regeringen, Tvångsmedelsnämnden. Nämnden skall enligt förslaget visserligen ha ett parlamentariskt inslag, men dess ledamöter utses av regeringen. Samtidigt föreslås att dagens system med skrivelse till riksdagen upphör.

Om förslaget genomförs kommer den parlamentariska insynen i praktiken försämrats eftersom riksdagen endast kommer att få insyn genom de valda ledamöterna, i stället för öppet i riksdagen. Det är dessutom konstitutionellt tveksamt att låta en myndighet under regeringen kontrollera vad regeringen har ansvar för.

Vi anser att en särskild nämnd under riksdagen i stället bör inrättas. En sådan skulle dels kunna ha ansvar för den generella uppföljningen och analysen av hur hemliga tvångsmedel används, dels kunna ges befogenhet att närmare studera enskilda ärenden. Nämnden skulle årligen avge en rapport till riksdagen.

Det får ankomma på regeringen att låta utreda de närmare formerna och avgränsningarna för en sådan parlamentarisk tvångsmedelsnämnd samt därefter återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning som tillgodoser vad vi nu anför.

## **6. Bild- och ljudövervakning vid pågående brott, punkt 7 (m, fp)**

av Johan Pehrson (fp), Beatrice Ask (m), Jeppe Johnsson (m), Hillevi Engström (m) och Karin Granbom (fp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om bild- och ljudövervakning vid pågående brott. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju258.

### *Ställningstagande*

Bild- och ljudöverföring kan ha betydelse vid insatser för att stoppa pågående brott. Vid t.ex. gisslantagningssituationer kan tekniska hjälpmedel spela en högst betydande roll för polisens möjligheter att agera på rätt sätt vid rätt tidpunkt. Denna metod är dock inte möjlig för polisen att använda i sådana mycket brådskande situationer. Någon tid att begära tillstånd till åtgärden från domstol finns i regel inte.

Enligt vår mening krävs det en lagändring som ger insatsledare rätt att fatta beslut om överföring av bild och ljud vid pågående mycket allvarlig brottslighet. Detta beslut kan sedan i efterhand prövas och fastställas av domstol.

Regeringen bör snarast återkomma med förslag till lagändringar som möjliggör användning av bild- och ljudövervakning i samband med pågående brott.

## Särskilt yttrande

### **Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 6 (kd, c)**

Peter Althin (kd) och Johan Linander (c) anför:

I departementspromemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) föreslås inrättandet av en ny nämnd under regeringen, Tvångsmedelsnämnden. Nämnden skall enligt förslaget visserligen ha ett parlamentariskt inslag, men dess ledamöter utses av regeringen. Samtidigt föreslås att dagens system med skrivelse till riksdagen upphör.

Om förslaget genomförs kommer den parlamentariska insynen i praktiken försämrats eftersom riksdagen endast kommer att få insyn genom de valda ledamöterna, i stället för öppet i riksdagen. Det är dessutom konstitutionellt tveksamt att låta en myndighet under regeringen kontrollera vad regeringen har ansvar för.

Vi anser att en särskild nämnd under riksdagen i stället bör inrättas. En sådan skulle dels kunna ha ansvar för den generella uppföljningen och analysen av hur hemliga tvångsmedel används, dels kunna ges befogenhet att närmare studera enskilda ärenden. Nämnden skulle årligen avge en rapport till riksdagen.

Som framgår av reservation 1 har vi motsatt oss regeringens förslag till lagstiftning om hemlig rumsavlyssning, bl.a. med hänvisning till att aviserade förbättringar av den parlamentariska kontrollen av hemliga tvångsmedel bör införas innan lagförslagen antas av riksdagen. Vi utgår från att regeringen skyndsamt kommer att återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning som förbättrar den parlamentariska kontrollen enligt vad som nu anförts.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning:*

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om hemlig rumsavlyssning,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
5. lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
6. lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

### Följdmotioner

*2005/06:Ju52 av Inger René (m):*

Riksdagen avslår regeringens proposition 2005/06:178.

