

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 24 maj 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att överväga frågor angående rättssäkerhet vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 1 juni 2006 dåvarande generaldirektören och nuvarande ordföranden i Registernämnden Anders Eriksson som särskild utredare.

Till sekreterare förordnades den 1 juli 2006 ämnesrådet Joel Brorsson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel.

Härmed överlämnas betänkandet Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. (SOU 2006:98). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i november 2006

Anders Eriksson

Joel Brorsson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om särskild tillsyn av användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.	11
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	14
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.....	16
1.4 Förslag till ändring i förslag till lag om hemlig rumsavlyssning	17
1.5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	18
1.6 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)	20
2 Mitt uppdrag och tidigare utredningar	21
3 Bakgrund	27
3.1 Regeringsformen.....	27
3.2 Europakonventionen	27
3.3 Hemliga tvångsmedel enligt gällande rätt	31
3.4 Lagförslag om en vidare användning av hemliga tvångsmedel.....	40
3.5 Systemet med offentliga ombud	43

3.6	Nuvarande regler om särskild underrättelse om tvångsmedelsanvändning	45
3.7	Åtalads rätt till insyn i utredningsmaterialet	46
3.8	Lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter	49
3.9	Frågan om en förstärkt kontroll av användandet av hemliga tvångsmedel m.m.....	50
3.10	Internationell utblick	53
4	Mina överväganden och förslag.....	75
4.1	Om den ordning i vilken jag gjort mina överväganden.....	75
4.2	Underrättelse till enskild om användning av hemliga tvångsmedel	77
4.2.1	En särskild underrättelseskyldighet bör införas utöver åtalade personers rätt till partsinsyn	77
4.2.2	Vilka hemliga tvångsmedel bör omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten?	94
4.2.3	Vilka personer bör omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten?.....	95
4.2.4	Vad bör underrättelsen innehålla?	105
4.2.5	När bör underrättelsen ges?	106
4.2.6	Vad skall hända om underrättelse inte kan lämnas inom överblickbar tid?	114
4.2.7	Undantag för brottsutredningar på Säkerhetspolisens område.....	116
4.2.8	Bör verkligen åtalade ha en obegränsad insyn i allt utredningsmaterial?.....	125
4.2.9	Vem skall handha underrättelseförfarandet?	127
4.2.10	Behövs några särskilda regler i fråga om internationell rättslig hjälp?.....	129
4.2.11	En ny möjlighet för enskilda att begära en kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel...	131
4.3	Ett nytt särskilt slag av tillsynsorgan	133
4.3.1	Kan särskild tillsyn inkräkta på domstolarnas och myndigheternas grundlagsfästa självständighet?	136
4.3.2	Hur bör ett organ för särskild tillsyn utformas?.....	140

4.3.3	Särskilt om tillsynen av verksamhet där det förekommer användning av kvalificerade skyddsidentiteter	147
4.3.4	Särskilt om tillsynen av behandling av personuppgifter.....	147
4.3.5	Hur skall nämnden arbeta?	149
4.3.6	Vad skall nämndens tillsyn utmynna i?	151
4.3.7	Vem skall kunna begära att nämnden företar en kontroll och hur skall kontrollen gå till?	152
4.3.8	Bör nämnden och dess tillsyn föreskrivas i lag?	156
4.3.9	Sekretess och tystnadsplikt.....	158
4.4	Systemet med offentliga ombud	170
4.4.1	Inledande överväganden.....	170
4.4.2	Tillgången på personer som kan förordnas som offentliga ombud	173
4.4.3	Bör ytterligare kategorier kunna förordnas som offentliga ombud?.....	174
5	Ikraftträdande m.m.	177
6	Konsekvenser.....	179
7	Författningskommentar	183
7.1	Förslaget till lag om särskild tillsyn av användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.	183
7.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	189
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.....	191
7.4	Förslaget till ändring i förslag till lag om hemlig rumsavlyssning.....	192
7.5	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ...	193
7.6	Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)	195
	Bilaga Utredningsdirektiven	197

Sammanfattning

Inledning

Mitt uppdrag har varit att överväga ytterligare garantier för enskildas rättssäkerhet vid användning av hemliga tvångsmedel i brottsbekämpande verksamhet. Uppdraget har omfattat att utforma en skyldighet att underrätta brottsmisstänkta personer men även andra enskilda som har avlyssnats eller övervakats med hemliga tvångsmedel. Vidare har uppdraget angått att undersöka om det behövs förbättringar av det gällande systemet med offentliga ombud som bevakar enskildas integritetsintressen i domstolarnas ärenden om tillstånd till hemliga tvångsmedel. Jag har även behövt göra överväganden angående en nämnd med uppgift att följa och granska den verksamhet vid vilken det förekommer användning av hemliga tvångsmedel m.m.

Särskild underrättelseskyldighet om användandet av hemliga tvångsmedel i brottsutredningar

Jag föreslår att det skall införas en särskild skyldighet att underrätta enskilda personer som har påtagligt berörts av sådan verkställighet av hemliga tvångsmedel som sker i brottsutredningar.

Brottsmisstänkta personer mot vilken ett hemligt tvångsmedel har använts skall omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten. Den skall dock inte gälla brottsmisstänkta som åtalas för brottet eftersom de som åtalas redan har en vidsträckt rätt till s.k. partsinsyn i allt utredningsmaterial, inbegripet all användning av hemliga tvångsmedel.

Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall även innehavaren av den avlyssnade eller övervakade teleadressen, om denne är någon annan än den misstänkte, underrättas om åtgärden. Beträffande hemlig kameraövervakning, och det förslag om hemlig

rumsavlyssning som har förelagts riksdagen, skall den person som innehar den plats mot vilken övervakningen eller avlyssningen har använts underrättas om åtgärden. Undantag skall dock gälla för platser till vilka allmänheten har tillträde.

En underrättelse skall ange vilket hemligt tvångsmedel som har använts samt innehålla uppgift om vilken teleadress eller plats som avlyssningen eller övervakningen har avsett och vilken tid som tvångsmedlet omfattade den som underrättelsen avser. Har den underrättade varit misstänkt för brott, och har det legat till grund för avlyssningen eller övervakningen, skall han eller hon även upplysas om vad brottsmisstanken avsett.

En särskild underrättelse skall som huvudregel lämnas så snart det kan ske utan skada för den brottsutredning i vilken tvångsmedlet har använts, dock senast inom en månad från det att förundersökningen avslutades.

Om det gäller sekretess för en uppgift i en underrättelse skall denna skjutas upp till dess sekretessen inte längre gör sig gällande. Sekretess kan gälla för att brottsbekämpningen inte skall saboteras men sekretess kan även angå enskildas förhållanden.

Kan en underrättelse på grund av sekretess inte lämnas till den enskilde inom ett år från det att förundersökningen avslutats skall den underlåtas. Ett oberoende organ med uppgift att löpande granska användningen av hemliga tvångsmedel skall då underrättas om underlåtelser.

Den särskilda underrättelseskyldigheten skall inte omfatta Säkerhetspolisens verksamhetsområde såvitt gäller utredningar om allmänfarliga brott, brott mot rikets inre och yttre säkerhet samt terroristbrott. Även på detta område skall dock ett oberoende organ löpande granska att användningen av hemliga tvångsmedel går rätt till.

Varje person skall ha rätt att begära att det oberoende organet kontrollerar om han eller hon har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel i strid med gällande författningar. Organet skall efter en kontroll avge yttrande till den enskilde i frågan om det har förekommit användning av hemliga tvångsmedel som det enligt gällande regler finns möjlighet att upplysa om.

Skulle organet finna att det kan misstänkas att en tjänsteman gjort sig skyldig till ett brott, skall nämnden anmäla detta till åklagare. Skulle organet finna att det vid myndighetsutövning har förekommit sådant fel eller försummelse som kan grunda skadeståndsansvar för staten, skall organet anmäla det till Justitiekanslern.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnd med stark parlamentarisk anknytning

Jag har alltså funnit att en särskild skyldighet att underrätta enskilda om användning av hemliga tvångsmedel förutsätter att det inrättas ett oberoende organ med uppgift att granska den verksamhet där det förekommer användning av hemliga tvångsmedel. Utan ett sådant organ skulle underrättelseskyldigheten inte bli särskilt meningsfull. Vidare behövs ett oberoende organ för att kontrollera tvångsmedelsanvändningen i de fall där undantag i underrättelseskyldigheten gäller.

Rättssäkerheten för enskilda skulle stärkas väsentligt om det också i Sverige införs en efterhandkontroll av användandet av hemliga tvångsmedel som kompletterar den kontroll i förhand som idag utövas av domstolarna. Detta har stor betydelse för hur Sverige lever upp till Europakonventionens krav på effektiva nationella rättsmedel. Därför delar jag den uppfattning som framförts av tidigare utredningar och i den allmänna debatten att ett sådant organ bör inrättas för att utöva en särskild tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel men även användningen av kvalificerade skyddsidentiteter.

Jag menar att ett tillsynsorgan av detta slag bör ha en stark parlamentarisk anknytning i likhet med motsvarande organ i bl.a. Norge och Tyskland. Skälet för detta är bl.a. att tillsynen syftar till att upprätthålla det allmänna förtroendet för den aktuella verksamheten, något som på grund av stark sekretess inte kan åstadkommas med en allmän insyn i verksamheten.

Jag föreslår att det under regeringen inrättas en nämnd, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, med högst tio ledamöter. Nämndens ordförande och vice ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan liknande juridisk erfarenhet. De övriga ledamöterna skall utses bland sådana personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Nämnden bör enligt min mening, i likhet med andra länder såsom Norge och Tyskland, ha ett tillsynsområde som är både verksamhetsneutralt och neutralt med avseende på tvångsmedlen. På så sätt kan kontrollen inte kringgås genom att låta någon annan myndighet vidta åtgärden. Dessutom följer den fördelen att tillsynen kommer att omfatta de eventuella nya eller till sitt tillämpningsområde utökade hemliga tvångsmedel som kan komma att införas i framtiden inom brottskämpningen och säkerhets- och underrättelseverksamheten i övrigt, något som kan bli aktuellt

särskilt i fråga om nya former av avlyssning och övervakning av data- och telekommunikationer.

Nämndens löpande tillsyn skall utföras genom inspektioner och andra undersökningar.

Därtill skall nämnden handlägga särskilda kontrollärenden på begäran av enskilda. Vem som helst skall ha rätt att begära att nämnden företar en kontroll av användning av hemliga tvångsmedel mot denne. Ett särskilt kontrollärende skall även kunna omfatta Säkerhetspolisens registrering av personuppgifter.

Nämnden skall ha full rätt till insyn i den aktuella verksamhetens diaries, register och arkiv och rätt att inspektera verksamheten. Insynsrätten för nämnden skall motsvaras av en uppgiftsskyldighet för de berörda myndigheterna. En uppgiftsskyldighet skall gälla även för andra offentliga myndigheter och organ som kan beröras. Sekretess skall således inte hindra nämndens tillsyn.

Nämnden skall kunna uttala sig om förhållanden som den granskat inom ramen för tillsynsuppgiften. Den skall även till den myndighet som tillsynen avser kunna uttala sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten. I årliga rapporter eller på annat sätt skall nämnden till regeringen kunna uttala sin uppfattning om behov av författningsändringar och andra åtgärder.

Skulle nämnden påträffa förhållanden som kan utgöra brott eller som bör beivras på något annat sätt åligger det nämnden att anmäla detta till åklagare eller annan myndighet. Om nämnden finner felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot den enskilde, skall nämnden anmäla det och överlämna sin utredning i saken till Justitiekanslern.

I en ny bestämmelse skall uttömmande regleras den sekretess som skall gälla hos nämnden för uppgifter som den erhåller i sin tillsynsverksamhet.

Systemet med offentliga ombud fungerar väl

Jag föreslår inte några förändringar i fråga om systemet med offentliga ombud vilka utses bland personer som är eller har varit advokat eller har varit ordinarie domare. Tillräckligt många nya personer kommer enligt vad jag funnit att kunna nomineras och utses som offentliga ombud för att ersätta sådana som entledigas. Det bör inte nu göras några förändringar beträffande vilka personer som kan föreslås och förordnas som offentliga ombud.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om särskild tillsyn av användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.

Härigenom föreskrivs följande

1 §

En nämnd under regeringen, Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden, skall, enligt vad regeringen närmare föreskriver, ha till uppgift att utöva särskild tillsyn av den verksamhet där det förekommer verkställighet av hemliga tvångsmedel såsom postkontroll, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning samt användning av kvalificerade skyddsidentiteter.

Tillsynen skall särskilt syfta till att säkerställa att dessa metoder används i enlighet med gällande författningar.

2 §

Nämnden skall granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622), särskilt med avseende på 5 § polisdatalagen

3 §

Nämnden skall utöva tillsynen genom inspektioner och andra undersökningar samt genom särskilda kontrollärenden.

Nämnden får uttala sig om förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar av verksamheten och skall verka för att brister i författningarna avhjälpas.

4 §

Nämnden har rätt att av myndigheter som bedriver verksamhet enligt 1 § första stycket få de uppgifter och det biträde som nämnden behöver. Även andra myndigheter och organ som bistår

eller på annat sätt berörs av den verksamhet som anges i 1 § första stycket är skyldiga att lämna nämnden de uppgifter som nämnden behöver.

5 §

Nämnden skall bestå av högst tio ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid, högst 4 år.

Till ledamöter skall utses personer som är svenska medborgare och med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämpliga för uppdraget.

Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan liknande juridisk erfarenhet. Vice ordföranden kan träda i ordförandens ställe, när det behövs.

Övriga ledamöter skall utses bland sådana personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

6 §

Nämndens ärenden avgörs efter föredragning. Nämnden är beslutför om ordföranden och minst fem av de övriga ledamöterna är närvarande. När ärenden av större vikt handläggs skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

7 §

Vid nämnden skall det finnas ett kansli. Kansliets chef anställs genom beslut av regeringen. Kanslichefen skall under nämnden leda arbetet inom kansliet och i övrigt lämna nämnden behövligt biträde.

8 §

Regeringen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verksamheten vid nämnden såsom förordnande av personal vid nämnden, nämndens arbetsformer, delegation av beslutanderätt samt administrativa frågor. Regeringen får även meddela föreskrifter om myndigheters och andra organs skyldigheter att underrätta nämnden om användning av hemliga tvångsmedel.

9 §

Nämnden skall ha de ytterligare uppgifter som regeringen bestämmer. Regeringen får därvid bestämma att uppgifterna skall handläggas av särskilda organ inom nämnden samt om annat som behövs för verksamheten i dessa organ såsom deras sammansättning, beslutförhet och handläggning av ärenden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008. Nämndens tillsyn får omfatta även verksamhet som bedrivits före ikrafträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken att det i balken skall införas en ny paragraf, 27 kap. 31 §, samt närmast före 27 kap. 31 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

Underrättelseskylldighet

31 §

Den misstänkte skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats, underrättas om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning som har företagits mot honom. Om avlyssningen eller övervakningen har avsett en teleadress som innehas av någon annan person än den misstänkte, skall även innehavaren underrättas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats.

Underrättelse skall innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts, vilken teleadress avlyssningen eller övervakningen har avsett och när den har skett. Den misstänkte skall även få uppgift om vilket brott den misstanke som legat till grund för avlyssningen eller övervakningen avsett.

Underrättelse behöver inte lämnas till den misstänkte om denne redan enligt 23 kap. 18 § eller på annat sätt har fått del av uppgifterna. Är underrättelse med hänsyn till omständigheterna i övrigt uppenbart utan betydelse behöver den inte lämnas.

Gäller sekretess enligt 2 kap. 1 eller 2 §, 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) för uppgift enligt andra stycket, skall underrättelsen skjutas upp. Kan underrättelsen inte lämnas inom ett år från det att förundersökningen avslutats skall den underlåtas.

Underrättelse skall inte lämnas om förundersökningen angår

1. brott enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar gärning varom i 4 § nämnda kap. sägs, samt brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §,

2. brott enligt 18 eller 19 kap. brottsbalken,

3. brott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott eller enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning att det i lagen skall införas en ny paragraf, 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Den misstänkte och innehavaren av den övervakade platsen skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats, underrättas om den övervakning som företagits mot dem. I fråga om sådan underrättelse och undantag från underrättelse-skyldigheten tillämpas 27 kap. 31 § rättegångsbalken.

Vad som föreskrivs i första stycket om underrättelse till innehavare av den övervakade platsen skall inte gälla i fråga om sådana platser till vilka allmänheten har tillträde.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2008.

1.4 Förslag till ändring i förslag till lag om hemlig rumsavlyssning

Härigenom föreskrivs att det i förslag till lag om hemlig rumsavlyssning skall införas en ny paragraf, 15 §, av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2005/06:178 Föreslagen lydelse

15 §

Den misstänkte och innehavaren av den avlyssnade platsen skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats, underrättas om den avlyssning som företagits mot dem. I fråga om sådan underrättelse och undantag från underrättelseskyldigheten tillämpas 27 kap. 31 § rättegångsbalken.

Vad som föreskrivs i första stycket om underrättelse till innehavare av den övervakade platsen skall inte gälla i fråga om sådana platser till vilka allmänheten har tillträde.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

1.5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ att det i lagen skall införas en ny paragraf, 11 kap. 6 §, av följande lydelse samt att 11 kap. skall ha en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Särskilda bestämmelser om sekretess hos regeringen, riksdagen samt Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

Särskilda bestämmelser om sekretess hos regeringen, riksdagen samt Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

6 §

Hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i dess tillsyn enligt lagen (2007:000) om särskild tillsyn av användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. gäller sekretess endast enligt andra–fjärde styckena.

Erhåller nämnden i verksamhet, som anges i första stycket, från myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos nämnden.

Erhåller nämnden i verksamhet, som anges i första stycket, uppgift från enskild, gäller

- 1. sekretess enligt 2 kap. i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs,*
- 2. sekretess enligt 5 kap. i den*

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

mån det kan antas att verksamhet för att förebygga eller beivra brott allvarligt motverkas om uppgiften röjs,

3. sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos myndighet som ärendet får anses avse.

Erhåller nämnden i verksamhet, som anges i första stycket, uppgift från utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, gäller sekretess i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos myndighet som ärendet får anses avse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddslagen (1996:627) att 23 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §¹

Om det finns synnerliga skäl, får utlämnandet omfatta även andra uppgifter än sådana som avses i 21 och 22 §§.

Registernämnden beslutar i varje enskilt fall om utlämnande av uppgifter enligt denna paragraf.

Säkerhets- och integritets- skyddsnämnden beslutar i varje enskilt fall om utlämnande av uppgifter enligt denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

¹ Senaste lydelse 2006:347.

2 Mitt uppdrag och tidigare utredningar

Mitt uppdrag

Enligt direktiven för det utredningsarbete jag har anförtrotts skall jag lämna förslag om ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m.

Jag skall överväga utformningen av en skyldighet att underrätta brottsmisstänkta men även andra enskilda som har avlyssnats eller övervakats med användning av hemliga straffprocessuella tvångsmedel.

Vidare skall jag undersöka om förbättringar behövs av regleringen och systemet med offentliga ombud som skall bevaka enskildas integritetsintressen vid domstolarnas sammanträden i ärenden om hemliga tvångsmedel.

Som en konsekvens av mina förslag i nämnda delar har jag även behövt överväga frågor om organisation och arbetsformer för en nämnd med uppgift att följa och granska den verksamhet vid vilken det får förekomma användning av hemliga tvångsmedel m.m., för närvarande Säkerhetspolisen, den öppna polisen och Tullverket

Min utredningstid har varit extremt kort. I syfte att ändå få ett brett underlag för mina förslag har jag den 7 september 2006 hållit ett samrådsmöte med företrädare för Stockholms tingsrätt, Huddinge tingsrätt, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten i Stockholms län, Tullverket, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och den särskilde utredare som har till uppgift att göra en översyn av användning av tvångsmedel enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning (Ju 2006:G).

Jag har företagit resor till Oslo och Berlin där jag har sammanträffat med företrädare för de norska och tyska organ med parlamentarisk anknytning som har till uppgift att bedriva särskild

tillsyn av användningen av hemliga tvångsmedel m.m. samt med berörda ministerier och myndigheter som handhar sådana operativa uppgifter som i Sverige utförs av bl.a. Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Vidare har jag deltagit i ett av Justitiedepartementet anordnat rättssymposium den 3 och 4 oktober 2006 rörande brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet. Vid symposiet, där bl.a. företrädare för universiteten, rättsväsendet och advokat kåren deltog, behandlades frågor om underrättelse till den som utsatts för användning av hemliga tvångsmedel samt behovet av kontroll i efterhand av sådan tvångsmedelsanvändning.

Tidigare utredningar

Redan här inledningsvis vill jag understryka att frågorna om att införa en skyldighet att underrätta om användning av hemliga tvångsmedel och om att inrätta en nämnd för granskning av sådan användning inte är nya utan har varit föremål för ett rätt omfattande tidigare utredningsarbete. Jag har därför i mitt utredningsarbete kunnat ta utgångspunkt i dessa tidigare utredningar och de synpunkter och ställningstaganden som redovisats i samband med remissbehandling och vidare beredning av utredningarnas förslag.

Inom kommittéväsendet övervägdes frågan om underrättelseskyldighet till enskild om användning av hemliga tvångsmedel senast år 1998 av Buggningsutredningen i betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46). Utredningen menade att övervägande skäl då talade mot att föreslå en regel om underrättelseskyldighet men ansåg att frågan borde övervägas på nytt i ett annat sammanhang. Betänkandet remissbehandlades (dnr Ju1998/1450/Å). Flertalet remissinstanser ansåg att en särskild underrättelseskyldighet skulle införas. I en lagrådsremiss år 2000, vilken dock inte ledde fram till en proposition, delade regeringen utredningens bedömning. Regeringen framhöll att de hemliga tvångsmedlen var omgärdade med andra rättssäkerhetsgarantier och att det därutöver fanns regler som tillförsäkrar en för brott misstänkt person rätt till insyn i förundersökningen sedan han eller hon har delgivits misstanken. Även i den senare propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178) har regeringen bedömt att den svenska ordningen med bl.a. domstolsprövning och offentligt ombud som tillvaratar enskildas integritetsintressen får anses tillgodose de krav som

Europakonventionen ställer. Emellertid fanns det enligt regeringen goda skäl att nu införa en särskild underrättelseskyldighet vid bl.a. användning av hemlig rumsavlyssning. Regeringen förklarade i propositionen att den avsåg att tillsätta en utredning med uppgift att bl.a. lämna förslag till lagstiftning om underrättelseskyldighet vid användning av hemliga tvångsmedel.

Buggningsutredningen uppmärksammade i samband med frågan om underrättelseskyldighet att det i bl.a. Norge, Tyskland och Storbritannien fanns möjlighet att till särskilda övervakningsorgan klaga över misstänkt avlyssning och att Europadomstolen hade fäst stor vikt vid förekomsten av sådana granskningsorgan i fall där underrättelse om tvångsmedelsanvändning inte lämnats. Utredningen gick dock inte in på frågan om ett sådant granskningsorgan borde övervägas också för svensk del. I ett särskilt yttrande uppmärksammade dock tre ledamöter – två domare och en advokat – den skillnad som ett sådant granskningsorgan skulle utgöra för den enskilde i fall denne inte underrättas om genomförd tvångsmedelsanvändning.

I maj 2005 lämnade en särskild utredare i promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) förslag till bl.a. en ny lag om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet. Utredaren föreslog att den kontroll i förhand som sker genom domstols tillståndsprövning, med deltagande av offentliga ombud, skall kompletteras med en ny kontroll i efterhand utöver den extraordinarie tillsyn som genomförs av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Ett särskilt övervakningsorgan bör enligt utredaren få till uppgift att på ett övergripande plan och utan operativa ställningstaganden bl.a. följa hur de nya föreslagna reglerna tillämpas och granska metoderna för inhämtning av underrättelse enligt den nya lagen. Ett ytterligare noga reglerat övervakningssystem skulle enligt promemorian vara värdefullt för att ytterligare minimera risken för att polis, åklagare och domstolar t.ex. tolkar bestämmelserna på ett sätt som kan sägas inte fullt ut överensstamma med legalitetsprincipen. Detta kan också enligt utredaren vara en garanti för att misstankar inte uppstår bland allmänheten om att exempelvis hemlig teleavlyssning förekommer i strid mot gällande regler. I detta ligger också enligt promemorian en ambition att tillgodose medborgarnas krav på viss demokratisk insyn i polisens underrättelseinhämtning genom hemliga tvångsmedel och i det sammanhanget framhåller promemorian den särskilda vikt som Europadomstolen lägger vid

tillfredsställande garantier mot missbruk. Utredaren konstaterade att frågan om inrättande av ett särskilt organ av detta slag redan var föremål för överväganden inom Justitiedepartementet och för att inte föregripa det arbetet lämnades inte något förslag till reglering i denna del. Promemorian har remissbehandlats (dnr Ju2005/5210/Å). Ett stort antal av remissinstanserna uttalade sig över förslaget om ett särskilt övervakningsorgan och framhöll att behovet av en ordinär tillsyn, utförd av ett oberoende organ, är särskilt stor inom det aktuella området då detta inte kan vara föremål för en allmän insyn.

Frågan om att inrätta ett övervakningsorgan av angivet slag utreddes särskilt av en sakkunnig person som i november 2005 i promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) föreslog att det under regeringen inrättas en särskild nämnd med parlamentariska inslag och uppgift att granska att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel m.m. sker i enlighet med gällande författningar. Promemorian har remissbehandlats (dnr Ju2005/10135/Å). Flertalet remissinstanser hade synpunkter på den föreslagna nämndens utformning och uppgifter, bl.a. i fråga om hur nämnden skulle innebära en stärkt parlamentarisk kontroll och om nämndens granskning kunde komma att inkräkta på domstolarnas självständighet m.m.

I ett tillkännagivande i februari 2006 uttalade riksdagen att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en ökad parlamentarisk kontroll (rskr. 2005/06:161).

Regeringen har i propositionerna Kvalificerad skyddsidentitet (prop. 2005/06:149), Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177) och Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178) förklarat att den har för avsikt att införa en förstärkt granskning av användningen av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter.

Den 30 maj 2006 antog riksdagen regeringens lagförslag angående kvalificerad skyddsidentitet. (bet. 2005/06:JuU31, rskr 2005/06:298). Lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter trädde i kraft den 1 oktober 2006.

Den 31 maj 2006 beslöt riksdagen att, med tillämpning av bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, hänvisa regeringens lagförslag om hemlig rumsavlyssning och åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott till Justitiekottet för att där vila i minst tolv månader från den 29

maj 2006 då förslagen hade anmälts i kammaren. (bet. 2005/06:JuU26, rskr. 2005/06:320 och bet. 2005/06:JuU30, rskr. 2005/06:321). I debatten i kammaren berördes att frågorna avseende en skyldighet att underrätta om och en förstärkt granskning av användningen av hemliga tvångsmedel ännu inte var lösta.

3 Bakgrund

3.1 Regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser som skyddar medborgarna mot ingrepp från det allmänna.

2 kap. 6 § regeringsformen innehåller regler som skyddar den enskilde mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och annat liknande intrång från det allmänna sida. Paragrafen uppställer också hinder för det allmänna att inhämta information genom undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser eller genom hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden, dvs. vad som betecknas som hemliga tvångsmedel.

Det skydd som 2 kap. 6 § regeringsformen ger den enskilde får dock enligt 2 kap. 12 § begränsas men endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får därtill aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

3.2 Europakonventionen

Sedan år 1995 gäller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) som lag här i landet. I 2 kap. 2 § regeringsformen har det tagits in ett förbud mot att meddela lag eller annan föreskrift i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Användandet av hemliga tvångsmedel, liksom de brottsbekämpande myndigheternas och underrättelsemyndigheternas dolda spaningsarbete m.m., berör främst artiklarna 6, 8 och 13.

Det saknas möjlighet att inom ramen för denna redovisning fullödigt redogöra för europisk praxis med angivande av enskilda domar och beslut. Den följande redogörelsen är således

sammanfattande. För kompletterande uppgifter hänvisas till Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2 uppl., år 2002, men även till Jon Fridrik Kjølbro, *Den europeiske menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 1 uppl., år 2005.

Artikel 6 innehåller bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Den kan ha betydelse därigenom att om en åtalad inte underrättas om allt utredningsmaterial så kan det anses utgöra en inskränkning av rätten till en rättvis rättegång. Europadomstolens praxis lägger vikt vid att både åklagaren och försvaret ges möjlighet att ha kännedom om och yttra sig över vad den andra parten anfört och över bevisning som presenterats av motparten. Det åligger vidare åklagaren att låta försvaret ta del av all bevisning som åklagaren innehar oavsett om den talar till den misstänktes förmån eller nackdel. Domstolen har dock godtagit att inskränkningar kan behöva göras till skydd för motstående intressen, bl.a. risk för repressalier mot vittnen, skydd för andra personers grundläggande rättigheter och skydd för polisens arbetsmetoder. De svårigheter som kan drabba försvaret till följd av en sådan i och för sig berättigad inskränkning måste dock motverkas genom andra processuella arrangemang. Det kan aldrig komma i fråga att åklagaren – självfallet därmed inte heller polisen – själv avgör om försvaret skall beredas insyn eller inte. En sådan prövning får istället göras t.ex. av den domstol som har att pröva brottmålet i sak. I avsnitt 3.7 behandlas den särskilda rätt till s.k. partsinsyn i brottsutredningsmaterialet som misstänkta och åtalade har enligt svensk rätt.

I artikel 8 finns bestämmelser om rätten till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Skyddet får visserligen inskränkas men endast under vissa förutsättningar. Inskränkningar måste ske med stöd av lag och de får göras endast om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa bestämda intressen, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggandet av oordning eller brott. Kravet på att inskränkningen har lagstöd anses innebära att inskränkningen måste vara utformad med en sådan precision att den är i rimlig utsträckning förutsebar.

Begreppet privatliv skall förstås i bred mening. Det tar i första hand sikte på enskilda individers rätt till personlig utveckling och till att etablera och utveckla relationer till andra människor. Även yrkesmässiga aktiviteter kan omfattas av rätten till respekt för privatlivet. Hemlig teleavlyssning utgör således som utgångspunkt ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet men också rätten till

korrespondens (se nedan). Detsamma gäller för hemlig teleövervakning fastän myndigheterna då inte tar del av innehållet i förmedlade telemeddelanden. Som utgångspunkt anses inte ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet föreligga vid övervakning med kamera m.m. på allmänna platser. Däremot kan även sådan upptagning av bild utgöra ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet om upptagningarna bevaras systematiskt av en myndighet eller om myndigheten offentliggör upptagningarna. Det kan också nämnas att användandet av poliser och andra tjänstemän som uppträder *undercover* inte har ansetts i sig utgöra ett ingrepp i skyddet för privatlivet.

Rätten till respekt för korrespondens har en bred betydelse och omfattar många slag av medelbar kommunikation med andra. Direkt kommunikation omfattas således inte av skyddet för korrespondens men direkt kommunikation kan istället omfattas av rätten till respekt för privatlivet (se ovan). Skriftliga meddelanden i en fysisk eller elektroniskt läsbar handling omfattas av skyddet för korrespondens, t.ex. brev, telefax, e-post och sms. Även muntliga meddelanden omfattas när de förmedlas med hjälp av t.ex. telefon, mobiltelefon, satellittelefon, internettelefoni, särskilda datanät eller radiosändare. Som utgångspunkt krävs dock att det är fråga om kommunikation som avsändaren och mottagaren kan förvänta sig skall förmedlas utan att andra ges möjlighet att ta del av innehållet. Exempelvis radiokommunikation över för allmänheten fria frekvenser omfattas således inte. Rätten till respekt för korrespondens gäller oavsett om det är fråga om korrespondens inom den privata sfären eller som ett led i yrkes- eller näringsverksamhet. Vidare kan ett ingrepp i rätten till respekt för korrespondens föreligga redan om myndigheterna hindrar eller försvårar korrespondens, utan att för den skull ta del av innehållet i ett meddelande eller uppgifter om meddelandet.

Enligt artikel 13 skall var och en, vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Med att ett rättsmedel är effektivt avses att det medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål, oavsett om prövningen leder till framgång för klaganden eller inte. Med andra ord är innebörden att var och en som med eller utan rätta hävdar att hans eller hennes fri- och rättigheter enligt konventionen har kränkts, exempelvis under påstående att olaglig användning av hemlig teleavlyssning har förekommit mot honom eller henne, skall kunna få sitt påstående prövat. Konventionen kräver inte att det tillgängliga rättsmedlet utgörs av domstol. Även

administrativa rättsmedel kan uppfylla konventionskraven. Det är de befogenheter och garantier som rättsmedlet erbjuder som är avgörande för bedömningen av om det är effektivt. Det är inte nödvändigt att ett enda rättsmedel ensamt uppfyller kravet på ett effektivt rättsmedel utan flera rättsmedel i den nationella lagstiftningen kan sammantaget uppfylla kravet.

Frågan om effektivt rättsmedel har särskild betydelse när det gäller underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamheter men också i fråga om den öppna polisens utredningar angående organiserad och allvarlig brottslighet. För att sådan kvalificerad verksamhet skall vara meningsfull kan den sällan bedrivas i öppna former. Den bedrivs därför ofta dolt och med användning av hemliga tvångsmedel och sedan den 1 oktober 2006 kan den även i Sverige bedrivas med användande av kvalificerade skyddsidentiteter. De personer som blir föremål för åtgärder av detta slag har således särskilt små möjligheter att påkalla en rättslig prövning av åtgärderna. Mot den bakgrunden har det i många europeiska länder, dock inte i Sverige, vid sidan av den extraordinarie tillsynen av domstolarna och förvaltningen överlag, i Sverige utförd av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern, inrättats särskilda, ofta parlamentariskt anknutna, organ för en löpande tillsyn av den verksamhet i vilken används hemliga tvångsmedel och andra dolda arbetsmetoder. Sådan tillsyn har till syfte att i brist på allmän insyn säkerställa att myndigheterna bedriver denna verksamhet i enlighet med gällande författningar. Sådana särskilda tillsynsorgan kan även bedriva tillsyn på anmälan av enskilda personer, något som har särskild betydelse för en bedömning av om landet uppfyller kravet på tillgängligt rättsmedel (se vidare avsnitt 3.10).

I fråga om Säkerhetspolisens registrering har Europadomstolen i juni 2006 i målet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* (Appl. no. 62332/00) uttalat att vare sig Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Registernämnden eller Datainspektionen, ens sammantagna, uppfyller kravet på effektiva rättsmedel enligt artikel 13 i konventionen (jfr Hans Danelius, Europadomstolens domar – andra kvartalet 2006, Svensk Juristtidning 2006, s. 709 f.).

Beträffande Justitieombudsmannen och Justitiekanslern anförde domstolen att de, utöver sina möjligheter att väcka åtal, inte kan fatta beslut som är rättsligt bindande för granskade myndigheter och organ. Det var enligt domstolen ur ett konventionsperspektiv inte tillräckligt att deras utlåtanden åtnjuter en stor respekt och praktiskt taget alltid efterföljs av alla offentliga organ.

I fråga om Registernämnden fann domstolen att inte heller den, som har getts den ordinarie uppgiften att tillse att de register Säkerhetspolisen för överensstämmer med lagstiftningen, kan anses utgöra ett effektivt rättsmedel, eftersom den inte är behörig att med bindande verkan ålägga Säkerhetspolisen att förstöra akter eller radera eller rätta information i akter.

Vad gäller Datainspektionen fann domstolen att den visserligen hade vidare befogenheter och även kunde vända sig till förvaltningsdomstol för att få olagligt registrerade uppgifter utplånade. Datainspektionen kunde ändå enligt domstolen inte anses vara ett effektivt rättsmedel eftersom att det inte fanns något som tydde på att inspektionen varit effektiv i praktiken i fråga om Säkerhetspolisens register.

3.3 Hemliga tvångsmedel enligt gällande rätt

Allmänt

I brottsutredningar används vanligen straffprocessuella tvångsmedel som inte är hemliga för att eftersöka utredning om brottet, t.ex. husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beslag. Tvångsmedel används också för att genomföra rättegångar, t.ex. gripande, anhållande och häktning av misstänkta och åtalade personer. Dessa tvångsmedel innebär en befogenhet att med direkt och iakttagbart tvång göra intrång i enskilds rättssfär. Tvångsmedel som dessa präglas alltså av att den som utsätts för dem vanligtvis får kännedom om dem genom själva användandet.

Endast i fråga om husrannsakan och beslag finns vissa möjligheter att använda tvångsmedlen i den berördes utevaro och skjuta upp underrättandet av att åtgärden ägt rum. Har den som en husrannsakan företas mot, eller annan i hushållet eller tillkallat vittne, inte närvarat vid åtgärden skall denne, så snart det kan ske utan men för utredningen, underrättas om åtgärden (se 28 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Om den från vilken ett beslag sker inte är närvarande vid beslaget skall dock underrättelse om detta lämnas utan dröjsmål. Endast i det fallet att en försändelse har tagits i beslag hos posten eller annat beforderingsföretag får underrättelse till mottagaren och avsändaren skjutas upp till dess att den kan lämnas utan men för utredningen (se 27 kap. 11 § rättegångsbalken).

De hemliga tvångsmedlen har en annan karaktär än de ovan nämnda tvångsmedlen. Hemliga tvångsmedel saknar nämligen som sådana inslag av ett direkt verkande och iakttagbart tvång. Dessa tvångsmedel präglas istället av att de utgör ett för den som utsätts för åtgärden dolt ingrepp i de grundlagsskyddade post- och telehemligheterna eller rätten i övrigt till skydd för privatlivet.

De hemliga tvångsmedel som för närvarande har reglerats i lag är postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning.

I det följande redogörs först för lagregleringen av de befintliga straffprocessuella hemliga tvångsmedlen. Därefter redovisas särskilda tillämpningslagar som möjliggör användning av de hemliga tvångsmedlen under delvis särskilda förutsättningar.

Postkontroll

I rättegångsbalken finns bestämmelser om postkontroll. Med postkontroll avses att domstol kan ge tillstånd för viss tid, högst en månad, till att en försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag skall kvarhållas på företaget till dess frågan om beslag har avgjorts (se 27 kap. 9 §). Brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag, får tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren (se 27 kap. 3 §).

Alla slags befordringsföretag omfattas av regleringen om postkontroll. Den gäller således inte bara postbefordringsföretag och telebefordringsföretag (t.ex. i fråga om telegram) utan även exempelvis en försändelse som har avlämnats för befordran med järnväg eller buss.

Postkontroll är att anse som ett hemligt tvångsmedel eftersom de personer som kontrollen berör inte skall underrättas om själva kontrollen. Tvärtom föreskrivs att det i ett förordnande om postkontroll skall tas in en underrättelse till befordringsföretaget att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan.

Tas en försändelse i beslag hos ett befordringsföretag gäller dock att underrättelse skall ges om beslaget. Mottagaren och avsändaren, om denne är känd, skall underrättas om beslaget så snart det kan ske utan men för utredningen (se 27 kap. 11 § rättegångsbalken).

Men görs inget beslag så finns det alltså ingen skyldighet att i efterhand underrätta vare sig mottagare eller avsändare om att postkontroll har förekommit.

Särskilt stränga regler gäller för vem som får ta del av innehållet i en beslagtagna handling av nu aktuellt slag. Endast domstolen, undersökningsledaren eller åklagaren får öppna brev och andra slutna handlingar och undersöka post- eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling. Om någon annan befattningshavare verkställer ett beslag av en enskild handling får denne alltså inte undersöka handlingen utan är skyldig att försegla handlingen. En undersökning av behörig befattningshavare skall sedan ske snarast möjligt. Kan innehållet i en post- eller telegrafförsändelse i sin helhet eller till någon del utan men för utredningen meddelas mottagaren, skall avskrift eller utdrag av handlingen ofördröjligen tillställas honom (se 27 kap. 12 § rättegångsbalken).

Sammanfattningsvis innebär de redovisade bestämmelserna att det redan finns en särskild skyldighet att underrätta berörda personer om vad som i vissa andra länder benämns ”brevöppning”. Endast när inte någon försändelse tas i beslag vid en beslutad postkontroll, och någon ”brevöppning” inte sker finns alltså inte någon särskild underrättelseskyldighet föreskriven (se dock avsnitt 3.7 angående åtalads rätt till insyn i utredningsmaterialet).

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

I 27 kap. rättegångsbalken finns även bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning vid förundersökning i brottmål.

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras eller har befordrats till eller från ett visst telefonnummer, en kod eller annan teleadress avlyssnas eller spelas in i hemlighet genom ett tekniskt hjälpmedel. Med telemeddelande avses inte bara vanliga telefonsamtal utan all slags information som förmedlas, således bl.a. telefax och elektronisk post och olika former av kommunikation som förmedlas med användning av Internet (se 6 kap. 19 § tredje stycket lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation).

Hemlig teleavlyssning får användas endast om domstol har gett tillstånd till det. För domstolens tillstånd krävs att förundersökningen gäller ett brott för vilket det inte är föreskrivet

lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om sådan gärning har belagts med straff, eller ett brott med lägre straffminimum, om det aktuella enskilda brottets straffvärde av domstolen bedöms överstiga fängelse i två år (se 27 kap. 18 § rättegångsbalken).

Hemlig teleavlyssning får inte användas i fråga om telefonsamtal eller andra telemedelanden mellan den misstänkte och hans försvarare. Framkommer det under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande skall avlyssningen avbrytas och upptagningar och uppteckningar som omfattas av förbudet skall omedelbart förstöras.

Vid hemlig teleövervakning avlyssnas eller inspelas inte innehållet i telemedelanden utan vad som inhämtas i hemlighet är endast uppgifter om telemedelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teleadress, bl.a. till och från vilka teleadresser den övervakade teleadressen utbyter telemedelanden samt när och hur lång tid dessa telemedelanden förekom. Som hemlig teleövervakning betecknas även att ett telemeddelande i hemlighet hindras från att nå fram, antingen till den övervakade teleadressen eller till den teleadress till vilken ett telemeddelande skickas från den övervakade teleadressen.

Även hemlig teleövervakning får användas endast efter domstols tillstånd. För domstolens tillstånd krävs dock endast att förundersökningen avser brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än sex månaders fängelse eller brotten dataintrång (4 kap. 9 c § brottsbalken) eller barnpornografibrott som inte är ringa (16 kap. 10 a § brottsbalken) eller narkotikabrott eller narkotikasmuggling (1 § narkotikastrafflagen [1968:64] respektive 6 § första eller tredje stycket lagen [2000:1225] om straff för smuggling) eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

För domstolens tillstånd krävs för både hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning att någon är skäligen misstänkt för brottet och att användningen av tvångsmedlet är av synnerlig vikt för utredningen om brottet. Tillståndstiden får aldrig vara längre än nödvändig och får, såvitt gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad åt gången.

Tillstånd att använda teletvångsmedel skall avse en viss teleadress som under tillståndstiden innehas eller har innehafts av den misstänkte eller som annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte. Tvångsmedlen får dock även avse en annan teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den

misstänkte under tillståndstiden har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

Hemlig kameraövervakning

Tvångsmedlet hemlig kameraövervakning regleras inte i rättegångsbalken utan i den särskilda tidsbegränsade lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Lagen gäller efter den senaste förlängningen av giltighetstiden till utgången av år 2007.

Med hemlig kameraövervakning menas att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning används för personövervakning vid förundersökning i brottmål. Den optiska övervakningen får endast avse en plats där den skäligen misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Har någon skäligen misstänkt för brottet inte kunnat finnas får optisk övervakning ske av den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Även hemlig kameraövervakning får användas endast efter allmän domstols tillstånd. Förutsättningarna är i huvudsak desamma som för hemlig teleavlyssning.

Hemlig kameraövervakning kan för närvarande inte förenas med upptagning av ljud eftersom hemlig rumsavlyssning ännu inte har införts som ett straffprocessuellt tvångsmedel.

En särskild utredare har som nämnts inledningsvis fått i uppdrag att göra en översyn av tvångsmedel enligt 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning (Ju 2006:G).

Lagar om särskild tillämpning av hemliga tvångsmedel

I det följande tas upp tre lagar där det finns bestämmelser som möjliggör användning av de ovan redovisade hemliga tvångsmedlen under vissa särskilda förutsättningar.

I den tidsbegränsade lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål finns det bestämmelser om postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning som gör det möjligt att använda dessa tvångsmedel vid vissa uppräknade brott även om det för dessa brott är föreskrivet lägre straff än vad som krävs i rättegångsbalken. Lagen gäller efter den senaste förlängningen av giltighetstiden till

utgången av år 2007. Den särskilda lagens brottskatalog består dels av vissa allmänfarliga brott som anknyter till straffbestämmelsen om sabotage, dels vissa högmålsbrott, t.ex. uppror och olovlig kårverksamhet, samt dels vissa brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri och terroristbrott. Lagen gäller även vålds- och fridsbrott som innebär förgripelse på Konungen m.fl. Domstols tillstånd krävs även enligt 1952 års lag, men i brådskande fall får åklagaren interimistiskt besluta att tvångsmedlen får användas. Även undersökningsledaren kan fatta interimistiskt beslut om postkontroll. Har åklagaren eller undersökningsledaren fattat ett sådant beslut skall denne genast anmäla det till domstolen som skyndsamt skall pröva ärendet. I propositionen om att hemlig rumsavlyssning skall införas som ett nytt hemligt tvångsmedel görs den bedömningen att 1952 års lag inte skall vara tillämplig på hemlig rumsavlyssning.

Även i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsdomstolarna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns det särskilda bestämmelser som gör det möjligt att fatta interimistiskt beslut om postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning. Lagens bestämmelser är dock direkt tillämpliga endast om riket är i krig. Därutöver kan en eller flera av bestämmelserna göras tillämpliga genom särskild föreskrift av regeringen som dock alltid skall underställas riksdagen. Sådant tillämpningsföreskrift får meddelas endast om riket är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Under sådana extrema förhållanden medger lagen att, om det i en förundersökning i brottmål befaras att inhämtande av domstolens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, så får åtgärden interimistiskt beslutas av åklagaren. Även undersökningsledaren kan fatta interimistiskt beslut om postkontroll. Ett interimistiskt beslut skall alltid genast anmälas hos domstolen. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Domstolen skall snabbt pröva ärendet. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas. I propositionen om hemlig rumsavlyssning föreslås att 1988 års lag skall vara tillämplig på hemlig rumsavlyssning med den innebörden att interimistiska beslut möjliggörs under krig m.m.

Slutligen finns det också i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll särskilda bestämmelser om användning av postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

samt hemlig kameraövervakning. Enligt lagen kan en utlänning utvisas om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet eller om det med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Om ett sådant utvisningsbeslut inte kan verkställas, får den myndighet som beslutat om utvisningen – Migrationsverket, allmän domstol eller regeringen – besluta att tvångsmedel får tillämpas i fråga om utlänningen. Användning av de hemliga tvångsmedlen kräver dock alltid domstols tillstånd. Tillstånd får lämnas för att utröna om en utlänning eller en organisation eller grupp, som utlänningen tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder terroristbrott. För tillstånd krävs synnerliga skäl. I propositionen om hemlig rumsavlyssning görs den bedömningen att sådan avlyssning inte skall vara möjlig med stöd av 1991 års lag.

Som närmare redovisas i avsnitt 3.4 har regeringen föreslagit att det i en ny särskild lag skall möjliggöras att använda postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Som tidigare nämnts har en särskild utredare fått i uppdrag att göra en översyn av tvångsmedel enligt 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning (Ju 2006:G).

Verkställighet av beslut om hemliga tvångsmedel

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utförs av Säkerhetspolisen, också i vad avser den öppna polisens förundersökningar. Även när Tullverket bedriver en förundersökning där hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning används, är Säkerhetspolisen behjälplig vid verkställandet. Det är dock den myndighet som bedriver förundersökningen som granskar genomförda upptagningar, numera oftast med hjälp av datorteknik för bearbetning, analys och sammanställning. Upptagningar och uppteckningar lagras digitalt och förstörs tillsammans med annat bearbetat material när förundersökningen är avslutad (se Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om systemet för hemlig teleavlyssning m.m. [RPSFS 1999:9, FAP 171-1] och Tullverkets föreskrifter om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning inom Tullverket [TFS 2005:35]).

Hemlig kameraövervakning verkställs numera praktiskt taget alltid med hjälp av digital teknik. Bilderna kan på så sätt samlas in och lagras samt bearbetas, analyseras och sammanställs automatiserat med hjälp av datorteknik.

Beträffande propositionen om hemlig rumsavlyssning kan här nämnas att den innebär att ett beslut att tillåta hemlig rumsavlyssning skall kunna förenas med ett särskilt tillstånd för den verkställande myndigheten att bereda sig tillträde till den plats eller det utrymme som skall avlyssnas för att där installera den nödvändiga tekniska utrustningen (prop. 2005/06:178 s. 77 f.)

Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel

Mot bakgrund av bl.a. Europadomstolens praxis beträffande Europakonventionens artikel 8 infördes år 2005 i rättegångsbalken bestämmelser om de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för brottsutredande och brottsförebyggande ändamål (prop. 2004/05:143, bet. 2004/05:Ju28, rskr. 2004/05:274, SFS 2005:504). Uppgifter som har framkommit vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får i viss mån användas för att utreda även andra brott än det brott som legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning. Om det när uppgifterna framkommer redan pågår en förundersökning om det andra brottet får uppgifterna således användas där som grund för husrannsakan eller annan åtgärd. Pågår inte någon förundersökning om det andra brottet får som huvudregel en sådan undersökning inledas under förutsättning att det för brottet är förskrivet fängelse i minst ett år och att det kan antas att brottet inte föranleder endast böter eller det finns särskilda skäl att inleda en förundersökning. Framkomna uppgifter om förestående brott får utan begränsning till brottets allvar användas för att förhindra brottet (se 27 kap. 23 a §).

Motsvarande bestämmelser om överskottsinformation infördes samtidigt i 1995 års lag om hemlig kameraövervakning (prop. 2004/05:143, bet. 2004/05:JuU28, rskr. 2004/05:274, SFS 2005:505) och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (prop. 2004/05:143, bet. 2004/05:JuU28, bet. 2004/05:274, SFS 2005:506).

Regeringens förslag om hemlig rumsavlyssning innebär att framkomna uppgifter om ett annat brott än det som har föranlett tvångsmedelsanvändningen skall få användas för att utreda det

brottet, endast om det brottet kan föranleda hemlig rumsavlyssning. Framkomna uppgifter om förestående brott får utan begränsning till brottets allvar användas för att förhindra brottet (prop. 2005/06:178 s. 83 ff.).

Tvångsmedelsanvändning med stöd av den av regeringen föreslagna lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott syftar inte till att få information om redan begångna brott. Vid sådan tvångsmedelsanvändning framkomna uppgifter om begångna brott skall därför enligt förslaget få användas för att utreda brott, endast om det är fråga om sådana brott som anges i den föreslagna lagen. Överskottsinformation som är av betydelse för att förhindra brott skall dock alltid få användas för att förhindra brott (prop. 2005/06:177 s. 68 ff.).

Internationell rättslig hjälp med hemliga tvångsmedel

I lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål regleras åklagares och domstolars internationella samarbete i brottsutredningar och brottmålsrättegångar. En framställning från ett annat land om rättslig hjälp skall i princip behandlas som om den avsåg en svensk utredning eller rättegång. De personer som berörs av en åtgärd skall inte komma i en vare sig bättre eller sämre situation. I fråga om förfarandet skall normalt samma regler tillämpas vid en utländsk framställning som vid en motsvarande åtgärd i ett svenskt förfarande.

Internationell rättslig hjälp kan lämnas med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Förutsättningarna följer då bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Verkställigheten får ske genom omedelbar överföring av telemeddelanden eller uppgifter om telemeddelanden om det kan ske under betryggande former och överföringen sker i förhållande till stat som är medlem i Europeiska unionen eller till Island eller Norge. Om omedelbar överföring sker får upptagning eller uppteckning inte göras i Sverige.

Internationell rättslig hjälp kan även lämnas begränsat till ett tekniskt bistånd med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Även i detta fall är möjligheten begränsad till stat som är medlem i Europeiska unionen eller till Island eller Norge. Eftersom sådant bistånd inte motsvaras av något svenskt tvångsmedel har förutsättningarna för biståndet i sin helhet reglerats i den särskilda lagen. I allt väsentligt motsvarar dessa

regler de som gäller vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning med undantag för att telemedelanden inte tas upp eller bevaras av svensk myndighet eftersom tvångsmedlet verkställs av den ansökande staten.

Vidare kan internationell rättslig hjälp på ansökan av nyss nämnda stater avse tillstånd till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, vilket innebär att en annan stat får tillstånd att, utan svenskt tekniskt bistånd enligt ovan, verkställa i den staten meddelade beslut om hemliga teletvångsmedel i Sverige utan hjälp av någon svensk myndighet. Sådant tillstånd kan bli aktuellt i fråga om mobiltelefoni eller satellittelefoni. Även beträffande gränsöverskridande avlyssning och övervakning gäller att något motsvarande tvångsmedel inte förekommer i en svensk förundersökning varför förutsättningarna för rättslig hjälp har i sin helhet reglerats i den särskilda lagen. De förutsättningar som gäller enligt 27 kap. 18–22 §§ rättegångsbalken skall tillämpas vid tillståndsprövningen och rätten skall tillämpa motsvarande förfarande som anges i 27 kap. 26 och 28–30 §§ samma balk.

Även hemlig kameraövervakning kan utgöra åtgärd för internationell rättslig hjälp.

Regeringens förslag om hemlig rumsavlyssning innebär att internationell rättslig hjälp skall kunna omfatta även sådan avlyssning.

3.4 Lagförslag om en vidare användning av hemliga tvångsmedel

Regeringens förslag om hemlig rumsavlyssning som ett nytt tvångsmedel

I propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178) har regeringen föreslagit att hemlig rumsavlyssning skall införas som ett nytt hemligt tvångsmedel genom en särskild, tidsbegränsad lag. Regeringen föreslog att lagen skulle träda i kraft den 1 juli 2006 och gälla till och med den 30 juni 2009. Den 31 maj 2006 beslöt dock riksdagen att, med tillämpning av bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, hänvisa regeringens lagförslag till Justitieutskottet för att där vila i minst tolv månader från den 29 maj 2006 då förslagen hade anmälts i kammaren. (bet. 2005/06:JuU26, rskr. 2005/06:320).

Med hemlig rumsavlyssning avses enligt förslaget 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 tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud.

Enligt förslaget skall hemlig rumsavlyssning 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 avseende vissa andra allvarliga brott, såsom grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, om det kan antas att det aktuella brottets straffvärde överstiger fyra års fängelse. Det kan understrykas att det minimistraff som krävs för att hemlig rumsavlyssning skall få användas, fyra års fängelse, är dubbelt så högt som det minimistraff om två års fängelse som krävs för hemlig teleavlyssning.

Hemlig rumsavlyssning skall enligt förslaget endast få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. För tillstånd att avlyssna andra bostäder än den misstänktes egen bostad krävs att det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

I förslaget uppställs ett absolut förbud mot hemlig rumsavlyssning av vissa platser där det typiskt sett förekommer integritetskänslig information. Det gäller advokatkontor, mottagning för läkare, tandläkare, barnmorska, sjuksköterska, psykolog, psykoterapeut eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) samt platser som används för bikt eller enskild själavård.

Det föreslås vidare att det som huvudregel inte skall vara tillåtet att avlyssna massmedieredaktioner. En sådan plats skall kunna bli föremål för rumsavlyssning endast om det finns synnerlig anledning att anta att platsen som sådan används för brott som kan ligga till grund för hemlig rumsavlyssning. Det kan förtjäna att understrykas att förslaget inte innehåller eller innebär några inskränkningar i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens överordnade skydd för tryck- och yttrandefriheten.

Utöver förbudet mot att avlyssna vissa platser innehåller förslaget ett förbud mot att avlyssna samtal eller annat tal som typiskt sett innefattar information som är särskilt integritetskänslig. Det handlar om samtal eller annat tal där någon som yttrar

sig på grund av bestämmelser i rättegångsbalken inte skulle kunna höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt förekommit (se 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken). Som exempel kan nämnas att samtal mellan försvarare och en brottsmisstänkt, samtal vid bikt och enskild själavård och samtal, där enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen någon som talar inte får avslöja sin källa, inte skall få avlyssnas. Som framgår av redovisningen i avsnitt 3.3 om hemlig teleavlyssning gäller för det tvångsmedlet ett motsvarande förbud bara i fråga om samtal mellan den misstänkte och hans försvarare.

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. Tillstånd får endast ges för en månad åt gången.

Förslaget innehåller rättssäkerhetsgarantier i form av förhandskontroll. Allmän domstol skall alltid lämna tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Offentliga ombud skall alltid delta i tillståndsärendena vid domstol. Den möjlighet som beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning finns att i brådskande fall hålla sammanträde och fatta beslut utan att ett offentligt ombud närvarat eller annars fått tillfälle att yttra sig skall alltså inte finnas beträffande hemlig rumsavlyssning.

Förslaget innebär att internationell rättslig hjälp skall kunna omfatta hemlig rumsavlyssning.

Regeringens förslag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

I propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177) har regeringen föreslagit att de brottsbekämpande myndigheterna genom en särskild lag ges möjlighet att använda de straffprocessuella tvångsmedlen postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning för att förhindra särskilt allvarliga brott. Lagen föreslås inte göras tillämplig på det nya tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning som regeringen har föreslagit skall införas (se ovan).

Den 31 maj 2006 beslöt riksdagen att, med tillämpning av bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, hänvisa regeringens lagförslag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott till Justitieutskottet för att där vila i minst

tolv månader från den 29 maj 2006 då förslagen hade anmälts i kammaren (bet. 2005/06:JuU30, rskr 2005/06:321).

Enligt förslaget skall tvångsmedelsanvändning få ske, 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. De gärningar som särskilt anges är allvarliga högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott, dvs. den allvarligare brottslighet som Säkerhetspolisen skall bekämpa.

Vidare anges mord, dråp, grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande, dvs. brott som den öppna polisen normalt skall bekämpa. De aktuella tvångsmedlen skall få användas för att förhindra även dessa brott, om avsikten med brottet är att förmå offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Förslaget innehåller rättssäkerhetsgarantier i form av förhandskontroll. Domstol skall alltid lämna tillstånd till användningen av tvångsmedlen. Offentliga ombud skall delta i tillståndsärendena vid domstol enligt de regler som gäller för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning i en förundersökning. Således skall offentliga ombud delta även i fråga om tillstånd till postkontroll och hemlig teleövervakning, vilket inte är fallet vid en förundersökning.

3.5 Systemet med offentliga ombud

År 2004 infördes det gällande systemet med offentliga ombud i samtliga ärenden om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, dvs. såväl ärenden enligt rättegångsbalken som ärenden enligt 1952 års tvångsmedelslag och 1991 års lag om särskild utlänningskontroll (prop. 2002/03:74, bet 2003/04:JuU2, SFS 2003:1146). Samma år genomfördes ändringar i säkerhets-skyddslagen (1996:627) för att möjliggöra registerkontroll för säkerhetsprövning av offentliga ombud (prop. 2003/04:77, bet. 2003/04:JuU25, rskr. 2003/04:205, SFS 2004:403).

Skälet för införandet var bl.a. att stärka enskildas rättsskydd genom att bevaka deras integritetsintressen i ärenden om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. I fråga om ärenden om hemlig teleövervakning anförde regeringen att behovet av offentliga ombud är mindre. Mot bakgrund av att

möjligheten att inhämta teleövervakningsuppgifter direkt från teleoperatör, dvs. utan domstolsprövning, var under översyn ansågs att ett slutligt ställningstagande i frågan om medverkan av offentligt ombud i ärenden om hemlig teleövervakning borde anstå till dess att översynen var slutförd (prop. 2002/03:74 s. 24).

Det offentliga ombudet företräder inte någon särskild misstänkt eller någon annan särskild person som åtgärden kan komma att angå, utan denne företräder enskildas intressen i allmänhet. Ombudet skall verka för att omständigheterna i ärendet blir så allsidigt belysta som möjligt och bevaka att domstolens beslut blir förenligt med lag och att ett tillstånd att använda de aktuella tvångsmedlen utformas på ett sådant sätt att enskildas integritet inte i onödan kränks. Det offentliga ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet och att yttra sig i ärendet. Ombudet får överklaga ett domstolsbeslut om tillstånd att använda tvångsmedlen. Möjligheten att överklaga är inte begränsad till frågan om huruvida ett tillstånd bort ges eller inte utan kan avse att de särskilda föreskrifter som domstolen har meddelat inte är tillräckliga som förutsättningar för tillståndet.

Är ett ärende så brådskande att ett dröjsmål skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får ett sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud deltagit. Kan ombudet yttra sig på lämpligt sätt utan att inställa sig skall dock sådana möjligheter användas. Fattas beslut om tvångsmedelsanvändning utan att ett offentligt ombud deltagit skall ett sådant ombud underrättas om beslutet och få tillfälle att ta del av ärendet. Ombudet kan därigenom överklaga beslutet. Uppmärksammar ombudet missförhållanden har det ansetts vara en naturlig följd av uppdraget att han eller hon anmäler dessa för Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern.

Som nämnts i avsnitt 3.4 innebär regeringens förslag att hemlig rumsavlyssning skall införas som ett nytt hemligt tvångsmedel, att offentligt ombud alltid skall delta i tillståndsärendena och att någon undantagsregel för brådskande fall inte skall vara tillämplig på hemlig rumsavlyssning. Ett offentligt ombuds deltagande kommer med andra ord att vara en nödvändig förutsättning för att domstolen skall kunna fatta ett beslut om hemlig rumsavlyssning.

Även regeringens förslag om att möjliggöra åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott innebär, som nämnts i avsnitt 3.4, att offentligt ombud alltid skall delta i tillståndsärendena. Detta gäller även till den del ett sådant tillståndsärende avser postkontroll och hemlig teleövervakning.

Regeringen förordnar för tre år i sänder personer som kan tjänstgöra som offentliga ombud. Under treårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden. Ett offentligt ombud skall vara svensk medborgare och skall vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Ett offentligt ombud får inte vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Regeringen skall inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Ett offentligt ombud får även om regeringens förordnande har upphört slutföra sina pågående uppdrag.

Det är domstolen som utser ett av de förordnade ombuden att uppträda i det enskilda tillståndsärendet. Inget hindrar att ett och samma offentliga ombud anlitas i flera tillståndsärenden som har samband med varandra.

Ersättning till ett offentligt ombud utgår av allmänna medel enligt de bestämmelser som gäller för en offentlig försvarare.

Den första treårsperioden inleddes den 1 oktober 2004 och gäller till och med den 30 september 2007.

Företeelsen med offentliga ombud är internationellt vanligt förekommande. Som framgår av avsnitt 3.10 förordnas i Danmark, Finland och Norge särskilda advokater att bevaka enskilds rätt i ärenden om tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel.

3.6 Nuvarande regler om särskild underrättelse om tvångsmedelsanvändning

Rättegångsbalkens utgångspunkt är att den som utsätts för ett straffprocessuellt tvångsmedel skall underrättas om detta. Till en början har den som åtalas i ett brottmål rätt att ta del av inte bara förundersökningsprotokollet utan allt utredningsmaterial, även sådant material som inte åberopas av åklagaren som bevisning eller tagits in i förundersökningsprotokollet. Utöver denna rätt till s.k. partsinsyn för åtalade (se nästa avsnitt) finns det i rättegångsbalken särskilda bestämmelser om skyldighet att underrätta inte bara misstänkta för brott utan alla slags personer som har utsatts för vissa tvångsmedel. Bestämmelserna möjliggör dock att en sådan särskild underrättelse skjuts upp om den skulle skada utredningen.

Den person hos vilken en husrannsakan företas skall underrättas om denna. Har varken denne person eller någon annan i dennes hushåll eller ett tillkallat vittne närvarat vid verkställigheten,

behöver dock underrättelse lämnas först när det kan ske utan men för utredningen (se 28 kap. 7 § rättegångsbalken). Om det vid en husrannsakan – eller på något annat sätt – påträffas ett föremål som tas i beslag gäller dock att den från vilket beslaget sker skall underrättas om detta utan dröjsmål. Endast när beslag görs av en försändelse hos ett beforderingsföretag, t.ex. till följd av postkontroll, kan underrättelse om åtgärden skjutas upp och får lämnas först när det kan ske utan men för utredningen (se 27 kap. 11 § rättegångsbalken).

Också beträffande de hemliga tvångsmedlen finns rätten till partsinsyn. Vid sidan härav finns dock inte någon särskild underrättelseskyldighet av det slag som gäller för husrannsakan och beslag. Inte heller för postkontroll som sådan finns någon särskild underrättelseskyldighet. Skulle en postkontroll leda fram till att det görs ett beslag av en försändelse så skall dock, som nyss nämnts, en underrättelse lämnas om beslaget så snart det kan ske utan men för utredningen.

I propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178) har regeringen uttalat att varken Europakonventionen eller praxis från Europadomstolen ställer upp något generellt krav på att den enskilde skall underrättas om hemlig tvångsmedelsanvändning i efterhand, utan 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 ger tillgång till ett effektivt rättsmedel i enlighet med konventionens artikel 13. Det bedömdes i propositionen att den nuvarande svenska ordningen med bl.a. domstolsprövning och offentligt ombud som tillvaratar enskildas integritetsintressen får anses tillgodose de krav som Europakonventionen ställer. Regeringen ansåg dock att det trots denna bedömning fanns goda skäl att nu införa en underrättelseskyldighet vid bl.a. användning av hemlig rumsavlyssning och förklarade att den avsåg att tillsätta en utredning med uppgift att bl.a. lämna förslag till lagstiftning om underrättelseskyldighet vid användning av hemliga tvångsmedel.

3.7 Åtalads rätt till insyn i utredningsmaterialet

När det gäller frågan om att införa en underrättelseskyldighet vid användning av hemliga tvångsmedel skall det alltså beaktas att den åtalades rätt till partsinsyn i en svensk brottsutredning är mycket vid och innebär en rätt till insyn även i fråga om att hemliga

tvångsmedel har använts i brottsutredningen. I andra länder har motsvarande insyn begränsats för att rättegångar inte skall kunna användas för att kartlägga polisens arbetsmetoder, källor m.m. och för att skydda vittnen och andra bevispersoner. Sådana begränsningar är vanligen förenade med rätts säkerhetsgarantier, bl.a. så att begränsningarna inte används utöver vad som avsetts och så att försvarets svårigheter uppvägs.

I svensk rätt uppställs dock alltså för närvarande inte några begränsningar i rättegångsbalken m.m. i den rätt till partsinsyn som åtalade har. När en svensk förundersökning har kommit så långt att någon person skäligen kan misstänkas för brottet skall denne underrättas om brottsmisstanken då han hörs. Den misstänkte personen och hans försvarare har därefter rätt att fortlöpande ta del av vad som förekommit vid undersökningen, i detta skede dock endast i den mån det kan ske utan men för utredningen. Innan åtal därefter beslutas skall den misstänkte och hans försvarare med en s.k. slutdelgivning underrättas om förundersökningsmaterialet. Detta sker normalt på så sätt att ett preliminärt förundersökningsprotokoll görs tillgängligt för den misstänkte och hans försvarare, t.ex. genom att de får en kopia av det preliminära protokollet eller tillfälle att ta del av detta i åklagarens lokaler (se 23 kap. 18 § rättegångsbalken). Rätten till insyn är emellertid nu inte begränsad till vad som tagits in i förundersökningsprotokollet. Vid slutdelgivningen har den misstänkte nämligen rätt att ta del av hela utredningsmaterialet.

Sekretess innebär inte någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få ta del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande av ett mål eller ärende (jfr 14 kap. 5 § sekretesslagen). En åtalads rätt till sådan partsinsyn är inte begränsad till vad åklagaren har åberopat som bevisning och även om sekretess gäller mot andra så kan den alltså inte åberopas mot den åtalade. Inte heller får några förbehåll uppställas för den misstänktes eller hans försvarares förfoganderätt över förundersökningsprotokollet och innehållet i detta eller andra handlingar han har rätt att ta del av enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken (jfr 14 kap. 10 § sekretesslagen).

Rätten för åtalade att ta del av hela utredningsmaterialet innebär således att det inte är möjligt att från en åtalad undanhålla sådant som finns i utredningen även om undersökningsledaren anser att det av olika skäl inte skall ingå i förundersökningsprotokollet. Därtill föreskrivs i förundersökningskungörelsen (1947:948) att alla omständigheter av betydelse skall antecknas i förundersök-

ningsprotokollet. Särskilt anges att beslut om användning av tvångsmedel skall antecknas i protokollet (se 20 §). Några regler som medger att så inte sker för att polisens arbetsmetoder, informatörer och andra källor m.m. inte skall röjas finns alltså, som redan nämnts, för närvarande inte.

Visserligen får åklagaren ur förundersökningsprotokollet utmönstra uppgifter som enligt åklagarens bedömning är betydelselösa för utredningen. Åklagaren måste dock till en början iaktta objektivitet och får inte utmönstra uppgifter som ur försvarets synvinkel kan vara betydelsefulla. T.ex. är den omständigheten att användning av ett hemligt tvångsmedel inte gett något resultat inte utan vidare betydelselös för försvaret. Därutöver har, som nämnts, den misstänkte i och med slutdelgivningen rätt att ta del av allt utredningsmaterial och det oavsett var det finns och vad det innehåller.

Offentlighets- och sekretesskommittén ansåg i sitt delbetänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99) att frågan om rättegångsbalkens rätt till partsinsyn bör utredas. Kommittén anförde att det inte alltid är så tydligt vad rättegångsbalken säger om partsinsyn i olika frågor och att det inte sällan råder oenighet om hur långt en parts rätt till insyn verkligen sträcker sig. En särskilt viktig fråga i det sammanhanget är enligt kommittén hur rätten till partsinsyn förhåller sig till s.k. skyddade personuppgifter. Kommittén ansåg att det fanns skäl att undersöka vilken rätt till insyn som rättegångsbalken avses ge i olika fall, men att en sådan undersökning låg utanför kommitténs uppdrag. Först när det klargjorts vilken reell insynsrätt som föreligger enligt rättegångsbalken och först när eventuella begränsningar gjorts i rättegångsbalkens regler till skydd för utsatta målsäganden, vittnen m.fl., borde enligt kommittén en ändring i 14 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen övervägas.

Som nämnts i avsnitt 3.2 har Europadomstolen funnit att inskränkningar i insynsrätten kan vara godtagbara. Domstolen har dock framhållit att det aldrig kan komma i fråga att åklagaren – och därmed naturligtvis inte heller polisen – får avgöra om försvaret i ett visst fall skall beredas insyn eller inte. En sådan prövning måste i förekommande fall göras av den domstol som har att pröva brottmålet i sak.

Justitieombudsmannen har i ett beslut den 7 juli 2006 i det i den allmänna debatten uppmärksammade s.k. fallet Ulf (dnr 2181-2005) anslutit sig till tidigare framställda önskemål om att det komplex av frågor som rör parts rätt till insyn i ett brottmåls-

förfarande bör bli föremål för mera ingående överväganden och har därför överlämnat en kopia av sitt beslut till Justitiedepartementet (dnr Ju2006/6187). Även Justitiekanslern har i ett beslut den 21 september 2006 (dnr 3704-04-21) uttalat att det är angeläget att ett sådant undersökningsarbete kommer till stånd snarast.

3.8 Lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter

Den 1 oktober 2006 trädde den nya lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter i kraft (prop. 2005/06:149, bet. 2005/06:JuU31, rskr. 2005/06:298). Lagen innebär att poliser, vid Säkerhetspolisen även andra tjänstemän, kan tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet som består av andra personuppgifter än de verkliga, när det behövs för att inte röja åtgärder inom verksamheten och det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta någon som berörs av den för allvarlig fara. En kvalificerad skyddsidentitet kan tas in i körkort, pass eller andra identitetshandlingar som statliga myndigheter utfärdar. I vissa fall kan en kvalificerad skyddsidentitet även registreras i folkbokföringen.

Tilldelning och användning av kvalificerad skyddsidentitet utgör i sig inget tvångsmedel eller något annat integritetsintrång. En kvalificerad skyddsidentitet innebär dock operativa möjligheter av ett slag som inte hade stått till buds utan användning av skyddsidentitet. En kvalificerad skyddsidentitet skulle också kunna missbrukas. Skapandet och användandet av kvalificerade skyddsidentiteter har därför kringgärdats med garantier för en korrekt och kontrollerbar hantering.

En sådan garanti är att ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet inte skall fattas av de operativa myndigheterna själva. En ny avdelning inom Registernämnden har getts uppgiften att på ansökan av anställningsmyndigheten pröva ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter för tjänstemän inom Säkerhetspolisen och den öppna polisen.

Därtill är, som framgår av nästföljande avsnitt, avsikten att även den verksamhet inom Säkerhetspolisen och den öppna polisen som bedrivs med användning av kvalificerade skyddsidentiteter skall omfattas av den förstärkta granskning som skall ske av de verksamheter där det förekommer användning av hemliga tvångsmedel.

3.9 Frågan om en förstärkt kontroll av användandet av hemliga tvångsmedel m.m.

Ytterst utövar riksdagen parlamentarisk kontroll över all regeringens och de statliga myndigheternas verksamhet. Den parlamentariska kontrollen sker bl.a. på grundval av skrivelser av olika slag från regeringen men även från riksdagens egna tillsynsorgan, t.ex. Justitieombudsmannen och Riksrevisionen.

De verksamheter där hemliga tvångsmedel m.m. används är av naturliga skäl omgärdade av särskilt sträng sekretess. Den mycket begränsade insyn som detta innebär har i åtskilliga västvärldsländer motiverat inrättandet av särskilda kontrollorgan och särskilda krav på redovisning av verksamheten (se vidare avsnitt 3.10). Det har med andra ord skapats former för särskild tillsyn av dessa verksamheter. Genom denna särskilda tillsyn möjliggörs bl.a. en effektiv parlamentarisk kontroll av verksamheterna. Särskilda tillsynsorgan av detta slag har dock ofta inte inrättats med det enda syftet att stärka möjligheterna till parlamentarisk och annan statsmakternas kontroll. En särskild tillsyn av de hemliga verksamheterna i fråga bidrar även till att upprätthålla allmänhetens förtroende för verksamheterna. Särskilda tillsynsorgan av detta slag har också getts till uppgift att utöva tillsyn på anmälan av enskilda. Dessa kan t.ex. i klagomål anmäla att de anser sig vara utsatta för felaktig tvångsmedelsanvändning.

Den svenska riksdagen utövar för närvarande sin parlamentariska kontroll över tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål på grundval av årliga offentliga skrivelser från regeringen. Regeringen får sina uppgifter om tillämpningarna från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen. I den årliga skrivelsen redovisas dock inte Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken eller 1995 års lag om hemlig kameraövervakning. Även i fråga om tillämpningen av 1991 års lag om särskild utlänningskontroll utövas den parlamentariska kontrollen på grundval av årliga skrivelser från regeringen. Dock sker ingen redovisning av användning av hemliga tvångsmedel i sådana brottmål som omfattas av 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

I de fall uppgifter inte redovisas i de nämnda årliga skrivelserna är det inget som i formell mening hindrar att Justitieutskottet självt inhämtar den information som anses behövlig. Något särskilt tillsynsorgan av det slag som inrättats i andra länder har emellertid

inte inrättats i Sverige. Registernämnden har dock getts i uppgift att utöva viss tillsyn över att Säkerhetspolisens registerhantering sker i överensstämmelse med gällande författning (se 1 § tredje stycket förordningen [2006:1076] med instruktion för Registernämnden).

Buggningsutredningen berörde den parlamentariska kontrollen. Utredningen pekade på att Justitieutskottet har möjlighet att hämta in den information som anses behövlig och således kan kontrollera och granska användningen av tvångsmedelslagstiftningen. Vidare menare utredningen att behovet av insyn i tillämpningen tillgodoses också genom den granskning som kan ske av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Därefter anförde utredningen att ett tänkbart sätt att ytterligare kontrollera tillämpningen är att inrätta en särskild nämnd med uppgift att följa tvångsmedelsanvändningen. Som exempel på en nämnd av motsvarande slag nämnde utredningen Registernämnden, som har till uppgift bl.a. att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetskyddslagen (1996:627) pröva frågor om utlämnande av uppgifter i polisregister och att följa Säkerhetspolisens registrering av uppgifter i sådana register. Enligt utredningens mening framstod det emellertid – med hänsyn taget till att utredningen hade föreslagit att domstol skall besluta om tillstånd att använda tvångsmedlen och att offentligt ombud skall delta i tillståndsärenden samt den redan befintliga parlamentariska kontrollen – som tveksamt om en nämnd av detta slag ytterligare skulle kunna stärka kontrollen (SOU 1998:46 s. 457 f.).

Det kan anmärkas att Buggningsutredningen i denna del inte redovisade någon närmare diskussion till ledning för sin slutsats, bl.a. tog utredningen inte upp frågan om varför en särskild och löpande kontroll av den faktiska användningen av hemliga tvångsmedel befunnits vara av stort värde i andra länder, bl.a. Norge och Tyskland, men också av Europadomstolen i dess praxis med avseende på bl.a. frågan om konventionsstaterna tillhandahåller effektiva nationella rättsmedel.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 3.10 framhålls det i Tyskland med särskild tydlighet att de vanliga formerna för parlamentarisk kontroll inte är adekvata för en kontroll av de hemliga tjänsternas verksamhet, eftersom det inte kan redogöras för denna verksamhet inför offentligheten. Varken sammanträden i riksdagen eller de berörda utskotten är organiserade och användbara för en löpande och fullständig kontroll av verksamheten. En helhetsbild försvåras vidare av att den aktuella

verksamheten berör flera utskott men också av det skälet att den tyska utrikesunderrättelsetjänsten svarar direkt under Förbundskanslern. För att kunna utöva en verklig kontroll har det därför inrättats särskilda organ för uppgiften. Därtill har det setts som en vinst att sådana organ, förlagda vid sidan av den vanliga riksdagsorganisationen, kan ges särskilda tillsynsuppgifter som kan kompensera för det förhållandet att möjligheterna för enskild att i efterhand få användning av hemliga tvångsmedel m.m. prövad i domstol är mycket små.

Som nämnts i avsnitt 3.2 har Europadomstolen i juni 2006 i målet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, i fråga om Säkerhetspolisens registrering, uttalat att vare sig den svenska Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Registernämnden eller Datainspektionen, ens sammantagna, kan anses utgöra effektiva rättsmedel enligt artikel 13 i konventionen.

Som nämnts i inledningen hade, under beredningen av de av regeringen framlagda propositionerna om hemlig rumsavlyssning och användning av tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, en sakkunnig person i uppdrag av Justitiedepartementet att utreda hur den parlamentariska kontrollen över tillämpningen av hemlig teleavlyssning och andra hemliga tvångsmedel och särskilda arbetsmetoder skulle kunna förstärkas. Den sakkunnige överlämnade i november 2005 promemorian *Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll* (Ds 2005:53). I promemorian föreslog den sakkunnige att det under regeringen skall inrättas en särskild nämnd med parlamentariska inslag och med uppgift att granska att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel m.m. sker i enlighet med gällande författningar. Promemorian har remissbehandlats. Regeringen har i propositionerna *Kvalificerad skyddsidentitet* (prop. 2005/06:149), *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott* (prop. 2005/06:177) och *Hemlig rumsavlyssning* (prop. 2005/06:178) förklarat att regeringens avsikt är att införa en förstärkt granskning av användningen av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter. Därvid har regeringen uppgett att den inom kort skall lägga fram sin uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas.

På ett av Justitiedepartementet i oktober 2006 anordnat symposium om brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet (se avsnitt 2) deltog företrädare för bl.a. universiteten, rättsväsendet och Sveriges advokatsamfund. Det fanns en allmän uppslutning kring tanken att i Sverige införa en efterhandskontroll av

användningen av hemliga tvångsmedel i form av ett kontrollorgan med bl.a. ledamöter som nominerats av de politiska partierna i riksdagen. Det framhölls bl.a. att ett sådant kontrollorgan är nödvändigt som ett komplement till ett system med underrättelser till enskilda om att de utsatts för användning av hemliga tvångsmedel, inte minst med hänsyn till nödvändigheten att förse sådan underrättelseskyldighet med vissa undantag.

3.10 Internationell utblick

Vid en redovisning av andra länders rättssäkerhetsgarantier i samband med användning av hemliga tvångsmedel skall beaktas att det bland västvärldsländerna finns flera, samtidigt verkande, rättssäkerhetsmekanismer. Vidare måste beaktas att åtskilliga länder har inrättat civila säkerhets- och underrättelsetjänster, som varken är polisiära eller militära organ, och att sådana tjänsters användning av hemliga tvångsmedel regleras av andra lagar än ländernas straffprocessrättsliga lagar.

I fråga om kontroll i förhand krävs normalt i vår del av världen att domstol eller annat judiciellt präglat organ har beslutat om tillstånd för att hemliga tvångsmedel skall få användas. Det är i fråga om straffprocessuella tvångsmedel också vanligt att en särskild försvarare, som tillvaratar den misstänktes rätt, eller ett offentligt ombud, som tillvaratar enskildas intressen i allmänhet, skall utses i ett tillståndsärende.

Vad gäller kontroll i efterhand finns i många länder, däribland samtliga nordiska länder utom Sverige, en grundläggande skyldighet att underrätta enskild även i det fall ett hemligt tvångsmedel har använts mot denne. Det finns dock i dessa länder också genomgående bestämmelser som gör det möjligt att skjuta upp eller underlåta en underrättelse om den skulle skada den fortsatta brottsbekämpande verksamheten och allt fler sådana undantag har tillförts under senare år. I flera länder, dock inte i Sverige, finns det särskilda tillsynsorgan med uppgift att löpande granska de verksamheter där bl.a. hemliga tvångsmedel används. Sådan tillsyn bedrivs inte bara på eget initiativ i form av inspektioner e.d. utan även på anmälan av enskilda. Exempelvis kan enskilda framställa klagomål under påstående att myndigheterna inte har tillämpat gällande författningar om hemliga tvångsmedel på ett riktigt sätt.

Vilken tyngd som ett visst land har lagt vid var och en av dessa rättssäkerhetsmekanismer skiftar. Det är dock som nämnts i avsnitt 3.2 inte var och en av mekanismerna utan deras sammanlagda betydelse som är avgörande bl.a. vid bedömning av om ett land uppfyller kravet på tillgång till effektiva rättsmedel i Europakonventionens artikel 13.

Vid en jämförelse mellan olika länder skall som nämnts även beaktas att länderna har organiserat sina myndigheter och deras verksamhetsområden på olika sätt. Vid sidan av den öppna polisen kan det i likhet med Sverige finnas en särskilt inrättad säkerhetspolis. I andra länder har säkerhets- och underrättelseverksamheten helt eller delvis anförtrotts icke polisiära myndigheter. Sådana säkerhets- och underrättelsemyndigheter använder hemliga tvångsmedel, men inte med stöd av straffprocessuella bestämmelser utan annat slag av reglering. Tillstånd ges då ofta inte av domstol utan av särskilda judiciellt präglade tillståndsorgan eller av den ansvarige ministern.

Det kan alltså redan här konstateras att särskilda underrättelseinstitut för hemliga tvångsmedel finns i alla nordiska länder utom Sverige och i många övriga europeiska länder. Mot den bakgrunden finns det anledning att överväga om ett motsvarande institut bör införas också i den svenska lagstiftningen. Underrättelseskylldigheten i dessa andra länder är som redan nämnts genomgående förenad med betydande möjligheter att skjuta fram eller helt underlåta en underrättelse om den skulle vara till skada för den aktuella utredningen eller för andra vidare utredningar. För det fall en underrättelse skjuts upp eller underlåts träder dock inte sällan någon annan rättssäkerhetsgaranti in, t.ex. på så sätt att en domstol eller annat oberoende organ skall pröva frågan om uppskjutande eller underlåtelse av underrättelse eller att den enskilde kan vända sig till ett tillsynsorgan med en begäran om att organet skall kontrollera att användning av hemliga tvångsmedel skett enligt gällande författningar.