*2005/06:Ju53 av Beatrice Ask m.fl. (m):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om en ökad parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel.

*2005/06:Ju54 av Peter Althin m.fl. (kd):*

Riksdagen avslår proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning i sin helhet.

*2005/06:Ju55 av Lars Ohly m.fl. (v):*

Riksdagen avslår proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning.

*2005/06:Ju56 av Johan Linander m.fl. (c):*

Riksdagen avslår proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning och begär att regeringen återkommer till riksdagen med ett nytt förslag i enlighet med vad i motionen anförts.

*2005/06:Ju57 av Leif Björnlod m.fl. (mp):*

1. Riksdagen avslår regeringens proposition om hemlig rumsavlyssning.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa reella rättssäkerhetsgarantier.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att invänta Integritetsskyddskommitténs betänkande.

## Motion väckt med anledning av skr. 2005/06:53

*2005/06:Ju15 av Leif Björnlod m.fl. (mp):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om buggningens hot mot rättssäkerheten.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att beakta Integritetsskyddskommitténs kommande ställningstaganden i frågor som rör den personliga integriteten.

## Motioner från allmänna motionstiden hösten 2005

*2005/06:Ju258 av Sten Tolgfors (m):*

Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till lagändringar som möjliggör användning av bild- och ljudövervakning i samband med pågående brott, såsom gisslantagningsituationer.

*2005/06:Ju358 av Beatrice Ask m.fl. (m):*

28. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att hemlig avlyssning, buggning, bör tillåtas vid misstanke om grov brottslighet.

*2005/06:Ju463 av Olle Sandahl m.fl. (kd):*

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ge polisen bättre verktyg i brottsbekämpningen.

*2005/06:Ju480 av Johan Pehrson m.fl. (fp):*

16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa en lagstiftning som tydligt reglerar användningen av s.k. bevisprovokation och som tillåter hemlig rumsavlyssning (s.k. buggning), infiltration och kronvittnen.

*2005/06:Ju514 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):*

36. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av utvidgade tvångsmedel och övriga processuella frågor.

*2005/06:Ju532 av Johan Linander m.fl. (c):*

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i moti-  
onen anförs om att buggning bör tillåtas vid misstanke om grov  
brottslighet.

*2005/06:Ju543 av Johan Pehrson m.fl. (fp):*

11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motio-  
nen anförs om lagstiftning gällande bevisprovokation, infiltration,  
hemlig rumsavlyssning (s.k. buggning).

*2005/06:Ju564 av Holger Gustafsson m.fl. (kd):*

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motio-  
nen anförs om att öka polisens möjligheter att bedriva avlyssning  
mot misstänkta terrorister.



BILAGA 2**Regeringens lagförslag****1 Förslaget till lag om hemlig rumsavlyssning**

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Med hemlig rumsavlyssning avses i denna lag avlyssning eller upptagning som

1. sker i hemlighet och med tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och
2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, som allmänheten inte har tillträde till.

**2 §** Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. andra brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om
  - a) människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,
  - b) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,
  - c) grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,
  - d) våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,
  - e) grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,
  - f) grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,
  - g) grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,
  - h) grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,
  - i) grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § fjärde stycket brottsbalken,
  - j) grovt övergrepp i rättsak enligt 17 kap. 10 § andra stycket brottsbalken,
  - k) grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller
  - l) grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
3. försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott som avses i 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

**3 §** Hemlig rumsavlyssning får användas endast om

1. någon är skäligen misstänkt för ett sådant brott som avses i 2 §,
2. åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, och
3. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som

den innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

**4 §** Hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes bostad, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

Hemlig rumsavlyssning får inte avse

1. en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet för vilken tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,

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

3. en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas av präster inom trossamfund eller av dem, som har motsvarande ställning inom ett sådant samfund, för bikt eller enskild själavård.

Vad som sägs i andra stycket 1 gäller dock inte om det finns synnerlig anledning att anta att platsen används för brott som avses i 2 §.

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

En upptagning eller uppteckning som innehåller samtal eller tal som inte får omfattas av hemlig rumsavlyssning skall i dessa delar omedelbart förstöras.