Mot bakgrund av dessa inledande övergripande iakttagelser har den internationella utblick som redovisas nedan kunnat kraftsamlas till de nordiska länderna och Tyskland. Bland dessa länder har Norge och Tyskland varit av särskilt intresse då dessa länder inte bara har med vårt land jämförbara rättssystem utan även har väl etablerade och utvecklade organ med parlamentarisk anknytning för tillsyn och kontroll av användandet av hemliga tvångsmedel. I övrigt hänvisas som en kompletterande utgångspunkt till den redovisning av utländska förhållanden som finns i Buggnings-

utredningens betänkande (SOU 1998:46 s. 169 ff.). Det kan dock förtjäna att här framhållas att det sedan lång tid finns väl utvecklade system för politisk och rättslig kontroll av framförallt säkerhets- och underrättelsetjänsternas verksamheter i åtskilliga länder i Europa och västvärlden i övrigt och att dessa kontrollsysteem i många länder har setts över under senare år, bl.a. mot bakgrund av förändrade hotbilder och nya befogenheter. En vidare internationell utblick, t.ex. avseende länder med anglo-amerikanska rättssystem, har dock inte varit möjlig att redovisa inom ramen för denna utredning.

I den följande redovisningen används de svenska beteckningarna på de hemliga tvångsmedlen. Detaljer i ländernas utformning av tvångsmedlen och deras tillämpningsområden redovisas inte. Vidare tas endast de för utredningen aktuella hemliga tvångsmedlen upp även om det i ett lands rättsordning skulle kunna finnas ytterligare hemliga tvångsmedel

Island

Den isländska straffprocesslagen (*lög um meðferð opinberra mála*) innehåller bestämmelser om postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning.

För användning av tvångsmedlen krävs domstols tillstånd utom i vissa fall när den som råder över en teleadress har samtyckt till teleavlyssning eller teleövervakning av adressen.

När tvångsmedelsanvändningen har avslutats skall de personer som åtgärden riktats mot – dessa kan vara den misstänkte eller ägaren eller den som annars råder över den telefon e.d. som åtgärden har angått – delges domstolens tillstånd eller ges annan underrättelse om åtgärden. Underrättelse skall som huvudregel ske snarast möjligt men endast om det kan ske på ett sådant sätt att det inte skadar vidare utredning.

Danmark

I den danska processlagen (*retsplejeloven*) finns bestämmelser om postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning.

För användning av tvångsmedlen krävs tillstånd av domstol. Det finns dock viss möjlighet för polismyndighet att fatta ett interimistiskt beslut. Finner domstolen vid sin efterföljande prövning att den av polismyndigheten beslutade och företagna åtgärden inte borde ha företagits skall detta anmälas till Justitieministeriet.

Innan domstolen fattar beslut i en tillståndsfråga skall en särskild advokat utses för den person som ingreppet angår. Den för ändamålet utsedde särskilde advokaten har tystnadsplikt och får inte utan polisens samtycke sätta sig i förbindelse med den person vars rätt han skall bevaka.

När tvångsmedlet har upphört skall som huvudregel underrättelse om åtgärden ske till vissa i lagen utpekade personer. Vid postkontroll som lett fram till brevöppning skall avsändaren eller mottagaren underrättas. Underrättelse skall vid teletvångsmedel lämnas till innehavaren av telefonen, dock inte var och en av de innehavare som omfattas av en s.k. utvidgad teleövervakning. Vid hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning skall den person som har rådighet över den avlyssnade platsen eller lokalen underrättas. Om den person som skall underrättas enligt vad som nu sagts tillika har varit misstänkt i utredningen skall denne också underrättas om detta och vilket brott misstanken avsett. Även den i tillståndsärendet utsedde särskilde advokaten skall tillsändas en kopia av underrättelsen.

Det är domstolen som handhar underrättelsen. Underrättelse skall ske så snart som möjligt om inte polisen, inom 14 dagar från det att den i beslutet angivna tiden har gått ut, har begärt att underrättelsen skall skjutas upp eller underlåtas. Domstolen får medge att en underrättelse skjuts upp för viss tid eller underlåts om underrättelsen skulle skada den aktuella utredningen eller annan utredning avseende brott mot vilket ett motsvarande tvångsmedel får användas eller om hänsynen till skyddet av förtroliga upplysningar om polisens utredningsmetoder eller omständigheterna på annat sätt talar emot att underrättelse sker¹.

Den i tillståndsärendet utsedde särskilde advokaten skall ges tillfälle att yttra sig innan domstolen tar ställning till om en underrättelse skall skjutas upp eller underlåtas.

År 1988 inrättades genom lag en parlamentarisk nämnd med uppgift att utöva insyn i försvarets och polisens underrättelse-

¹ Undantaget med hänsyn till andra utredningar lades till år 2003 och i juni 2006 tillades undantaget angående hänsyn till skyddet av polisens utredningsmetoder.

tjänster². Nämnden består av fem ledamöter av *Folketinget* som utses av de partier som ingår i *Folketingets* presidium. Nämnden väljer själv sin ordförande. Nämndens sekreterare skall inte vara en ledamot av men tjänstgöra åt *Folketinget*. Var och en av ledamöterna kan påkalla att nämnden sammanträder. Också regeringen kan hemställa att nämnden sammanträder. Regeringen skall underrätta nämnden om de riktlinjer som gäller för underrättelsetjänsterna. Vidare skall regeringen orientera nämnden om förhållanden av betydelse för landets säkerhet och utrikespolitiska frågor av betydelse för underrättelsetjänsterna verksamhet. Nämnden kan muntligen eller skriftligen ge regeringen tillkänna sin uppfattning i de frågor som behandlas i nämnden. Nämndens ledamöter och dess sekreterare har tystnadsplikt.

Finland

I tvångsmedelslagen finns bestämmelser om postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning för utredning av brott. Möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning med avseende på stadigvarande bostad infördes år 2004.

Tvångsmedlen förutsätter tillstånd av domstol. Viss användning av hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning får beslutas av undersökningsledaren men skall åtgärden företas med avseende på en stadigvarande bostad krävs alltid domstols tillstånd.

Vid ansökan om hemlig rumsavlyssning avseende en stadigvarande bostad skall domstolen förordna en advokat eller ett offentligt rättsbiträde att som offentligt ombud ta till vara de intressen som den misstänkte och de andra personer som kan bli avlyssnade har.

Det kan nämnas att om en ansökan om hemlig teleövervakning avser en målsägandes telefon så skall denne ges tillfälle att höras i tillståndsärendet, om inte utredningsskäl talar emot detta.

Beträffande aktuella tvångsmedel finns en underrättelseskyldighet. Har inte ett beslut om att avsluta undersökningen fattats i ärendet eller har inte ärendet överlämnats till åklagaren för prövning när ett år har förflutit sedan användningen av tvångsmedlet upphörde, skall den misstänkte underrättas om tvångsmedelsanvändningen. Domstolen får dock på framställning

² Lov nr 378 af 6 juli 1988 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretnings-tjenester.

av undersökningsledaren besluta att underrättelsen till den misstänkte skall skjutas upp eller att den skall underlåtas under förutsättning att det finns viktiga skäl för detta som har samband med utredningen. En underrättelse innehåller inga detaljer om tvångsmedelsanvändningen. Det kan understrykas att det alltså endast är misstänkta personer som underrättas.

Inrikesministeriet utövar tillsyn över tvångsmedelsanvändningen. Ministeriet avger en årlig berättelse till riksdagens justitieombudsman om användandet av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig rumsavlyssning. Även användningen av s.k. täckoperationer rapporteras av ministeriet till justitieombudsmannen.

I polislagen finns kompletterande bestämmelser om användning av nämnda tvångsmedel för att förebygga, avbryta och avslöja brott. I rättsäkerhetshänseende gäller i stort sett samma procedurregler som beträffande tvångsmedelslagen. Bland annat skall den person som har varit föremål för åtgärden underrättas om denna, om detta inte äventyrar det ändamål för vilket information inhämtas eller förundersökningen av ett brott.

Norge

Förhållandena i Norge präglas av att tillsynen och kontrollen av användandet av hemliga tvångsmedel är väl utvecklad. På den öppna polisens område finns en särskild underrättelseskyldighet och en kontrollnämnd under regeringen. På Säkerhetspolisens och de övriga säkerhets- och underrättelsetjänsternas område finns ingen underrättelseskyldighet men istället är kontrollen särskilt omfattande och utförs av en nämnd förlagd under det norska parlamentet. På båda områdena kan enskilda begära att respektive nämnd företar en kontroll av hur hemliga tvångsmedel har använts mot dem.

I den norska straffprocesslagen (*straffeprosessloven*) finns det bestämmelser om postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning för att utreda brott. Hemlig rumsavlyssning infördes år 2005 som ett nytt tvångsmedel och samtidigt infördes bestämmelser i straffprocesslagen och polislagen som gör det möjligt för den norska säkerhetspolisen att använda de hemliga tvångsmedlen för att avvärja och förebygga brott.

Användning av tvångsmedlen kräver domstols tillstånd.

I ärenden om tillstånd till hemliga tvångsmedel (dock inte postkontroll) skall en särskild offentlig advokat utnämnas för att ta tillvara den misstänktes intressen. Advokaten har tystnadsplikt och får inte sätta sig i förbindelse med den misstänkte. Domstolen får på begäran av åklagarmyndigheten förklara att den offentliga advokaten inte får uppträda som försvarare i den brottmålsrättegång som kan aktualiseras.

Envar skall, dock endast efter en egen begäran, ges underrättelse om att han eller hon har varit utsatt för något av de hemliga tvångsmedlen. Underrättelse får dock inte lämnas tidigare än ett år efter det att tvångsmedlet har slutat att användas. Den särskilda underrättelseskyldigheten gäller inte i fråga om utredningar om brott enligt 8 och 9 kap. i den norska strafflagen, vilka motsvarar den svenska brottsbalkens 18 kap. om högmålsbrott och 19 kap. om brott mot rikets säkerhet. Domstolen får besluta att en underrättelse skall ytterligare skjutas upp eller underlåtas om det skulle skada brottsutredningen att underrättelsen lämnas eller om någon annan omständighet talar för att underrättelsen bör underlåtas eller uppskjutas.

Med stöd av straffprocesslagen har Justitiedepartementet utfärdat ytterligare föreskrifter om de hemliga teletvångsmedlen³.

Enligt föreskrifterna skall Riksåklagaren (*Statsadvokaten*) utöva tillsyn över den öppna polisens användning av hemliga tvångsmedel. Kopior av alla åklagarmyndighetens ansökningar och domstolens tillstånd skall översändas till Riksåklagaren. Polismästaren skall snarast eller senast en gång i kvartalet lämna en berättelse till Riksåklagaren om den användning av de hemliga tvångsmedlen som har förekommit i dennes distrikt. Riksåklagaren skall i sin tur lämna en årlig rapport till Justitiedepartementet med kopia till den nedan nämnda kontrollnämnden. Departementet kan på eget initiativ inhämta närmare upplysningar om polisens och åklagarmyndighetens användning av de hemliga tvångsmedlen, såväl på en övergripande nivå som i enskilda ärenden.

I straffprocesslagen fastställs att det skall finnas en kontrollnämnd (*Kontrollutvalget for kommunikationskontroll*) för tillsyn och kontroll av den öppna polisens och åklagarmyndighetens användning av hemliga teletvångsmedel och hemlig rumsavlyssning. Nämnden skall bestå av minst tre ordinarie ledamöter samt suppleanter för dessa vilka utses av Konungen. Ordföranden skall uppfylla de krav som ställs på en domare i den högsta domstolen

³ Forskrift 1995-03-31 nr 281 om kommunikationskontroll.

(*Høyesterett*). Nämnden får inte ta emot instruktioner från någon annan än regeringen och bestämmer själv sina arbetsformer och utser själv behövligt kanslistöd som får utföras genom biträde av Justitiedepartementet. Nämndens ledamöter, sekreterare och andra som arbetar för nämnden har tystnadsplikt. Tystnadsplikten gäller även efter att ett ärende är avslutat men utgör inte något hinder mot att upplysningar används vid den fortsatta kontrollverksamheten eller för att lämna upplysningar enligt vad som gäller för rapportering m.m.

I de nämnda föreskrifterna har det förordnats att kontrollnämnden, med särskilt beaktande av enskilds rättssäkerhet, skall utöva kontroll med avseende på att den öppna polisens användning av tvångsmedlen sker inom ramen för gällande författningar, att användningen av tvångsmedlen begränsas i mesta möjliga mån, att tvångsmedlen inte används för att utreda annat brott än sådant brott som får ligga till grund för tvångsmedlen, att de uppgifter som polisen inhämtat med tvångsmedlen även i övrigt används enligt lag, att lagbestämmelserna om bevarande och förstöring av inhämtade uppgifter följs samt att bestämmelserna om tystnadsplikt efterföljs.

Kontrollen skall till en början ske på så sätt att nämnden skall granska Riksåklagarens berättelser och rapporter. Därtill skall nämnden inom sitt område undersöka varje klagomål från enskilda personer eller organisationer som menar sig vara utsatta för en inte rättssänlig användning av tvångsmedlen. Vidare kan nämnden på eget initiativ för prövning ta upp vilken fråga som helst som hör till polisens och åklagarmyndighetens användning av tvångsmedlen och som nämnden finner skäl att behandla. Därvid skall nämnden lägga särskild vikt vid förhållanden som har varit föremål för offentlig debatt eller kritik. Riksåklagaren får inte förlägga nämnden enskilda ärenden.

Enligt straffprocesslagen och föreskrifterna är polisen och åklagarmyndigheten skyldiga att ge nämnden de upplysningar, handlingar, ljudupptagningar m.m. angående tvångsmedelsanvändningen som nämnden med hänsyn till sin kontrollfunktion finner nödvändiga. Vidare kan kontrollnämnden höra tjänstemän vid myndigheterna och andra personer som bistår vid användandet av teletvångsmedel. Dessa tjänstemän och andra personer är skyldiga att avge förklaringar inför nämnden utan hänsyn till annars gällande tystnadsplikt.

Nämnden skall avge en årlig verksamhetsberättelse till Justitiedepartementet men kan även vid varje tidpunkt avge särskild berättelse till departementet angående enskilda ärenden.

I fråga om enskilda personers klagomål skall nämnden enligt instruktionen ge en underrättelse om resultatet av sin ärendebehandling. Underrättelsen skall innehålla en inte motiverad slutsats i frågan om klagomålet ger eller inte ger grund för kritik mot polisen eller åklagarmyndigheten. Om nämnden finner grund för sådan kritik skall ärendet rapporteras till Riksåklagaren och Justitiedepartementet.

Vidare erinrar föreskrifterna om att envar skall på begäran ges underrättelse om huruvida han eller hon har undergått kontroll med användning av hemligt tvångsmedel och anger följande ordning för hur detta skall gå till.

Riksåklagaren skall föra ett register över alla misstänkta som har undergått ett hemligt tvångsmedel. Registret skall innehålla uppgift om den misstänktes namn och födelsedatum, polisdistriktet som har verkställt tvångsmedlet, ärendets beteckning och när tvångsmedelsanvändningen pågick. Vem som helst har rätt att få veta att det är dessa slag av uppgifter som tas in i registret och en begäran om detta skall besvaras omedelbart.

En enskilds begäran om underrättelse skall överlämnas till kontrollnämnden som handlägger ärendet. Nämnden skall lämna sitt svar snarast möjligt och normalt senast inom en månad. Riksåklagaren och berört polisdistrikt skall på anmodan lämna nämnden de upplysningar som är nödvändiga för att den skall kunna besvara begäran. Om kontrollnämnden avser att upplysa den enskilde om att tvångsmedelsanvändning har skett skall polisen underrättas om denna avsikt. Skall underrättelse till den misstänkte skjutas upp eller underlåtas enligt bestämmelserna i straffprocesslagen skall polisen se till att domstolens beslut om detta föreläggs kontrollnämnden inom den tidsfrist som nämnden har bestämt.

Kontrollnämnden skall lämna ett skriftligt svar till den enskilde som har begärt underrättelse. Svaret kan vara utformat på ett av följande två möjliga sätt.

Det första svarsalternativet innebär att den enskilde meddelas att han eller hon har med tillämpning av straffprocesslagen undergått kontroll med användning av hemligt tvångsmedel. Detta alternativ kan endast gälla personer som varit misstänkta för brott.

Det andra svarsalternativet innebär att den enskilde meddelas att det inte mot denne är företaget någon kontroll medelst hemligt tvångsmedel som det enligt gällande bestämmelser är möjligt att

lämna upplysning om. Detta alternativ kan gälla såväl brottsmisstänkta – i fall där ettårsfristen ännu inte löpt ut eller domstolen har beslutat att underrättelsen skall skjutas upp eller underlåtas – som andra personer som omfattats av tvångsmedlet.

I föreskrifterna förtydligas att det endast är den som har varit misstänkt för ett brott som kan ligga till grund för ett hemligt tvångsmedel, eller för försök till sådant brott, som av kontrollnämnden kan upplysas om att det har använts hemligt tvångsmedel mot honom eller henne. Det förtydligas även att andra användare av teleadressen m.fl. inte kan få någon upplysning. Vidare förtydligas att även om hemligt tvångsmedel har använts och det är den misstänkte som begär underrättelse om detta så kan han eller hon inte upplysas om att sådan användning har förekommit om utredningen gäller brott mot strafflagens 8 eller 9 kap., om domstolen anser att en underrättelse kan vara till skada för utredningen eller om domstolen finner att andra omständigheter talar för att underrättelse bör underlåtas eller skjutas upp. Slutligen inskräper föreskrifterna att för att dessa begränsningar skall få en reell betydelse så kan det aldrig lämnas ut en uppgift om att det inte har använts ett tvångsmedel. Med andra ord är uppgiften om en enskild har eller inte har blivit föremål för kontroll belagd med sekretess.

De gällande bestämmelserna om underrättelse om användning av hemliga tvångsmedel infördes år 1995. De har inte getts retroaktiv verkan och det får därför inte lämnas upplysningar om tvångsmedel som har beslutats före den 21 april 1995.

Den nu redovisade ordningen är som redan nämnts inte tillämplig på de norska underrättelse-, övervaknings- och säkerhetstjänster och som har till syfte att skydda nationella säkerhetsintressen. Beträffande detta område utförs kontrollen av en kontrollnämnd under *Stortinget*, det s.k. *EOS-utvalget*⁴. Nämnden är i alla avseenden fristående i förhållande till tjänsterna och förvaltningen i övrigt. Det primära syftet med nämndens kontroll är att förebygga missbruk och misstag i verksamheten och på så sätt upprätthålla den enskildes rättssäkerhet och stärka allmänhetens förtroende för verksamheten. Nämnden mandat är inte låst till vissa myndigheter utan avser verksamheten som sådan, vare sig den utförs inom den offentliga förvaltningen eller under

⁴ Grundläggande instruktioner finns i *Lov av 3 februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste*. Kompletterande instruktioner har getts i *Stortingets Instruks av 30 mai 1995 om kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste*.

styrning eller på uppdrag av den offentliga förvaltningen. Detta innebär att kontrollen upprätthålls oavsett om verksamheten förläggs till en polisiär, militär eller helt civil myndighet. Skulle en ny myndighet få uppgifter på området omfattas således även den myndigheten av kontrollen. Även för det fall en myndighet eller något annat organ utan att ha rätt till det skulle börja bedriva verksamhet på området kan nämnden gå in med sin kontroll. Även privata organisationer omfattas om de har getts uppgifter på området. Kontrollområdet omfattar dock inte till någon del Riksåklagarens verksamhet och inte heller regeringen, statsråden, departementen och deras tjänstemän med undantag för ärenden om säkerhetsklarering.

Nämndens ledamöter nomineras av *Stortingets* presidentskap och utses av *Stortinget*. De flesta ledamöterna har genom åren varit f.d. parlamentariker men kan också ha en annan bakgrund. Aktiva parlamentariker är dock normalt inte ledamöter i nämnden bl.a. på grund av de intressekonflikter som skulle kunna uppkomma när parlamentet behandlar nämndens rapporter m.m. Nämndens inspektioner är omfattande och även detta gör det svårt att förena uppdrag som aktiv parlamentsledamot med uppdrag som ledamot i nämnden. För närvarande har nämnden sju ledamöter men den har tidigare haft upp till tio ledamöter. Suppleanter utses inte. Samtliga partier i *Stortinget* utom ett parti har under de gångna tio åren någon gång varit representerade i nämnden. Ledamöterna utses på bestämd tid, högst fem år. För att säkerställa en kontinuitet bör inte fler än fyra ledamöter bytas ut samtidigt.

Nämnden är beslutförför med minst fem ledamöter närvarande. Som huvudregel skall nämnden uppträda samlat men ledamöterna får dela upp sig vid inspektioner.

Nämndens administration består av ordföranden, en kanslichef som är jurist och ett kansli med två ytterligare jurister och en administratör. Nämnden får anlita sakkunniga i kontrollverksamheten. Detta sker regelmässigt beträffande den verksamhet som angår elektronisk kommunikation, särskilt i fråga om den signalspaningsverksamhet som bedrivs av motsvarigheten till det svenska Försvarets radioanstalt. En person som har tjänstgjort vid någon av de tjänster som omfattas av nämndens kontroll får inte anlitas som sakkunnig. Ledamöter och övriga som tjänstgör vid nämnden är säkerhetsklarerade.

Kansliet för diarier och mötesprotokoll. Av protokollet skall framgå nämndens beslut och eventuella avvikande meningar.

Nämnden har en för kontrolluppgiften nödvändig insynsrett i den offentliga förvaltningens arkiv och register och en motsvarande åtkomsträtt i fråga om lokaler och installationer. Nämnden får kalla till sig personal i tjänsterna och i förvaltningen i övrigt samt även privatpersoner för att de skall avge muntliga förklaringar inför nämnden. Nämnden kan även påkalla bevisupptagning i domstol.

Nämndens beslut om vad den behöver insyn i och om omfattning och utsträckning av kontrollen är bindande för förvaltningen. För den kontrollerade verksamheten ansvariga tjänstemän har rätt att i nämndens mötesprotokoll få infört en motiverad protest mot nämndens beslut. I efterhand får även myndighetschefen inkomma med protest. Protester skall tas in i eller åtfölja nämndens årsrapporter.

Kontrollverksamheten bör utformas så att den är till minsta möjliga besvär för tjänsternas verksamhet. Under kris- och krigsförhållanden får berört departement besluta att kontrollen skall suspenderas. Ett sådant beslut skall dock alltid underställas *Stortinget*.

Kärnan i nämndens verksamhet är löpande kontroller av tjänsterna genom regelbundna inspektioner. Tyngdpunkten ligger på en kontroll i efterhand men nämnden har rätt till insyn även i pågående ärenden. Inspektionerna förbereds genom att kansliet besöker den aktuella myndigheten. Inför nämndens inspektion skickas ett brev till myndigheten om vilka konkreta frågor nämnden vill gå in på.

Beträffande särskilt omfattande undersökningar får det överlåtas till kansliet och en eller flera ledamöter att handha inhämtande av förklaringar, platsbesiktningar m.m. Sådan delegation får ske även i fall då inhämtning genom den samlade nämnden skulle kräva opropotionerliga arbetsinsatser eller kostnader. Vid bistånd av sakkunnig är det tillräckligt att kansliet och en ledamot deltar.

Nämndens kontrollområde omfattar för närvarande följande myndigheter, med vilka nämnden håller regelbundna möten. Myndigheternas chefer lämnar information till nämnden om den löpande verksamheten och diskussioner äger rum.

Politiens sikkerhetstjeneste (PST) leds från en central enhet och har lokala enheter i alla polisdistrikt. Tjänstens uppgift är att förebygga och utreda olovlig underrättelseverksamhet, terrorism och spridning av massförstörelsevapen. Centralt för nämndens kontroll av denna tjänsts område är att gällande regler och praxis följs i fråga om registrering av personer i förebyggande syfte, utlämnande av personuppgifter till andra myndigheter och organ

samt behandling av register och arkiv. Kontrollen omfattar även tjänstens utredande verksamhet, bl.a. dess användning av hemliga tvångsmedel

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har till uppgift att samordna och kontrollera säkerhetsskyddet. Myndighetens uppgift är förebyggande och myndigheten får inte bedriva några utredningar. Centralt för nämndens kontroll av myndighetens område är dess handläggning och beslut av ärenden om säkerhetsklarering av personal. Nämndens mandat omfattar alla klareringsmyndigheter, såväl inom försvaret som inom den civila förvaltningen. Nämnden tar särskilt del av överklaganden och gör även stickprovskontroller. Myndigheten har också till uppgift att bedriva viss övervakning av elektroniska kommunikationer i säkerhetssyfte. I denna del kontrollerar nämnden att övervakningen sker författningsenligt vilket bl.a. innebär ett förbud för myndigheten att avlyssna privata kommunikationer och krav på att inhämtat material skall förstöras inom vissa tidsfrister.

Etterretningstjenesten (E-tjenesten) är en utrikesunderrättelse-tjänst med både militära och civila uppgifter. Tjänsten leds av en chef som är direkt underställd Försvarschefen. Tjänsten har enligt lag⁵ till uppgift att inhämta, bearbeta och analysera information som angår norska säkerhetsintressen i förhållande till främmande stater, organisationer eller individer. Tjänstens verksamhet är således riktad mot yttre hot, dvs. hot utanför Norges gränser. Inom tjänsten bedrivs även signalspaning mot trådlösa kommunikationer. Vid nämndens kontroll av tjänsten är det en huvuduppgift att tillse att förbudet mot att bedriva verksamheten på norskt territorium mot norska fysiska och juridiska personer efterlevs. Kontrollen präglas av den kvalificerade teknologi som används inom signalspaningsverksamheten. Nämnden anlitar därför som redan nämnts egen teknisk sakkunnig för kontroll av denna verksamhet.

Nämnden behandlar även klagomål från enskilda och organisationer som anser att tjänsterna har handlat orätt mot dem. Alla klagomål som rör nämndens kontrollområde och som hänförs till konkreta omständigheter blir föremål för undersökning. Det finns ingen uttrycklig preskriptionstid men i princip skall de omständigheter som klaganden åberopar ha en aktuell betydelse för denne. Om undersökningen visar på förhållanden som förtjänar kritik avslutas ärendet med ett skriftligt utlåtande i vilket detta

⁵ Se Lov av 20 mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten och Instruks av 31 augusti 2001 nr. 1012 om Etterretningstjenesten.

påpekas för den aktuella tjänsten. Nämnden kan inte ålägga tjänsten att vidta åtgärder men kan uttala sin uppfattning.

Eftersom sekretess gäller för uppgifter som nämndens undersökningar omfattar så kan klaganden som huvudregel endast upplysas om klagomålet har föranlett kritik eller inte. Nämnden kan inte upplysa en klagande om att denne inte är registrerad eller övervakad, eftersom en sådan ordning skulle ge varje person möjlighet att få bekräftat om den aktuella tjänsten har fattat intresse för honom eller henne eller inte. I särskilda fall kan dock nämnden efterfråga tjänstens eller dess departements samtycke till att lämna ut ytterligare uppgifter.

Även utan klagomål skall nämnden, när det finns anledning till detta, på eget initiativ undersöka ärenden och förhållanden. Av särskild vikt är att nämnden undersöker sådana ärenden och förhållanden som har varit föremål för offentlig kritik.

Vid nämnden förs ett liknande register över användningen av hemliga tvångsmedel som det som finns beträffande den öppna polisen (se ovan).

Nämnden lämnar en årlig rapport till *Stortinget* men kan även lämna särskilda rapporter. Rapporterna skall vara offentliga. Om det finns sekretessbelagda upplysningar i ett ärende som *Stortinget* bör få del av skall nämnden uppmärksamma *Stortinget* på detta, varefter *Stortinget* har att avgöra om det vill inhämta upplysningarna. I sina rapporter kan nämnden uppmärksamma *Stortinget* på förhållanden eller problem i tjänsterna som är av intresse och som kan ge *Stortinget* grund för att överväga behov av författningsändringar m.m.

Nämnden kan uttala sin mening om förhållanden den undersökt i kontrollverksamheten och anmoda eller råda tjänsterna att t.ex. ett ärende bör tas upp på nytt eller att en åtgärd eller en praxis bör avvecklas. Nämnden har dock även i denna del ingen instruktionsrätt gentemot tjänsterna. Finner nämnden någon olaglighet eller annat missförhållande påpekas detta skriftligen för den aktuella myndigheten. Nämnden har ingen egen möjlighet att väcka åtal e.d. men kan anmäla brottsmisstankar till åklagarmyndigheten.

Tyskland

Även i Tyskland är tillsynen och kontrollen av användandet av hemliga tvångsmedel väl utvecklad både på federal nivå och delstatsnivå (redogörelsen nedan tar endast upp den federala

nivån). Detta gäller dock ännu inte på den öppna polisens område där det finns en särskild underrättelseskyldighet men inte någon fristående kontrollnämnd e.d. Vad gäller det tyska författningsskyddet och övriga underrättelsetjänster, som i Tyskland inte är polisiära organisationer, är dock systemet synnerligen väl utbyggt med en stark parlamentarisk anknytning. En särskild kommission, den s.k. G10-kommissionen som ligger under Förbundsdagen, har till uppgift att både ge tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel och kontrollera användandet. I Förbundsdagen finns ett särskilt kontrollråd utformat för uppgiften att utöva effektiv politisk kontroll över säkerhets- och underrättelsetjänsternas verksamhet.

Vad först angår den öppna polisens brottsutredningar gäller enligt den tyska straffprocesslagen (*Strafprozeßordnung*) att de personer som har varit inblandade i hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller andra åtgärder som vidtas utan den berördes vetskap (t.ex. hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) skall underrättas om åtgärden så snart det kan ske utan fara för utredningen, för den offentliga säkerheten, för liv eller lem eller för möjligheten att vidare använda en civil spanare. Föreligger något nämnt förhållande får underrättelsen skjutas upp eller helt underlåtas. Regleringen innehåller inga tidsfrister. Det är åklagaren som handhar underrättelseförfarandet. I frågan om att skjuta upp eller underlåta en underrättelse hörs polisen. Som redan nämnts sker inte genom en nämnd e.d. någon särskild kontroll av hur hemliga tvångsmedel har använts av den öppna polisen.

Vilka personer som skall anses vara inblandade och omfattas av den nämnda underrättelseskyldigheten är föremål för diskussion. Federal praxis och delstaternas praxis är olika, också delstaterna emellan. Misstänkta som åtalas är redan genom åtalet informerade och behöver därför inte underrättas särskilt. I fall där en hel familj har omfattats av en avlyssning av en teleadress har det förekommit att hela familjen har informerats. Underrättelse lämnas dock alltmer sällan. I fråga om avlyssning av en teleadress på den misstänktes arbetsplats e.d. anses en underrättelse kunna orsaka integritetsskador. Det problematiska rättsläget har föranlett Justitieministeriet att påbörja en översyn av regleringen. Ambitionen är att åstadkomma en med G10-lagen (se nedan) enhetlig reglering. Bland annat övervägs att införa ett kontrollorgan också på det straffprocessuella området.

På ett område har dock nyligen en kontroll inrättats. År 2005 möjliggjordes att använda hemlig rumsavlyssning också beträffande

bostäder. Mot bakgrund av att bostäder åtnjuter ett särskilt starkt skydd i den tyska författningen (artikel 13) har det samma år inrättats ett särskilt parlamentariskt kontrollråd med uppgift att utöva politisk kontroll över hur den nya befogenheten används.⁶

För de underrättelse- och säkerhetstjänster som har till uppgift att skydda tyska nationella säkerhetsintressen gäller som redan antytts en betydligt rigorösare ordning. Dessa tjänster har tillgång till hemliga tvångsmedel men inte med stöd av straffprocessuella bestämmelser utan annan lagstiftning. Tillstånd att använda tvångsmedlen fattas inte av domstol utan av ett judiciellt präglat organ med parlamentarisk anknytning, nämligen den ovan nämnda G10-kommissionen. Kommissionen, men även ett särskilt parlamentariskt kontrollråd, kontrollerar användningen av de hemliga tvångsmedlen och tjänsternas verksamhet i övrigt.

Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) är det tyska författningsskyddet som har till uppgift att bedriva säkerhetsunderrättelseverksamhet i landet.

Bundesnachrichtendienst (BND) utgör den tyska utrikesunderrättelsetjänsten. Tjänsten har till uppgift att inhämta och analysera information om utländska förhållanden till stöd för utrikes- och säkerhetspolitiken, bl.a. genom strategisk signalspaning mot internationella telekommunikationer.

Militärischer Abschirmdienst (MAD) är den militära underrättelsetjänsten. Tjänsten har – inom försvarsmakten – till uppgift att inhämta och analysera information i syfte att skydda den demokratiska samhällsordningen samt för kontraunderrättelse- och kontrasabotageändamål.

De nämnda tjänsterna får använda hemliga tvångsmedel riktade mot post- och telekommunikationer. Artikel 10 i den tyska författningen ger post- och telehemligheterna ett starkt skydd men under vissa förutsättningar får skyddet begränsas genom lag. Den s.k. G10-lagen⁷ började gälla år 1968 och har reviderats bl.a. år 1994 och 2001. Den innehåller dels bestämmelser som gör det möjligt att avlyssna och övervaka enskilda med användning av traditionell teleavlyssning och teleövervakning riktad mot viss teleadress. Lagen innehåller emellertid även bestämmelser om s.k. strategisk övervakning av internationella telekommunikationer, en befogenhet som endast utrikesunderrättelsetjänsten får använda. Härmed avses att hela stråk av teletrafik avlyssnas automatiserat

⁶ http://www.bundestag.de/parlament/gremien/kontrollgremien/gremium_art13gg.html

⁷ *Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10)*

med användning av sökbegrepp. Utformningen av sökbegreppen får inte innebära att specifika tyska teleadresser träffas och även i andra hänseenden skyddas tyska medborgare. Till en början kunde tillstånd till sådan övervakning lämnas i syfte att upptäcka och avvärja väpnade angrepp och övervakningen avsåg trådlöst överförda telekommunikationer, dvs. trafik som överförs med satellit eller radiolänk. År 1994 kompletterades G10-lagen i flera olika hänseenden, bl.a. för att möjliggöra strategisk övervakning av internationella telekommunikationer också för att inhämta information angående hot mot den nationella säkerheten i form av bl.a. internationell terrorism, smuggling av narkotika till Tyskland, olaglig handel med krigsmateriel och internationell penningvävt. Författningsdomstolen fann dock år 1999 att de nya bestämmelserna i vissa hänseenden inte var fullt förenliga med den tyska författningen. År 2001 antogs därför en reviderad och stramare reglering. Detta gällde särskilt tjänsternas behandling av inhämtade personuppgifter. Operationerna måste nu protokolleras. De inhämtande tjänsterna måste utan dröjsmål och senast var sjätte månad göra en bedömning av om inhämtade uppgifter behövs. Om de inte behövs skall de utan dröjsmål utplånas under övervakning av en lagfaren person. Vissa uppgifter får dock sparas om de behövs för att domstol skall kunna kontrollera övervakningens laglighet men uppgifterna får då endast användas för detta syfte. Det regleras noga i vilka fall information inhämtad genom strategisk övervakning av telekommunikationer får överföras till brottsbekämpande myndigheter.

Samtidigt med att denna stramare reglering av förfarandet infördes, möjliggjordes att strategisk övervakning med användning sökbegrepp kan riktas också mot telekommunikationer som överförs i kablar. Teleoperatörerna har ålagts en skyldighet att bistå i verkställandet av sådan övervakning genom att till utrikesunderrättelsetjänsten överföra en kopia av den information som överförs i de trafikstråk som omfattas av ett tillstånd för övervakning.⁸ Det tillades i G10-lagen även en bestämmelse som möjliggör att strategisk övervakning av telekommunikationer används i särskilda fall om detta är nödvändigt för att i tid kunna fastställa fara för liv och hälsa för en person i utlandet och om därigenom tyska intressen i utlandet påverkas i särskilt allvarlig utsträckning. Ett exempel på en sådan situation är tagande av tyska

⁸ Gällande bestämmelser om operatörernas skyldighet finns i 26–29 §§ *Verordnung über die technische und organisatorische Umsetzung von Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation*, 3. November 2005.

medborgare som gisslan i utlandet men även andra personer än tyska medborgare omfattas om faran direkt eller väsentligen påverkar tyska intressen.

Ett särskilt, parlamentariskt anknutet tillstånds- och kontrollsystem har byggts upp mot bakgrund av de aktuella tjänsterna arbetar dolt och utan allmän insyn vilket innebär att enskildas möjlighet att utöva sin rätt till prövning i domstol är i praktiken obefintlig. Systemet har även utformats utifrån att regleringen av de nämnda tvångsmedlen inte är straffprocessuell och tillståndsärendena har därför inte ansetts böra handläggas av domstol. Normalt är den enskilde inte medveten om tjänsternas åtgärder, varken när de företas eller senare, eftersom den enskilde normalt inte underrättas om åtgärderna. Rätten att få ut information om övervakningsåtgärder är begränsad och ett utlämnande får inte äventyra rikets säkerhet. Dessutom är rätten att få ut information begränsad till sådana personer som har kunnat redovisa specifika misstankar om att de är övervakade och kan visa att de har särskilt intresse att få del av informationen. Detta betyder att endast personer som vet att de är övervakade av tjänsterna kan få ut någon information. Mot bakgrund av att enskilda alltså vanligtvis inte kan få sin rätt prövad i domstol har det särskilda kontrollsystemet utformats inte bara som en politisk kontroll utan även med rättsliga mekanismer som kompenserar för frånvaron av domstolskontroll och alltså är inriktade på att tillvarata den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Härigenom uppfylls ytterligare ett syfte, nämligen att upprätthålla och stärka allmänhetens förtroende för tjänsternas verksamhet. Slutligen har det särskilda kontrollsystemet inrättats eftersom den allmänna parlamentariska kontrollen inte är adekvat organiserad för det aktuella området. Varken Förbundsagen som sådan eller de olika berörda utskotten i Förbundsagen har förutsättningar att bedriva någon egentlig kontroll av den aktuella verksamheten.

Det första särskilda parlamentariska kontrollorganet inrättades år 1956 i dåvarande Västtyskland.⁹ Ledamöterna i organet utsågs inte av Förbundsagen utan av de olika parlamentariska partigrupperna. Kontrollområdet omfattade endast utrikesunder rättelsetjänsten och organets uttalanden m.m. hade inte någon rättslig eller annan bindande verkan. Redan vid 1960-talets mitt aktualiserades frågan om att förbättra och förstärka kontrollen, bl.a. så att den också omfattade författningsskyddstjänsten. Först

⁹ *Parlamentarische Vertrauensmännnergremium, PMVG.*

år 1978, efter en omdebatterad avlyssningsaffär, antogs dock en ny lag om parlamentarisk kontroll av federala myndigheters underrättelseoperationer.¹⁰ En ny parlamentarisk kontrollkommission inrättades.¹¹ År 1999 ersattes kontrollkommissionen av ett parlamentariskt kontrollråd¹² och samtidigt renodlades G10-kommisionens uppgifter (se nedan).

Det parlamentariska kontrollrådet handhar den politiska kontrollen och skall bestå av nio ledamöter som vid ingången av varje mandatperiod utses bland förbundsdagens ledamöter. Ledamöterna väljs av Förbundsdagen genom majoritetsbeslut. Någon formell rätt för minoritetspartier att vara representerade i kommissionen finns alltså inte. Det är de ledamöter som personligen åtnjuter Förbundsdagens majoritets förtroende som väljs. Med andra ord skall majoriteten vara övertygad om att den valda personen är såväl kvalificerad för uppgiften samt kommer att upprätthålla sekretess. Skälet för denna ordning är bl.a. att tyska parlamentariker inte får registerkontrolleras. Under senare år har praxis varit att till ledamöter utses ordförandena eller sekreterarna för de parlamentariska partigrupperna. Ordförandeskapet i kontrollrådet roterar var sjätte månad mellan en ledamot som nominerats av den parlamentariska majoriteten och en ledamot som nominerats av minoriteten.

Kontrollrådet skall hålla möten minst fyra gånger per år men håller i verkligheten minst ett möte i månaden. Varje ledamot får kräva att rådet sammankallas i en viss fråga. Kontrollrådets möten är stängda för allmänheten och för rådets handlingar gäller sekretess. Om två tredjedelar av ledamöterna godkänner det så kan dock rådets bedömningar offentliggöras. Ett sådant offentliggörande får dock inte innebära att faktiska förhållanden och operationer röjs. Kontrollrådet rapporterar om sin verksamhet till Förbundsdagen.¹³

Den federala regeringen är skyldig att fullödigt informera rådet om tjänsternas allmänna aktiviteter och operationer av särskild vikt. Kompletterande konsultationer äger rum mellan rådet och företrädare för regeringen och tjänsterna. Rådet är inte ett renodlat kontrollorgan utan det får utöva ett inflytande över tjänsternas verksamhet genom nära och vägledande kontroll. Regeringen är skyldig att på förfrågan ge rådet tillgång till tjänsternas akter och

¹⁰ *Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes.*

¹¹ *Parlamentarische Kontrollkommission, PKK.*

¹² *Kontrollgremiumgesetz.*

¹³ För rapport år 2006 se <http://dip.bundestag.de/btd/16/025/1602551.pdf>

arkiv. Rådet får vidare höra tjänstemän och inspektera lokaler och anläggningar. Kontrollen får utövas genom en eller flera av rådets ledamöter. Dock får kontrollrådet också anlita egna sakkunniga att genomföra kontrollen och sedan rapportera till rådet

Regeringen får under särskilda omständigheter neka att lämna viss information till kontrollrådet om detta är nödvändigt för att skydda källor m.m. Den aktuella ministern – eller beträffande utrikesunderrättelsetjänsten förbudskanslerns kansli – skall i så fall motivera detta för rådet.

Av intresse är att det har införts en rätt för alla tjänstemän vid tjänsterna att vända sig direkt till kontrollrådet för att påtala missförhållanden m.m. Det är förbjudet att utsätta en tjänsteman som använder sig av denna möjlighet för varning eller straff. Även enskilda medborgare har rätt att vända sig direkt till kontrollrådet med klagomål m.m. i frågor om tjänsternas åtgärder som riktats mot dem.

Den ovan nämnda G10-kommissionen bestod före 1999 års reform av fem ledamöter av Förbundsdagen. Kommissionen benämns efter artikel 10 i den tyska författningen som avser skyddet för post- och telehemligheter. I och med reformen överfördes som ovan nämnts G10-kommissionens politiska kontrolluppgift till det nya parlamentariska kontrollrådet. G10-kommissionen handhar sedan dess den rättsliga kontrollen.

Den nuvarande G10-kommissionen består av en ordförande, som skall uppfylla kraven på en domare, samt tre andra ledamöter. För ledamöterna skall det finnas suppleanter.¹⁴ Suppleanterna får delta i kommissionens samtliga möten och får alltid avge yttranden och ställa frågor. Ledamöterna utses av det parlamentariska kontrollrådet och genomgår en kvalificerad personalkontroll. Ledamöterna är oberoende och inte bundna av några instruktioner. G10-kommissionens ledamöter är i allmänhet inte aktiva parlamentariker men kan vara det. De är vanligen medlemmar av de politiska partierna eller har någon anknytning till dessa. Kommissionen skall sammanträda minst en gång i månaden. Den utarbetar själv sina procedurregler vilka fastställs av det parlamentariska kontrollrådet efter hörande av regeringen. Kommissionens överläggningar sker bakom stängda dörrar och ledamöterna har tystnadsplikt, också efter avslutat uppdrag.

¹⁴ <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/kontrollgremien/g10/index.html>

G10-kommissionen har som redan nämnts både uppgiften att besluta om tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel och att kontrollera användandet.

I fråga om tillstånd till övervakning av post- och telekommunikationer skall den för operationen ansvarige ministern först ge sitt tillstånd. Beträffande utrikesunderrättelsetjänsten som lyder direkt under Förbundskanslern så har denne uppdragit tillståndsansvaret till inrikesministern. Ministerns tillstånd skall sedan underställas G10-kommissionen. Vid omedelbar fara får dock övervakningen påbörjas enligt ministerns tillstånd. Kommissionen avgör om övervakningsoperationen är förenlig med gällande författningar och om den är nödvändig. I fråga om strategisk övervakning av telekommunikationer anges i tillståndet vilka sökbegrepp som få användas och mot vilka trafikstråk övervakningen får riktas. I de offentliga rapporter som lämnas av det parlamentariska kontrollrådet till Förbundsdagen redovisas hur många tillstånd som har getts under viss tid och hur många personer som omfattats.

En underrättelseskyldighet finns även på detta område. En enskild får inte föra talan mot övervakning som sker med tillstånd så länge som den enskilde inte har fått en underrättelse. Enligt G10-lagen är den ansvarige ministern skyldig att underrätta de personer som har varit föremål för en övervakningsoperation när operationen är avslutad. Underrättelse skall dock inte ske om det inte med säkerhet kan antas att operationens syfte inte äventyras. Underrättelse kan skjutas upp så länge som sådan fara finns. Efter det att fem år har förflutit sedan övervakningsoperationen upphörde kan G10-kommissionen besluta att underrättelseskyldigheten skall upphöra. För detta krävs att kommissionen enhälligt finner att det alltjämt saknas förutsättningar för att ge en underrättelse, att sådana förutsättningar med betydande säkerhet inte kommer att inträda och att förutsättningar finns för utplåning av inhämtade personuppgifter såväl hos den myndighet som inhämtat uppgifterna som den myndighet som har mottagit dem.

G10-kommissionen har vidare till uppgift att ta emot klagomål och bedöma om det har skett något oacceptabelt ingrepp i enskildas grundläggande fri och rättigheter. Kommissionens besked till den enskilde är detsamma vare sig denne är föremål för övervakning eller har varit föremål för övervakning eller aldrig har varit föremål för övervakning. Svaret innehåller endast att kommissionen inte har funnit något som visar att det har förkommit någon överträdelse av författningarna. Detta tillvägagångs-

sätt är nödvändigt för att inte klagomöjligheten skall innebära en möjlighet för en enskild att få kunskap om att han eller hon är eller har varit föremål för ett övervakningstillstånd, något som skulle förta syftet med en operation (s.k. testklagomål). Endast för det fall det har förekommit en olaglig övervakning skall kommissionen informera den enskilde om detta.

G10-kommissionen har även till uppgift att kontrollera hela den process i vilken personuppgifter inhämtas, bearbetas och används av underrättelsetjänsterna. Kommissionen skall särskilt granska skälen till de sökbegrepp som använts vid strategisk övervakning av telekommunikationer. Den får kontrollera de datoriserade processer och rutiner som används. Den skall även granska tillämpningen av skyddsreglerna och särskilt granska protokoll över utplånade och överförda personuppgifter. Som ovan nämnts har G10-kommissionen en omfattande rätt att begära in information och inspektera handlingar, även elektroniska sådana, och lokaler. Kommissionen får delegera dessa sina befogenheter till enskilda ledamöter men även till sitt kansli.

4 Mina överväganden och förslag

4.1 Om den ordning i vilken jag gjort mina överväganden

Mitt uppdrag handlar att ta fram förslag i syfte att öka rättssäkerheten för den som utsätts för användning av hemliga tvångsmedel. Mina överväganden sönderfaller i tre huvuddelar som alla rör denna fråga. För det första behandlar jag om och i vilken utsträckning den som berörs av användningen av ett hemligt tvångsmedel bör få underrättelse om det. För det andra tar jag upp om införandet av en underrättelseskyldighet bör kompletteras med inrättandet av ett organ som får till uppgift att kontrollera användningen av hemliga tvångsmedel. Slutligen berör jag frågan om det bör göras några förändringar beträffande systemet med offentligt ombud. Jag tar upp dessa frågor i den ordning som jag nu nämnt dem.

I avsnitt 4.2.1 redovisar jag till en början mina överväganden beträffande frågan om det också i vårt land bör införas en särskild skylighet att underrätta enskilda som har blivit föremål för användning av hemliga tvångsmedel. I den delen konstaterar jag att den som blir föremål för åtal redan med gällande lagstiftning skall underrättas om att ett hemligt tvångsmedel använts. För denna grupp behövs således inte några ändrade regler i detta avseende. För en misstänkt som inte åtalas och för andra än misstänkta som berörs av tvångsmedelsanvändningen är situationen annorlunda. I dessa fall finns det idag ingen underrättelseskyldighet. Jag föreslår i det följande att en sådan skyldighet skall införas, även om den av hänsyn till bl.a. rikets säkerhet måste förses med undantag.

I avsnitt 4.2.2 behandlar jag frågan om vilka hemliga tvångsmedel som bör omfattas av den nya underrättelseskyldigheten, i avsnitt 4.2.3 överväger jag vilka kategorier av enskilda personer som bör omfattas av underrättelseskyldigheten och i avsnitt 4.2.4 tar jag upp frågan om vilka uppgifter som bör ingå i en underrättelse.

Därefter behandlar jag frågan om vilka undantag från denna underrättelseskyldighet som krävs för skyddet av rikets säkerhets m.m. I avsnitt 4.2.5 tar jag upp behovet av att kunna skjuta upp en underrättelse. I avsnitt 4.2.6 överväger jag när en underrättelse bör kunna underlåtas. I anslutning härtill tar jag i avsnitt 4.2.7 upp frågan om att från den nya underrättelseskyldigheten undanta utredningar om allvarlig brottslighet på främst Säkerhetspolisens område.

I avsnitt 4.2.8 gör jag några iakttagelser angående den obegränsade rätt till partsinsyn som åtalade har i Sverige.

Vem som skall handha underrättelseförfarandet behandlar jag i avsnitt 4.2.9 och i avsnitt 4.2.10 överväger jag om det behövs några särskilda regler i fråga om internationell rättslig hjälp omfattande hemliga tvångsmedel.

Om en underrättelseskyldighet av det slag som jag förordar införs kommer den som underrättas att få vissa grundläggande uppgifter om tvångsmedelsanvändningen. För att den som med anledning härav misstänker att han eller hon utsatts för olagliga ingrepp skall kunna få det undersökt, behövs ett organ till vilket vederbörande kan vända sig. Underrättelseskyldigheten måste vidare förse med ett antal undantag. Det finns behov av ett oberoende organ som kan kontrollera om förutsättningarna för att tillämpa dessa undantag är uppfyllda. Bl.a. på grund härav har jag funnit anledning att i avsnitt 4.2.11 ta upp frågan om det som en kompenseringssäkerhetsmekanism och efter internationellt mönster bör inrättas en nämnd under regeringen med uppgift att på eget initiativ eller anmälan av enskild utöva särskild tillsyn av användningen av hemliga tvångsmedel.

I avsnitt 4.3 redovisar jag sedan mina överväganden angående hur det i promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en starkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) redan framlagda och remissbehandlade förslaget om en granskningsnämnd med parlamentarisk representation, skulle kunna i vissa hänseenden kompletteras för att nämnden skulle kunna utöva den särskilda tillsynen.

Till slut redovisar jag i avsnitt 4.4 mina överväganden och slutsatser i fråga om systemet med offentliga ombud.

Frågan om när de föreslagna ändringarna bör träda i kraft behandlas i avsnitt 5.

Avsnitt 6 innehåller överväganden om de ekonomiska och övriga konsekvenser som mina förslag innebär.

4.2 Underrättelse till enskild om användning av hemliga tvångsmedel

4.2.1 En särskild underrättelseskyldighet bör införas utöver åtalade personers rätt till partsinsyn

Mitt förslag: Det skall införas en särskild skyldighet att underrätta enskilda personer som har påtagligt berörts av verkställighet av hemliga tvångsmedel. Den särskilda underrättelseskyldigheten skall dock inte omfatta brottsmisstänka personer som åtalas eftersom dessa personer redan har en vidsträckt rätt till s.k. partsinsyn i allt utredningsmaterial, inbegripet allt användande av hemliga tvångsmedel.

Min bedömning: Användning av hemliga tvångsmedel utöver vad domstols tillstånd och lagen tillåter är redan straffbelagt och skadeståndsgrundande. Det är inte aktuellt att överväga en skadeståndsskyldighet för staten vid helt korrekt användning av hemliga tvångsmedel.

Varför bör det övervägas att särskilt underrätta personer som har omfattats av ett hemligt tvångsmedel?

Som framgår av den internationella utblicken i avsnitt 3.10 har andra länder, däribland samtliga övriga nordiska länder, i sin respektive nationella straffprocessrätt grundläggande regler om att det skall lämnas underrättelse till enskilda personer om att hemliga tvångsmedel har använts med avseende på dem. Syftet med en sådan underrättelse är detsamma som för andra tvångsmedel, bl.a. att den enskilde genom att få kännedom om tvångsmedelsåtgärden skall få möjlighet att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden inneburit, så att han eller hon kan ta till vara sin rätt, om än i efterhand. Det är ju först genom underrättelsen som den som berörts av åtgärden normalt kan få kännedom om denna och ges möjlighet att reagera mot vad han eller hon kanske anser vara en rättsstridig åtgärd i något avseende.

I samband med en översyn av bestämmelserna om hemliga teletvångsmedel i rättegång under 1980-talets senare del anförde Justitieministern att telefonavlyssning är ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Den innebär, fortsatte ministern, att avlyssnaren kan höra förtroliga samtal och meddelanden mellan människor utan dessas medgivande eller

vetskap. Rätten att fritt och utan obehörigt intrång använda telefonen för meddelanden ingår bland de medborgerliga fri- och rättigheterna enligt regeringsformen. Även sekretesslagens bestämmelser och straffbudet mot brytande av telehemlighet skyddar telekommunikationer från utomstående. Tilliten till att telefonhemligheten respekteras är väsentlig inte bara från de enskilda medborgarnas perspektiv utan också från allmän synpunkt. Om tilliten rubbas, uppstår misstro bland medborgarna. Den kan ge upphov till en för samhällslivet skadlig otrygghet och ryktesspridning. Skall telefonavlyssning tillåtas, måste den därför reserveras för sådana fall då medborgarna i gemen är beredda att godta det allvarliga ingreppet med hänsyn till det intresse som utgör motiv för åtgärden. Den sekretess som är nödvändig för att tvångsmedlet skall kunna fungera ger det en särställning i förhållande till de flesta andra tvångsmedel. Skyddet mot missbruk av tvångsmedel i allmänhet ligger till stor del i det att den som drabbas själv är eller snart blir medveten om åtgärden och har möjlighet att få den prövad av domstol, överordnad myndighet, Justitiekanslern eller Justitieombudsmannen. Telefonavlyssningens hemlighållande omöjliggör emellertid en sådan bevakning från medborgarnas sida. Av samma orsak blir den kontroll som den allmänna opinionen kan utöva genom massmedia och eljest illusorisk. I skydd av sekretessen kan en oriktig tillämpning uppstå, som i olyckliga situationer kan övergå i direkt missbruk av befogenheterna. Mot denna bakgrund framstår det som särskilt angeläget att ha regler som inte är tånjbara och att eftersträva ett beslutsförfarande som såvitt möjligt garanterar en korrekt tillståndsgivning. Alla överväganden beträffande telefonavlyssning som tvångsmedel måste ske mot denna bakgrund (se prop. 1988/89:124 s. 36-37).

Den ordning som idag gäller i Sverige ger en misstänkt som blir föremål för åtal rätt att få veta om hemliga tvångsmedel använts och alla omständigheter kring detta liksom vad tvångsmedelsanvändningen resulterat i. För denna kategori av personer finns alltså med gällande lagstiftning goda möjligheter att kontrollera om tvångsmedelsanvändningen skett på ett lagenligt sätt (se vidare om detta i ett följande avsnitt). Vad jag har anledning att överväga är om Sverige även i fortsättningen skall vara ett land som till skillnad från flertalet länder i vår närmaste omgivning inte ger andra som utsatts för hemlig tvångsmedelsanvändning möjlighet att kontrollera – själva eller med hjälp av ett oberoende kontrollorgan – om den skett i enlighet med lagens regler.

Buggningsutredningen berörde frågan i sitt betänkande. Det kanske viktigaste argumentet för att införa ett underrättelseförfarande låg enligt utredningen på det rent principiella planet, dvs. att det i en rättsstat är rimligt att den som har varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel i efterhand i princip skall underrättas om det. Utredningen lade dock inte fram något förslag om en särskild underrättelseskyldighet, främst av det anförda skälet att åklagaren skulle i det stora flertalet fall gå till domstol och begära undantag från huvudregeln om underrättelse. En sådan ordning skulle, menade utredningen, innebära en belastning för polis, åklagare och domstolar. Vidare utgick utredningen från att det i dessa ärenden om undantag skulle komma att anlitas offentliga ombud med åtföljande kostnader (SOU 1998:46 s. 442).

I ett särskilt yttrande anförde dock tre av utredningens experter, två domare och en advokat, att de ansåg att det fanns goda skäl att införa en underrättelseskyldighet för åklagaren om användning av hemliga tvångsmedel. Experterna betonade att en sådan skyldighet skulle få en återhållande verkan på användningen av dessa tvångsmedel och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett mer noggrant sätt. I ett system där det inte finns någon insyn, finns det, anförde experterna, en risk för att prövningen sker på ett allt mer slentrianmässigt sätt. De tre experterna pekade på att det i andra länder finns särskilda organ till vilka den enskilde, om han eller hon misstänker att han är utsatt för ett hemligt tvångsmedel, kan vända sig och begära en utredning. Experterna ansåg att för svensk del är en underrättelseskyldighet det enda sättet att ge den enskilde möjlighet att själv ta ställning till om det finns skäl att agera på något sätt med anledning av tvångsmedelsanvändningen.

Jag vill påpeka att Buggningsutredningen i sina överväganden inte gick närmare in på möjligheten att låta en särskild underrättelseskyldighet omfatta andra personer än brottsmisstänkta. Mitt uppdrag innebär dock att överväga om en underrättelseskyldighet skall gälla även i förhållande till andra personer än de som är misstänkta för brott. Jag noterar också att utredningen i sina överväganden inte gick närmare in på möjligheten att det i vårt land, såsom i andra länder som vi vill jämföra oss med, införs ett system för kontroll i efterhand av användningen av hemliga tvångsmedel genom ett särskilt tillsynsorgan. Inte heller de nämnda tre experterna tog i sitt särskilda yttrande upp denna möjlighet till närmare behandling.

Även Säkerhetstjänstkommissionen berörde frågan om kontroll och tillsyn i sitt betänkande Rikets säkerhet och den personliga

integriteten (SOU 2002:87). Det låg enligt kommissionen i sakens natur att insynen i säkerhetstjänsterna måste bli begränsad. Sekretessen skapar lätt grogrund för en mängd rykten och spekulationer och mer eller mindre välgrundade krav på klarläggande besked och avslöjanden. Möjligheterna för myndigheterna att tillmötesgå sådana krav är begränsade, eftersom en total insyn för offentligheten inte är möjlig. Det var därför, anförde kommissionen, viktigt att de tillsynsorgan som finns verkligen utövar en effektiv kontroll av verksamheten. Här hade det enligt kommissionens mening brutit genom åren. De garantier för den enskildes rättssäkerhet som utgörs av Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn samt de åklagare och domstolar som har att pröva frågor om tvångsmedelsanvändning, hade inte kommit att fungera som avsett eftersom dessa organ ibland ganska okritiskt hade godtagit säkerhetstjänsternas förklaringar och synsätt. Kommissionen konstaterade härefter att Registernämndens tillkomst hade inneburit en förstärkning av skyddet för den enskilde.

Också vid det samrådsmöte jag hållit framfördes allmänt att en särskild underrättelseskyldighets principiella syfte skulle vara att ge den aktuella personen kunskap om tvångsmedelsanvändningen och att denne på grundval av underrättelsen kan göra en egen bedömning av om åtgärden har varit rättsenlig eller inte och i det senare fallet överklaga tvångsmedelsanvändningen eller, om den redan är avslutad, föra talan om skadestånd på grund av fel eller försummelse med avseende på tvångsmedelsanvändningen. Det underströks dock vid samrådsmötet att det är svårt att se när och hur en för detta syfte verkningsfull underrättelse kan ges i praktiken. En underrättelse kan till en början naturligtvis inte lämnas så länge som verkställigheten av ett hemligt tvångsmedel pågår. Även när verkställigheten har avslutats så är möjligheterna för den enskilde att bedöma om åtgärden har varit rättsenlig eller inte mycket små eftersom den enskilde vanligen på grund av sekretess inte har möjlighet att ta närmare del av utredningsmaterialet. Undantaget härifrån är brottsmisstänkta personer som åtalas och har rätt till partsinsyn i utredningsmaterialet. Men eftersom åtalade personer redan har en rätt till insyn i utredningsmaterialet som inte hindras av sekretess så skulle en särskild underrättelseskyldighet inte ha någon praktisk betydelse för dessa personer.

Frågan som uppkom vid samrådsmötet var därför om det av anförda skäl över huvud taget kan anses vara en lämplig ordning att

lägga ansvaret för en kontroll i efterhand av de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel på enskilda personer. Bör inte den kontrollen istället utföras av ett särskilt tillsynsorgan? Den enskilde kommer som nämnts på grund av gällande sekretess ofta att ha svårt att utöver underrättelsen få tillgång till ett tillräckligt underlag som möjliggör för denne att bedöma om det varit felaktigt eller försumligt att använda tvångsmedlet på det sätt som omfattade denne. I själva verket, framfördes det, torde en underrättelse åtminstone i en del fall kunna hos den enskilde väcka fler frågor än den ger svar. För att en underrättelse skall vara meningsfull för den enskilde behöver den därför innehålla så pass mycket information att den enskilde kan bedöma de formella förutsättningarna för domstolens tillstånd. Det påpekades också vid samrådsmötet att den enskilde i vissa fall kan komma att uppleva att en underrättelse som skickas hem till honom eller henne är besvärande för hans eller hennes privatliv.

Enligt min mening skulle syftet med en underrättelse vara att ge den enskilde information om att han eller hon har utsatts för en tvångsmedelsanvändning. Det ger den utsatte möjlighet att undersöka eller få undersökt om tvångsmedelsanvändningen skett i enlighet med gällande regler. Med ledning av vad jag erfarit om förhållandena i andra länder där underrättelseskyldighet finns, har jag anledning att tro att den som får en underrättelse i egenskap av brottsmisstänkt i flertalet fall har fullt klart för sig varför han eller hon utsatts för tvångsmedelsanvändningen. I dessa fall torde behovet av att få utrett om tvångsmedelsanvändningen varit lagenlig inte vara så stort. I övriga fall och när det gäller andra än brottsmisstänkta kan det finnas större behov av möjligheter att få utrett närmare om tvångsmedelsanvändningen varit lagenlig.

Liksom är fallet i andra länder som redan har en underrättelseskyldighet torde det i ett kommande svenskt system inte vara möjligt att ge den som underrättas så omfattande information att han eller hon i regel på egen hand kan utreda lagenligheten i tvångsmedelsanvändningen. Det beror bl.a. på att underrättelsen inte får ges en sådan utformning att den motverkar den fortsatta brottsbekämpningen. Uppgifter som den enskilde behöver för att kunna utreda saken omfattas av sekretess. Ett system med underrättelser till enskild om att tvångsmedel använts som berört denne måste därför enligt min mening förenas med införandet av en möjlighet för den enskilde att få kontrollerat av ett oberoende organ om tvångsmedelsanvändningen varit lagenlig.

Införs en särskild underrättelseskyldighet finns det därför enligt min mening anledning att överväga att skapa en särskild tillsyn av tvångsmedelsanvändningen. Det är för allmänhetens förtroende för domstolarna och de brottsbekämpande myndigheterna nämligen angeläget att enskilda kan få effektivt prövat om de utsatts för en felaktig användning av hemliga tvångsmedel. Denna fråga ansågs vid samrådsmötet vara allt mer betydelsefull i takt med att ytterligare hemliga tvångsmedel införs och att deras användning ökar. En underrättelseskyldighet som får alltför stora undantag riskerar att inte vinna utan tvärtom urholka allmänhetens förtroende. Vid samrådsmötet råde därför sammanfattningsvis allmän enighet om att de kontrollstationer som gäller för hemliga tvångsmedel bör öka på så sätt att det ställs krav inte bara på en kontroll i förhand genom domstolsprövning med deltagande av offentliga ombud utan också på en effektiv kontroll i efterhand. Istället för att låta det centrala i en sådan efterhandskontroll vara att enskilda ges en svag och i praktiken nära nog obefintlig möjlighet att föra talan i domstol m.m. på grundval av underrättelser, så bör det väsentliga vara att inrätta ett särskilt tillsynsorgan för en löpande och effektiv kontroll av hur de hemliga tvångsmedlen faktiskt används. Ett sådant organ kan nämligen inte bara utöva en löpande särskild tillsyn över all användning av hemliga tvångsmedel utan kan även, på anmälan av enskilda personer eller andra allmänna organ, utan hänsyn till gällande sekretess, kontrollera om enskilda har utsatts för hemliga tvångsmedel och om den användning som har förekommit har varit korrekt eller inte. Om en olaglig användning eller någon annan felaktighet konstateras kan tillsynsorganet vidta lämpliga åtgärder. Jag vill betona att ett införande av en sådan ny möjlighet för enskilda att göra en anmälan hos ett för uppgiften inrättat särskilt tillsynsorgan skulle ha väsentlig betydelse för framtida bedömningar av om det svenska systemet innehåller ett effektivt nationellt rättsmedel tillgängligt för personer som hävdar att de har eller kan ha utsatts för hemliga tvångsmedel vilka utgör ingrepp i Europakonventionens rätt till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Som redovisats i avsnitt 3.2 har Sverige nyligen fällts av Europadomstolen i ett mål som angår frågan om ett effektivt nationellt rättsmedel har varit tillgängligt i fråga om Säkerhetspolisens registrering. Domstolen har i målet funnit att bl.a. Justitieombudsmannen och Justitiekanslern, utöver sin rätt att åtala, inte kan anses utgöra effektiva nationella rättsmedel,

eftersom de utöver sina möjligheter att väcka åtal inte kan fatta beslut som är rättsligt bindande för granskade myndigheter.

Vad jag nu anfört innebär dock inte att det i ett enskilt fall, där det efter utredning av tillsynsorganet visar sig att användningen av ett hemligt tvångsmedel skett i strid med lagen eller annars varit inkorrekt, inte skulle vara möjligt för den förfördelade att föra en skadeståndstalan. Jag skall därför nu beröra skadestandsreglerna lite närmare.

Statens och dess tjänstemäns skadeståndsskyldighet och straffansvar

Enligt mina direktiv skulle en underrättelse kunna innebära bl.a. en möjlighet för enskilda att självständigt kunna tillvarata sin rätt, t.ex. genom att kräva skadestånd för skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Jag har i förgående avsnitt redovisat varför det på grund av sekretess m.m. är svårt för enskilda att även med en underrättelse på egen hand tillvarata sin rätt och att det därför bör övervägas att inrätta ett särskilt tillsynsorgan som enskilda kan begära skall företa en kontroll. Det är dock enligt min mening viktigt att också uppmärksamma att det finns ytterligare tveksamheter förknippade med tanken på att en effektiv kontroll i efterhand av hemliga tvångsmedel skulle kunna realiseras genom att enskilda personer på eget initiativ skall driva skadestandsprocesser.

För det första är det enligt min uppfattning över huvud taget inte en lämplig ordning att istället för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan låta enskilda bekosta tvistemålsrättegångar om skadestånd. Till det kommer vad jag redan framfört, nämligen att den enskilde på grund av sekretess normalt inte kan få ta del av några närmare uppgifter om den tvångsmedelsanvändning som en underrättelse avser. Dessutom är möjligheterna att den enskilde skulle tilldömas skadestånd begränsade även för det fall den enskilde skulle kunna lägga fram en fullständig utredning om avlyssning eller övervakning som företagits.

Jag tror att den bild om möjligheter att erhålla skadestånd som ibland präglar debatten i vart fall till del kan bero på att Europadomstolen kan bestämma att konventionsstaterna skall betala skadestånd till klaganden. I mål vid Europadomstolen kan skadestånd nämligen utgå vid en kränkning av rätten till ett effektivt nationellt rättsmedel utan att för den skull någon annan grundläggande kränkning kunnat konstateras i målet, t.ex. av rätten till privatliv eller korrespondens enligt artikel 8. Innebörden av

konventionen och Europadomstolens praxis är att enskilda som hävdar att deras konventionsrättigheter har kränkts skall ha rätt att få detta prövat av ett nationellt rättsmedel vare sig de hävdar detta med rätt eller orätt. Vad som nu har sagts om skadestånd vid en konventionskränkning innebär således inte i sig att det enligt nationell rätt behöver kunna utgå skadestånd till personer som har varit föremål för lagenlig avlyssning eller övervakning genom hemligt tvångsmedel.

I 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) finns det bestämmelser om det allmännas ansvar vid felaktig myndighetsutövning. Staten eller en kommun kan vara skyldig att ersätta en enskild för personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som den enskilde vållats genom begångna fel eller försummelser vid myndighetsutövning för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Det allmänna kan även vara skyldig att ersätta en enskild för allvarlig kränkning genom brott som innefattar angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära om denne kränkts genom vad som är fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Detta innebär att staten skall ersätta lidande som någon drabbas av till följd av att han har blivit utsatt för bl.a. ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning. Handlingen skall med andra ord vara brottslig, i vart fall i objektivet hänseende.

I ett särskilt fall svarar staten för skada oberoende av vållande. Enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder har staten ett strikt skadeståndsansvar bl.a. när någon har häktats eller varit anhållen minst 24 timmar och det visar sig att frihetsberövandet har varit obefogat och när någon har oriktigt dömts till fängelse eller annan frihetsberövande påföljd. Samma lag föreskriver ett strikt ansvar för staten när polisman utövar våld som skadar oskyldiga.

En enskild tjänsteman som vid myndighetsutövning uppsåtligen eller av oaktsamhet har åsidosatt vad som gäller för hans eller hennes uppgift skall dömas för tjänstefel om gärningen inte är ringa. Är gärningen straffbelagd enligt någon annan bestämmelse skall dock den bestämmelsen användas (20 kap. 1 § brottsbalken). Som exempel skall alltså användning av hemlig teleavlyssning som uppsåtligen sker utan stöd av lag straffas som brottet brytande av telehemlighet (se 4 kap. 8 § brottsbalken). Sker överträdelsen på grund av oaktsamhet kan istället straff för tjänstefel komma i fråga.

Den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott skall ersätta skadan (2 kap. 2 § skadeståndslagen). För skada som arbetstagare

vållar genom fel eller försummelse i tjänsten är han ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter (4 kap. 1 § skadeståndslagen). Tanken är att den skadelidande istället skall kunna vända sig med sitt skadeståndskrav mot skadevållarens arbetsgivare.

Sammanfattningsvis gäller att sådan användning av hemliga tvångsmedel som sker efter domstols tillstånd och i övrigt enligt lag inte kan grunda rätt till skadestånd. Har den verkställande myndigheten eller en enskild tjänsteman ägnat sig åt avlyssning eller övervakning utöver vad domstolens tillstånd och lagen tillåter är detta redan straffbelagt och skadeståndsgrundande.

Frågan är då om det finns anledning att i likhet med vad som gäller vid frihetsberövande införa någon form av skadeståndsansvar för staten, om det visar sig att tvångsmedlet helt lagenligt satts in men inte gett sådana resultat som kan leda till att någon åtalas och fälls för brottet. Jag kan till att börja med konstatera att det vid de hemliga tvångsmedlen finns en betydande skillnad i förhållande till frihetsberövanden, nämligen ingreppets karaktär. Vid frihetsberövande hindras den misstänktes fria rörlighet, han eller hon kan inte förvärvsarbeta och inte heller sköta sina angelägenheter i övrigt. Hindren kan utöver inskränkningen i friheten medföra betydande ekonomiska förluster för den enskilde. Det finns också ett betydande inslag av personligt lidande. Några sådana effekter finns inte vid hemliga tvångsmedel. När det gäller andra än misstänkta skulle det vidare framstå som märkligt om en eventuell ersättningsskyldighet skulle vara beroende av om det hemliga tvångsmedlet ledde till resultat som kunde användas för åtal och fällande dom. Det skulle ju sett ur dessa personers synvinkel vara slumpmässiga faktorer som avgjorde skadeståndsfrågan. Vidare skulle avgränsningen av skadeståndsberättigade medföra stora problem vid t.ex. hemlig kameraövervakning.

Vad jag nu anfört leder sammantaget till att jag bestämt avvisar tanken på att införa en skadeståndsskyldighet för staten vid helt korrekt användning av hemliga tvångsmedel.

Misstänkta som åtalas har redan full rätt till insyn i användandet av hemliga tvångsmedel

I den allmänna debatten förs inte sällan diskussionen på ett sådant sätt att man får intrycket av att det i svensk rätt skulle fullständigt

saknas regler som ger enskilda personer insyn i användningen av hemliga tvångsmedel. Detta är emellertid helt felaktigt. Svensk rätt innehåller i själva verket regler som ger åtalade personer och deras försvarare insyn i allt utredningsmaterial som hör till förundersökningen. Sekretess utgör nämligen inte hinder för en åtalad person att utöva sin rätt till partsinsyn (jfr avsnitt 3.7).

Sammantaget gäller att när en förundersökning är färdig så skall den misstänkte och dennes försvarare genom en s.k. slutdelgivning ges möjlighet att ta del av vad som förekommit och kommit fram under förundersökningen (se 23 kap. 18 § rättegångsbalken). Den åtalades rätt till insyn är inte begränsad till vad som har tagits in i förundersökningsprotokollet. Vid slutdelgivningen har den misstänkte och hans försvarare rätt att få del av hela utredningsmaterialet, således även sådana uppgifter som förundersökningsledaren bedömt sakna betydelse för förundersökningen. Detta innebär att den misstänkte har rätt att få del av en uppgift om att ett hemligt tvångsmedel har använts under förundersökningen. Enligt gällande bestämmelser skall också all användning av tvångsmedel antecknas i förundersökningsprotokollet (se 20 § förundersökningskungörelsen [1947:948]).

I andra länder som vi jämför oss med, bl.a. Danmark, har det uppställts undantag i rätten till partsinsyn i syfte att skydda t.ex. de brottsutredande myndigheternas arbetsmetoder och framtida möjligheter att utreda brottslighet. Sådana undantag har förenats med rättssäkerhetsgarantier, vanligen på så sätt att frågan om vilket utredningsmaterial som kan undanhållas den åtalade avgörs av domstolen och inte av polisen och åklagaren (jfr Europadomstolens praxis redovisad i avsnitt 3.2).

Jag kan alltså konstatera att när det gäller den som åtalas för brott så behöver inga särskilda bestämmelser om underrättelseskyldighet införas för att åstadkomma en rätt till insyn i användningen av hemliga tvångsmedel i brottsutredningar. Det ligger i sakens natur att det inte är aktuellt att före slutdelgivningen särskilt underrätta en misstänkt som kommer att åtalas om att han eller hon i den aktuella förundersökningen är eller har varit föremål för ett eller flera hemliga tvångsmedel. Ett införande av en särskild underrättelseskyldighet har således betydelse endast för andra personer än sådana brottsmisstänkta personer som åtalas för brottet. Detta förändras inte av att det i enskilda förundersökningar kan vara aktuellt att vid förhör konfrontera en brottsmisstänkt med specifika uppgifter som har inhämtats med hemliga tvångsmedel. Att så ibland sker innebär naturligtvis inte att

den förhörde skall få ta del av all tvångsmedelsanvändning i den pågående förundersökningen.

I avsnitt 4.2.8 återkommer jag med synpunkter i den angelägna frågan om att det också i vårt land bör övervägas att införas begränsningar i åtalade personers rätt till partsinsyn.

Vilka andra personer än åtalade kan beröras?

Det är alltså endast beträffande personer som inte åtalas men som ändå har berörts av användningen av hemliga tvångsmedel som det finns anledning att överväga behovet av författningsändringar för att dessa personers rätt skall kunna upprätthållas. Ett sätt att möjliggöra detta är alltså att införa en särskild skyldighet att underrätta andra av hemliga tvångsmedel berörda personer än åtalade. Frågan är vilka kategorier av personer som bör omfattas av en sådan särskild underrättelseskyldighet.

Jag har funnit att de personer som kan omfattas av användningen av ett hemligt tvångsmedel består av två huvudkategorier och att integritetsintresset ser väsentligen olika ut för dessa två kategorier.

Den första huvudkategorin består av sådana personer som har varit misstänkta för ett brott och på grund av detta har utsatts för ett hemligt tvångsmedel men som, efter det att utredningen har fullföljts, inte åtalas. Anledningen till att åtal inte väcks kan vara att utredningen visar att den som har varit misstänkt för ett brott faktiskt inte har begått brottet. Men det kan också vara så att tillräcklig utredning om brottet inte kan säkerställas. Till denna första kategori får man enligt min mening även räkna sådana personer som har kommit att beröras av ett hemligt tvångsmedel som beslutats på grund av misstanke mot någon annan person än dem själva och som, på grund av vad som framkommit vid avlyssningen eller övervakningen mot den andra personen, har kommit att misstänkas för delaktighet i samma brottslighet som den brottslighet som tvångsmedlet avser eller något annat brott men som, efter det att utredningen har fullföljts, inte åtalas av skäl som de nyss nämnda.

Den andra huvudkategorin utgörs av personer som har berörts av användningen av ett hemligt tvångsmedel utan att de vare sig är eller blir misstänkta för brott. Det kan handla om anhöriga eller kolleger eller andra personer som har någon mer eller mindre varaktig och personlig relation till den misstänkte. Men det kan också handla om personer som inte har någon sådan varaktigare

och personligare relation till den misstänkte utan som mer av tillfälligheter t.ex. kommunicerar med den misstänkte och därför kommer att beröras av ett hemligt tvångsmedel. Det kan exempelvis vara fråga om företrädare för enskilda och allmänna organ som bedriver försäljning eller insamling medelst telefon eller genom att knacka dörr eller som i egenskap handläggare vid t.ex. ett försäkringsbolag eller Försäkringskassan kontaktar den misstänkte genom att ringa eller göra hembesök. Möjligheterna till sådan tillfällig och även slumpartad kommunikation mellan en misstänkt och andra personer är, särskilt med den moderna informationsteknologin och det nuvarande utbudet av varor och tjänster, i praktiken utan begränsningar. Jag vill i detta sammanhang särskilt peka på att all kommunikation med användning av Internet består av teledelanden som kan bli föremål för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Därtill kan det särskilt i fråga om hemlig kameraövervakning inträffa att en person som omfattas av övervakningen inte har någon som helst anknytning till vare sig den misstänkte, det brott denne misstänks för eller den plats som övervakas och inte heller kommunicerar med den misstänkte. Exempel härpå kan vara att övervakningen avser en gömma på allmänt tillgänglig plats som helt utomstående personer passerar.

Av hemliga tvångsmedel berörda personer kan således som jag ser det delas in i personer som misstänkts för brott respektive personer som inte har misstänkts för något brott. Bland de inte misstänkta personerna finns de som typiskt sett kan antas bli föremål för mer betydande integritetsintrång genom att den misstänkte mot vilken tvångsmedlet har satts in är en anhörig eller en kollega eller någon annan med vilken ämnen av privat natur typiskt sett avhandlas. Bland de inte brottsmisstänkta finns dock också personer som helt motsatt typiskt sett inte utsätts för något betydande integritetsintrång eftersom de inte avhandlar ämnen av för dem privat natur. Det är en helt annan sak att de uppgifter som t.ex. en handläggare vid ett försäkringsbolag eller Försäkringskassan kan ta upp i ett samtal med en misstänkt som avlyssnas kan vara besvärande för den misstänkte själv.

När det gäller personer som inte åtalas för brott innehåller svensk rätt alltså inte några bestämmelser om särskild skyldighet att underrätta dem om att ett hemligt tvångsmedel har använts på ett sätt som har berört dem. Det finns dock som nämnts en sådan särskild underrättelseskyldighet i fråga om husrannsakan och beslag. Den underrättelseskyldigheten gäller nämligen också när

tvångsmedlet har riktas mot personer som inte är misstänkta för brott. Underrättelse skall lämnas till den berörda personen om denne inte är närvarande när åtgärden företas. Inte minst en husrannsakan som genomförs i den berördes frånvaro och som inte leder fram till ett för den berörde iakttagbart beslag menar jag kan i viss mån jämföras med användningen av ett hemligt tvångsmedel.

Andra länder

I andra länders straffprocesslagar men också andra lagar för säkerhets- och underrättelseverksamheten finns det, som framgår av den internationella utblicken i avsnitt 3.10, regler om särskild underrättelseskyldighet vid användning av hemliga tvångsmedel.

Olika länders regler skiljer sig dock åt redan vad gäller straffprocessen, även i högst väsentliga avseenden. I ett land skall den person som innehar den teleadress som avlyssnats underrättas men inte den för brott misstänkte mot vilken telefonavlyssningen har riktats om denne inte är innehavaren medan det i ett annat land tvärtom är endast den misstänkte mot vilken åtgärden riktats som omfattas av en underrättelseskyldighet.

Också när det gäller de alltid förekommande undantagsbestämmelserna som medger att en underrättelse skjuts upp eller underlåts är variationerna betydande mellan olika länder.

Syftet med underrättelsen varierar också mellan olika länder. I Tyskland är det på bl.a. författningsskyddets område, med hänsyn till rikets säkerhet, inte möjligt för den enskilde att föra talan i domstol om inte en underrättelse har lämnats och det även om den enskilde på annat sätt känner till de förhållanden en underrättelse skulle avse. I de flesta andra länder är underrättelsens syfte endast att informera om att tvångsmedelsanvändning har förekommit.

Olika länder skiljer sig också åt i fråga om förfarandet för en underrättelse. I Danmark är underrättelseskyldigheten automatisk, låt vara att underrättelsen kan skjutas upp eller underlåtas. I Norge underrättas enskild endast på egen begäran och tidigast ett år efter det att tvångsmedelsanvändningen har upphört.

Det finns alltså inte någon i detta avseende enhetlig internationell bild när det gäller lagstiftningen på området. De reformförslag som genomförts eller är på gång i olika länder visar dock tydligt att den internationella utvecklingen för närvarande är inriktad på att begränsa åtalads rätts till insyn i brottsutredningar

och även i övrigt begränsa underrättelseskyldigheten när den kan skada allmänna och enskilda intressen.

Jag vill också i sammanhanget erinra om att det i andra länder har inrättats icke polisära säkerhets- och underrättelsetjänster vars tvångsmedelsanvändning inte grundas på straffprocessuella bestämmelser av nu nämnt slag och som alltså inte omfattas av den underrättelseskyldighet som kan finnas inom ramen för en brottsutredning. Detta är förhållandet i t.ex. Tyskland som samtidigt har ett mycket väl utvecklat system för en särskild tillsyn av dessa andra delar av säkerhets- och underrättelseverksamheten.

Jag kan således konstatera att den svenska debatten om att införa en särskild underrättelseskyldighet beträffande hemliga tvångsmedel är i förhållande till andra länder ordentligt senfärdig. Att införa en sådan särskild underrättelseskyldighet först nu – när terrorism, organiserad brottslighet och annan s.k. systemhotande och kvalificerad brottslighet redan har etablerat sig – innebär att det redan från början behöver övervägas sådana undantag som under senare år har införts bl.a. i Danmark och en sådan ordinarie tillsyn och kontroll som har införts i bl.a. Norge och Tyskland. Jag återkommer till de frågorna i avsnitten 4.2.5 – 4.2.7 och 4.3.

Tidigare överväganden i vårt land

Redan Tvångsmedelskommittén tog i sitt slutbetänkande Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet (SOU 1984:54) upp frågan om det, vid sidan av slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, borde införas en särskild skyldighet att underrätta misstänkta personer om användningen av hemliga tvångsmedel. Kommittén avvisade dock det med motiveringen att de negativa följder ett underrättelseförfarande kunde bedömas få för utredningar av ifrågavarande art var för stora för att väga upp vinsten från rättssäkerhetssynpunkt. Kommittén anförde särskilt att den ansåg det uteslutet att i avlyssningsärenden som gällde rikets säkerhet tillämpa något underrättelseförfarande. Det skulle enligt kommittén medföra att Säkerhetspolisens arbetssätt och arbetsmetodik skulle kunna avslöjas för främmande makt i en omfattning som inte stod i någon rimlig proportion till vad som skulle kunna vinnas från rättssäkerhetssynpunkt för enskild. Kommittén förde ett liknande resonemang beträffande användningen av hemliga tvångsmedel mot terrorister m.fl. (s. 101 f.). I det lagstiftningsärende som behandlade Tvångsmedelskommitténs

betänkande togs frågan om en ny särskild underrättelseskyldighet inte upp till behandling (prop. 1988/89:124).