**6 §** Vid hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet bereda sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får endast avse den plats som skall avlyssnas.

**7 §** Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av rätten efter ansökan av åklagare. Vid handläggningen gäller vad som föreskrivs i 27 kap. 26 och 27 §§, 28 § första och tredje styckena samt 29 och 30 §§ rättegångsbalken.

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

I beslutet skall det också anges under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Rätten skall också i övrigt föreskriva villkor för

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

**9 §** Vid verkställande av beslut om hemlig rumsavlyssning får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt.

**10 §** Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig rumsavlyssning, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

**11 §** Om ett tekniskt hjälpmedel har installerats med stöd av ett tillstånd enligt 6 §, skall hjälpmedlet återtas eller göras obrukbart så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet hävts.

**12 §** Om det vid hemlig rumsavlyssning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om hemlig rumsavlyssning, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om ett sådant brott som avses i 2 §.

Om det har kommit fram uppgifter om ett förestående brott, får uppgifterna användas för att förhindra brottet.

**13 §** En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig rumsavlyssning skall granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken.

Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse för utredning av brott som avses i 2 §, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott skall de bevaras så länge det behövs för detta ändamål. De skall därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör brott som avses i 2 § eller förestående brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

**14 §** Rättens beslut i frågor om hemlig rumsavlyssning får verkställas omedelbart.

I fråga om överklagande av rättens beslut enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av rättens beslut i brottmål i fråga om en åtgärd som avses i 25–28 kap. samma balk.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006 och gäller till och med den 30 juni 2009.

## 2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 24 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **27 kap.**

#### **24 §<sup>1</sup>**

En upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig televyssning skall granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 12 § första stycket.

En upptagning eller uppteckning som *har* gjorts vid hemlig televyssning *eller hemlig teleövervakning* skall granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 12 § första stycket.

Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott skall de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De skall därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2005:504.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om  
förfarandet hos kommunerna,  
förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under  
krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs att 28 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

28 §

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken, kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken, kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken, hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning eller *hemlig rumsavlyssning enligt lagen (2006:00) om hemlig rumsavlyssning* skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.

Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av första stycket, skall det genast anmälas hos rätten. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

## 6 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

*dels* att 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 och 2 §§ samt 4 kap. 27 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 4 kap. 28 a och 28 b §§, samt närmast före 4 kap. 28 a § och 28 b § nya rubriker av följande lydelse och närmast efter 4 kap. 28 § en ny rubrik som skall lyda ”Hemlig rumsavlyssning”.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 2 §<sup>1</sup>

Rättslig hjälp enligt denna lag omfattar följande åtgärder:

1. förhör i samband med förundersökning i brottmål,
2. bevisupptagning vid domstol,
3. telefonförhör,
4. förhör genom videokonferens,
5. kvarstad, beslag samt husrannsakan och andra åtgärder som avses i 28 kap. rättegångsbalken,
6. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning,
7. tekniskt bistånd med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning,
8. tillstånd till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning,
9. hemlig kameraövervakning,

10. överförande av frihetsberövade för förhör m.m., och
11. rättsmedicinsk undersökning av en avliden person.

*10. hemlig rumsavlyssning,*

11. överförande av frihetsberövade för förhör m.m., och
12. rättsmedicinsk undersökning av en avliden person.

Lagen hindrar inte att hjälp lämnas med annan åtgärd än sådan som anges i första stycket om det kan ske utan tvångsmedel eller annan tvångsåtgärd.

I fråga om överlämnande, utlämning och delgivning finns särskilda bestämmelser. Det finns också särskilda bestämmelser om rättslig hjälp i brottmål åt vissa internationella organ.

### 2 kap.

#### 1 §<sup>2</sup>

Rättslig hjälp som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1-6, 9 och 11 skall lämnas under de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd under en svensk

Rättslig hjälp som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1-6, 9, 10 och 12 skall lämnas under de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd under en svensk

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2005:491.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:491.

förundersökning eller rättegång enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning och enligt de särskilda bestämmelserna i denna lag.