Även Buggningsutredningen tog upp frågan om underrättelseskyldighet, dock som redan nämnts endast beträffande misstänkta personer. Utredningen framhöll att det fanns vissa fördelar med ett sådant underrättelseförfarande, främst att den enskilde genom kännedom om den hemliga tvångsmedelsanvändningen skulle kunna få möjlighet att reagera mot ett beslut som han eller hon ansåg felaktigt. Utredningen framhöll dock att det också fanns nackdelar med ett underrättelseinstitut. Främst påpekades att den brottsbekämpande verksamheten både generellt och vad gäller konkreta ärenden – inte minst inom Säkerhetspolisens ansvarsområde och vad gäller narkotikabrottslighet – skulle komma att skadas allvarligt med en sådan ordning. Utredningen påpekade att åklagare ofta avstod från att åberopa material från en hemlig teleavlyssning som bevisning i domstol för att yrkeskriminella, främst inom organiserad narkotikabrottslighet, inte skulle få kännedom om att de utsatts för avlyssning. De inblandade skulle annars bli mer försiktiga i framtiden, vilket skulle försvåra polisens möjligheter att i fortsättningen kartlägga och avslöja organiserad grov narkotikabrottslighet. Buggningsutredningen framhöll vidare ett antal exempel på att det i andra länder där man har en underrättelseskyldighet har införts betydande undantag från denna och möjligheter att i enskilda fall skjuta upp eller avstå från att underrätta. I t.ex. Norge är som ovan redovisats större delen av Säkerhetspolisens område undantaget från skyldigheten att underrätta enskild på dennes begäran. Utredningen befarade också att – om en underrättelseskyldighet infördes – åklagaren skulle komma att begära att undantag gjordes i det stora flertalet fall. Buggningsutredningen ansåg sålunda att övervägande skäl talade emot att föreslå införandet av en underrättelseskyldighet utöver den som redan finns enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Utredningen framhöll dock att frågan borde övervägas på nytt i ett annat sammanhang. Tre av utredningens experter, en advokat och två domare, framhöll dock i ett särskilt yttrande att de ansåg att en underrättelseskyldighet utöver den som stadgas i 23 kap. 18 § rättegångsbalken borde införas. De framhöll vidare att värdet av en underrättelseskyldighet inte bara ligger i att den enskilde har ett berättigat intresse av att få kännedom om att han varit utsatt för ett hemligt tvångsmedel utan också i att denna skyldighet i sig skulle ha en återhållande verkan på användningen av dessa tvångsmedel och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett än mer

noggrant sätt. De tre experterna menade att det inte var något avgörande argument mot en underrättelseskyldighet att underrättelse inte skulle kunna lämnas i varje särskilt fall eller ens i flertalet fall. Vid remissbehandlingen av Buggningsutredningens förslag ansåg flertalet remissinstanser att en underrättelseskyldighet utöver den enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken borde införas.

Bör en särskild underrättelseskyldighet nu införas?

I propositionen Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178) och direktiven till min utredning har regeringen anfört att den anser att det finns goda skäl att nu införa en utvidgad underrättelseskyldighet beträffande hemliga tvångsmedel. Regeringen har därvid påpekat att en underrättelse i efterhand innebär bl.a. en möjlighet för enskilda att självständigt kunna ta till vara sin rätt, t.ex. genom att kunna kräva skadestånd för skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Även vid det symposium som Justitiedepartementet anordnade i oktober 2006 ansågs allmänt att en underrättelseskyldighet borde kunna införas i fler fall än enligt nu gällande rätt. Liknande synpunkter framfördes vid det samrådsmöte som jag hållit, även om också invändningar restes från åklagar- och polishåll, varvid främst åberopades att en utvidgad underrättelseskyldighet skulle kunna skada den brottsbekämpande verksamheten.

Som bl.a. de nämnda tre experterna i Buggningsutredningen berört och som den internationella utblicken utvisar är det nödvändigt att förena en sådan särskild underrättelseskyldighet med betydelsefulla undantag, däribland möjligheter att skjuta upp eller underlåta en underrättelse för att inte skada den brottsutredande verksamheten. Det kan handla såväl om den aktuella och pågående brottsutredningen som andra till den aktuella brottsutredningen anslutande utredningar. Det kan även gälla verksamhetens inriktning och arbetsmetoder överlag. Även detta behov av undantag underströks vid samrådsmötet.

En ordning av detta slag kräver dock enligt min mening inte bara att rekvisiten för dessa undantag sätts upp utan det krävs också, inte minst på grund av Europakonventionens krav på tillgång till effektivt rättsmedel, att ett oberoende organ får till uppgift att kontrollera efterlevnaden av författningsbestämmelserna samt att det säkerställs att detta organ får kännedom om de ärenden som

omfattas av ett kontrollbehov. Med andra ord bör enligt min mening de fall där en underrättelse inte kan ske direkt till berörd enskild omfattas av ett särskilt kontrollsystem.

I påföljande avsnitt återkommer jag till frågorna om hur undantag från en särskild underrättelseskyldighet bör utformas. Jag nöjer mig här med att övergripande konstatera att det idag finns en allmän uppfattning att en utvidgad underrättelseskyldighet bör införas, trots att den i inte obetydlig utsträckning måste förses med undantag av olika slag. Även jag ansluter mig till denna ståndpunkt. Enligt min mening är det en klar fördel om den som berörts av användningen av ett hemligt tvångsmedel så långt det är möjligt ges kännedom om detta i efterhand för att kunna bedöma det integritetsintrång som skett och ta till vara sin rätt i fall då han eller hon anser ett beslut om tvångsmedelsanvändningen eller genomförandet felaktigt.

Många gånger kan det dock även med en underrättelse vara svårt för en enskild att själv eller med hjälp av ett ombud utreda huruvida någon felaktighet har förekommit. Inte minst gäller det naturligtvis vid utredningar som omgärdas av sekretess. Även om underrättelse lämnas i ett sådant fall får på grund av sekretess ofta inte närmare uppgifter om brottsutredningen lämnas ut till den enskilde eller dennes ombud. Det finns därför ett behov av en möjlighet för den enskilde att kunna vända sig till något oberoende organ för att genom detta kunna få utrett om något fel begåtts. Ett sådant oberoende organ skulle för en sådan kontroll kunna få tillgång till allt utredningsmaterial, således även sådant material som av sekretessskäl inte kan lämnas ut till den enskilde eller dennes ombud. Som framgår av den internationella utblicken har detta slag av kontrollorgan inrättats i andra, nära liggande, länder.

Införandet av en särskild underrättelseskyldighet har därmed enligt min mening också den betydelsen att undantag från underrättelseskyldigheten kan förenas med den rättssäkerhet som ett oberoende organ med såväl lagfarna ledamöter som andra ledamöter med omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet skulle innebära. Min slutsats blir alltså att inrättandet av ett oberoende kontrollorgan av angivet slag är avgörande för att det skall gå att åstadkomma såväl en grundläggande särskild underrättelseskyldighet som tillräckliga undantag från denna skyldighet. Nu närmast tar jag dock upp frågan om underrättelseskyldighetens utformning. I avsnitt 4.3 återkommer jag till hur ett oberoende kontrollorgan kan utformas.

4.2.2 Vilka hemliga tvångsmedel bör omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten?

Mitt förslag: Den nya särskilda underrättelseskyldigheten skall omfatta samtliga hemliga tvångsmedel. Underrättelseskyldigheten skall dock inte gälla vid sådan postkontroll som inte har lett till något beslag.

Frågan är vilka hemliga tvångsmedel som bör omfattas av en ny särskild underrättelseskyldighet som angår andra personer än dem som åtalas och har rätt till partsinsyn.

Vid det samrådsmöte jag hållit var den allmänna meningen att som princip skall alla hemliga tvångsmedel omfattas. Jag delar den uppfattningen. Underrättelseskyldigheten bör därför enligt min mening omfatta hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning samt hemlig rumsavlyssning.

När det gäller postkontroll gör jag dock en annan bedömning.

Redan gällande bestämmelser i rättegångsbalken innebär att om en försändelse tas i beslag i samband med postkontroll så skall avsändare och mottagare underrättas om beslaget. En sådan underrättelse får visserligen skjutas upp så länge som den kan vara till men för den aktuella utredningen men någon möjlighet att därutöver skjuta på eller underlåta underrättelsen finns inte (se 27 kap. 3 §). Eftersom det alltså redan finns en underrättelseskyldighet i fråga om beslag av försändelser behöver den nya särskilda underrättelseskyldigheten inte omfatta de fallen.

Om det inte tas någon försändelse i beslag i samband med en postkontroll så har inte något ingrepp i posthemligheten skett utöver att avsändare och mottagare kan ha avlästs på försändelsers omslag. Det kan enligt min mening inte vara motiverat att lämna särskild underrättelse om en sådan postkontroll som inte har lett till något beslag. Den nya särskilda underrättelseskyldigheten skall därför inte omfatta tvångsmedlet postkontroll. Till följd härav kommer inte heller de undantag från den särskilda underrättelseskyldigheten som jag behandlar i avsnitten 4.2.5 – 4.2.7 att gälla i fråga om postkontroll, vare sig kontrollen leder till beslag av någon försändelse eller inte.

4.2.3 Vilka personer bör omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten?

Mitt förslag: En person som är eller har varit misstänkt och mot vilken ett hemligt tvångsmedel har använts skall, för det fall han eller hon inte blir föremål för åtal och därigenom får tillgång till utredningsmaterialet, omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten.

Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall även innehavaren av den avlyssnade eller övervakade teleadressen, om denne är någon annan än den misstänkte, underrättas om åtgärden.

Vid hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning skall i motsvarande mån den person som innehar den bostad, lokal, byggnad, transportmedel eller annan plats mot vilken övervakningen eller avlyssningen har använts underrättas om åtgärden. Underrättelseskyldigheten skall dock inte gälla i fråga om offentliga byggnader, transportmedel i allmän samfärdsel och andra platser till vilka allmänheten har tillträde.

Min bedömning: Andra personer än brottsmisstänkta och innehavare av avlyssnade eller övervakade teleadresser och platser skall inte omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten. Det skall dock införas en möjlighet för varje enskild person att av ett oberoende organ begära en kontroll av användandet av hemliga tvångsmedel med avseende på honom eller henne.

Utgångspunkter

En person som inte åtalas för ett brott som han eller hon har varit misstänkt för får idag ingen särskild underrättelse om att han eller hon under förundersökningen varit föremål för ett hemligt tvångsmedel. Han eller hon har därför begränsade möjligheter att ta till vara sin rätt. Inte heller sådana personer som kom att beröras av tvångsmedlet utan att vara misstänkta för något brott alls, eller i vart fall inte för det brott för vars utredning det hemliga tvångsmedlet använts, får någon underrättelse. Det förekommer också t.ex. att två personer misstänkts för ett brott och där hemlig telefonavlyssning satts in mot den ene men kommit att omfatta ett samtal som den andre deltagit i och där den andre sedan inte åtalats

för det brott som förundersökningen gällt. I ett sådant fall får den sistnämnda personen ingen underrättelse.

Som framgått av den internationella utblicken i avsnitt 3.10 uppvisar andra länders rättssystem inte någon enhetlig bild av vilka personer som skall underrättas om att hemlig tvångsmedelsanvändning skett. I ett land underrättas bara den som misstänkts för brottet, men inte den som innehar teleadressen, om att avlyssning av telefonen har skett. I ett annat land är det tvärtom. Inte i något land tycks man ha en så vid underrättelseskyldighet att alla som har berörts av användningen av det hemliga tvångsmedlet skall underrättas. Det görs inte något undantag härifrån ens för det fall dessa personer enkelt kan identifieras.

Vid det samrådsmöte jag hållit uttalades allmänt att det från principiella utgångspunkter är en naturlig tanke att alla de personer som omfattas av användningen av ett tvångsmedel bör underrättas om detta. Men det framhölls också att en regel i enlighet med en sådan princip skulle, när det gäller de hemliga tvångsmedlen, innebära betydande problem.

Till en början kommer åtskilliga för brottsutredningen helt ovidkommande personer som omfattats av en avlyssning eller övervakning inte att kunna identifieras, i vart fall inte utan att stora utredningsresurser läggs ned på detta. Exempelvis kan hemlig kameraövervakning användas för att övervaka en gömma som används för att utbyta narkotika e.d. mot pengar. Om gömman utgörs av ett utrymme bakom en lös sten i en mur i stadspark kan bildupptagningen givetvis komma att omfatta ett stort antal personer som passerar den aktuella platsen och som inte har någon som helst anknytning till vare sig brottet eller någon misstänkt person.

Dessutom kommer i många fall en underrättelse inte att kunna lämnas utan att detta får till följd att sekretessbelagda uppgifter i pågående eller avslutade utredningar röjs. Det är naturligtvis redan i sig betänkligt att röja uppgifter som lagstiftaren ansett skall vara belagda med sekretess. Vid det samrådsmöte jag hållit har det också framkommit att risken för att ett sådant röjande kan ske kan få den oönskade konsekvensen att det avhåller de brottsbekämpande myndigheterna från att använda hemliga tvångsmedel trots att detta bör ske. Som exempel har nämnts att i fall där hemlig teleavlyssning har satts in på grundval av uppgifter som lämnats av en polisman som uppträder under kvalificerad skyddsidentitet eller av en informatör eller annan källa så skulle en underrättelse om avlyssningen inte sällan kunna innebära att polismannen eller

informatören eller källan pekats ut och deras säkerhet allvarligt äventyras. Detta skulle i sin tur självfallet inte utgöra incitament för personer som har upplysningar som är värdefulla för de brottsbekämpande myndigheterna att samarbeta med myndigheterna.

Mot den nu angivna bakgrunden bör det enligt min mening göras en viss avgränsning av vilka personer som skall omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten avseende användning av hemliga tvångsmedel.

Den som är eller har varit misstänkt men inte åtalas

I bl.a. Danmark har man ansett att för brott misstänka mot vilka hemliga tvångsmedel används inte i allmänhet skall omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten. Det är innehavaren av den avlyssnade eller övervakade teleadressen eller platsen som träffas av den danska underrättelseskyldigheten. Endast om innehavaren tillika har varit misstänkt i utredningen skall han eller hon upplysas om tvångsmedelsanvändningen.

Enligt min mening bör dock just de personer som är eller har varit misstänkta för brott ha ett i sammanhanget alldeles särskilt intresse av att kunna få kännedom om åtgärden för att kunna bevaka sin rätt. Eftersom det är misstänka personer som är huvudföremål för hemliga tvångsmedelsåtgärder har de ett objektivet sett klart intresse av att kunna kontrollera eller få kontrollerat om åtgärderna varit korrekta eller inte och hur de upplysningar som framkommit genom åtgärderna har använts.

Personer som är eller har varit misstänkta men inte åtalas, och därför inte kan använda rätten till partsinsyn i utredningsmaterialet, bör alltså enligt min mening omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten.

Innehavaren av en avlyssnad eller övervakad teleadress

Också den person vars telefon eller annan teleadress har avlyssnats utan att han eller hon har varit misstänkt har ett typiskt sett befogat intresse av att få kännedom om tvångsmedelsanvändningen. Alla samtal till och från innehavarens teleadress har ju kunnat avlyssnas och det har kunnat ske även om det bara varit ett fåtal av dessa samtal i vilka den person mot vilken avlyssningen

riktats har deltagit. Här finns det alltså ett betydande intrång i integriteten och objektivt sett ett klart intresse för innehavaren av teleadressen att ha en möjlighet att kunna kontrollera eller få kontrollerat om verkställigheten och hanteringen av bl.a. överskottsinformation har varit författningsenlig.

Personer som innehar en avlyssnad eller övervakad teleadress bör alltså enligt min mening omfattas av den särskilda underrättelse-skyldigheten.

Innehavaren av en avlyssnad eller övervakad plats

Hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning kommer inte sällan att avse platser som innehas av någon annan än den som åtgärden riktas mot. Särskilt bostäder har ett starkt integritets-skydd. Detta gäller bostäder i byggnader men även andra bostäder, t.ex. en husvagn eller en husbåt. Enligt min mening förtjänar även arbetslokaler ett särskilt skydd. Det gäller enligt min mening inte bara arbetslokaler där särskilt integritetsbehövande arbete utförs, t.ex. advokatkontor och läkarmottagningar, utan även arbetslokaler i allmänhet i vilka kolleger och arbetskamrater utvecklar personliga relationer och förväntar sig kunna samtala fritt om allehanda ämnen. Såväl bostadsinnehavaren som arbetslokalsinnehavaren har därför enligt min mening objektivt sett ett klart intresse av att få kännedom om en genomförd kameraövervakning eller rums-avlyssning för att kunna bedöma integritetsintrånget och kunna vidta åtgärder, t.ex. kontrollera eller få kontrollerat om tvångs-medelsanvändningen och hanteringen av inhämtade uppgifter har varit författningsenlig.

När det gäller hemlig kameraövervakning och hemlig rums-avlyssning kommer även andra utrymmen eller platser än bostäder och arbetslokaler att kunna bli föremål för tvångsmedelsåtgärden. Det kan t.ex. bli fråga om andra slag av byggnader, bilar och platser i naturen som man kan förvänta sig att den misstänkte kommer att besöka, t.ex. en plats där ett narkotikaparti är gömt. Integritets-intresset för ägaren eller innehavaren av platser av detta slag är av skiftande grad. Ofta är det fråga om ett litet integritetsintresse, särskilt om marken i fråga omfattas av allemansrätten eller i övrigt är tillgänglig för allmänheten. Ibland kan dock integritetsintresset vara större. Beträffande bilar, båtar och luftfartyg finns typiskt sett ett mer betydande skyddsintresse.

En iakttagelse jag gjort är att det ibland kan vara svårt att på förhand mer exakt fastställa vilken grad av integritetsintresse som innehavaren av den avlyssnade eller övervakade platsen har. T.ex. kan det i fråga om byggnader vara svårt att avgränsa arbetslokaler från andra utrymmen i en byggnad. Vidare skulle tvekan kunna uppstå om vissa typer av byggnader är arbetslokaler eller inte. Jag har därför kommit till slutsatsen att det är nödvändigt att låta alla slag av byggnader och andra platser omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten, trots att en underrättelse till innehavaren av platsen från integritetssynpunkt kanske inte alltid skulle behövas.

När det gäller allmänna transportmedel, t.ex. spårvagnar, bussar och tåg samt flygplan i allmän samfärdsl, finns det däremot knappast något nämnvärt sådant intresse för innehavaren och sådana transportmedel bör alltså undantas från en underrättelseskyldighet. Detsamma gäller om avlyssningen eller övervakningen avser en allmän eller allmänt tillgänglig plats, t.ex. ett torg eller en kommunal park eller platser ute i naturen som omfattas av allemansrätten. Också i övrigt skulle det enligt min mening föra för långt om underrättelseskyldigheten skulle omfatta platser till vilka allmänheten har tillträde. Syftet med underrättelseskyldigheten bör istället vara att värna det som sägs eller görs i sådana utrymmen eller på sådana platser där den enskilde kan förvänta sig att allmänheten inte kan höra eller iaktta det.

Sammanfattningsvis bör enligt min mening underrättelse om hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning lämnas till innehavare av bostad, lokal, byggnad eller transportmedel eller annan plats som varit föremål för tvångsmedelsåtgärden, dock med undantag för offentliga byggnader, transportmedel i allmän samfärdsl och andra allmänna eller på annat sätt allmänt tillgängliga platser.

Personer som tvångsmedlet inte riktats mot

Jag har ovan funnit att utöver misstänkta personer skall även innehavare av avlyssnade eller övervakade teledresser eller platser omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten. Det skulle dock enligt min mening föra för långt att underrätta samtliga personer som innehar teledresser som har utbytt telemeddelanden med en teledress som är föremål för hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning eller som har befunnit sig på en plats som

är föremål för hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning. Som jag redan varit inne på är det helt naturligt att även personer som är ovidkommande för brottsutredningen kommer att omfattas av användningen av hemliga tvångsmedel. I vad mån bör personer av detta slag omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten?

När det gäller hemlig teleövervakning menar jag till en början att behovet av underrättelser till andra än misstänkta och innehavare av de teadresser som övervakas inte väger särskilt tungt överlag. Integritetsintrånget är vid sådan övervakning begränsat. Det är endast uppgifter om med vilka teadresser den övervakade teadressen har varit i förbindelse som inhämtas. Även om också detta utgör ett ingrepp i skyddet för telehemligheten tar dock myndigheterna inte del av innehållet i t.ex. ett telefonsamtal, ett telefax eller en e-post. Jag menar att den särskilda underrättelseskyldigheten inte bör omfatta innehavare av teadresser som utbytt telemeddelanden med en avlyssnad eller övervakad teadress.

Även användning av hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning, tvångsmedel som i sig innebär ett betydande integritetsintrång, kan komma att beröra många andra personer än de som är misstänkta för brott eller är innehavare av teadresser eller platser som avlyssnas eller övervakas. Inte sällan är sådana personer ovidkommande för den aktuella utredningen. Det kan som exempel gälla en telefonförsäljare som ringer till en avlyssnad telefon i syfte att sälja en tidningsprenumeration. Det kan vara fråga om en konsument som handlar i en affär eller som besöker en klubb som är föremål för kameraövervakning. Det kan gälla en representant för en frivilligorganisation som under en insamling knackar på och inleder ett samtal med en person som befinner sig i en bostadslägenhet som är föremål rumsavlyssning. Jag vill också erinra om att hemlig teleavlyssning även omfattar kommunikation med användning av Internet. Under någon timmes s.k. surfande kan en avlyssnad teadress komma att utbyta information med ett mycket stort antal andra teadresser bestående av s.k. IP-nummer, vilket t.ex. kan utgöras av en vanlig dagstidnings Internet-upplaga. Enligt min mening skulle det föra alldeles för långt att införa en skyldighet att underrätta alla personer av detta slag vilka mer av en tillfällighet kommer att omfattas av ett hemligt tvångsmedel. Att låta den särskilda underrättelseskyldigheten omfatta samtliga personer som på ett sådant sätt mer slumpmässigt och utan betydelse för

utredningen har kommit att omfattas av en upptagning vid avlyssning eller övervakning skulle medföra betydande problem och innebära ett omfattande och kostsamt administrations- och identifieringsarbete. En så vidsträckt underrättelseskyldighet står inte i någon som helst rimlig proportion till vinsten och har som jag redan har nämnt inte införts i något av de länder vars lagstiftning på detta område jag har studerat.

En möjlighet skulle förstås kunna vara att låta den särskilda underrättelseskyldigheten omfatta andra personer än misstänkta och innehavare av teleadresser och platser i de fall där personen kan identifieras relativt enkelt. Om en person kan identifieras vid t.ex. hemlig kameraövervakning kommer emellertid att bero dels på mer slumpmässiga faktorer och dels på hur stora resurser som läggs ner på identifieringsarbetet. Enligt min uppfattning är det inte lämpligt att utforma en underrättelseskyldighet så att den blir beroende av slumpmässiga faktorer eller att stora kriminaltekniska och andra utredningsresurser används för att identifiera personer av nu aktuellt slag. Jag avvisar därför tanken att underrättelseskyldigheten skall bero på om en inte misstänkt person har kunnat identifieras eller inte. Ett sådant identifieringsarbete skulle för övrigt kräva att myndigheterna noga tar del av vad upptagningarna utvisar med avseende på för utredningen ovidkommande personer istället för att enligt nu gällande regler om överskottsinformation förstöra materialet så snart möjligt. Det säger sig självt att integritetsintrånget skulle typiskt sett öka och inte minska med en sådan ordning.

Avslutningsvis är frågan om den särskilda underrättelseskyldigheten bör i någon utsträckning omfatta anhöriga, kolleger eller andra personer med vilka den för brott misstänkte har avhandlat ämnen av mer integritetskänsligt slag. Den tanken kan i förstone te sig sympatisk. Jag menar dock att även beträffande dessa personer så inrymmer en underrättelseskyldighet stora tillämpningsproblem. Även i dessa fall skall den aktuella personen identifieras. Det kommer dessutom att krävas ytterligare resurser för att fastställa huruvida den aktuella personen har en sådan närmare relation till den misstänkte att underrättelseskyldigheten slår till. Det skulle även i dessa fall alltså krävas att myndigheterna ännu mera noga tar del av upptagningarna även när de aktuella uppgifterna är utan betydelse för utredningen, något som innebär att integritetsintrånget typiskt sett ökar och inte minskar för den aktuella personen.

Sammanfattningsvis bör enligt min mening den särskilda underrättelseskyldigheten inte avse ytterligare personer än de som är eller har varit misstänkta eller innehar en teleadress eller plats som omfattas av avlyssningen eller övervakningen. Skulle t.ex. en anhörig eller kollega vara innehavare av den teleadress eller plats som avlyssnas eller övervakas omfattas han eller hon således i den egenskapen av den särskilda underrättelseskyldigheten.

Redan med den avgränsning av underrättelseskyldigheten som jag nu föreslår skulle svensk rätt i detta avseende få en mer vidsträckt underrättelseskyldighet än i andra jämförbara länder. Även detta tyder på att det inte är rimligt att gå längre än så.

I avsnitt 4.3 behandlar jag frågan om att åstadkomma en särskild tillsyn av att de hemliga tvångsmedlen används på ett riktigt sätt. Jag vill redan här förutskicka att varje enskild person – alltså även sådana personer jag nu har bedömt inte bör omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten – skall kunna begära en kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel med avseende på honom eller henne. Vidare är det självklart att kontrollorganet, om ett sådant inrättas, vid sin granskning av tvångsmedelsanvändningen kommer att uppmärksamma hur användningen i det enskilda fallet har rört alla berörda personers integritet, således också integriteten för sådana personer som faller utanför den krets som enligt vad jag föreslår skall omfattas av underrättelseskyldigheten.

Juridiska personer

Endast fysiska personer kan i vårt land lagföras för brott. Den särskilda underrättelseskyldigheten i fråga om misstänkta kan därför endast omfatta fysiska personer. Emellertid kan även juridiska personer vara innehavare av teleadresser eller platser som avlyssnas eller övervakas. Den särskilda underrättelseskyldigheten såvitt avser innehavare skall enligt min mening omfatta även juridiska personer. Det kan exempelvis handla om att ett transportbolags telefon har avlyssnats på grund av att en vid bolaget anställd förare har misstänkts för delaktighet i smuggling av ett parti narkotika eller om att hemlig kameraövervakning har företagits i företagets lagerlokaler, t.ex. för att ta reda på vem som skulle hämta upp det insmugglade narkotikapartiet. Med användning av begreppet "person" i författningstext omfattas såväl fysiska som juridiska personer varför någon särskild lagreglering i denna fråga inte är

behövlig. Underrättelsen får i förekommande fall skickas till behörig företrädare för den juridiska personen, t.ex. verkställande direktör i ett aktiebolag.

Fall då underrättelse uppenbart saknar betydelse

Även med en särskild underrättelseskyldighet som omfattar personer som är eller har varit misstänkta eller innehar en teleadress eller plats som omfattas av avlyssningen eller övervakningen kommer det att finnas fall där det är uppenbart att någon underrättelse om att ett hemligt tvångsmedel har använts inte behövs.

Så är fallet om en brottsmisstänkt person redan innan underrättelseskyldigheten har inträtt har fått kännedom om att tvångsmedlet har använts och de övriga uppgifter om denna användning som den särskilda underrättelsen skall innehålla. Det tydligaste fallet är att han eller hon redan har fått del av uppgifterna enligt bestämmelserna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken. En misstänkt kan även vid förhör ha konfronterats med det förhållandet att tvångsmedlet har använts och att för honom eller henne besvärande uppgifter har framkommit vid avlyssningen. Det kan också på andra sätt stå klart att den misstänkte redan känner till att tvångsmedlet har använts och när och hur det skett. Uppgifterna kan exempelvis ha lämnats i en rättegång mot en annan person i vilken den misstänkte har hörts upplysningsvis eller som vittne eller målsägande.

Även när det gäller en person som innehar en teleadress eller plats som omfattas av avlyssning eller övervakning kan förhållandena vara sådana att det är uppenbart att någon särskild underrättelse inte behöver lämnas. Ett exempel är att innehavaren av teleadressen eller platsen samarbetar med de brottsbekämpande myndigheterna, som målsägande eller av annan orsak. Exempelvis kan det ovan nämnda transportbolaget samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna för att det med användning av hemlig kameraövervakning skall kunna avslöjas vem som är mottagare av narkotikapartiet. Ett annat exempel är när hemlig teleavlyssning avser en teleoperatörs telefonautomat som används av den misstänkte. Att skicka en särskild underrättelse till teleoperatören, som ju redan känner till avlyssningen genom sitt biträde vid verkställigheten av avlyssningen, fyller naturligtvis inget syfte.

Sammanfattningsvis bör en bestämmelse om särskild underrättelseskyldighet innehålla ett undantag av innebörd att en underrättelse inte behöver lämnas till en misstänkt om denne redan enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken eller på annat sätt har fått del av uppgifterna eller om en underrättelse med hänsyn till omständigheterna är i övrigt uppenbart utan betydelse.

Betydelsen av att inrätta ett oberoende tillsynsorgan

När jag har bedömt vilka personer som bör omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten har jag genomgående tagit hänsyn till att jag menar att det bör inrättas ett kontrollsystem bestående av ett oberoende organ som på anmälan av vilken enskild person som helst skall företa en kontroll av om hemlig tvångsmedelsanvändning har förekommit mot denne och om förekommande användning har gått rätt till, inbegripet bl.a. hanteringen av överskottinformation. Samma organ bör ha till uppgift att bedriva en löpande särskild tillsyn av användningen av hemliga tvångsmedel. Jag återkommer i avsnitt 4.3 till organet och dess uppgifter. Det bör dock redan här sägas att den särskilda tillsyn som organet bör ansvara för inte är av samma slag som den tillsyn som Justitieombudsmannen och Justitiekanslern bedriver. Den nya särskilda tillsynen bör bedrivas kontinuerligt och vara heltäckande, en uppgift som de extraordinära tillsynsorganen inte är utformade för. Skulle det genom den särskilda tillsynen t.ex. uppstå att det har förekommit sådan användning av hemligt tvångsmedel som utgör brott eller som bör föranleda disciplinära åtgärder kan det vara aktuellt för det särskilda tillsynsorganet att anmäla sina iakttagelser till de extraordinära tillsynsorganen eller till Åklagarmyndigheten för bedömning av om sådana åtgärder bör vidtas. I avsnitt 4.2.11 återkommer jag till frågor av detta slag.

4.2.4 Vad bör underrättelsen innehålla?

Mitt förslag: En underrättelse skall ange vilket hemligt tvångsmedel som använts samt innehålla uppgift om vilken teleadress eller plats som avlyssningen eller övervakningen har avsett och vilken tid som tvångsmedlet omfattade den som underrättelsen avser. Är eller har den underrättade varit misstänkt för brott i samband med avlyssningen eller övervakningen skall han eller hon upplysas om detta.

När jag överväger vilka uppgifter som bör lämnas i en underrättelse skall jag enligt mina direktiv ta särskild hänsyn till risken för att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet kan skadas av underrättelsen.

Vid det samrådsmöte jag hållit framfördes att om en underrättelse skall vara meningsfull för den underrättade så bör den som ett minimum innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts, vilken brottsmisstanke som legat till grund för tillståndet att använda tvångsmedlet samt tid och teleadress eller plats för avlyssningen eller övervakningen. Det framhölls också vid samrådsmötet att om ytterligare uppgifter lämnas så kommer det att göra det möjligt för den organiserade eller annars kvalificerade brottsligheten – som av naturliga skäl hemliga tvångsmedel särskilt ofta angår – att använda sig av lämnade underrättelser för att kartlägga polisens och de övriga brottsbekämpande myndigheternas inriktningar och arbetsmetoder. Redan en underrättelse med sådana nyss nämnda uppgifter kommer dock att ge de kriminella kretsarna kunskap om vilka teleadresser och platser som har avlyssnats och övervakats och varför detta har skett. De kommer därmed också att få kunskap om vilka andra av de teleadresser och platser som de använder som sannolikt inte har blivit föremål för avlyssning eller övervakning. Jag delar uppfattningen att de uppgifter som lämnas i en särskild underrättelse måste ha en viss omfattning för att underrättelsen skall vara meningsfull. Även en på så sätt begränsad underrättelse kan dock som anförts allvarligt skada möjligheterna till fortsatt brottsbekämpning m.m. I avsnitten 4.2.5 och 4.2.6 återkommer jag till frågan om vilka möjligheter det bör finnas att i sådana fall skjuta upp eller underlåta en underrättelse.

I fråga om en underrättelses uppgiftsinnehåll gör jag följande bedömning. Den särskilda underrättelseskyldigheten bör enligt vad jag har föreslagit i avsnitt 4.2.3 omfatta personer som är eller har

varit misstänkta för brott samt innehavare av den teleadress eller plats som avlyssningen eller övervakningen har avsett. Beträffande bägge dessa kategorier av personer menar jag att en underrättelse bör innehålla uppgift om vilket hemligt tvångsmedel som har använts och vilken teleadress eller plats som åtgärden avsåg. Dessutom bör det anges vid vilken tid tvångsmedlet omfattade den underrättade. Underrättelsen bör alltså inte innehålla uppgift om i vad mån tvångsmedlet har omfattat andra personer än den underrättade själv. Innehavare av teleadresser och platser som är föremål för avlyssning eller övervakning bör dock underrättas om den totala tid avlyssningen eller övervakningen har pågått men inte om vilka misstänkta eller andra personer som har kommit att omfattas av avlyssningen eller övervakningen. Är eller har den underrättade personen varit misstänkt för brott menar jag att han eller hon skall upplysas även om detta. Såväl brottsmisstankar som legat till grund för tillståndet att använda det hemliga tvångsmedlet som sådana misstankar som uppkommit först under det att tvångsmedlet använts skall omfattas av underrättelseskyldigheten. Det skall dock vara fråga om brottsmisstanke som omfattas av en förundersökning. Om någon ringer upp en misstänkt vars telefon avlyssnas, och därvid göra uttalanden som ger upphov till misstankar om att den uppringande personen har gjort sig skyldig till brott, skall den uppringande personen omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten endast om en förundersökning har inletts med anledning av misstankarna.

4.2.5 När bör underrättelsen ges?

Mitt förslag: En särskild underrättelse skall som huvudregel lämnas så snart det kan ske utan men för den brottsutredning i vilken tvångsmedlet har använts, dock senast inom en månad från det att förundersökningen avslutades. Om det gäller sekretess för en uppgift som skall ingå i en underrättelse skall underrättelsen skjutas upp.

Så snart det kan ske utan men för utredningen

När det gäller tidpunkten för en särskild underrättelse om att ett hemligt tvångsmedel har använts menar jag att huvudregeln bör vara den regel som gäller för andra tvångsmedel enligt rättegångs-

balken. En underrättelse bör således som huvudregel lämnas så snart det kan ske utan men för den brottsutredning i vilken tvångsmedlet har använts. Det innebär att en underrättelse med få undantag kan lämnas tidigast när användandet av hemliga tvångsmedel i utredningen har upphört. En underrättelse som lämnas tidigare än så skulle av naturliga skäl vanligtvis innebära att fortsatt användning av hemliga tvångsmedel i utredningen omöjliggörs. Detta var också den uppfattning som allmänt framfördes vid det samrådsmöte jag hållit.

Om en brottsutredning inte lett till åtal och förundersökningen lagts ned, kan det ändå hända att brottsspaning pågår mot t.ex. någon som inte omfattats av den tidigare förundersökningen. I sådana fall kan det inte uteslutas att en underrättelse skulle kunna vara till men för den fortsatta brottsutredningen mot denne. För att framtvunga ett ställningstagande i frågan om underrättelse i den tidigare förundersökningen bör det dock finnas en yttersta gräns för när underrättelsen skall lämnas som huvudregel. Jag förordar att den sätts vid en månad efter det att den förundersökning där tvångsmedlet använts har avslutats.

Bör det finnas möjligheter att skjuta upp en underrättelse?

Den brottsbekämpande verksamheten skulle allvarligt skadas om underrättelser om hemlig tvångsmedelsanvändning enligt den nyss föreslagna huvudregeln lämnas till brottsmisstänkta men även andra om underrättelsens uppgifter skulle möjliggöra för de brottsliga att kartlägga de brottbekämpande myndigheternas pågående och framtida åtgärder. Detta har uppenbarligen varit ett betydande problem också i andra länder och inneburit att lika betydande undantag har gjorts i deras regelsystem rörande underrättelseskyldigheterna. I vissa länder har vissa områden helt undantagits från underrättelseskyldigheten. I andra länder har man skapat särskilda undantag som kan tillämpas i enskilda fall och som därvid fått en i praktiken mycket vidsträckt tillämpning, i en del fall t.o.m. så vidsträckt att den formella huvudregeln att underrättelse skall ske i praktiken kommit att bli undantaget. I ytterligare länder förekommer båda slagen av undantag.

Det är således tydligt att undantagen måste göras ganska omfattande om inte den brottsbekämpande verksamheten skall allvarligt skadas. Det är lätt att finna åtskilliga exempel på hur en underrättelse om att ett hemligt tvångsmedel använts skulle kunna

sabotera de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet i såväl det enskilda fallet som mera generellt. Om t.ex. en misstänkt narkotikabrottsling telefonavlyssnas under en månad men avlyssningen inte ger de avgörande bevisen och utredningen därför fortsätter på andra sätt skulle det vara förödande för det fortsatta utredningsarbetet om polisen skulle vara tvungen att lämna en underrättelse till honom eller till t.ex. hans sambo, om hon är innehavare av teleadressen. Han skulle därmed få klart för sig att polisen är honom på spåren. Men också underrättelser som kan avslöja för yrkeskriminella hur polisen går till väga i samband med t.ex. hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning skulle kunna allvarligt skada polisens arbete inte bara i ett enskilt fall utan generellt (för ytterligare exempel hänvisas till Buggningsutredningens betänkande SOU 1998:46 s. 102 f. och 439).

Det finns en allmän uppfattning om att införandet av en vidgad underrättelseskyldighet måste balanseras med betydande undantag. I annat fall skulle de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet skadas i avsevärd omfattning och inom vissa områden kanske närmast omöjliggöras. Detta är också min uppfattning. Det är således, såsom skett utomlands, nödvändigt att förena en särskild underrättelseskyldighet med undantag. Samtidigt är det enligt min mening viktigt att undantag för enskilda fall inte utformas så att de blir en huvudregel. En ordentlig prövning måste ske av behovet av att göra undantag i varje enskilt fall. Det måste gå att i efterhand kontrollera att det varit korrekt att göra undantaget. Detta kräver att rekvisiten för undantag preciseras. Enligt min mening bör det lämpligen ske genom att man knyter undantagen till bestämmelser om sekretess till skydd för de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet m.m.

Vilka slag av sekretessbestämmelser gör sig gällande?

Den särskilda underrättelseskyldigheten omfattar inte åtalade personer vilka redan genom sin rätt till partsinsyn får ta del av allt utredningsmaterial utan hinder av gällande sekretess. Gentemot andra personer än åtalade kan dock vid brottsutredningar sekretess av olika slag göra sig gällande. I sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser som syftar till att begränsa spridningen av information som innehas av de brottsbekämpande myndigheterna. Hos dessa myndigheter gäller sekretess framför allt med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till främmande makt, till intresset

av att förebygga eller beivra brott och till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden.

I 2 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om utrikes- och försvarssekretess som kan göra sig gällande framförallt på Säkerhetspolisens område. Enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Bestämmelsen kan vara tillämplig vid operationer av internationell karaktär. Enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Bestämmelsen har sin största betydelse i fråga om sådana uppgifter som avser det militära försvaret men har betydelse också på områden som ligger vid sidan om det militära försvaret. Uppgifterna måste dock på något sätt röra totalförsvaret för att sekretess skall gälla. Totalförsvaret är enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av både militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Till det civila försvaret räknas bl.a. befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och det psykologiska försvaret. Bestämmelserna i 2 kap. sekretesslagen är, genom uttryckssättet ”uppgift som angår”, konstruerade så att de gäller för uppgifterna som sådana, oavsett hos vilken myndighet de förekommer och är således tillämpliga inom hela det allmänna verksamheten.

I 5 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott. Om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs, gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, samt åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (se 5 kap. 1 § första stycket). Vidare gäller sekretess för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen

(1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (se 5 kap. 1 § andra stycket).

I 5 kap. 7 § sekretesslagen föreskrivs sekretess även i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av annan stat eller mellanfolklig domstol för uppgift som hänför sig till utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, eller angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det har varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas. Då det inom det straffrättsliga samarbetet anses vara en självklar utgångspunkt att känsliga uppgifter i en utländsk brottsutredning kan skyddas i den anmodade staten råder trots det raka skaderekvisitet en stark presumtion för sekretess (prop. 1999/2000:61 s. 209 och prop. 2003/04:7 s. 216). Bestämmelsen är tillämplig endast på sådana uppgifter som framkommer i ett ärende som har initierats av utländsk myndighet.

Enligt 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen gäller som huvudregel sekretess för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott samt i polisens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller inte om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen hindrar inte att uppgifter lämnas till enskild i vissa särskilt angivna fall, bl.a. enligt vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen (1996:627), lagen (1998:621) om misstankeregister och polisdatalagen (1998:622). Vidare finns det i 9 kap. 18 § sekretesslagen bestämmelser om att sekretessen enligt 9 kap. 17 § i vissa fall inte gäller. Som huvudregel är så fallet för uppgifter som lämnas till domstol med anledning av åtal.

Avslutningsvis kan nämnas att 5 kap. sekretesslagen innehåller vissa ytterligare sekretessbestämmelser av betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Det handlar främst om sekretess till skydd för uppgift om vissa bevaknings- eller säkerhetsåtgärder (2 §), för uppgift om vissa chiffer, koder eller liknande metoder

(3 §), för uppgift inom bl.a. polisväsendet som syftar till att hindra rymning eller fritagning (4 §) men även sekretess för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter och uppgift om ärende enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar om ärendet rör en brottsutredning som genomförs av en tjänsteman med en i annan stat beslutad skyddsidentitet (10 §).