Rättslig hjälp som avses i 1 kap. 2 § första stycket 7, 8 och 10 lämnas enligt de särskilda bestämmelserna i denna lag.

I 5 kap. 2 § finns bestämmelser om att den rättsliga hjälpen får förenas med villkor i vissa fall.

förundersökning eller rättegång enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning och enligt de särskilda bestämmelserna i denna lag.

Rättslig hjälp som avses i 1 kap. 2 § första stycket 7, 8 och 11 lämnas enligt de särskilda bestämmelserna i denna lag.

## 2 §<sup>3</sup>

Rättslig hjälp som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1-4, 7 och 10 får lämnas även om den gärning som ansökan avser inte motsvarar ett brott enligt svensk lag. Rättslig hjälp som avses i 1 kap. 2 § första stycket 5, 6, 8, 9 och 11 får endast lämnas om den gärning som ansökan avser motsvarar ett brott enligt svensk lag (dubbel straffbarhet), om inte annat följer av 4 kap. 20 § beträffande husrannsakan och beslag.

Rättslig hjälp som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1-4, 7 och 11 får lämnas även om den gärning som ansökan avser inte motsvarar ett brott enligt svensk lag. Rättslig hjälp som avses i 1 kap. 2 § första stycket 5, 6, 8-10 och 12 får endast lämnas om den gärning som ansökan avser motsvarar ett brott enligt svensk lag (dubbel straffbarhet), om inte annat följer av 4 kap. 20 § beträffande husrannsakan och beslag.

## 4 kap.

### 27 §

En ansökan om hemlig kameraövervakning av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Åklagaren skall genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättsens tillstånd.

*Upptagningar behöver inte granskas enligt 7 § första stycket lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.*

*Upptagningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning har skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 7 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning.*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2005:491.

*Hemlig rumsavlyssning av  
någon i Sverige*

28 a §

*En ansökan om hemlig rumsavlyssning av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Åklagaren skall genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd.*

*Upptagningar och uppteckningar behöver inte granskas enligt 13 § första stycket lagen (2006:00) om hemlig rumsavlyssning.*

*Upptagningar och uppteckningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 13 § lagen om hemlig rumsavlyssning.*

*Hemlig rumsavlyssning av  
någon i utlandet*

28 b §

*Om hemlig rumsavlyssning skall äga rum av någon som befinner sig i en annan stat och den andra staten kräver att ansökan först skall prövas av domstol i Sverige, får rätten på begäran av svensk åklagare besluta att tillåta rumsavlyssningen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.



BILAGA 3

# Konstitutionsutskottets yttrande 2005/06: KU5y

## Hemlig rumsavlyssning

---

### Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 6 april 2006 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning jämte de motioner som kunde komma att väckas i ärendet.

## Konstitutionsutskottets överväganden

### Propositionen

I propositionen föreslås att hemlig rumsavlyssning införs som ett nytt hemligt tvångsmedel.

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 för återgivning av ljud.

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

Hemlig rumsavlyssning skall endast få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Särskilda krav uppställs för tillstånd att avlyssna andra bostäder än den misstänktes egen bostad. Enligt förslaget införs ett absolut förbud mot att avlyssna vissa platser. Som exempel på sådana platser kan nämnas advokatkontor, läkarmottagningar samt biktstol och annan plats som används för enskild sjukvård. Förbud föreslås också för lokaler som används av massmedieföretag, men detta förbud gäller inte om det finns synnerlig anledning att anta att platsen används för sådant brott som kan föranleda avlyssning.

Samtal där advokat, läkare eller annan vars vittnesplikt är begränsad yttrar sig om sådant som personen i fråga inte skulle få höras om som vittne skall inte få avlyssnas. Det innebär att bl.a. samtal mellan försvarare och den misstänkte, bikt och enskild självvård och samtal, där enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen någon som talar inte får avslöja sin källa, inte skall få avlyssnas.