Hur kan en underrättelse innebära att gällande sekretess eftersätts?

Särskilt i fråga om spionage, terrorism, narkotikabrottslighet och annat slag av organiserad brottslighet är de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet inte avgränsad till enstaka förundersökningar. Verksamheten är ständigt pågående och riktad mot främmande makter, kriminella nätverk, grupperingar och organisationer. Även om en underrättelse om att hemligt tvångsmedel har använts inte längre skulle skada en viss bestämd förundersökning så skulle den fortsatta verksamheten, både i stort och med avseende på möjligheten att inleda framtida förundersökningar, skadas redan om den främmande maktens, nätverkets, grupperingens eller organisationens medlemmar mera allmänt upplystes om att och på vilket sätt myndigheterna intresserar sig för dem. Ytterligare skada skulle det naturligtvis innebära att personer som är aktiva i kriminalitet av detta kvalificerade slag mer i detalj underrättas om vilket brott de är eller har varit misstänkta för och vilka konkreta teleadresser och platser som de brottsbekämpande myndigheterna har avlyssnat och övervakat. En underrättelse skulle i situationer som dessa alltså innebära ett eftersättande av utrikes- och försvarssekretess och sekretess till skydd av möjligheterna att fortsatt kunna förebygga och beivra brott.

En underrättelse skulle även kunna innebära att sekretess till skydd för enskild eftersätts. En underrättelse till innehavaren av en teleadress kan röja för denne att teleadressen har använts av en anhörig eller kollega som varit misstänkt för t.ex. allvarliga sexualbrott mot barn. En underrättelse kan även innebära att sekretesskyddet för de barn som utsatts för de sexuella övergreppen riskerar att urholkas. Självfallet skyddas även uppgifter om den enskildes förhållanden av särskilt sträng sekretess så länge som åtal inte har väckts. Vid det samrådsmöte jag har hållit

underströks därtill att även när en förundersökning skrivs av på den grunden att brott inte kan styrkas så kan förundersökningen komma att återupptas om nya omständigheter skulle komma fram. Att i sådana fall underrätta den misstänkte om att hemlig tvångsmedelanvändning har använts motverkar självfallet möjligheterna att återuppta förundersökningen.

Jag vill ytterligare betona att även om själva underrättelsen i fall som de anförda inte i sig skulle röja sekretessbelagda uppgifter som sådana så skulle en underrättelse vara ägnad att sätta den underrättade, och i förekommande fall den främmande makt, det kriminella nätverk, den gruppering eller den organisation som han eller hon tillhör, ”på spåret” och underrättelsen skulle alltså utlösa att den underrättade och andra brottsliga försöker få ut ytterligare uppgifter från myndigheterna och, när myndigheterna inte lämnar ut uppgifterna, med hot och andra medel ansätta informatörer och andra källor eller andra personer som misstänks ha varit myndigheterna behjälpliga. Även säkerheten för poliser och andra tjänstemän som arbetar i skydd av en kvalificerad skyddsidentitet, och därmed också säkerheten för deras anhöriga, skulle på motsvarande sätt kunna riskeras av en underrättelse.

Mot denna bakgrund menar jag att en underrättelseskyldighet inte kan inträda så länge som sekretess för en uppgift gör sig gällande. Rekvisiten i de aktuella bestämmelserna i sekretesslagen är väl beprövade och har använts under lång tid utan att det har framkommit egentlig kritik mot utformningen. Det finns inom rättsväsendet en lång erfarenhet av att tillämpa dessa rekvisit. Även dessa omständigheter talar för att det är lämpligt att använda dem också för bedömningen av om det finns skäl att skjuta upp en underrättelse. En underrättelse skall således enligt min mening kunna skjutas upp så länge som det behövs för att inte eftersätta de aktuella sekretessbestämmelserna.

En fråga jag har ställt mig är om det går att modifiera undantagen på så sätt att även uppgifter som omfattas av sekretess kan i viss mån lämnas i en särskild underrättelse. Ett exempel på en reglering av det slaget finns i fråga om möjligheten att hålla förhandling vid domstol inom stängda dörrar för att inte sekretessbelagd uppgift skall röjas genom att den förebringas vid en offentlig förhandling. Därvid gäller för alla slags sekretessbestämmelser att dörrarna får stängas om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Är det fråga om en domstolsförhandling under förundersökning i brottmål får den utan någon sådan kvalifikation hållas inom stängda dörrar om sekretess gäller enligt bl.a. 5 kap. 1 eller

7 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen (se 5 kap. 1 § rättegångsbalken). Jag har dock kommit fram till slutsatsen att ett krav på synnerliga skäl e.d. inte kan uppställas i fråga om särskilda underrättelser om användning av hemliga tvångsmedel som ges till andra än åtalade personer. Situationen är en helt annan än den som föreligger i en brottsmålsrättegång i vilken intresset av offentlighet är av stor betydelse och den åtalade redan genom sin rätt till partsinsyn har rätt att ta del av allt utredningsmaterial utan hinder av sekretess. Något motsvarande intresse av att eftersätta sekretessen finns inte enligt min mening när det t.ex. handlar om att underrätta en medlem av ett kriminellt MC-gäng eller en extremistorganisation om att dennes telefon har avlyssnats eftersom den har använts av gängets eller organisationens ledarskap för att planera och begå allvarliga brott. Jag kan över huvud taget inte se framför mig något tänkbart fall där sekretess för en uppgift i en underrättelse gäller enligt 2 kap. 1 och 2 §§, 5 kap. 1 och 7 §§ och 9 kap. 17 § och där det framstår som försvarligt att ändå lämna ut uppgiften till en brottsmisstänkt eller en annan innehavare av en teaddress eller plats som varit föremål för avlyssning eller övervakning. Jag föreslår därför att underrättelseskyldigheten inte skall inträda om dessa uppgifter omfattas av sådan sekretess. Detta bör regleras på så sätt att underrättelsen skall skjutas upp om det för uppgift i den gäller sekretess enligt 2 kap. 1 eller 2 §, 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 §.

I fråga om de övriga sekretessbestämmelser i 5 kap. som jag nämnt ovan (2–4 och 10 §§) gör jag den bedömningen att ingen av dessa sekretessbestämmelser behöver anges som grund för att inom ramen för en förundersökning skjuta upp och underlåta en underrättelse. Skälet för detta är att underrättelseskyldigheten gör sig gällande i förundersökningar i brottmål medan de nu uppräknade sekretessbestämmelserna gäller också i andra sammanhang. Jag kan inte se framför mig något fall där en sådan uppgift som skyddas av de nu uppräknade övriga bestämmelserna och som finns i en förundersökning, inte skulle träffas av sekretess enligt 5 kap. 1 eller 7 §§ för det fall att en sådan uppgift som skall finnas i en underrättelse om hemligt tvångsmedel skulle riskera att röja den andra uppgiften. Jag vill framhålla att sekretessen enligt 5 kap. 1 §, som bl.a. skyddar uppgift som hänför sig till en förundersökning i brottmål, gäller om det kan antas att syftet inte bara med beslutade utan även med förutsedda åtgärder motverkas och även därutöver gäller sekretess om den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Även med den ganska restriktiva utformning som en undantagsregel byggd på sekretesslagens bestämmelser innebär, torde det knappast, vilket också framhållits från flera håll under tidigare lagstiftningsarbete (se avsnitt 4.2.1), kunna undvikas att det i praktiken kommer, liksom i andra länder, att bli åtskilliga undantagsfall. Detta är särskilt fallet på Säkerhetspolisens område. I avsnitt 4.2.7 behandlar jag därför frågan om och i vilken utsträckning som detta område bör undantas från den särskilda underrättelseskyldigheten. Först tar jag dock i nästföljande avsnitt upp hur en underrättelse bör hanteras om den på grund av sekretess inte kan lämnas under en längre tid.

4.2.6 Vad skall hända om underrättelse inte kan lämnas inom överblickbar tid?

Mitt förslag: Kan en underrättelse på grund av sekretess inte lämnas till den enskilde inom ett år från det att förundersökningen avslutats skall den underlåtas. Ett oberoende organ med uppgift att kontrollera användningen av hemliga tvångsmedel skall underrättas om underlåtelsen.

Frågan är vad som skall gälla om sekretess för en uppgift i en underrättelse gör sig gällande under längre tid. Bör det byggas upp en omfattande administration för att löpande och ibland under mycket lång tid och ofta i mycket omfattande brottsutredningar göra återkommande prövningar i sekretessfrågan? Eller bör underrättelseskyldigheten i rättegångsbalken upphöra efter någon viss tid?

Jag har konstaterat att även denna fråga behandlas helt olika i olika länder. I ett land kan domstol tämligen snabbt besluta att omständigheterna är sådan att underrättelsen skall skjutas upp eller underlåtas. I ett annat land får underrättelse över huvud taget inte lämnas om det inte har gått ett år från det att tvångsmedelsanvändningen upphörde och även då kan domstol besluta att skjuta upp eller underlåta underrättelsen. Vidare finns det i vissa länder särskilda kontrollorgan av betydelse för frågan medan sådana organ inte finns i andra länder.

Jag anser inte att det i det svenska systemet bör införas en bestämmelse om att underrättelse inte får lämnas förrän en viss bestämd, alltid tillämplig tid har förflutit från det att tvångsmedelsanvändningen avslutades. I den delen menar jag att en

tillämpning av sekretessbestämmelser är en för svenska förhållanden bättre ordning som beaktar omständigheterna i det enskilda fallet. Skulle exempelvis en tidigare ostraffad person utan anknytning till organiserad kriminell verksamhet misstänkas ha begått ett allvarligt våldsbrott och skulle denne genom hemlig teleavlyssning helt fritas från misstankarna bör denne rimligen underrättas om detta så snart som möjligt och inte först efter t.ex. ett år.

Jag har därefter kommit fram till att det inte är rimligt att bevaka frågan om underrättelseskyldighet och sekretess längre än ett år från det att förundersökningen avslutades. Emellertid menar jag också att det under denna tid om ett år inte bör kunna fattas beslut om att helt underlåta en underrättelse. Det skulle inte inge allmänt förtroende att mer direkt fatta ett sådant beslut, låt vara att det i efterhand kan visa sig att det skulle ha varit riktigt. Under årsfristen bör således endast ett uppskjutande komma i fråga. När jag har övervägt denna fråga har jag beaktat att utredningar på Säkerhetspolisens område i huvudsak bör undantas från underrättelseskyldigheten (se nästa avsnitt).

När ett år har förflutit från det att förundersökningen avslutades skall underrättelseskyldigheten alltså upphöra. Som jag redan varit inne på möjliggörs detta av att ett oberoende organ bör ges till uppgift att bedriva särskild tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel. Ett sådant tillsynsorgan kommer att kunna på anmälan av enskilda företa kontroller och kan göra det utan hinder av sekretess. I avsnitt 4.3 återkommer jag till frågan om hur ett sådant tillsynsorgan bör inrättas. Jag vill redan här nämna att när det beslutas att en underrättelse till enskild skall underlåtas så skall det särskilda tillsynsorganet underrättas om detta. Den underrättelseskyldigheten behöver dock inte föreskrivas i rättegångsbalken utan kan tas in i bestämmelser som meddelas av regeringen.

4.2.7 Undantag för brottsutredningar på Säkerhetspolisens område

Mitt förslag: Den särskilda underrättelseskyldigheten skall inte omfatta Säkerhetspolisens verksamhetsområde såvitt gäller utredningar om allmänfarliga brott, brott mot rikets inre och yttre säkerhet samt terroristbrott. Även på detta område skall det dock införas en förstärkt kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel.

Säkerhetspolisens verksamhetsområde

Säkerhetspolisen har, i de delar som nu är av intresse, till uppgift att inom Rikspolisstyrelsen leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt när det gäller terrorismbekämpning (se 2 § förordningen [2002:1050] med instruktion för Säkerhetspolisen).

Inom Säkerhetspolisen finns särskilda enheter för kontra-spionage, kontraterrorism och författningsskydd. Kontraspionageverksamheten skall förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. I verksamheten ingår att förebygga och utreda handel med produkter som kan användas för massförstörelsevapen. Kontraterrorismverksamheten skall bekämpa yttringar av internationell terrorism samt förebygga och avslöja flyktingspionage och annan förföljelse av utlänningar i Sverige från utländska regimer och organisationer som förknippas med politiskt motiverat våld. Författningsskyddsverksamheten skall förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet. Det handlar om olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra statskicket, förmå beslutande organ eller myndigheter att fatta beslut i viss riktning eller att hindra den enskilde medborgaren att utöva sin grundlagsfästa fri- och rättigheter. Inom denna verksamhet förekommer även visst arbete som avser terrorismbekämpning.

I fråga om rikets inre och yttre säkerhet finns straffbestämmelser i 18 och 19 kap. brottsbalken. Vid misstanke om brott enligt 18 kap. 1 och 3–5 §§ samt 19 kap. 1–13 §§ brottsbalken skall brottsutredningen alltid handhas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen.

Även misstanke om allmänfarligt brott i 13 kap. brottsbalken kan utgöra hot mot rikets säkerhet. Vid misstanke om brott enligt

13 kap. 1–5 b och 7–8 §§ brottsbalken skall brottsutredningen efter särskilt beslut av Säkerhetspolisen handhas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen under förutsättning att fara har framkallats för rikets försvar eller landets säkerhet i övrigt eller om brottet har innefattat användning av våld, hot eller tvång för politiska syften.

Misstankar om andra brott enligt brottsbalken än de som omfattas av 13, 18 eller 19 kap. kan handhas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen förutsatt att Säkerhetspolisen fattar särskilt beslut om det och att våld, hot eller tvång har använts för politiska syften eller det annars finns särskilda skäl.

Säkerhetspolisen handhar även misstankar om terroristbrott. Enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott kan den som begår vissa särskilt allvarliga brott dömas för terroristbrott om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott är också straffbart. Slutligen finns det i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. bestämmelser som gör det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Säkerhetspolisen handhar misstankar om brott mot denna s.k. finansieringslag.

Behovet av ett undantag på Säkerhetspolisens område

I avsnitt 4.2.4 har jag föreslagit att brottsmisstänka personer och innehavare av teleadresser och platser som är föremål för avlyssning eller övervakning skall som huvudregel underrättas om den hemliga tvångsmedelsanvändning som omfattat dem när en sådan underrättelse inte är till men för den aktuella brottsutredningen. I avsnitt 4.2.5 har jag sedan föreslagit att en underrättelse skall skjutas upp om den skulle innebära att uppgifter som är belagda

med sekretess röjs och i avsnitt 4.2.6 har jag föreslagit att om en underrättelse på grund av sekretess inte har kunna lämnas under ett år från det att förundersökningen avslutats så skall den underlåtas. Jag har även föreslagit att varje enskild person alltid skall kunna begära att ett särskilt inrättat oberoende organ företar en kontroll av förekommande tvångsmedelsanvändning och ett sådant organ kan företa sin kontroll utan hinder av gällande sekretess.

Säkerhetspolisens verksamhetsområde är genomgående av ett särskilt känsligt slag. Det omfattar också regelmässigt långvariga utredningar som inte avgränsas av enskilda förundersökningar. Detta innebär att den nyss nämnda ordningen – med ett års uppskjutande av underrättelser och därefter beslut om att underlåta underrättelserna – skulle komma att tillämpas med ytterst få tänkbara undantag. Jag menar därför att det beträffande Säkerhetspolisens område bör övervägas att göra ett allmänt undantag från underrättelseskyldigheten. En underrättelseskyldighet på Säkerhetspolisens område skulle nämligen inte tjäna något egentligt syfte utan endast resultera i en omständlig administration. Jag menar också att det från ett medborgerligt perspektiv är bättre att lagstiftningen utformas så att den väl överensstämmer med verkligheten. En underrättelseskyldighet som i praktiken aldrig kan tillämpas inger inte allmänt förtroende. När jag väcker denna fråga gör jag det mot bakgrund av mitt förslag att varje enskild person alltid skall kunna vända sig till ett särskilt inrättat oberoende organ och begära att detta företar en kontroll av förekommande tvångsmedelsanvändning. Jag har också beaktat att undantag för vad som motsvarar den svenska Säkerhetspolisens område förekommer i andra länder. I Norge är Säkerhetspolisens område undantaget från den skyldighet som där finns att på enskilds begäran underrätta om användning av hemliga tvångsmedel samtidigt som en oberoende nämnd med parlamentarisk anknytning granskar tvångsmedelsanvändningen, såväl löpande som på begäran av enskild. I Tyskland är författningsskyddet nedlagt i en icke polisiär myndighet som inte tillämpar de straffprocessuella bestämmelserna om tvångsmedel.

Av skäl som framhölls redan av Tvångsmedelskommittén skulle Säkerhetspolisens verksamhet försvåras allvarligt om en underrättelseskyldighet omfattade de ärenden som förekommer där.

Även Buggningsutredningen ansåg att en möjlighet till undantag skulle få en särskild betydelse i fråga om förundersökningar inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, dvs. utredningar om brott som

rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Dessa förundersökningar, påpekade utredningen, pågår ofta under lång tid och den brottsbeivrande verksamheten skyddas förutom av 5 kap. 1 § sekretesslagen också av reglerna i 2 kap. sekretesslagen om utrikes- och försvarssekretess. Utredningen menade att det i utredningar av detta slag är nödvändigt att låta allmänintresset väga tyngre än vid s.k. normala brottsutredningar och utrymmet för att skjuta upp eller helt avstå från att lämna underrättelse borde därför vara större än annars. Ett undantag från underrättelseskyldigheten med stöd av en generell hänvisning till allmänna brottsförebyggande eller brottsbeivrande intressen borde dock enligt utredningen knappast förekomma inom den öppna polisverksamheten. På Säkerhetspolisens område borde dock kunna godtas att en underrättelse skjuts upp eller inte lämnas på den grunden att annars verksamhetsinriktning eller arbetsmetoder skulle kunna avslöjas.

Vid det samrådsmöte jag har hållit var den allmänna uppfattningen att en underrättelseskyldighet inte kan tillämpas på Säkerhetspolisens område. Det anfördes t.ex. att det är helt otänkbart att man skulle underrätta klart identifierade utländska underrättelseofficerare och medlemmar av terrorist- och extremistorganisationer, även om sådana personer inte har kunnat övertygas om brott i en viss brottsutredning. En sådan underrättelseskyldighet skulle förutom att sabotera Säkerhetspolisens möjligheter att arbeta vidare även omöjliggöra deltagande i det internationella säkerhetssamarbetet.

Bl.a. Säkerhetspolisens själv anförde att det dock är angeläget för dess allmänna anseende att ett allmänt undantag för dess område förenas med inrättandet av ett särskilt tillsynsorgan som får i uppgift att granska dess tvångsmedelsanvändning.

När det gäller den öppna polisens område har sedan Buggningsutredningen gjorde sina uttalanden den grova, organiserade och kvalificerade brottsligheten ökat väsentligt. Vid samrådsmötet framhöll företrädare för den öppna polisen att sådana förhållanden som under lång tid har gällt på Säkerhetspolisens område numera ofta gör sig gällande även på den öppna polisens område. Det förekommer även kopplingar mellan de båda områdena. Terroristorganisationer har kontakter och samarbete med annan grov kriminalitet. Kriminella motorcykelgäng och narkotikasyndikat uppträder organiserat och i nätverk. Brottslighet av detta slag bedrivs kontinuerligt och att en enskild förundersökning avslutas innebär inte att brottsbekämpningens

intresse för den brottsliga grupperingen kan röjas. Detta innebär att myndigheterna vid den tidpunkt en underrättelse aktualiseras kan ha svårt att överblicka de konsekvenser en underrättelse kan ha i framtiden och vilka befintliga och framtida utredningar som kan komma att påverkas.

Frågan är således om det behövs ett allmänt undantag från den särskilda underrättelseskyldigheten på Säkerhetspolisens område men även till del på den öppna polisens område.

Jag har efter övervägande kommit till ståndpunkten att ett allmänt undantag från en särskild underrättelseskyldighet endast bör göras på Säkerhetspolisens område eftersom det angår rikets säkerhet och förhållande till främmande makt. Skyddet av rikets säkerhet (*national security*) har även i Europakonventionen och i Europadomstolens praxis en särskild ställning. Det är på detta område även tydligt till vilka straffbestämmelser ett undantag kan knyta an. Jag delar dock i sig uppfattningen att senare års snabba utveckling av den organiserade och kvalificerade brottsligheten har inneburit att även den öppna polisen och Tullverket har påtagliga behov av att under längre tid undvika att röja verksamhetsinriktning och arbetsmetoder. Det är emellertid på detta område inte möjligt att knyta an ett allmänt undantag från underrättelseskyldigheten till specifika straffbestämmelser. Kriterierna för sådana undantag är inte heller i övrigt lika enkla att formulera på ett tydligt och förutsebart sätt på den öppna polisens område som på Säkerhetspolisens område. För den öppna polisens och Tullverkets del föreligger också den skillnaden i förhållande till Säkerhetspolisen att en administration för att handha underrättelseskyldigheten och dess i förekommande fall uppskjutande ändå måste införas. Jag är därför inte beredd att förorda något allmänt undantag från underrättelseskyldigheten när det gäller den öppna polisens och Tullverkets område. Det bör dock understrykas att möjligheten att skjuta upp och efter ett år underlåta en underrättelse kan grundas såväl på sekretess i den öppna polisens egna verksamhet som på sekretess i Säkerhetspolisens eller någon annan myndighets, t.ex. Tullverkets, verksamhet varför kopplingar av ovan nämnt slag mellan brottslighet på det öppna respektive det särskilda området kan beaktas fullt ut i praktiken.

Utformningen av ett undantag på Säkerhetspolisens område

Som nämnts var Buggningsutredningen i sina överväganden inne på möjligheten att i likhet med norsk rätt undanta Säkerhetspolisens område från ett underrättelseförfarande. Men eftersom utredningen inte föreslog någon underrättelseskyldighet blev det inte av utredningen närmare behandlat hur ett sådant undantag skulle kunna utformas.

Som närmare redovisats i avsnitt 3.10 finns i de norska bestämmelserna om underrättelseskyldighet ett undantag som omfattar den norska säkerhetspolisens verksamhet. Undantaget omfattar alla brott intagna i 8 och 9 kap. i den norska strafflagen; i realiteten omfattas naturligtvis endast de brott som har ett sådant lägsta straff att de kan ligga till grund för respektive hemligt tvångsmedel. I de andra länder vars regler på detta område jag i övrigt granskat finns inte något generellt undantag av detta slag i den straffprocessrättsliga lagstiftningen, men i praktiken utnyttjas möjligheten till undantag i enskilda fall så att motsvarande ärenden så gott som alltid undantas. Det kan särskilt framhållas att det i Danmark så sent som i juni 2006 införts ytterligare ett undantag från underrättelseskyldigheten i syfte att skydda polisens arbetsmetoder och att undantaget är tillämpligt såväl på den danska säkerhetspolisens som på den öppna polisens område. Det kan på nytt erinras om att i t.ex. Tyskland har icke-polisära säkerhets- och underrättelsetjänster ansvar för sådana frågor som Säkerhetspolisen ansvarar för i vårt land. Detta gäller bl.a. för det tyska författningsskyddet. Sådana tjänsters befogenheter är inte straffprocessuella och träffas därför inte av de regler om underrättelseskyldighet som gäller för brottsutredningar.

Enligt min mening är det inte lämpligt att ett undantag för Säkerhetspolisens område görs genom att man inför en huvudregel som säger att underrättelse skall ske men sedan i praktiken gör undantag i enskilda fall i så stor utsträckning att så gott som samtliga ärenden undantas. Utöver att det från principiella skäl är olämpligt med en regel som ger ett intryck av en huvudregel som är motsatt den som tillämpas i praktiken är ett sådant system dåligt också därför att det skapar en kostsam administration för att hantera alla de undantagsprövningar som skall till. Istället bör Säkerhetspolisens område undantas genom en uttrycklig regel som anknyter till de straffbestämmelser som området angår. Det kan åter betonas att en åtalad person har samma vidsträcka rätt till

partsinsyn i Säkerhetspolisens brottsutredningar som i den öppna polisens utredningar och att detta inte förändras med mina förslag.

Vid vilka brott skall särskild underrättelse inte lämnas i samband med en förundersökning?

Ett allmänt undantag från den särskilda underrättelseskyldigheten bör alltså enligt min mening knyta an till vissa utpekade straffbestämmelser. Det går enligt min uppfattning inte att åstadkomma en tillfredsställande avgränsning genom att undanta Säkerhetspolisens verksamhet som sådan. Begränsningen framgår då inte direkt av rättegångsbalken och det bör den göra.

Vilken omfattning bör då en s.k. brottskatalog för ett undantag ha?

Som nämnts är det norska undantaget utformat så att det undantar hela 8 och 9 kap. i den norska strafflagen. 8 kap. tar upp brott mot statens självständighet och säkerhet och 9 kap. innehåller brott mot Norges statsförfattning och statsöverhuvud. Det är dock naturligtvis endast de straffbestämmelser i kapitlen som har den svårighetsgrad som krävs för respektive tvångsmedel som i realiteten omfattas.

Det har inte gjorts något undantag från underrättelseskyldigheten när det gäller vissa allmänfarliga brott enligt 14 kap. i den norska strafflagen som när de begås i vissa syften kan anses vara en terrorhandling med en strängare straffskala. Det skall dock hållas i minnet att den grundläggande norska underrättelseskyldigheten inträder tidigast ett år efter det att tvångsmedelsanvändningen har avslutats och att även efter den tidpunkten så kan underrättelsen ytterligare skjutas upp eller underlåtas helt. Den underrättelseskyldighet jag föreslagit ovan skall istället som huvudregel inträda så snart underrättelse kan ske utan men för utredningen.

Jag har därför kommit till slutsatsen att ett allmänt undantag från underrättelseskyldigheten till en början bör omfatta 18 och 19 kap. brottsbalken om högmålsbrott respektive brott mot rikets säkerhet. Det bör inte i undantagsbestämmelsen specificeras vilka straffbestämmelser i kapitlen som kommer i fråga utan detta följer av tvångsmedelsbestämmelsernas respektive anknytning till straffskalor. Därtill bör brott enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken omfattas om brottet omfattar en gärning som omfattas av 13 kap. 4 § brottsbalken. Vidare bör brott som avses i 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken ingå i undantaget. Slutligen bör

brott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott och brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. omfattas av undantaget från underrättelseskyldigheten.

1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Som redovisats i avsnitt 3.3 möjliggör 1952 års lag att postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning används vid vissa uppräknade brott även om det för dessa brott är föreskrivet lägre straff än vad som krävs i rättegångsbalken.

Så som 1952 års lag är utformad angår den uteslutande Säkerhetspolisens område. Av de skäl jag ovan anfört beträffande Säkerhetspolisens brottsutredningar bör alltså inte tvångsmedelsanvändning enligt 1952 års lag omfattas av den särskilda underrättelseskyldigheten.

När det gäller frågan om att som motvikt införa en särskild tillsyn av tvångsmedelsanvändning genom ett oberoende organ menar jag dock att den tillsynen skall fullt ut omfatta tvångsmedelsanvändning med tillämpning av 1952 års lag.

Vad skall gälla när hemligt tvångsmedel används i annat syfte än i en förundersökning om brott?

Mitt uppdrag omfattar även användning av hemliga tvångsmedel enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll samt den tvångsmedelsanvändning som föreslås i propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177). Både den gällande och den förslagna lagen har det gemensamt att de angår användning av hemliga tvångsmedel i ett annat sammanhang än i en förundersökning.

Tvångsmedelsanvändning enligt 1991 års lag avser enbart utlänningskontroll som det redan har beslutats skall utvisas då detta behövs av hänsyn till rikets säkerhet eller det kan befaras att han eller hon kommer att medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Om i sådant fall utvisningsbeslutet inte kan verkställas får domstol lämna tillstånd att använda tvångsmedel

för att ta reda på om utlänningen eller en organisation eller grupp, som utlänningen tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder terroristbrott. Det är enligt min mening uppenbart att 1991 års lag inte bör omfattas av den särskilda underrättelseskyldighet jag föreslagit. Till en början har inte den som utsätts för åtgärden en sådan partsinsyn som finns ett brottmål. Någon underrättelse kan i praktiken inte lämnas så länge som den avlyssnade eller övervakade personen finns kvar i landet. Även efter en utvisning är det praktiskt taget aldrig möjligt att ge några underrättelser. 1991 års lag angår ju terroristbrott och samma skäl som har motiverat att sådana brott bör undantas från underrättelseskyldigheten vid brottsutredningar gäller beträffande denna lag. Jag har även vid mitt ställningstagande noterat att 1991 års lag inte heller innehåller någon underrättelseskyldighet för vare sig husrannsakan eller beslag, det senare inte heller i samband med postkontroll. När det gäller frågan om att införa en särskild tillsyn av tvångsmedelsanvändning genom ett oberoende organ menar jag dock att den skall fullt ut omfatta tvångsmedelsanvändning enligt 1991 års lag.

Också den föreslagna nya lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott innebär att domstol kan lämna tillstånd till tvångsmedelsanvändning utanför en förundersökning. Även i detta fall syftar alltså lagen inte till att utreda redan begångna brott utan domstol får ge tillstånd till användning av tvångsmedel om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa uppräknade särskilt allvarliga brott. Skulle tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen leda fram till att misstankar om brott konkretiseras så kan det finnas anledning att inleda en förundersökning om brottet. I sådana fall kommer den fortsatta tvångsmedelsanvändningen att omfattas av den särskilda underrättelseskyldighet som jag har föreslagit. Leder förundersökningen fram till åtal har den brottsmisstänke personen även rätt till insyn i allt utredningsmaterial. Men om en förundersökning inte inleds, bör underrättelse då lämnas? Principiellt gäller visserligen enligt min mening samma skäl för en underrättelseskyldighet i dessa fall som vid en förundersökning. Emellertid angår den föreslagna lagen enbart särskilt allvarlig brottslighet. Tillämpningsområdet utgörs till större delen av det Säkerhetspolisens område (se 1 § 1-6 i den föreslagna lagen) vilket jag ovan har föreslagit skall undantas från den särskilda underrättelseskyldigheten vid förundersökning. Säkerhetspolisens område bör inte följaktligen inte heller beträffande den föreslagna lagen omfattas av en särskild

underrättelseskyldighet. Till en mindre del är den föreslagna lagen relevant också för den öppna polisen. Det handlar emellertid enbart om mycket allvarliga gärningar av systemhotande karaktär, dvs. brott som utgör ett hot mot det demokratiska systemet och som äventyrar stora samhällsvärden (se 1 § 6). I den delen menar jag att det i skedet före en förundersökning praktiskt taget alltid kommer att gälla sekretess som innebär att någon särskild underrättelse inte kan lämnas. Som jag tidigare anført bör inte en underrättelseskyldighet införas om i den praktiskt taget aldrig kommer att kunna tillämpas. Därför bör inte en underrättelseskyldighet omfatta den föreslagna lagen heller i denna del. När det gäller frågan om att som motvikt införa särskild tillsyn av tvångsmedelsanvändning genom ett oberoende organ menar jag dock att den tillsynen skall fullt ut omfatta tvångsmedelsanvändning enligt den föreslagna lagen.

4.2.8 Bör verkligen åtalade ha en obegränsad insyn i allt utredningsmaterial?

Min bedömning: Den obegränsade rätt till insyn i utredningsmaterialet som en åtalad person har i Sveriges bör snarast i ett annat sammanhang övervägas att begränsas bl.a. i syfte att ge visst skydd åt polisens arbetsmetoder och källor. Sådana begränsningar i rätten till partsinsyn bör, i enlighet med Europadomstolens praxis avseende Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång, förenas med rättssäkerhetsgarantier, t.ex. genom att begränsningarna skall godkännas av domstol.

Jag kan inte undvika att ta upp en fråga som gäller den redan nu gällande skyldigheten att underrätta åtalade om användning av hemliga tvångsmedel. När en misstänkt blir föremål för slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken skall han som redovisats få möjlighet att ta del av allt det utredningsmaterial som kommit fram under förundersökningen, oavsett om detta tagits in i förundersökningsprotokollet eller inte. I förundersökningsprotokollet skall enligt 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) finnas antecknat beslut om användande av tvångsmedel. Av förundersökningsprotokollet skall således den misstänkte och hans försvarare enligt gällande författningsbestämmelser kunna utläsa om användning av hemliga tvångsmedel har förekommit,

oavsett om åklagaren åberopar resultatet av användningen som bevisning eller inte.

Såväl Tvångsmedelskommittén (SOU 1984:54 s. 242) som Buggningsutredningen (SOU 1998:46 s. 427) konstaterade att bestämmelsen i 20 § förundersökningskungörelsen inte i praktiken tillämpades annat än om material som kommit fram vid tvångsmedelsanvändningen skall åberopas som bevis i domstol. Tvångsmedelskommittén framhöll att det var otillfredsställande att det fanns en bristande överensstämmelse mellan författningsbestämmelsen och den praktiska tillämpningen och fick i den delen stöd av Riksåklagaren (s. 242).

Anledningen till att de brottsutredande myndigheterna har tvekat att anteckna uppgifter om tvångsmedelsanvändningen i förundersökningsprotokoll är att en anteckning om detta allvarligt skulle kunna skada enskilda brottsutredningar eller den brottsbekämpande verksamheten som sådan. Att de brottsutredande myndigheterna under så många år, med statsmakternas kännedom, har ansett sig vara tvungna att i praktiken tillämpa en annan ordning än som föreskrivs i den berörda bestämmelsen i förundersökningskungörelsen för att inte allvarligt skada brottsbekämpningen visar hur pass viktigt det är för brottsbekämpningen att det finns undantag från underrättelse-skyldigheten. Vid det samrådsmöte jag har hållit upplystes från åklagarhåll att det beträffande hemliga teleavlyssningar som inte åberopas som bevis på senare tid skett en förflyttning i praxis jämfört med vad Buggningsutredningen redovisade på det sättet att det numera underrättas även om sådana avlyssningar inom ramen för den slutdelgivning som misstänkta som åtalas har rätt till.

I utlandet har det bedömts att det skulle allvarligt skada den brottsbekämpande verksamheten om den åtalade ges full insyn i samtliga dessa fall. I utländska rättssystem har det därför i författning införts undantag som medger begränsningar av partsinsynen. Enligt min mening – som i detta avseende överensstämmer med vad bl.a. Tvångsmedelskommittén uttalade – bör ett sådant undantag införas också i Sverige. Därigenom skulle den bristande överensstämmelsen mellan författningsbestämmelsen i 20 § förundersökningskungörelsen och den under åren förekommande praktiska tillämpningen undanröjas, något som har som nämnts efterlysts av bl.a. Riksåklagaren. En öppen reglering under judiciell kontroll skulle naturligtvis dessutom vara inte bara förtroendeingivande utan också mer rättssäker för samtliga parter i en brottmålsrättegång. Också i fråga om integritetskänsliga eller

säkerhetshotande uppgifter om en målsägande eller någon annan enskild som saknar betydelse för den åtalades försvar bör partsinsynen kunna begränsas i någon mån. Inför sådana begränsningar måste självfallet beaktas Europadomstolens praxis avseende Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång. Begränsningarna måste alltså förenas med rättssäkerhetsgarantier, t.ex. genom att begränsningarna skall godkännas av en domstol. Det får självfallet inte vara så att åklagaren och polisen – vilket faktiskt ibland har kommit att vara fallet i vårt land – har ett avgörande i frågan om vilket utredningsmaterial som har betydelse för den åtalades försvar och vilket material som inte har det.

Det ligger dock naturligtvis inte i mitt uppdrag att lämna förslag till begränsningar av åtalades partsinsyn. I likhet med Offentlighets- och sekretesskommittén i betänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99) liksom i likhet men vad som har anförts i Justitieombudsmannens beslut den 7 juli 2006 (dnr 2181-2005) och i Justitiekanslerns beslut den 21 september 2006 (dnr 3704-04-21) menar även jag att det komplex av frågor som rör parts rätt till insyn i ett brottmålsförfarande bör bli föremål för mera ingående överväganden inom ramen för en särskild utredning.

4.2.9 Vem skall handha underrättelseförfarandet?

Mitt förslag: Den särskilda underrättelseskyldigheten angående användning av hemliga tvångsmedel skall handhas av undersökningsledaren vilken i mål av aktuellt slag praktiskt taget alltid är en åklagare.

Jag har i de föregående avsnitten föreslagit en särskild underrättelseskyldighet avseende användning av hemliga tvångsmedel. Mitt förslag innebär även att en underrättelse skall skjutas upp om den skulle innebära ett röjande av sekretessbelagda uppgifter. Om en underrättelse på grund av sekretess inte kan lämnas inom ett år har jag också föreslagit att underrättelsen får underlåtas. Jag har när jag lämnat dessa förslag förutsatt att användningen av hemliga tvångsmedel skall utan undantag underkastas en löpande särskild tillsyn genomförd av ett oberoende organ. Jag har också förutsatt att till detta organ skall varje enskild person kunna vända sig och begära en kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel mot denne. Som jag anför tidigare (avsnitt

4.2.6) bör det oberoende organet underrättas om beslut att underlåta att meddela enskild om användningen av hemliga tvångsmedel.

Vem skall då handha underrättelseförfarandet? Som framgått ovan kan detta förfarande pågå från och med att den grundläggande underrättelseskyldigheten uppstår, dvs. när en underrättelse inte är till men för den aktuella brottsutredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats, till det att underrättelsen på grund av sekretess har skjutits upp under ett år och då skall underlåtas.

Vid det samrådsmöte jag har hållit var den allmänna meningen att underrättelseskyldigheten inbegripet beslut om uppskjutande och underlåtelse av en underrättelse bör handhas av de brottsbekämpande myndigheterna och inte av de tillståndsgivande domstolarna. Ett skäl för detta angavs vara att en förundersökning kan pågå under lång tid efter det att ett tillståndsärende om hemlig teleavlyssning eller annat hemligt tvångsmedel har avskrivits. Vid samrådsmötet rådde enighet om att i princip endast åklagare bör handha underrättelseskyldigheten. Från domstolshåll betonades att det är åklagaren som har förutsättningar att överblicka när en underrättelse kan lämnas och att det i vart fall inte är möjligt att knyta den frågan till att domstolen avskriver ett tillståndsärende.

Jag kan konstatera att förundersökningskungörelsen (1947:948) föreskriver att undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Denne skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet (se 1 §). Leds förundersökningen av någon annan än åklagaren, skall undersökningsledaren hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång, i den mån det behövs med hänsyn till brottets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt (se 2 §).

I fråga om hemliga tvångsmedel är det åklagaren som skall ansöka om tillstånd och därför senast då kommer att vara undersökningsledare. Som redovisats i avsnitt 3.3 ges i särskild lag viss möjlighet för också annan undersökningsledare än åklagaren att fatta interimistiskt beslut om hemligt tvångsmedel. I avsnitt 4.2.7 har jag dock föreslagit att dessa fall skall undantas från den särskilda underrättelseskyldigheten. Det kommer därför att vara åklagaren som praktiskt taget alltid handhar den särskilda underrättelseskyldigheten.

Någon särskild författningsreglering av denna fråga är enligt min slutsats inte påkallad. De regler som gäller för när det är åklagaren som skall vara undersökningsledare eller inte bör vara bestämmande också för vem som bör handa förfarandet avseende underrättelse om hemliga tvångsmedel.

Jag vill avslutningsvis framhålla att införandet av en särskild underrättelseskyldighet således innebär att det läggs en helt ny uppgift på undersökningsledaren, som alltså praktiskt taget alltid är åklagaren. Dennes ansvar sträcker sig för närvarande fram till det att förundersökningen har avslutats men kommer med mitt förslag att innebära ett nytt ansvar för frågan om underrättelseskyldighet, ett ansvar som varar upp till ett år efter denna tidpunkt.

4.2.10 Behövs några särskilda regler i fråga om internationell rättslig hjälp?

Min bedömning: Det är tillräckligt att en underrättelse skall skjutas upp och slutligen får underlåtas om den röjer en uppgift som omfattas av sekretess i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av annan stat eller mellanfolklig domstol. Några ytterligare särskilda regler i fråga internationell rättslig hjälp behövs inte.

Mitt uppdrag omfattar att överväga om det krävs någon särskild reglering av underrättelseskyldighet i ärenden om internationell rättshjälp avseende hemliga tvångsmedel.

Lagen (2000:562) om internationell rättshjälp i brottmål innehåller bestämmelser som dels gör det möjligt för utländska myndigheter att begära hjälp från svenska myndigheter med hemliga tvångsmedel och dels gör det möjligt för svenska myndigheter att begära motsvarande hjälp av utländska myndigheter.

I det fallet att utländska myndigheter begär hjälp av svenska myndigheter kommer inte en svensk förundersökning att inledas utan begäran handläggs som ett ärende om rättslig hjälp. Om inte annat föreskrivs i den nämnda lagen skall dock samma förfarande tillämpas som när en motsvarande åtgärd vidtas vid en svensk förundersökning eller rättegång. Detta innebär att rättegångsbalken skall som huvudregel tillämpas på samma sätt vid en utländsk ansökan om rättslig hjälp som vid en motsvarande svensk åtgärd. Därmed kommer den underrättelseskyldighet jag har förslagit att

göra sig gällande även i ärenden om internationell rättslig hjälp avseende hemliga tvångsmedel. Emellertid innebär mitt förslag också att en underrättelse skall skjutas upp eller underlåtas om den röjer uppgift för vilken gäller sekretess i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av annan stat eller mellanfolklig domstol för uppgift som hänför sig till utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, eller angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det har varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas (se 5 kap. 7 § sekretesslagen vilken redovisats närmare i avsnitt 4.2.5).

Min bedömning är att det är tillräckligt att en underrättelse i svenska ärenden om rättslig hjälp på begäran av utländsk myndighet skall skjutas upp om det råder nämnd sekretess och att underrättelsen slutligen får underlåtas. Någon ytterligare reglering är således enligt min mening inte behövlig i denna del.