Förslaget innehåller flera bestämmelser som är avsedda att garantera rätts säkerheten. Bland annat skall det för användning av hemlig rumsavlyssning krävas att allmän domstol lämnar tillstånd till åtgärden. Vidare skall offentliga ombud delta i sådana tillståndsärenden. Tiden för tillstånd skall inte få överstiga en månad åt gången. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning skall få lämnas endast om någon är skäligen misstänkt för ett sådant brott som får föranleda hemlig rumsavlyssning, om det är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Det införs också en reglering för användningen av överskottsinformation som fås vid användning av hemlig rumsavlyssning.

I propositionen meddelar regeringen sin avsikt att förstärka granskningen av tvångsmedelsanvändningen, inklusive hemlig rumsavlyssning. Regeringens uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas skall presenteras inom kort.

Möjligheten till hemlig rumsavlyssning skall enligt förslaget införas genom en särskild, tidsbegränsad lag. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006 och gälla t.o.m. den 30 juni 2009. En utvärdering av tillämpningen skall komma att ge ytterligare underlag inför ett ställningstagande till om det finns skäl att permanenta lagen.

## **Motioner**

Avslag på propositionen yrkas i parti- eller kommittémotioner av Kristdemokraterna, Vänsterpartiet, Centerpartiet, Miljöpartiet de gröna och i en enskild moderatmotion.

Motionsvis hänvisas till behovet av förbättrad parlamentarisk kontroll av tvångsmedelsanvändning. Frågan om en särskild nämnd under riksdagen för sådan granskning nämns i flera av motionerna.

## **Grundläggande fri- och rättigheter**

I propositionen lämnar regeringen en kortfattad redovisning för bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och i Europakonventionen.

### *Regeringsformen*

I 1 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna skall bl.a. värna den enskildes privatliv och familjeliv.

2 kap. regeringsformen innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 6 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång och mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Utlänningar här i landet är i princip likställda med svenska medborgare i fråga om detta skydd.

Skyddet kan enligt 2 kap. 12 § begränsas endast genom lag. Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 23 § inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

För lagförslag som rör vissa av fri- och rättigheterna är ett kvalificerat lagstiftningsförfarande tillämpligt. Förfarandet, som regleras i 2 kap. 12 § regeringsformen, innebär i korthet att en minoritet i riksdagen kan få förslaget att vila i riksdagen under ett år, innan frågan om antagande avgörs.

### *Europakonventionen*

Europakonventionen gäller som svensk lag (se SFS 1994:1219). Enligt artikel 8:1 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privatlivet enligt Europakonventionen är av mycket allmän art och omfattar skydd mot en mängd åtgärder. Med korrespondens avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer. Överföring av meddelanden med hjälp av telefon, telefax, radio och datorer, såsom elektronisk post, omfattas av konventionens skydd för korrespondens (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2 uppl., 2002, s. 270). Ett ingrepp i skyddet för korrespondens är bl.a. när någon hindrar eller kontrollerar sådan kommunikation mellan personer.

Av artikel 8:2 följer att inskränkningar får 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 artikel 8:2 uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott. Inskränkningen måste även anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Detta kan i huvudsak sägas innebära att det

måste finnas ett angeläget samhälleligt behov av inskränkningen och att den måste stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom ingreppet (jfr Danelius s. 263). Det lagstiftade undantaget måste vara utformat med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är förutsebar i rimlig utsträckning.

I Europadomstolens praxis har det slagits fast att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utgör intrång i såväl privatliv som korrespondens som skyddas enligt artikel 8. Sådana inskränkningar har ansetts godtagbara då det är strängt nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten eller för att förhindra oordning eller brott. Det måste dock finnas en effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas (SOU 1993:40 s. 58). När hemlig teleavlyssning har ansetts utgöra en kränkning av artikel 8, har i de flesta fall bristande lagenlighet utgjort den grund som domstolen ansett utgöra kränkning.