I fråga om tekniskt bistånd med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning och tillstånd till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har dock förutsättningarna för det svenska biståndet i sin helhet reglerats i den särskilda lagen. Den bestämmelse om underrättelseskyldighet som jag föreslagit skall införas i rättegångsbalken blir således inte tillämplig på dessa former av rättslig hjälp. Enligt min mening bör inte heller någon särskild underrättelseskyldighet för svenska myndigheter införas för dessa fall, särskilt som att svenska myndigheter kommer att sakna förutsättningar att göra de bedömningar detta skulle kräva. Verkställigheten utförs ju i dessa fall av den ansökande staten och inte av de svenska myndigheterna som därmed inte heller kommer att ta del av de telemeddelanden som biståndet avser. Jag menar således att den ansökande statens och inte den svenska rättegångsbalkens förfarande skall gälla beträffande underrättelseskyldighet i denna del.

För det fallet att svenska myndigheter begär hjälp av utländska myndigheter så sker det inom ramen för en svensk förundersökning och rättegångsbalkens bestämmelser är således direkt tillämpliga. Den underrättelseskyldighet som jag föreslagit blir således tillämplig. Den nämnda bestämmelsen i 5 kap. 7 § sekretesslagen är tillämplig endast på sådana uppgifter som framkommer i ett ärende som har initierats av utländska myndigheter och den bestämmelsen kan således inte i denna del ligga till grund för att skjuta upp och underlåta en underrättelse. Jag menar dock att sekretessen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen ger

ett tillräckligt utrymme för att skjuta upp och underlåta en underrättelse om den skulle orsaka skada inte bara för den svenska utan även för andra staters brottsbekämpande verksamhet m.m.

Avslutningsvis vill jag framhålla att en förstärkt kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel enligt min mening bör omfatta även svenska myndigheters åtgärder i ärenden om internationell rättslig hjälp.

4.2.11 En ny möjlighet för enskilda att begära en kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel

Mitt förslag: Varje person skall ha rätt att begära att ett oberoende organ kontrollerar om denne har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel i strid med gällande författningar. Organet skall efter sin kontroll avge yttrande till den enskilde i frågan om det har förekommit användning av hemliga tvångsmedel som det enligt gällande regler finns möjlighet att upplysa om. Om organet vid granskningen skulle finna att det kan misstänkas att en tjänsteman gjort sig skyldig till brott, skall nämnden anmäla detta till åklagare. Skulle organet finna att det vid den myndighetsutövning som organet skall kontrollera har förekommit sådant fel eller försummelse som kan grunda skadeståndsansvar för staten, skall organet anmäla det till Justitiekanslern. På motsvarande sätt skall felaktig personuppgiftsbehandling vid behov anmälas till Datainspektionen.

Som har framgått av vad jag redan anfört är det inte tillräckligt att en enskild som utsatts för användning av hemliga tvångsmedel får en underrättelse om det. Eftersom underrättelsen vanligen inte kan förenas med att det lämnas ut så omfattande uppgifter till den enskilde om de omständigheter som ligger bakom tvångsmedelsanvändningen att denne kan därav dra slutsatser om huruvida tvångsmedelsanvändningen varit lagligen grundad, krävs det att den enskilde på begäran kan få möjlighet att få utrett av ett oberoende organ om användningen skett lagenligt eller om det varit en inkorrekt användning av tvångsmedel. Det bör därför enligt min mening skapas en möjlighet för den enskilde att kunna vända sig till ett oberoende organ för att få utrett vad som ligger bakom tvångsmedelsanvändningen. En sådan utredning skall kunna ske utan hinder av den sekretess som kan föreligga. En annan sak är att sekretessen kan hindra att utredningens resultat helt eller delvis

lämnas ut till den enskilde. Vad det oberoende organet dock alltid skall kunna göra är att lämna besked till den enskilde om huruvida det förekommit någon olaglig tvångsmedelsanvändning.

Till ett sådant oberoende organ bör också den som tror sig ha varit utsatt för en hemlig tvångsmedelsanvändning men som inte har fått någon underrättelse om det kunna vända sig för att få utrett om det skett något olagligt. Sedan det oberoende organet utrett saken, bör den enskilde få svaret att inget otillbörligt skett dels i det fallet att ingen tvångsmedelsanvändning förekommit, dels i det fallet att det förekommit en tvångsmedelsanvändning men att förfarandet skett helt lagenligt. Om tvångsmedelsanvändningen skett i strid med regelsystemen, bör den enskilde upplysas om det och få del av sådana uppgifter rörande tvångsmedelsanvändningen som kan lämnas med hänsyn till de sekretessregler som skall tillämpas.

Skulle det oberoende organet finna att tvångsmedelsanvändningen har varit olaglig eller att det i övrigt har förekommit något fel eller försummelse i samband med den myndighetsutövning som skett i ärendet om tvångsmedlet och att det kan grunda skadeståndsansvar för staten gentemot den enskilde, bör det åligga det oberoende organet att anmäla det för Justitiekanslern och till denne överlämna sin utredning i saken. Det bör därefter ankomma på denne att företräda staten i förhållande till den enskilde när frågan om skadestånd aktualiseras. Det bör ankomma på regeringen att ge kanslern närmare instruktioner om hur sådana ärenden skall handläggas.

Om felaktigheterna utgör brott bör det vidare ankomma på den oberoende instansen att göra anmälan om det till Åklagarmyndigheten eller till Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern.

Skulle det oberoende organet finna att inhämtade personuppgifter behandlats utan stöd i lag bör organet kunna anmäla förhållandena till Datainspektionen.

Min bedömning är att ett system av nu förordat slag skall tillgodose de krav på ett effektivt rättsmedel som Europadomstolen ställt upp i det förut redovisade målet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*.

I nästa avsnitt överväger jag hur ett oberoende organ med uppgift att utöva särskild tillsyn skulle kunna utformas.

4.3 Ett nytt särskilt slag av tillsynsorgan

Mitt förslag: Ett oberoende organ med stark parlamentarisk anknytning skall inrättas för uppgiften att utöva tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel och andra särskilda arbetsmetoder inom den brottsbekämpande verksamheten.

Som jag varit inne på tidigare måste ett system med underrättelse till enskilda om att hemliga tvångsmedel använts på ett sätt som berört dem kompletteras med inrättandet av ett oberoende organ till vilket de som fått underrättelser kan vända sig för att få kontrollerat om tvångsmedelsanvändningen varit korrekt eller inte.

Ett kontrollorgan av detta slag behövs även för de fall då underrättelsen har skjutits upp eller underlåtit och för de områden som inte skall omfattas av underrättelseskyldigheten, främst inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Även då bör nämligen den berörde kunna få kontrollerat om hanteringen varit korrekt eller inte. Om den som berörs inte känner till användningen, är det viktigt att det finns någon annan som kan kontrollera att användningen är korrekt.

Slutligen följer av Europakonventionens artikel 13 att var och en, vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Med att ett rättsmedel är effektivt avses att det medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål och detta oavsett om prövningen leder till framgång för klaganden eller inte. Med andra ord är innebörden att var och en som med eller utan rätta hävdar att hans eller hennes fri- och rättigheter enligt konventionen har kränkts, exempelvis under påstående att olaglig användning av hemlig teleavlyssning har förekommit mot honom eller henne, skall kunna få sitt påstående prövat.

Mitt förslag att helt undanta Säkerhetspolisens område från underrättelseskyldigheten förutsätter att ett oberoende kontrollorgan självständigt kan initiera inspektioner och annan tillsyn för att kontrollera den hemliga tvångsmedelsanvändningen m.m. Kontrollen behöver avse såväl förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen, t.ex. att domstols tillstånd finns, som hur genomförandet har skett.

Också utanför Säkerhetspolisens område är det behövt att ett oberoende organ är aktivt på eget initiativ. Som jag har tidigare har berört krävs det ett sådant kontrollorgan i och med att ett beslut om att skjuta upp eller underlåta underrättelse om ett hemligt

tvångsmedel, liksom det hemliga tvångsmedlet som sådant, inte kan överklagas på vanligt sätt.

Det finns således ett påtagligt behov av att i vårt land inrätta ett oberoende organ med uppgift att utöva tillsyn över den hemliga tvångsmedelsanvändningen. Tanken på ett sådant organ är, som redan framhållits, inte ny utan har berörts av tidigare utredningar. Som redovisats i avsnitt 3.9 har senast en sakkunnig person på uppdrag av Justitiedepartementet i promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) lämnat förslag till hur den parlamentariska kontrollen över tillämpningen av bl.a. hemliga tvångsmedel skulle kunna förstärkas. I promemorian föreslås att en ny särskild nämnd skall inrättas för detta ändamål. Det föreslås också att nämndens granskningsuppgift skall omfatta användningen av vissa särskilda polisära arbetsmetoder allt efter som de lagregleras, inledningsvis användningen av kvalificerade skyddsidentiteter enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter. Som också nämnts har promemorian remissbehandlats.

Som tidigare redovisats har regeringen i propositionerna Kvalificerad skyddsidentitet (prop. 2005/06:149), Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2005/06:177) och Hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178) förklarat att dess avsikt är att införa en förstärkt granskning av användningen av hemliga tvångsmedel som också skall omfatta användningen av kvalificerade skyddsidentiteter vid Säkerhetspolisen och den öppna polisen.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uttalat att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en ökad parlamentarisk kontroll (rskr. 2005/06:161).

Jag anser mot den angivna bakgrunden, och med hänsyn till vad jag själv redovisat angående nödvändigheten av att ett oberoende tillsynsorgan får uppgifter som kompletterar en särskild underrättelseskyldighet avseende användningen av hemliga tvångsmedel, att ett sådant organ bör inrättas. Min uppfattning är att organets sammansättning bör ges en stark parlamentarisk anknytning, i likhet med vad som gäller för de organ av motsvarande slag som har inrättats i bl.a. Norge och Tyskland. Ett på sådant sätt utformat organ är ägnat att upprätthålla allmänhetens förtroende för användningen av hemliga tvångsmedel och möjliggör att enskilda får tillgång till en oberoende kontroll av förekommande användning mot dem av hemliga tvångsmedel,

vilket även har betydelse för de förpliktelser som Sverige har i enlighet med Europakonventionen.

Ett tillsynsorgan av detta slag bör, i likhet med vad som gäller i bl.a. Norge och Tyskland, ha ett tillsynsområde som är både verksamhetsneutralt och neutralt med avseende på tvångsmedlen. Med andra ord bör tillsynen omfatta all den verksamhet där användning av hemliga tvångsmedel förekommer och det oavsett om det är fråga om tillåtna tvångsmedel eller inte. Annars skulle tillsynen formellt kunna kringgås genom att låta någon annan myndighet eller organ vidta åtgärden, något som naturligtvis inte inger något förtroende och inte heller tar fasta på den stora vikt som Europakonventionen och Europadomstolens praxis lägger vid åtgärder som förebygger missbruk.

Med ett neutralt tillsynsområde av detta slag följer också den fördelen att tillsynen kommer att omfatta de nya eller till sitt tillämpningsområde utökade hemliga tvångsmedel som kan komma att införas i framtiden.

Som exempel kan nämnas att Beredningen för rättsväsendets utveckling har föreslagit att hemlig dataavläsning – ett tvångsmedel som redan införts i bl.a. Danmark och som innebär att information i hemlighet avläses direkt från en dator eller annat informationssystem – införs som ett nytt hemligt tvångsmedel också i Sverige (se SOU 2005:38).

Ett annat hemligt tvångsmedel som i en framtid skulle kunna bli aktuellt även för svensk del är s.k. strategisk telekommunikationsövervakning – dvs. avlyssning av telekommunikationer som inte riktas mot viss teleadress utan innebär att kabelburen teletrafik i fall av allvarliga hot mot rikets säkerhet m.m. får avsökas med användning av tillståndsprövade sökbegrepp – ett hemligt tvångsmedel som effektivt och rättssäkert används bl.a. i Tyskland (se avsnitt 3.10).

För min egen del anser jag att det inte kan komma på fråga att låta användning av något nytt hemligt tvångsmedel som kan införas i framtiden falla utanför det nu aktuella tillsynsorganets kontrollområde. En sådan uppdelning skulle för övrigt inte kunna upprätthållas i praktiken. Den information som skulle inhämtas med t.ex. dataavläsning eller strategisk telekommunikationsövervakning – om sådana tvångsmedel skulle införas i vårt land – skulle ju inhämtats för att komma till användning, i stor utsträckning i den verksamhet där information från nu gällande och föreslagna hemliga tvångsmedel används. Därmed skulle

tillsynsorganets kontroll ändå komma att omfatta information som har inhämtats med de nya tvångsmedlen.

Jag har noterat att man i Norge och Tyskland anser det vara självklart att ett och samma tillsynsorgan måste ha ansvar för tillsynen av hela den i landet bedrivna hemliga verksamheten.

Innan jag går in på hur ett tillsynsorgan bör närmare utformas tar jag i följande avsnitt upp en fråga som remissinstanserna berört när det gäller den nämnda promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll, nämligen om inrättandet och utformningen av ett sådant organ kan skulle kunna inkräkta på domstolarnas men även myndigheternas grundlagsfästa självständighet.

4.3.1 Kan särskild tillsyn inkräkta på domstolarnas och myndigheternas grundlagsfästa självständighet?

Min bedömning: En särskild tillsyn av hur hemliga tvångsmedel verkställs av de brottsbekämpande myndigheterna kommer inte att innebära en granskning av domstolarna eller överpröva deras tillståndsbeslut och kommer därför inte att inkräkta på domstolarnas grundlagsfästa oberoende. En sådan tillsyn kommer inte heller att inkräkta på de brottsbekämpande myndigheternas grundlagsfästa självständighet vid myndighetsutövning mot enskild eller vid tillämpning av lag i övrigt.

Bakgrund

Det remitterade förslaget i den i föregående avsnitt nämnda promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) om en s.k. tvångsmedelsnämnd innebar att den nämnden inte bara skulle kunna bedriva efterhandskontroll och insyn utan även kunna utöva kontroll och insyn i pågående verksamhet. Utredaren tydliggjorde att nämnden självklart inte får arbeta på ett sätt som innebär att den riskerar att i strid med regeringsformen påverka enskilda tjänstemän eller de beslut som domstolar och andra myndigheter har att fatta i enskilda fall i samband med användningen av hemliga tvångsmedel.

Som nämnts i avsnitt 3.9 hade remissinstanserna redan vid ett tidigare tillfälle välkomnat att det inom Justitiedepartementet övervägdes att inrätta ett organ för löpande kontroll av användning

av hemliga tvångsmedel. Remissinstanserna var dock kritiska till hur det emotsedda förslaget hade närmare utformats och menade att ytterligare överväganden krävdes. Jag kan konstatera att det är två sammanhängande men ändå olika frågor som är centrala i remisskritiken.

Den första frågan gäller att det remitterade förslaget ansetts vara utformat så att det finns en risk för att den föreslagna nämnden i praktiken skulle kunna komma att ompröva domstolarnas tillståndsbeslut. Detta skulle i så fall strida mot den dömande maktens självständighet som kommer till uttryck genom förbudet i grundlag att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall (se 11 kap. 2 § regeringsformen).

Den andra frågan går ut på att den tillsyn och kontroll som nämnden skall utföra skulle kunna påverka tjänstemän vid de brottsbekämpande myndigheterna på ett sätt som skulle vara oförenligt med deras självständiga myndighetsutövning vilken kommer till uttryck genom förbudet i grundlag att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag (se 11 kap. 7 § regeringsformen).

Frågan om domstolarnas självständighet

Så som mina förslag i tidigare avsnitt är utformade kommer inte tillsynsorganets verksamhet att omfatta en kontroll av huruvida domstolarna följt gällande författningar eller inte i sina tillståndsärenden angående hemliga tvångsmedel. Granskningen skall ju endast avse användandet av de hemliga tvångsmedlen, dvs. verkställigheten av domstolens tillståndsbeslut. Enkelt uttryckt är det domstolens uppgift att inom ramen för sitt tillståndsärende företa en förhandskontroll av att i lag uppställda förutsättningar för en användning av hemliga tvångsmedel är för handen. Tillsynsorganets uppgift är en helt annan, nämligen att efter det att domstolen har gett sitt tillstånd kontrollera att verkställigheten sker i enlighet med domstolens tillstånd men även i enlighet med gällande författningar om hur överskottsinformation skall hanteras m.m. De förslag som jag har lagt i föregående avsnitt innebär alltså

inte någon som helst överprövning av domstolarnas tillståndsbeslut. Jag vill dock påpeka att om tillsynsorganet skulle erhålla upplysningar som har den innebörden att en domare skulle ha fattat ett uppenbart felaktigt tillståndsbeslut e.d. så är det enligt min mening helt naturligt att tillsynsorganet i likhet med andra organ och enskilda skall kunna anmäla förhållanden av detta slag till Åklagarmyndigheten, Justitieombudsmannen och Justitiekanslern.

Frågan om de brottsbekämpande myndigheternas självständiga myndighetsutövning

Några remissinstanser har uttryckt en uppfattning om att förvaltningsmyndigheter skulle vara i alla avseenden självständiga. Detta är dock naturligtvis inte korrekt. Sådana myndigheters självständighet angår endast att ingen annan myndighet får bestämma vilket beslut en förvaltningsmyndighet skall fatta i fråga om konkret myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag även i annat fall. Att förvaltningsmyndigheterna kan och skall kunna styras av regeringen men även av andra myndigheter på en övergripande nivå är självklart. Exempelvis styr regeringen förvaltningsmyndigheterna genom bl.a. instruktioner och regleringsbrev. Även vissa statliga myndigheter, t.ex. Statskontoret, har och skall ha en särskild styrande verkan på andra myndigheter. Lika självklart är det att det att förvaltningsmyndigheternas beslut och åtgärder skall kunna granskas i efterhand och att ansvar skall kunna utkrävas vid missbruk och misstag. Att sådan granskning kan emotses av konkret förvaltningsutövning är i själva verket en grundsten i en parlamentarisk demokrati. Justitieombudsmannen och Justitiekanslern är exempel på redan befintliga tillsynsorgan som naturligtvis får, om än inte löpande, granska de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och det utan hinder av gällande sekretess. Jag kan alltså inte ansluta mig till vad remissinstanserna har anfört i denna del.

Jag har emellertid också noterat ett bland remissinstanserna framfört, delvis annat argument i denna fråga. Det handlar om att en ny löpande tillsyn i viss mån kan avse även pågående ärenden och att en tillsyn som omfattar öppna ärenden skulle innebära något nytt för tjänstemän vid de brottsbekämpande myndigheterna. En sådan påstådd nyhet skulle kunna inverka på pågående utredningar genom att påverka den personal som har till uppgift att fatta beslut och genomföra åtgärder i ärendet. Jag kan

för min del i och för sig hålla med om att en sådan effekt skulle kunna uppstå om en löpande tillsyn införs. Emellertid har jag mycket svårt att se hur detta kan utgöra ett problem. Jag är mer benägen att se en sådan tillsyn som helt naturlig. Den förekommer för det första med avseende på en mängd olika verksamhetsområden utanför brottsbekämpningen. Ordinarie och särskilda tillsynsorgan finns redan för många andra verksamheter i vårt land trots att dessa verksamheter inte bedrivs i hemlighet och alltså står under allmänhetens insyn. Tillsynsorgan av detta slag har ju dessutom införts i andra västvärldsländer för såväl den hemliga brottsbekämpande verksamheten som säkerhets- och under rättelseverksamheten i övrigt. Så är t.ex. fallet i Norge, med mycket goda erfarenheter av att deras granskning förebygger missbruk och misstag vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m. men också upprätthåller ett allmänt förtroende för de aktuella myndigheternas verksamhet. Eftersom verksamheten i väsentliga delar är belagd med sträng sekretess kan inte den rätt till allmän insyn som gäller i förvaltningen överlag ha en sådan förebyggande och förtroendeskapande verkan. Insyn och kontroll måste ske i andra särskilda former. Om det införs ett system som gör att också beslutsfattare inom t.ex. Säkerhetspolisen kan komma att granskas innebär det alltså självfallet ingen otillbörlig inblandning i deras verksamhet. Att dessa tjänstemän vet med sig att även deras beslut och åtgärder i övrigt är eller kan bli föremål för tillsyn och kontroll innebär i princip inget annat än att de i detta avseende behandlas på samma sätt som domare och statliga tjänstemän i övrigt.

Vissa remissynpunkter synes egentligen mindre handla om att ett oberoende organs särskilda tillsyn skulle kunna komma i strid med myndigheternas grundlagsfästa självständighet vid myndighetsutövning utan verkar mer angå att en granskning och kontroll av pågående ärenden skulle kunna i ett mer praktiskt avseende riskera att störa den pågående operativa verksamheten. Till denna fråga, som jag menar är betydelsefull, återkommer jag i avsnitt 4.3.5 där jag tar upp en tillsynsorgans arbetsformer.

4.3.2 Hur bör ett organ för särskild tillsyn utformas?

Mitt förslag: Ett särskilt tillsynsorgan skall inrättas som en nämnd under regeringen. Nämndens ledamöter skall utses av regeringen. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan liknande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter skall utses bland sådana personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Nämnden skall ges namnet Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Den nuvarande Registernämndens uppgifter avseende registerkontroll och kvalificerade skyddsidentiteter skall förläggas till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden genom att den befintliga nämndens två avdelningar omvandlas till två delegationer inom den nya nämnden. Registernämnden avslutas därmed. För den nya nämndens oberoende ställning och arbetsuppgifter krävs att den har ett eget kansli och ges eget anslag och regleringsbrev.

Under riksdagen eller regeringen?

Såväl bland de remissinstanser som uttalande sig över förslagen i promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) som i den politiska debatten har det funnits olika uppfattningar om innebörden av den parlamentariska kontrollen och hur den bör organiseras. Det har därför också uttalats olika uppfattningar i frågan om ett organ för granskning av hemlig tvångsmedelsanvändning bör inrättas under regeringen eller riksdagen. Mot den bakgrunden vill jag tydliggöra som min uppfattning att ett organ för särskild tillsyn av det aktuella slaget inte i sig utgör eller skall utgöra den parlamentariska (dvs. den politiska) kontrollen. Ett sådant tillsynsorgan bedriver en verksamhet som är oberoende av regeringen och riksdagen och så är fallet vare sig tillsynsorganet inrättas under den förra eller den senare statsmakten. Ett tillsynsorgans betydelse för den parlamentariska kontrollen, men även för regeringens kontroll över den aktuella verksamheten, består i att organet har utformats för att löpande och utan hinder av sekretess kunna följa, granska och kontrollera verksamheten, en uppgift som naturligtvis vare sig riksdagsorganisationen eller Regeringskansliet är eller kan vara lämpad för. Självfallet kan det, som redan är fallet i många länder, inrättas särskilda parlamentsutskott e.d. för kontroll av den aktuella verksamheten. Men i sådant fall handlar det om den politiska

kontrollen och syftet med att handha den i ett särskilt utskott e.d. är vanligen att dess ledamöter och arbetsformer kan utformas särskilt för en kontroll av ett verksamhetsområde med stark sekretess.

I Norge och Tyskland, de länder som jag särskilt har studerat, har oberoende tillsynsorgan inrättats. Det har i dessa länder särskilt framhållits att då tillsynen är av en rättslig natur så skall den som sådan befinna sig utanför den rent politiska sfären. Det är främst därför som de norska och tyska tillsynsorganens ledamöter inte är aktiva parlamentariker utan utses bland före detta parlamentariker och andra personer med någon anknytning till de politiska partierna i parlamenten. I Norge är ordförandeposten förbehållen en person som förutsätts inte representera ett politiskt parti. I Tyskland skall ordföranden uppfylla de krav som ställs på en domare. Det bör också framhållas att de norska och tyska tillsynsorganens starka parlamentariska anknytning även vilar på den principiella grunden att eftersom den allmänna insynen i den aktuella verksamheten är mycket begränsad på grund av sekretess så bör ledamöterna i ett organ för särskild insyn kunna sägas representera landets befolkning. Att de politiska partier som finns i parlamenten nominerar ledamöterna uppfyller denna grundläggande princip.

Bör då ett organ för särskild tillsyn av användningen av hemliga tvångsmedel i vårt land inrättas under regeringen eller riksdagen?

Mitt uppdrag omfattar visserligen inte uttryckligen att lämna förslag i denna fråga. Mina förslag till utformning av ett system med underrättelseskyldighet och annan kontroll av användning av hemliga tvångsmedel förutsätter dock att ett oberoende organ inrättas för kontrolluppgiften. Ett tidigare framlagt förslag till ett sådant organ har som jag redan varit inne på varit föremål för remissbehandling och är föremål för vidare beredning inom Justitiedepartementet. Förslaget innebär att ett granskningsorgan inrättas under regeringen. Även jag menar att för svensk del bör ett tillsynsorgan av nu aktuell slag inrättas under regeringen. Jag delar således inte den uppfattning som kommit till uttryck bland remissinstanserna om att organet måste inrättas under riksdagen för att stärka den parlamentariska kontrollen. Det svenska statsskicket är helt enkelt ett annat än t.ex. det norska och det tyska. I länder som dessa tar statsråden och departementen del i den operativa verksamheten på ett sätt som är främmande för svenska förhållanden. Det är därför för länder som dessa naturligt att inte förlägga ett särskilt tillsynsorgan under regeringen. I Sverige

har domstolarna och myndigheterna en annan självständighet i förhållande till regeringen och Regeringskansliet. Jag menar således att det för svenska förhållanden rätta är att inrätta ett oberoende särskilt tillsynsorgan under regeringen. I frågan om organets ledamöter menar jag dock att det efter internationellt mönster bör ges en stark parlamentarisk anknytning. Som jag framhållit bör nämligen ett organ av detta särskilda slag vara utformat så att dess ledamöter kan sägas representera den allmänhet vars insyn i den aktuella hemliga verksamheten är starkt begränsad.

Med tillsynsorganet inrättat under regeringen skall det på vanligt sätt rapportera sin verksamhet till regeringen som i sin tur svarar under riksdagen. I samband med att riksdagen företar sin politiska kontroll av den aktuella verksamheten kan det ansvariga utskottet kalla till sig det särskilda tillsynsorganet för informationsutbyte utöver regeringens offentliga skrivelser. Det utgör naturligtvis en väsentlig förstärkning av den parlamentariska kontrollen att riksdagen och dess utskott har möjlighet att inhämta information från ett fristående organ för särskild tillsyn av aktuella verksamheter.

Avslutningsvis endast noterar jag att det förekommer att andra länders parlament har inrättat särskilda utskott e.d. utformade för uppgiften att göra den politiska kontrollen av aktuella verksamheter ändamålsenlig. I Tyskland finns ett parlamentariskt kontrollråd under Förbundsdagen men i Norge finns det inget särskilt sådant utskott e.d. inrättat.

Ett enda organ för särskild tillsyn

Det är enligt min mening inte alls lämpligt att det finns flera olika organ som löpande kontrollerar samma verksamhet. Det kan lätt leda till överlappningar, hinder i varandras verksamhet, eller att saker "faller mellan stolarna". Självfallet är det därtill för de brottsbekämpande myndigheterna resurskrävande att för en och samma verksamhet omfattas av flera tillsynsförfaranden. Även myndigheterna har naturligtvis ett intresse av att verksamheten granskas i sin helhet, för utan en helhetsbild av verksamheten försvåras bedömningen av enskilda åtgärder som t.ex. användning av hemliga tvångsmedel. För en relevant helhetsbild är det också nödvändigt för ett tillsynsorgan att ha tillräckliga resurser för att i behövlig utsträckning kunna följa den nationella och internationella utvecklingen och upprätthålla en egen kunskap om

befintliga och framtida hotbilder, internationellt samarbete m.m. För en effektiv granskningsverksamhet är det därför önskvärt att granskningen och därmed kunskapen samlas i ett enda organ, låt vara att detta inom sig kan innehålla olika enheter med olika uppgifter t.ex. med avseende på kontroll i förhand respektive i efterhand.

Registernämnden har till uppgift att i ärenden om registerkontroll pröva frågor om utlämnande av uppgifter ur vissa polisiära register m.m., att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622) samt att besluta om användningen av kvalificerade skyddsidentiteter vid Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Nämnden arbetar på två avdelningar. På en avdelning handläggs frågorna om kvalificerade skyddsidentiteter medan övriga uppgifter handläggs av den andra avdelningen. Nämndens ordförande och vice ordförande arbetar på båda avdelningarna medan övriga ledamöter tjänstgör vid endast en av avdelningarna. Vid nämnden finns ett kansli med föredragande och handläggare. Föredragning av ärenden om registerkontroll sker dock av personal ur Säkerhetspolisen. För den verksamheten svarar också Säkerhetspolisen med kanslistöd.

I promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) föreslogs att ett granskningsorgans verksamhet efterhand skulle omfatta även ytterligare särskilda polisiära arbetsmetoder. Jag kan konstatera att Registernämndens verksamhet redan nu omfattar beslut och granskning som avser en del sådana metoder. Detta talar för att Registernämnden bör integreras i det särskilda tillsynsorgan som nu skall skapas.

Den överordnade uppgiften för organet bör bli den att utöva särskild tillsyn av den verksamhet där det förekommer verkställighet av hemliga tvångsmedel samt användning av kvalificerade skyddsidentiteter. Det handlar för närvarande om Säkerhetspolisens verksamhet samt viss verksamhet vid den öppna polisen och Tullverket. I fråga om hemliga tvångsmedel bör organet ha till uppgift att på eget initiativ utöva löpande kontroll av tvångsmedelsanvändningen men också på begäran av enskilda kontrollera hur hemliga tvångsmedel har använts i det enskilda fallet. Jag vill framhålla att denna tillsyn inte bör vara avgränsad till verkställighetsåtgärderna i snäv mening utan bör omfatta även att t.ex. överskottsinformation hanteras korrekt. I och med det har tillsynen redan kommit in på frågor om behandlingen av personuppgifter i den aktuella verksamheten. Det är därför helt

naturligt att denna tillsyn även omfattar den behandling av personuppgifter som förekommer i verksamheten, dvs. den tillsynsuppgift som Registernämnden för närvarande har beträffande Säkerhetspolisen. Jag återkommer till den frågan i avsnitt 4.3.4.

Det är i denna överordnade uppgift som det är viktigt att skapa en god parlamentarisk anknytning. Det naturliga är att de politiska partier som finns representerade i riksdagen har möjlighet att nominera ledamöter till nämnden. Det bör dock vara regeringen som utser ledamöterna, bl.a. därför att de har att genomgå registerkontroll. För att undvika att samma personer samtidigt deltar i den parlamentariska politiska kontrollen i riksdagen och i tillsynsorganets verksamhet bör de parlamentariskt nominerade ledamöterna inte vara aktiva riksdagsledamöter utan bör i likhet med som sker i bl.a. Norge och Tyskland företrädesvis utses bland tidigare riksdagsledamöter eller andra personer som är svenska medborgare och med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämpliga för uppdraget. Ytterligare ett argument för att ledamöterna inte bör utses bland aktiva riksdagsledamöter är att uppdraget som ledamot i nämnden kommer att kräva att vederbörande kan avsätta avsevärd tid för uppdraget. Detta kan svårligen förenas med det arbete som en aktiv ledamot av riksdagen har. Även detta talar för att man i första hand bör föreslå och utse andra personer än aktiva riksdagsledamöter.

Enligt min mening är det både naturligt och värdefullt att det bland de ledamöter som utses över tid finns personer som, vare sig de har parlamentarisk bakgrund eller inte, har en förankring i t.ex. advokat- eller journalistkåren. Att personer med en sådan bakgrund deltar i tillsynen över användandet av de hemliga tvångsmedlen utgör en garanti för en god tillsyn av tillämpningen av de särskilda regler som gäller till skydd för sådan privilegierad information som angår bland annat advokater och journalister men även andra särskilda yrkesgrupper.

Den granskning som nämnden skall utföra kommer att omfatta kvalificerade rättsliga frågor. Liksom idag är fallet beträffande Registernämnden anser jag att den nya nämnden bör ha en ordförande och en vice ordförande som är eller har varit ordinarie domare eller har annan liknande juridisk erfarenhet.

De uppgifter som Registernämnden har idag, utöver den ovan nämnda tillsynen av Säkerhetspolisens registerhantering, nämligen att besluta om utlämnande av registeruppgifter vid s.k. registerkontroll och handläggning av ärenden om kvalificerade

skyddsidentiteter, bör kunna handläggas inom ramen för särskilda delegationer inom det särskilda tillsynsorganet. Det är inte uppgifter som är nödvändiga att handlägga med ledamöter med politisk förankring. Det är enligt min mening tvärtom principiellt betydelsefullt att det i delegationernas förvaltningsärenden inte bör delta i vart fall aktiva parlamentariker, eftersom riksdagen ju utövar politisk kontroll också över delegationernas verksamheter. Genom att lägga uppgifterna i delegationer behöver inte heller ledamöterna med parlamentarisk anknytning belastas med det löpande dagliga arbetet i dessa förvaltningsärenden utan kan vara förbehållna för den särskilda tillsynsuppgiften. Däremot kan rapporter om arbetet i delegationerna presenteras i nämnden och utgöra underlag för tillsynen av de berörda verksamheterna, t.ex. i fråga om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter och användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Jag vill också beträffande delegationerna framhålla att det inom statsförvaltningen finns flera exempel på sådana beslutsorgan inom en myndighet. Så är t.ex. fallet med den fonddelegation som finns i Kammarkollegiet. Med detta mönster skulle det alltså inom den nya nämnden kunna inrättas en Registerkontrolldelegation och en Skyddsregistreringsdelegation. Delegationerna skulle kunna ha i princip samma utformning som Registernämndens nuvarande avdelningar.

Nytt namn

Ett organ med en uppgift och en utformning som den som nu har föreslagits kan inte gärna ta över Registernämndens namn. Nämndens tyngdpunkt förskjuts ju väsentligt jämfört med Registernämndens nuvarande verksamhet. Redan i samband med att Registernämnden tillfördes uppgiften att besluta i ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter övervägdes namnfrågan, eftersom namnet Registernämnden då inte längre framstod som helt adekvat (se Redovisning avseende uppdrag att biträda Justitiedepartementet med en översyn av Registernämndens organisation och arbetsformer, Ju 2006:F, dnr Ju2006/5879/PO). Med den ytterligare förskjutning av tyngdpunkten i nämndens arbetsuppgifter som nu sker framstår det som orimligt att fortsättningsvis använda namnet Registernämnden. En mer adekvat beteckning vore något som anger nämndens huvudfunktioner, nämligen att göra bedömningar av de avvägningar som krävs mellan

intresset att skydda rikets säkerhet mot framför allt olika slag av grov organiserad brottslighet å ena sidan och enskildas intresse av skydd av sin personliga integritet å andra sidan.

Jag föreslår därför att nämnden ges namnet Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Eget kansli och anslag

Registernämnden får idag kanslistöd av Rikspolisstyrelsen, som bl.a. skall tillhandahålla nämnden lokaler, viss personal m.m. Kostnaderna för nämndens verksamhet belastar polisens anslag. Rikspolisstyrelsen svarar för redovisning och annan ekonomiadministration för nämndens räkning. I och med den sedan den 1 oktober 2006 nya uppgiften att handha ärenden om kvalificerad skyddsidentitet har det blivit aktuellt för Registernämnden att anlita egen personal men även kostnaderna för detta belastar polisens anslag.

Att Rikspolisstyrelsens anslag används för Registernämndens verksamhet innebär självfallet inget annat än att nämnden är helt fristående i förhållande till den operativa verksamheten. Med de nya betydelsefulla uppgifter som den nya nämnden bör ges och mot bakgrund av nämndens starka parlamentariska anknytning är det dock enligt min mening nödvändigt att frigöra nämnden från Rikspolisstyrelsen också i ekonomiskt avseende. Nämnden bör således med egna anslag svara för sin kanslipersonal, sina lokaler m.m. Av säkerhetsskyddsskäl kan det dock vara nödvändigt att förlägga nämndens kansli inom skalskyddat område hos polisen eller någon annan myndighet som kan tillhandahålla sådant skydd. Det anförda innebär att nämnden bör i alla avseenden vara en egen myndighet som av statsmakterna bör tilldelas egna anslag och ges ett eget regleringsbrev. Nämnden kan i likhet med andra myndigheter anlita ekonomi- och löneadministrativt stöd av t.ex. Kammarkollegiet.

Att nämnden blir självständig på nu angivet sätt innebär dock inte att arbetet i den delegation som skall handha frågor om registerkontroll måste bedrivas på annat sätt än hittills. Eftersom arbetet i den delegationen liksom hittills måste vara starkt sammanbundet med Säkerhetspolisens egna arbete inom säkerhetsskyddet bör liksom hittills personal inom Säkerhetspolisen kunna vara föredragande inför delegationen och kansligöromålen för delegationen utföras av Säkerhetspolisen.

4.3.3 Särskilt om tillsynen av verksamhet där det förekommer användning av kvalificerade skyddsidentiteter

Min bedömning: I fråga om kvalificerade skyddsidentiteter bör den särskilda tillsynen ha tonvikt på en korrekt användning av skyddsidentiteterna.

Som jag anfört i det föregående bör den nya nämnden ha till uppgift också att utöva tillsyn över den verksamhet där det förekommer användning av kvalificerade skyddsidentiteter. Den arbetsmetoden inrymmer många känsliga moment och användningen sker – av naturliga skäl – helt undandraget allmän insyn. För att upprätthålla förtroendet för att metoden inte missbrukas är det angeläget att användningen blir föremål för granskning. Därför bör tillsynen i första hand utformas med tonvikt på att de kvalificerade skyddsidentiteterna används på ett korrekt sätt.

Det torde vara mera sällan som en tillsyn av användningen av kvalificerade skyddsidentiteter kan komma att initieras av en anmälan från någon enskild. På detta område är det därför viktigt att nämnden är aktiv med att utföra tillsyn på eget initiativ.

4.3.4 Särskilt om tillsynen av behandling av personuppgifter

Mitt förslag: Registernämndens nuvarande uppgift att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen skall fullgöras av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Min bedömning: En sammanhållen granskning, omfattande även den öppna polisens och Tullverkets registerhantering, bör övervägas i ett annat sammanhang.

Registernämnden utför idag kontroll av behandlingen av personuppgifter hos Säkerhetspolisen. Många av de uppgifter som idag finns registrerade i Säkerhetspolisens register härrör från resultat av hemlig tvångsmedelsanvändning och den framtida användningen av kvalificerade skyddsidentiteter kommer även den att ge information som registreras. Om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skall få till uppgift att kontrollera tvångsmedelsanvändningen och användningen av kvalificerade skyddsidentiteter förefaller det därför – som jag redan har varit

inne på – lämpligt att nämnden som sådan också svarar för kontrollen av behandlingen av personuppgifter hos Säkerhetspolisen. Jag vill erinra om att bl.a. de norska och tyska kontrollorganen har getts en motsvarande sammanhållen kontrolluppgift. Uppgiften att kontrollera registerbehandlingen bör således fullgöras i själva nämnden och inte i en delegation under nämnden.

Vad som nu anförts innebär att av Registernämndens nuvarande uppgifter kvarstår registerkontrollärendena och ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter. Dessa bör som jag redan nämnt i ett tidigare avsnitt handläggas i var sin särskild delegation under nämnden.

En fråga som uppkommer med denna lösning är om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skall kontrollera behandlingen av personuppgifter bara avseende Säkerhetspolisen eller om även behandling av sådana uppgifter hos den öppna polisen skall omfattas. Skäl talar naturligtvis för att en sådan sammanhållen kontroll inrättas också i vårt land. Frågeställningen inrymmer emellertid en del komplicerade frågor, t.ex. vad gäller gränsdragningen mot Datainspektionens uppgifter och hur man i så fall skall se på den behandling av personuppgifter som förekommer även i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Jag har för närvarande, bl.a. till följd av den mycket korta utredningstiden, inte tillräckligt underlag för att kunna bedöma den saken och lägga fram något förslag. Frågan synes vidare inte omfattas av eller kunna härledas ur de direktiv som gäller för mitt uppdrag. Det är därför inte heller nödvändigt för mig att nu ta ställning till den frågan. Jag förordar dock att frågan övervägs i annat lämpligt sammanhang. Jag har noterat att Polisdatautredningens betänkande *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92) med förslag till en ny polisdatalag har remitterats och för närvarande bereds i Justitiedepartementet.

Om nämnden vid sin granskning av Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter skulle finna fel eller tveksamheter, kan nämnden självfallet göra uttalanden om det och också uppmärksamma Säkerhetspolisen på saken. I de flesta fall torde det säkert leda till att Säkerhetspolisen åtgärdar saken. Nämnden har självfallet också möjligheten att uppmärksamma regeringen eller Datainspektionen på förhållandet, om det finns skäl till det. Till dessa frågor återkommer jag i avsnitt 4.3.6.

4.3.5 Hur skall nämnden arbeta?

Mitt förslag: Nämnden skall ha full rätt till insyn i den aktuella verksamhetens diarier, register och arkiv och rätt att inspektera verksamheten. Insynsrätten för nämnden skall motsvaras av en uppgiftsskyldighet för de berörda myndigheterna. En uppgiftsskyldighet skall gälla även för andra offentliga myndigheter och organ som kan beröras. Sekretess skall således inte hindra nämndens tillsyn. Nämnden skall även kunna höra tjänstemän vid nämnda myndigheter och personal vid enskilda organ som biträder myndigheterna, t.ex. teleoperatörers personal.

Nämndens tillsyn skall utföras genom inspektioner och andra undersökningar samt särskilda kontrollärenden som tas upp på nämndens initiativ eller på anmälan av enskilda. Nämndens kansli skall utformas för tillsynsuppgiften.

Nämndens får biträdas av sakkunniga.

För att nämnden skall kunna fullgöra de uppgifter som enligt vad jag tidigare föreslagit skall åligga nämnden krävs att nämnden får tillgång till de handlingar och uppgifter som kan klarlägga de förhållanden som nämnden skall utreda. Det innebär att nämnden måste få rätt att ha full insyn i den aktuella verksamhetens diarier, register och arkiv samt rätt att inspektera verksamheten. Denna rätt måste omfatta såväl avslutad som pågående verksamhet. Så är också fallet i andra länder som har ett motsvarande kontrollorgan, t.ex. i Norge och Tyskland.

Vidare krävs att nämnden kan få in uppgifter från de myndigheter som tillsynen omfattar. Dessa myndigheter bör därför vara skyldiga att lämna uppgifter till nämnden. Men också andra myndigheter som har information som kan behövas i nämndens verksamhet bör vara skyldiga att lämna uppgifter till nämnden. Uppgiftsskyldigheten måste vara total, dvs. inte hindras av att sekretess kan gälla för uppgifterna.