Enligt artikel 13 i Europakonventionen skall var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet. Ett ”effektivt rättsmedel” är ett rättsmedel som medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål, oavsett om det leder till framgång för klaganden. Artikel 13 kräver inte rättsmedel inför domstol. Även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. Befogenheterna och de garantier som rättsmedlet erbjuder är avgörande för bedömningen av om det är effektivt (Danelius s. 352 f.). Det är inte nödvändigt att ett enda rättsmedel ensamt uppfyller kraven på ett ”effektivt rättsmedel”. Det kan räcka att de rättsmedel som en nationell lagstiftning tillhandahåller gör det sammantagna (Palm m.fl., Att klaga till Europadomstolen, 2005, s. 203).

### *FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*

Förenta nationernas generalförsamling antog år 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. I artikel 12 i den allmänna förklaringen anges bl.a. att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens. Grundsatsen har arbetats in i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 17).

### *Integritetsskyddskommittén*

Regeringen beslutade den 7 april 2004 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (Ju 2004:05, dir. 2004:51) med uppdrag att

- kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten,
- överväga om regeringsformens bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering, samt

– överväga om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering.

Kommittén skall slutredovisa sitt arbete senast den 30 mars 2007.

I kommittédirektiven ges en översiktlig redogörelse över olika försök att definiera begreppet personlig integritet och över integritetsskyddet i svensk lagstiftning.

### *Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning*

Tre allmänna principer, som gäller för all tvångsmedelsanvändning, anknyter till innehållet i 2 kap. 12 § regeringsformen. Dessa principer är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

*Ändamålsprincipen* innebär att en myndighets befogenhet skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. I anslutning till ändamålsprincipen förs i propositionen ett resonemang om bestämningen av tillämpningsområden och om användningen av s.k. överskottsinformation.

*Behovsprincipen* innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel endast när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. I anslutning till behovsprincipen lämnar regeringen i propositionen olika exempel som enligt regeringens bedömning visar på ett påtagligt behov av hemlig rumsavlyssning som en ny utredningsmetod.

*Proportionalitetsprincipen* innebär att en tvångsåtgärd i fråga om styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. I anslutning till proportionalitetsprincipen förs resonemang i propositionen kring förutsättningarna för att hemlig rumsavlyssning skall få användas. Åtgärden skall få användas endast om någon är skäligt misstänkt för ett brott för vilket sådan avlyssning får ske och det är av synnerlig vikt för utredningen att avlyssning sker samt skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Resonemanget har betydelse också för diskussionen kring behovsprincipen.

## **Konstitutionsutskottets bedömning**

### *Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter*

Utskottet noterar inledningsvis, liksom Lagrådet, att regeringen samtidigt med förslaget om hemlig rumsavlyssning lägger fram förslag om tvångsmedelsanvändning i förebyggande syfte, dvs. innan något brott har begåtts. Utskottet yttrar sig över det förslaget i yttrande 2005/06:KU6y.

Utskottet noterar vidare att det föreslagna tvångsmedlet utgör ett mycket starkt ingrepp i den privata sfär som medborgarna normalt skall vara tillförsäkrade. Det är en inställning som också regeringen ger uttryck för när den påpekar att polisen kan lyssna på, och ta upp, allt som sägs – och även annat än samtal – i den avlyssnade lokalen, vid alla tider på dygnet

och oavsett vilka som vistas där. Människor kan inte ens i sitt hem utgå från att ingen annan hemligt och med tekniska hjälpmedel lyssnar på, och tar upp, det som sägs och förekommer. Mängden överskottsinformation kan bli omfattande. Tvångsmedlet kommer, påpekar regeringen, också ibland att behöva förenas med den ytterligare kränkning det innebär att polisen får bereda sig tillträde till bostäder för att placera ut tekniska hjälpmedel.

Lagrådet, som avstyrkt att lagstiftning införs med den utformning som föreslagits i lagrådsremissen, har i sitt yttrande sammanfattningsvis funnit att behovet av en lag om hemlig rumsavlyssning med ett så vidsträckt tillämpningsområde som föreslogs i remissen inte kunde anses framgå av de upplysningar om behovet som lämnats i remissen. Lagrådet fann dessutom att det kunde ifrågasättas om det föreslagna systemet fyller rimliga krav på rättssäkerhet och överensstämmer med Europakonventionen, bl.a. genom avsaknaden av en underrättelseskylldighet som gör det möjligt att i efterhand angripa lagligheten av vidtagna åtgärder och i förekommande fall begära skadestånd. Lagrådet redogör i sitt yttrande också för domar av Europadomstolen som har bäring på förslaget, dvs. som avser artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen.

För att ett så ingripande tvångsmedel som hemlig rumsavlyssning skall införas måste det, som även Lagrådet funnit, krävas mycket starka skäl och tillämpningsområdet får inte vara mer vidsträckt än som klart motiveras av behovet. Villkoren för att avlyssning skall få ske måste ges en så tydlig utformning att risken för en extensiv tillämpning eller för missbruk minimeras. Procedurreglerna för användning av tvångsmedlet måste i möjligaste mån vara betryggande.

Konstitutionsutskottet har ingen annan uppfattning än Lagrådet i dessa nu senast angivna hänseenden. En bedömning måste göras av om behovet och effektiviteten av hemlig rumsavlyssning i den föreslagna utformningen – med avgränsningen av tillämpningsområdet och med de inskränkningar i tillämpningen som anges – utgör sådana mycket starka skäl som rättfärdigar det intrång i privatlivet som tvångsmedlet innebär. Bedömningen måste innehålla avvägningar med hänsyn till ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. De procedurregler som kringgärdar användningen, inklusive de regler som avser hanteringen av överskottsinformation, är enligt konstitutionsutskottets mening viktiga moment i bedömningen.

I propositionen har regeringen till skillnad från i lagrådsremissen aviserat att en underrättelseskylldighet skall införas för att kunna ge människor som avlyssnats tillgång till ett effektivt rättsmedel. En översyn skall göras som också omfattar systemet med offentliga ombud. Regeringen har också något utvecklat synen på hur användningen av tvångsmedel skall granskas.

De angivna frågorna kommer dock inte att vara lösta vid den tidpunkt då lagstiftningen föreslås träda i kraft. Konstitutionsutskottet ser detta som en besvärande brist. En fråga som aktualiseras är därför om brådskan med att införa tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning är så stor att inte en lös-

ning av de nämnda frågorna kan avvaktas. Konstitutionsutskottet noterar i denna del också att Lagrådet, liksom många remissinstanser, har pekat på Integritetsskyddskommitténs arbete och den belysning av integritetsaspekter som detta arbete kan förväntas ge.

De bedömningar som behöver göras av det framlagda förslaget om hemlig rumsavlyssning är synnerligen grannliga och innefattar ömtåliga avvägningar med hänsyn till ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Avvägningarna bör enligt konstitutionsutskottets mening göras i samband med justitieutskottets beredning av ärendet.

Konstitutionsutskottet avstår med det anförda från att göra något ytterligare uttalande i denna del.

### *Tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen*

Konstitutionsutskottet konstaterar att regeringens förslag i vad det avser hemlig rumsavlyssning är sådant som avses i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och att det där föreskrivna kvalificerade förfarandet således är tillämpligt på förslaget.

### *Förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet*

Propositionen innehåller förslag till ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen som innebär att tystnadsplikten, som i fråga om övriga hemliga tvångsmedel har företräde framför meddelarfriheten, ges företräde framför meddelarfriheten även i fråga om hemlig rumsavlyssning. Enligt förslaget skall således i detta avseende samma regler gälla i fråga om hemlig rumsavlyssning som i fråga om övriga hemliga tvångsmedel. Om justitieutskottet helt eller delvis tillstyrker förslaget om hemlig rumsavlyssning i övrigt anser konstitutionsutskottet att förslaget även i denna del kan tillstyrkas.

Stockholm den 2 maj 2006

På konstitutionsutskottets vägnar

*Göran Lenmarker*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lenmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Inger Jarl Beck (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Anders Bengtsson (s), Henrik S Järrel (m), Helene Petersson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Billy Gustafsson (s), Karin Åström (s), Gustav Fridolin (mp), Carl-Erik Skårman (m) och Martin Andreasson (fp).