Också enskilda organ som biträder de myndigheter som tillsynen omfattar måste vara uppgiftsskyldiga. Det kan t.ex. gälla teleoperatörer som biträder polisen med verkställighet av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning.

Om någon är skyldig att lämna uppgifter till nämnden måste nämnden också ha möjlighet att höra denne muntligen, t.ex. för att kunna ställa kompletterande frågor eller få närmare klarlagt förhållanden som har berörts i skriftliga uppgifter till nämnden.

Sekretess kan således inte få hindra den tillsyns nämnden från att företa. De uppgifter nämnden erhåller behöver således skyddas av sekretess också hos nämnden. I avsnitt 4.3.9 återkommer jag till frågan om sekretess och tystnadsplikt hos nämnden.

Som jag tidigare har berört kan nämnden dels på eget initiativ ta upp en sak till granskning, dels på anmälan av en enskild utreda en sak. I båda fallen kan det finnas olika sätt att utreda saken närmare. I en del fall räcker det kanske med att begära in uppgifter från berörda myndigheter. Det kan vara fråga om uppgifter i handlingar hos myndigheterna eller uppgifter som lämnas muntligen av myndighetens tjänstemän. I andra fall krävs kanske att nämnden gör en inspektion hos myndigheten i fråga eller företar en undersökning av något slag. I myndighetens arbetssätt bör ingå att årligen göra ett visst antal inspektioner på eget initiativ.

Nämnden behöver biträde av ett kansli för att kunna fullgöra sin tillsynsuppgift. I kansliet bör ingå juridisk expertis inom de områden som omfattas av nämndens verksamhet. Kansliet bör vara dimensionerat för att utöver den löpande handläggningen av anmälningar från enskilda också kunna bedriva en relativt betydande kontrollverksamhet på eget initiativ.

I nämndens tillsynsverksamhet kan uppmärksammas frågor som kräver många olika typer av kompetens, t.ex. inom det datatekniska eller teletekniska områdena. Nämndens kansli kan inte ges den omfattningen att allehanda sådan kompetens kan finnas där i form av fast anställda. Istället bör nämnden, på samma sätt som de norska och tyska organen, ges möjlighet att vid behov i form av uppdrag knyta sådan och annan expertis till sig.

De frågor rörande nämndens arbetsformer, kansli och expertis som jag nu berört är alla av det slaget att de kan bestämmas närmare i en förordning med instruktion för nämnden som regeringen kan utfärda.

4.3.6 Vad skall nämndens tillsyn utmynna i?

Mitt förslag: Nämnden skall kunna uttala sig om förhållanden som den granskat inom ramen för tillsynsuppgiften. Den skall även till den myndighet som tillsynen avser kunna uttala sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten. Nämnden skall dock inte ha någon bestämmanderätt över myndigheten, varken i fråga om verksamheten i stort eller beträffande myndighetsutövning i enskilda fall. Nämnden skall i årliga rapporter eller på annat sätt till regeringen uttala sin uppfattning om behov av författningsändringar och andra åtgärder. Skulle nämnden påträffa förhållanden som kan utgöra brott eller som bör beivras på något annat sätt åligger det nämnden att anmäla detta till åklagare eller annan myndighet. Om nämnden finner felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot den enskilde, skall nämnden anmäla det och överlämna sin utredning i saken till Justitiekanslern.

Som jag redan varit inne på skall nämndens arbete i enskilda fall kunna utmynna dels i uttalanden om de förhållanden som nämnden granskat, dels i besked till granskad myndighet eller till en enskild som begärt att nämnden skall göra en granskning av hans eller hennes fall. I uttalanden till den myndighet som granskats skall nämnden också kunna påtala behov av förändringar i myndighetens verksamhet.

I en del fall kan iakttagelser som nämnden gör aktualisera frågor om författningsändringar eller ändringar i instruktioner av olika slag till myndigheter. I sådant fall ankommer det på nämnden att uppmärksamma regeringen på det.

Registernämnden skall idag avlämna en årlig redovisning för sin verksamhet till regeringen. Den nya nämnden bör åläggas att göra detsamma. Genom denna redovisning får regeringen ett bredare och djupare underlag för sin redovisning till riksdagen.

Som jag redan tidigare varit inne på (se avsnitt 4.2.11) finns det anledning för nämnden att i vissa fall anmäla förhållanden till Åklagarmyndigheten, Justitiekanslern eller Datainspektionen. Jag hänvisar i den delen till vad jag anfört i nämnda avsnitt.

4.3.7 Vem skall kunna begära att nämnden företar en kontroll och hur skall kontrollen gå till?

Mitt förslag: Vem som helst skall ha rätt att begära att nämnden företar kontroll av användning av hemliga tvångsmedel mot denne och behandling av personuppgifter hos Säkerhetspolisen om denne. Nämnden skall då öppna ett särskilt kontrollärende och företa den kontroll som behövs.

Utgångspunkter

Som framgår av tidigare avsnitt angående frågan om att införa en särskild skyldighet att underrätta enskilda om användning av hemliga tvångsmedel så förutsätter ett sådant införande att den underrättade personen kan vända sig till något organ om denne vill få kontrollerat att användningen har varit korrekt. Den underrättade kan nämligen ofta inte själv företa en sådan kontroll eftersom uppgifter om brottsutredningen kan vara belagda med sekretess. En underrättelseskyldighet måste dessutom vara förenad med betydelsefulla undantag. I fall där någon underrättelse ännu inte har lämnats eller kommer att lämnas är det alltså än mer betydelsefullt att enskilda personer kan vända sig till något organ och begära att det företar en kontroll med avseende på hemlig tvångsmedelsanvändning som omfattar denne.

Anmälningar inom ramen för den löpande tillsynen

När det gäller nämndens löpande tillsyn kan det, som jag tidigare har varit inne på, öppnas tillsynsärenden på nämndens initiativ. Så kan ske på grundval av iakttagelser som nämnden själv har gjort. Men det kan så som i annan tillsynsverksamhet också vara fråga om förhållanden som kommer till nämndens kännedom genom en anmälan från någon enskild person. Vem som helst skall enligt min mening ha möjlighet att göra en sådan anmälan om att nämnden bör granska något förhållande. När det gäller anmälningar av detta slag skall nämnden på samma sätt som andra tillsynsorgan bedöma om det finns anledning för nämnden att inleda en granskning eller inte.

Särskild kontroll på begäran av enskild; hemliga tvångsmedel

När det gäller hemliga tvångsmedel menar jag att nämnden utöver den löpande tillsynen skall handlägga särskilda kontrollärenden på begäran av enskilda. Det handlar om begäran om att nämnden kontrollerar om något hemligt tvångsmedel har använts mot den som begär kontrollen och om användningen har varit korrekt eller inte. En begäran kan självfallet vara avgränsad, t.ex. på så sätt att den enskilde endast önskar få kontrollerat att överskotts-information har hanterats på ett korrekt sätt.

Särskild kontroll på begäran av enskild; behandling av personuppgifter

Som jag har behandlat i avsnitt 4.3.4 bör nämnden överta Registernämndens nuvarande uppgift att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622). Mot bakgrund av den kritik som Europadomstolen nyligen riktat mot Sverige i målet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* anser jag att särskilda kontrollärenden skall vara möjliga också beträffande registerhantering. En enskild skall alltså ha rätt att begära att nämnden företar en kontroll med avseende på uppgifter om denne i Säkerhetspolisens register. En begäran kan avse kontroll av enbart registerhantering men kan också avse kontroll av både användning av hemliga tvångsmedel och registerhantering.

Vad skall kontrollen utmynna i?

Det besked som kan lämnas till den enskilde angående resultatet av den företagna kontrollen kan på grund av den ofta gällande starka sekretessen inte vara annat än översiktligt.

Som redovisats i avsnitt 3.10 skall i både Norge och Tyskland en underrättelse av detta slag innehålla en inte motiverad slutsats i frågan om klagomålet ger eller inte ger grund för kritik. Uppgiften om ett tvångsmedel har använts eller inte är nästan alltid belagd med sekretess eftersom den uppgiften, om den röjdes, skulle möjliggöra kartläggning genom s.k. testbegäran. Detta förfarande i Norge och Tyskland är likartat med det som i Sverige gäller när en enskild begär att få ta del av allmän handling vid Säkerhetspolisen. För uppgifter hos Säkerhetspolisen gäller sekretess om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten

skadas (se 5 kap. 1 andra stycket sekretesslagen). Har en enskild begärt av Säkerhetspolisen att få ut uppgifter om sig själv eller någon annan person så bifaller Säkerhetspolisen begäran endast för de uppgifter som kan lämnas ut, dvs. uppgifter som inte omfattas av sekretess. Beträffande eventuella övriga uppgifter, oavsett om det finns fler uppgifter eller inte, avslås begäran av Säkerhetspolisen. Om det inte finns några uppgifter alls hos Säkerhetspolisen så meddelas för det mesta avslag på begäran eftersom uppgift om att en person inte är registrerad hos Säkerhetspolisen omfattas av sekretess (se prop. 1997/98:97 s. 68 och Regeringsrättens beslut RÅ 2000 ref.15). Denna ordning är nödvändig för att en person med brottslig anknytning och som Säkerhetspolisen intresserar sig för eller bör intressera sig för inte skall, själv eller genom någon annan, kunna kontrollera hos Säkerhetspolisen om han eller hon förekommer i dess register eller, för det fall vissa uppgifter som inte är sekretessbelagda lämnas ut, hur stor mängd ytterligare sekretessbelagda uppgifter som finns. Om den enskilde överklagar Säkerhetspolisens avslagsbeslut till kammarrätten och regeringsrätten kontrollerar domstolarna de uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen men även domstolarnas avgöranden utformas i enlighet med den ordning som nyss redovisats. I det ovan nämnda målet vid Europadomstolen hävdade klagandena att denna ordning stred mot Europakonventionens artikel 8 men Europadomstolen fann inte några skäl att komma till en annan slutsats än den som de svenska domstolarna redovisat, nämligen att om den enskilde ges ytterligare information så skulle syftet med systemet äventyras. Intresset av att skydda rikets säkerhet och bekämpa terrorism gällde enligt Europadomstolen framför klagandenas intresse av att underrättas om i vilken total omfattning det finns uppgifter om dem hos Säkerhetspolisen.

I de särskilda kontrollärenden som jag förslagit att nämnden skall handha kommer sekretessfrågorna att vara av samma slag som vad som nu redovisats i fråga om begäran att få ut handlingar hos Säkerhetspolisen. När en begäran kommer in till nämnden företar nämnden den kontroll som behövs. För det fall sekretess inte görs sig gällande kan nämnden lämna ett besked till den enskilde om att denne har varit föremål för hemlig tvångsmedelsanvändning eller förekommer i ett register och sedan delges nämndens bedömning av om användningen har varit korrekt eller inte. Har tvångsmedelsanvändning förekommit eller finns den enskilde i ett register, men omfattas den uppgiften av sekretess, kan nämnden om inga olagligheter förekommit endast lämna besked om att den har

förtagit en kontroll och inte funnit någon olaglig tvångsmedelsanvändning eller olaglig förekomst i register. För det fall den enskilde inte har omfattats av något tvångsmedel eller inte förekommer i något register är den uppgiften vanligen i sig belagd med sekretess och nämnden kan då endast lämna samma besked som i det förra fallet. Beskeden i de båda senare fallen måste utformas likalydande då det ju annars skulle framgå om den enskilde har varit eller inte har varit föremål för tvångsmedelsanvändning.

Har tvångsmedelsanvändning förekommit eller finns den enskilde i ett register och omfattas den uppgiften av sekretess samt nämnden finner att fel eller försummelse i myndighetsutövning eller annat i strid med lagens regler förekommit i det sammanhanget, måste nämnden enligt min mening ha möjlighet att lämna den enskilde besked att nämndens utredning visar att allt inte har gått rätt till. Om sekretessen hindrar att ytterligare uppgifter lämnas till den enskilde, får denne nöja sig med det beskedet. Om felaktigheterna är sådana att staten kan bli skadeståndsskyldig gentemot den enskilde, skall nämnden enligt min uppfattning ha ett åliggande att anmäla saken till Justitiekanslern, som sedan får föra statens talan i förhållande till den enskilde i skadestandsfrågan. I andra fall kan saken motivera en anmälan till åklagare eller annan myndighet, t.ex. Datainspektionen. Enligt min mening bör det ankomma på regeringen att bestämma närmare om hur detta skall ske. Bestämmelser om det kan tas in i förordningar.

Jag vill understryka att även om den information som kan lämnas till den enskilde som har begärt nämndens kontroll är begränsad så skall enligt min mening nämnden ha en skyldighet att även när den inom ramen för ett särskilt kontrollärende påträffar missförhållanden vidta de åtgärder som den skulle ha vidtagit om motsvarande missförhållanden hade påträffats inom ramen för den löpande tillsynsverksamheten.

4.3.8 Bör nämnden och dess tillsyn föreskrivas i lag?

Mitt förslag: Bestämmelser om särskild tillsyn av användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. skall tas in i en ny lag.

Min bedömning: Den särskilda tillsynens art och nämndens starka parlamentariska anknytning innebär att nämndens verksamhet bör lagfästas.

I promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en starkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) föreslogs att en nämnd för förstärkt granskning av hemliga tvångsmedel m.m. inrättas under regeringen. Förslaget innebar att nämndens verksamhet reglerades i en förordning med instruktion till nämnden. Med de uppgifter nämnden föreslogs få uppkom inte i promemorian frågan om det fanns skäl att lagfästa nämndens verksamhet. Den frågan kommer dock i ett nytt läge med de förslag som jag har lämnat i tidigare avsnitt. Enligt dessa förslag skall nämndens tillsynsuppgift omfatta den verksamhet där det förekommer verkställighet av hemliga tvångsmedel och användning av kvalificerade skyddsidentiteter, oavsett vid vilken myndighet sådan verksamhet förekommer. Tillsynen avser den utpekade verksamheten som sådan och inte endast den i verksamheten förekommande tvångsmedelsanvändningen i snäv mening. Den omfattar inte bara hanteringen av överskottinformation utan även den behandling av personuppgifter som i övrigt förekommer i verksamheten. Utöver denna löpande särskilda tillsyn skall nämnden även handha särskilda kontrollärenden i vilka enskilda personer har begärt att nämnden företar en kontroll med avseende på användning av hemliga tvångsmedel och registerhantering gällande dem. Redan denna utformning och omfattning av nämndens verksamhet talar enligt min uppfattning för att verksamhetens ramar bör föreskrivas i lag. Förslaget att enskilda personer skall kunna vända sig till nämnden för att få en kontroll gjord av användning av hemliga tvångsmedel m.m. har dessutom direkt betydelse för att Sverige lever upp till sitt åtagande enligt Europakonventionens artikel 13 att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel och även detta talar med styrka för en lagreglering. För en reglering i lag talar även att nämndens föreslås ha en stark parlamentarisk anknytning på så sätt att andra ledamöter än ordföranden och vice ordföranden skall nomineras av de politiska partier som finns representerade i riksdagen.

Sammanfattningsvis är det alltså flera skäl som talar för att bestämmelser om nämndens verksamhet bör lagfästas och det är

min uppfattning att så bör ske i en ny lag. Den nya lagen bör innehålla grundläggande bestämmelser om nämndens tillsynsverksamhet och vad den skall utmynna i. De ytterligare uppgifter som ges till delegationer inom nämnden bör inte regleras i den nya lagen utan i förordning. I lagen bör finnas bestämmelser som ger nämnden rätt att utan hinder av sekretess ta del av de uppgifter som behövs för tillsynsverksamheten. Lagen bör även reglera nämndens sammansättning och ledamöternas kvalifikation. Jag menar också att nämndens starka parlamentariska anknytning bör framgå av lagen genom att det i den föreskrivs att ledamöterna skall nomineras av partigrupperna i riksdagen. Slutligen är det min uppfattning att det med hänsyn till nämndens karaktär i lagen även bör föreskrivas att nämnden skall ha ett kansli. Kansliets chef har ansvar för ett kansli med känsliga uppgifter och denne motsvarar en myndighets chef. Regeringen bör därför utse nämndens kanslichef. Detta bör fastställas genom att detta föreskrivs i den nya lagen.

Den i övrigt närmare organisationen av nämnden bör enligt min uppfattning regleras genom förordning. Detta gäller även nämndens handlägningsrutiner. På grund av den extremt korta utredningstid som jag haft till förfogande har det inte varit möjligt för mig att i detalj överväga utformningen av varje arbetsmoment och därmed organisatoriska lösningar vad gäller den nya nämnden. Jag lägger därför inte här fram något förslag till en förordning med instruktion för nämnden. Jag utgår från att det istället inom kort lämnas ett uppdrag till någon att se över hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden närmare skall organiseras m.m. I det uppdraget kan även ingå att ta fram förslag till nödvändiga förordningsbestämmelser med ledning av vad jag anfört och föreslagit. Det bör även ingå att klarlägga och lämna förslag till hur den nuvarande Registernämndens organisation och arbetsformer skall integreras i den nya nämnden. I uppdraget bör då ingå att ta fram ett förslag till instruktion för nämnden. Instruktionen bör även omfatta de två delegationer som inom nämnden skall överta de uppgifter som Registernämndens två avdelningar har idag.

I det föregående har jag berört ett stort antal frågor rörande förfarandet i den nya nämnden. Till de frågorna är kopplade även andra frågor, t.ex. i vad mån och hur domstolarna och de brottsbekämpande myndigheterna skall löpande underrätta nämnden om tillståndsbeslut och verkställighet av hemliga tvångsmedel. Enligt min mening är detta frågor som det bör ankomma på regeringen att utfärda närmare föreskrifter om. I

lagen om den nya nämnden bör därför endast anges att regeringen tilldelas den befogenheten.

4.3.9 Sekretess och tystnadsplikt

Mitt förslag: I en ny bestämmelse skall det uttömmande regleras vilken sekretess som skall gälla hos nämnden för uppgifter som den erhåller i sin tillsynsverksamhet.

Uppgifter som nämnden erhåller från myndigheter skall omfattas av sekretess i samma omfattning som sekretess gäller hos myndigheterna.

Även uppgifter som nämnden erhåller från enskild skall omfattas av sekretess. Rör uppgiften den enskilde själv eller någon honom närstående eller annan enskild skall den sekretess gälla som skulle ha gällt hos den myndighet ärendet får anses avse. I övrigt skall dock sekretess gälla i den mån det kan antas att om uppgiften röjs så skulle riket lida betydande men eller verksamhet för att förebygga eller beivra brott allvarligt motverkas.

Erhåller slutligen nämnden uppgift från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation skall den omfattas av sekretess i samma mån som uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos den myndighet som ärendet får anses avse.

Min bedömning: Någon förändring av tystnadspliktens företräde framför meddelarfriheten bör inte göras.

Utgångspunkter

Jag har föreslagit att en nämnd under regeringen och med parlamentarisk anknytning skall ha till uppgift att utöva särskild tillsyn av den verksamhet där det förekommer verkställighet av hemliga tvångsmedel och användning av kvalificerade skyddsidentiteter samt även den behandling av personuppgifter som förekommer hos Säkerhetspolisen. Även i promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) föreslogs en nämnd av ett sådant slag. Promemorians bedömning var att det inte krävdes några ändringar i sekretesshänseende för att den nämnden skulle kunna fullgöra sina uppgifter. I promemorian föreslogs att en uppgiftsskyldighet skulle gälla för de operativa myndigheterna, dock endast under förutsätt-

ning att ett uppgiftslämnande inte är till avsevärt men för de uppgiftslämnande myndigheterna.

I promemorian sades att sekretess inte hindrar att en myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten föreligger på grund av lag eller förordning (se 14 kap. 1 § sekretesslagen) men också att den bestämmelsen inte gäller t.ex. polisregistersekretess (se 7 kap. 17 § sekretesslagen).

Vidare angavs i promemorian att befintlig s.k. primär sekretess till viss del kommer att gälla även hos den föreslagna nämnden och det sades att detta gäller i fråga om bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen), den grundläggande sekretessbestämmelsen till skydd för den brottsbekämpande verksamheten (5 kap. 1 § sekretesslagen) och sekretessbestämmelsen om skydd för enskildas intressen vid brottbekämpande verksamhet (9 kap. 17 § sekretesslagen).

Om en primär sekretessregel är tillämplig hos myndigheten men inte hos nämnden skulle sekretesskyddet enligt promemorian ändå upprätthållas genom s.k. sekundär sekretess. Det finns nämligen, uttalade promemorian, i 13 kap. 1 § sekretesslagen särskilda bestämmelser om överföring av sekretess i fall då en myndighet i verksamhet som avser tillsyn från en annan myndighet erhåller uppgifter som omfattas av sekretess. I promemorian noterades att enligt 13 kap. 6 § sekretesslagen skall sekundär sekretess tillämpas endast om någon primär sekretessregel inte är tillämplig.

Promemorian bedömde att innebörden av den redovisade sekretessregleringen är att under alla förhållanden så kommer sekretess att gälla hos nämnden i samma mån som sekretess gäller hos de granskade myndigheterna.

Mina förslag i tidigare avsnitt innebär att en nämnd får en i vissa hänseenden annorlunda uppgift än den som föreslogs i promemorian. Redan därför finns det anledning för mig att göra en ny bedömning av sekretessfrågorna.

För det första är med mitt förslag nämndens tillsynsuppgift i ett avseende snävare jämfört med promemorians förslag. Tillsynen avser endast den verksamhet där det förekommer verkställighet av hemliga tvångsmedel samt användning av kvalificerade skyddsidentiteter. Domstolarnas verksamhet omfattas således inte av nämndens tillsyn. Åklagares åtgärder omfattas endast i den mån de är en del av verkställigheten av hemliga tvångsmedel.

För det andra är med mitt förslag tillsynen inte snävt inriktad på de hemliga tvångsmedlen och de kvalificerade skyddsidentiteterna. Det är istället verksamheten där tvångsmedelsanvändning och

användning av kvalificerade skyddsidentiteter förekommer som omfattas av tillsynen. Dessutom omfattas all den behandling av personuppgifter som förekommer hos Säkerhetspolisen av tillsynen. I den delen övertar den nya nämnden den uppgift som Registernämnden har idag.

För det tredje skall det inte med mitt förslag uppställas något undantag för de operativa myndigheternas uppgiftsskyldighet för det fall de anser att ett uppgiftslämnande skulle vara till men för deras verksamhet.

Att nämnden med mitt förslag skall bedriva särskild tillsyn och att de operativa myndigheternas uppgiftsskyldighet är utan undantag innebär således att frågorna om sekretess och tystnadsplikt avseende uppgifter som nämnden erhåller från dessa och andra myndigheter kommer i ett annat läge än det som gällde för promemorians överväganden.

Dessutom har jag föreslagit att nämnden skall handha särskilda kontrollärenden i vilka enskilda begär att nämnden företar en kontroll av tvångsmedelsanvändning och personuppgiftsbehandling beträffande dem. I dessa ärenden kommer nämnden att erhålla uppgifter från enskilda som kan vara känsliga.

Enskilda kommer också att i andra fall att kunna anmäla förhållanden som de menar att nämnden bör uppmärksamma vid sina inspektioner och undersökningar. Även i tillsynsärenden av detta slag kommer nämnden alltså att erhålla uppgifter från enskilda som kan vara känsliga.

Eftersom uppgifter hos enskilda inte är belagda med sekretess finns det i dessa fall ingen sekretess som kan överföras till nämnden. Handlingar som ges in av enskilda i det aktuella sammanhanget kan dock naturligtvis innehålla uppgifter som är känsliga för den enskilde själv eller någon anhörig till denne eller någon annan person. Men även uppgifter som lämnas av enskild kan vara känsliga med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till främmande makt samt intresset av att förebygga eller beivra brott. Känsliga uppgifter av det senare slaget kan bestå av uppgifter som den enskilde sitter inne med och som denne vill lämna direkt till nämnden för att den skall företa en tillsyn eller kontroll. Uppgifter som lämnas till nämnden av en enskild kan också finnas hos och även vara tagna ur en myndighets sekretessbelagda handlingar.

Slutligen kommer nämnden även att kunna erhålla uppgifter direkt från utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Det internationella samarbetet har snabbt utvecklats på det

brottsbekämpande området men även det internationella säkerhets- och underrättelsesamarbetet ökar i betydelse. Detta samarbete handlar alltmer om gemensamma operationer, även sådana där hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter kommer till användning. Denna utveckling innebär att nämnden kan förutses i ökad omfattning komma att utöva tillsyn över verksamhet som är gränsöverskridande. Nämnden kan då komma att efterfråga information som finns hos utländska myndigheter. Det kan både handla om utländska operativa myndigheter och utländska kontrollorgan. Sådana utländska myndigheter kan även komma att på eget initiativ vilja lämna uppgifter till nämnden, t.ex. för att nämnden skall inleda en granskning av ifrågasatta förhållanden. Uppgifter av detta slag kan nämnden även komma att efterfråga av en mellanfolklig organisation och en sådan organisation kan på eget initiativ vilja lämna uppgifter till nämnden.

Redan mot bakgrund av vad jag nu anfört om behovet av nya regler om sekretess för uppgift hos nämnden i dess tillsynsverksamhet förordar jag att det i sekretesslagen införs en ny sammanhållen bestämmelse som uttömmande reglerar vilken sekretess som skall gälla i den verksamheten.

Innan jag går in på överväganden om hur sekretessen bör utformas i de olika aktuella delarna behandlar jag i det följande i korthet sekretesslagens systematik av betydelse.

Innebörden av primär respektive sekundär sekretess

Sekretessregleringens systematik har kommit att tillhöra de mer svårtillgängliga rättsområdena. Det saknas möjlighet att inom ramen för mitt uppdrag fullödigt redogöra för den (för en fylligare och ganska färsk redovisning hänvisas till prop. 2005/06:161 s. 28 ff.). Av vikt för mina överväganden är – förutom de ovan nämnda frågorna om uppgifter som lämnas av enskilda, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer – att sekretesslagens olika sekretessbestämmelser normalt inte gäller hos alla myndigheter utan har utformats med ett i regel snävt avgränsat tillämpningsområde och gäller för vissa angivna uppgifter i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Sådan sekretess som ges direkt i sekretessbestämmelserna utgör s.k. primär sekretess. Om en sekretessbelagd uppgift lämnas utanför det primära tillämpningsområdet följer inte sekretessen med uppgiften, om det inte finns någon särskild regel

om överföring av sekretess. Sådan sekretess som upprätthålls med tillämpning av en överföringsbestämmelse utgör s.k. sekundär sekretess.

Primär sekretess hos nämnden

Utan att ge mig in på någon uttömmande redovisning kan jag i likhet med den angivna promemorian konstatera att det finns sekretessbestämmelser som skulle bli primärt tillämpliga på uppgift hos nämnden. Det gäller bland annat utrikes- och försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen), sekretess till skydd för den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten (5 kap. 1 § sekretesslagen) samt numer även sekretess till skydd för uppgift hänförlig till ärende om kvalificerad skyddsidentitet (5 kap. 10 § första stycket sekretesslagen). Dessa sekretessbestämmelser är nämligen primärt tillämpliga oavsett hos vilken myndighet en uppgift finns.

Emellertid kan jag inte dela den nämnda promemorians uppfattning att bestämmelsen till skydd för enskildas intressen (9 kap. 17 § sekretesslagen) blir primärt tillämplig hos nämnden. Detta beror på att bestämmelsen i sin helhet är utformad så att den är primärt tillämplig endast i viss utpekad verksamhet e.d. Med andra ord krävs för bestämmelsen i sin helhet att sekretessen överförs till nämnden för att den skall vara tillämplig hos denna.

Det kan anmärkas att många slag av sekretessbestämmelser kan vara primärt tillämpliga hos nämnden. Detta gäller t.ex. personaladministrativ sekretess för uppgift om nämndens personal (7 kap. 11 § sekretesslagen). De uppgifterna förekommer dock inte hos nämnden i dess tillsynsverksamhet och sekretessen för dem kommer således inte att påverkas av den bestämmelse jag nu överväger.

Sekundär sekretess hos nämnden

Erhåller nämnden en uppgift av en myndighet, och är inte någon primär sekretess tillämplig på uppgiften hos nämnden, krävs att det finns en bestämmelse om överförande av sekretess. Som redovisats i den nämnda promemorian föreskrivs i 13 kap. 1 § sekretesslagen att om en myndighet i verksamhet, som avser bl.a. tillsyn, från annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, gäller

sekretessen också hos den mottagande myndigheten. Detta innebär att sekretess hos de granskade myndigheterna, liksom hos andra myndigheter, upprätthålls hos nämnden genom sekundär sekretess. Emellertid finns det ett undantag som inte uppmärksammas i promemorian. Visserligen har det noterats att det i 13 kap. 6 § sekretesslagen sägs att regeln i 13 kap. 1 § samma lag inte skall tillämpas om en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften. Med detta avses dock att en sekretessbestämmelse som är primärt tillämplig hos nämnden skall tillämpas istället för sekundär sekretess och det även om den primära bestämmelsen ger ett svagare skydd än den sekundära sekretessen. Jag har visserligen svårt att se framför mig något fall där en svagare primär sekretess skulle gälla hos nämnden för samma intresse som skyddas av en starkare sekundär sekretess. Emellertid menar jag att det bör stå helt klart att sådana fall inte får uppkomma i fråga om nämnden. Detta uppnås genom att, såsom jag redan förordat, införa en ny uttömmande sekretessbestämmelse med verkan att 13 kap. 6 § sekretesslagen inte blir tillämplig.

Jag vill framhålla att när flera sekretessregler i allmänhet är tillämpliga på samma uppgift är det den strängaste sekretessbestämmelsen som skall fälla utslaget (se prop. 1979/80:2 Del A s. 70).

Myndigheternas uppgiftsskyldighet

Med mitt förslag ovan bör myndigheterna kunna åläggas att utan hinder av hos dem gällande sekretess lämna nämnden de uppgifter denna behöver. Frågan är då på vilket sätt sekretesslagen tillåter att en myndighet, trots gällande sekretess, lämnar uppgifter till en annan myndighet, närmare bestämt en nämnd med uppgift att bedriva särskild tillsyn av den uppgiftslämnande myndighetens verksamhet.

I fråga om myndigheternas uppgiftsskyldighet hänförde sig den nämnda promemorian till sekretesslagens allmänna bestämmelse om att sekretess inte hindrar att myndigheter lämnar uppgift till andra myndigheter, om uppgiftsskyldigheten följer av lag (se 14 kap. 1 § sekretesslagen). Emellertid finns det i samma kapitel i lagen också en särskild bestämmelse om att sekretess inte hindrar att uppgift, även i annat fall än som avses i den allmänna bestämmelsen, lämnas till en myndighet om uppgiften behövs hos den senare myndigheten för tillsyn över den myndighet där uppgiften förekommer (se 14 kap. 2 § första stycket 1 sekretess-

lagen). Syftet med denna bestämmelse är att möjliggöra en mer långsgående skyldighet för en myndighet och dess personal att på begäran tillhandahålla Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och andra myndigheter som utövar tillsyn över myndigheten, handlingar och uppgifter, också hemliga sådana, även om någon uppgiftsskyldighet inte är särskilt föreskriven. Jag menar att denna bestämmelse blir tillämplig också i fråga om den av mig föreslagna nämnden. Fastän så är fallet anser jag att uppgiftsskyldigheten bör komma till direkt och tydligt uttryck i den nya lagen om särskild tillsyn.

Avslutningsvis vill jag i detta sammanhang något beröra sekretessen för registeruppgifter i registerverksamhet inom den brottsbekämpande verksamheten. Som nämndes i den nämnda promemorian så föreskrivs i 7 kap. 17 § sekretesslagen att det nyss behandlade 14 kap. samma lag inte gäller i fråga om paragrafen. Jag vill dock förtydliga att den bestämmelsen endast angår det s.k. belastningsregistret (se lagen [1998:620] om belastningsregister och förordningen [1999:1131] om belastningsregister). Andra register inom den brottsbekämpande verksamheten berörs således inte av det ifrågavarande undantaget. Detta gäller även för de register som förs vid Säkerhetspolisen. Jag har i avsnitt 4.3.4 föreslagit att nämndens tillsyn i fråga om personuppgiftsbehandling endast bör omfatta Säkerhetspolisen, men att det på sikt bör övervägas att utvidga denna tillsyn till även den öppna polisen och Tullverket, myndigheter som för närvarande verkställer hemliga tvångsmedel. Det saknas därför anledning för mig att nu närmare gå in på frågan om belastningsregistret. Dock vill jag peka på att det aktuella undantaget för detta register i sekretesslagen har ersatts med särskilda regler direkt i författningarna om belastningsregistret och att uppgifter ur belastningsregistret enligt dessa regler får lämnas inte bara till domstolar och myndigheter utan även i viss omfattning till enskild. Vidare skall uppgift ur belastningsregistret lämnas om det begärs av Justitieombudsmannen, Justitiekanslern eller Datainspektionen för deras tillsynsverksamhet (se 6 § lagen om belastningsregister). Ett tillägg till denna bestämmelse skulle således möjliggöra för den av mig föreslagna nämnden att utöva tillsyn även i fråga om belastningsregistret.

Sekretess för uppgift erhållen av enskild

Som redovisats ovan kommer nämnden att erhålla uppgifter även från enskilda. I en del fall kommer sådana uppgifter att omfattas av bestämmelser om primär sekretess. Exempelvis är bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen) direkt tillämpliga på uppgifter som nämnden har erhållit av en enskild.

I andra fall kommer dock inte någon bestämmelse om primär sekretess att vara tillämplig.

Ett exempel är att vid internationell rättshjälp så gäller sekretess till skydd för uppgifter i utländska brottsutredningar endast i sådan verksamhet som avser sådant rättsligt samarbete (se 5 kap. 7 § sekretesslagen). Som jag redan ovan varit inne på så är inte heller bestämmelsen till skydd för enskildas intressen (9 kap. 17 § sekretesslagen) tillämplig i annan verksamhet än sådan som pekats ut i bestämmelsen. Eftersom sådan verksamhet inte förekommer hos nämnden kan den inte tillämpa dessa sekretessbestämmelser. För detta krävs att sekretessen genom en särskild bestämmelse överförs till nämnden. Men har nämnden erhållit den känsliga uppgiften av en enskild så finns det över huvud taget inte någon sekretess att överföra till nämnden och det även om uppgiften redan finns och även är hämtad från verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av annan stat eller mellanfolklig domstol eller verksamhet som pekats ut i bestämmelsen till skydd för enskildas intressen.

För att uppgifter som erhålls av enskild skall omfattas av sekretess behövs alltså särskilda regler om detta. Jag förordar att regler av detta slag införs i den nya bestämmelse i sekretesslagen som jag förordar.

Jag noterar att det redan idag i lagstiftningen om sekretess finns exempel på bestämmelser för tillsynsorgan som tar sikte på denna situation. Det handlar om bestämmelserna om sekretess hos Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. När det gäller uppgifter som av enskilda lämnas till Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern är dock det huvudsakliga syftet med regleringen att åstadkomma att offentlighet skall vara huvudregeln. Därefter föreskrivs att sekretess ändock gäller i viss mån. Sekretess med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till främmande makt gäller, dock endast om det kan antas att riket lider ett betydande men om uppgiften röjs. Vidare gäller sekretess för uppgifter som den enskilde har lämnat om enskildas personliga förhållanden, men

endast om det kan antas att utlämnandet av en viss uppgift skulle medföra ett betydande men för den enskilde som är berörd (se 11 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen). Någon ytterligare sekretess gäller alltså inte i fråga om uppgifter som lämnas av enskilda. Inte heller bestämmelser om primär sekretess som i och för sig är tillämpliga hos Justitieombudsmannen och Justitiekanslern, t.ex. i deras befattning med åtal mot offentliga funktionärer (jfr 11 kap. 4 § femte stycket sekretesslagen), gäller i deras tillsynsverksamhet.

Denna öppenhet i fråga om tillsynsärenden hos Justitieombudsmannen och Justitiekanslern torde knappast behöva förklaras här. Lika självklart är det dock som jag ser det att den nu aktuella nämnden måste kunna tillämpa sekretess också på uppgifter som den erhåller av enskilda och det särskilt till skydd för uppgifter om den enskildes egna eller anhörigas förhållanden.

Sekretess för uppgift erhållen av utländsk myndighet m.m.

Även när nämnden i sin tillsynsverksamhet erhåller uppgifter från en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation gäller att det inte finns någon svensk sekretess att överföra till nämnden. I viss mån skulle t.ex. utrikes- och försvarssekretess kunna vara tillämplig (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen). Men t.ex. sekretess avseende rättsligt samarbete (5 kap. 7 § sekretesslagen) eller till skydd för enskildas intressen (9 kap. 17 § sekretesslagen) gäller inte enligt nuvarande bestämmelser i den tillsynsverksamhet som nämnden skall bedriva. För att uppgifter som erhålls av utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation skall omfattas av sekretess behövs alltså särskilda regler om detta. Jag förordar att regler av detta slag införs i den nya bestämmelse i sekretesslagen som jag förordar.

Utformningen av en ny sekretessbestämmelse

Mot bakgrund av nämndens slag av tillsynsuppgifter och dess starka parlamentariska anknytning anser jag att den nya paragraf jag förordar lämpligen bör tas in i 11 kap. sekretesslagen.

I paragrafen bör till en början tas i en bestämmelse om att sekretess alltid skall följa med uppgift som lämnas till nämnden av en myndighet.

I fråga om uppgift som nämnden erhåller av enskild bör enligt min mening utformningen av sekretessregeln vara en annan än den för den bestämmelse som gäller för Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn (se 11 kap. 4 § sekretesslagen).

Till en början bör sekretess för en sådan uppgift gälla hos nämnden även för enskilds personliga förhållanden. När det gäller enskilds förhållanden ser jag inget skäl att föreslå någon begränsning av sekretessen av det slag som gäller hos Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. En annan sak är att det kan framgå av en anmälan eller på annat sätt att den enskilde själv vill att hans eller hennes fall skall bli känt inför allmänheten. Kanske har den enskilde själv sett till att uppgifterna har publicerats i media. En situation av detta slag innebär dock inget annat än att nämnden vid en sekretessprövning kan komma fram till att det inte innebär någon skada att lämna ut den redan spridda uppgiften.

Jag förordar således att det införs en bestämmelse om att det för uppgift som erhållits från enskild skall gälla sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos myndighet som ärendet får anses avse.

I fråga om utrikes- och försvarssekretessen samt sekretess till skydd för den brottsbekämpande verksamheten gör jag en annan bedömning. I den delen anser jag att en begränsad sekretess skall gälla av samma slag som den sekretess som för närvarande, dock endast för utrikes- och försvarssekretessen, gäller hos Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Till grund för denna min bedömning ligger det enkla förhållandet att de uppgifter som den enskilde lämnar i en anmälan – vare sig de härrör från en myndighet eller inte – ju redan är spridda utanför den sekretesskyddade verksamheten. I ett sådant läge menar jag att det är viktigt för det allmänna förtroendet för nämnden att den relativt generöst kan offentliggöra vilka förhållanden som enskilda anmält till den. En mer omfattande sekretess skulle ändå inte fylla någon egentlig praktisk funktion. Skulle inte nämnden på begäran lämna ut en uppgift så skulle den som begärt uppgiften, t.ex. en journalist, kunna vända sig direkt till den enskilde för att av denne få uppgiften.

Jag förordar alltså att det införs bestämmelser om att det för uppgift som erhållits från enskild skall gälla sekretess dels enligt 2 kap. sekretesslagen i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs, dels sekretess enligt 5 kap.

samma lag i den mån det kan antas att verksamhet för att förebygga eller beivra brott allvarligt motverkas om uppgiften röjs.

Slutligen bör i den nya paragrafen tas in en bestämmelse om sekretess för uppgift som nämnden i sin tillsynsverksamhet erhåller av utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. Den bör lämpligen utformas på motsvarande sätt som bestämmelsen om sekretess för uppgift som erhållits av enskild i vad gäller skydd för enskilds personliga förhållanden. Således bör sekretess gälla i den mån uppgift som har erhållit av utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation skulle ha varit sekretessbelagd hos den myndighet som nämndens ärende får anses avse.

Avslutningsvis vill jag nämna att det i fråga om uppgifter som nämnden erhåller av annan myndighet inte är aktuellt att ersätta det skaderekvisit som finns i sekretessbestämmelserna i 2-10 kap. sekretesslagen med något sådant kvalificerat skaderekvisit som gäller för uppgift i handling som Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern har upprättat med anledning av ett tillsynsärende. Till en början är det uteslutet att eftersätta sekretess i t.ex. ett skriftligt uttalande som nämnden upprättar och lämnar till en myndighet såsom Säkerhetspolisen i anledning av en inspektion eller undersökning. Men inte heller i fråga om uttalanden till en enskild som begärt att det företas en kontroll av tvångsmedelshantering eller personuppgiftsbehandling avseende honom eller henne kan sekretess eftersättas (se avsnitt 4.3.7 där jag behandlar vad ett besked till en enskild kan innehålla till följd av sekretess). Jag vill i sammanhanget dock understryka att mitt förslag innebär att om nämnden påträffar förhållanden som bör föranleda åtgärd av åklagare eller någon annan myndighet så skall nämnden se till att åklagaren eller myndigheten blir upplyst om förhållandena.

Meddelarfriheten

Med meddelarfrihet avses rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar.

Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt.

Meddelarfriheten ger till en början inte någon rätt att uppsåtligen offentliggöra en allmän handling som omfattas av sekretess som man har fått tillgång till i allmän tjänst, under

utövande av tjänsteplikt eller i därmed jämförbart förhållande (se 7 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen).

Det är inte heller tillåtet att åsidosätta tystnadsplikt i de fall som anges antingen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Tystnadsplikten har således företräde framför meddelarfriheten på vissa områden. Detta gäller bland annat för uppgifter i förundersökning om de avser kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, dvs. postkontroll, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare (se 16 kap. 1 § första stycket 3 sekretesslagen). För uppgifter som omfattas av försvarssekretess är meddelarfriheten starkt begränsad. De fall där denna tystnadsplikt har företräde framför meddelarfriheten anges direkt i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (se 7 kap. 3 § första stycket 1 och 4 § 1–8 tryckfrihetsförordningen, 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen samt prop. 1979/80:2 Del A s. 369 f.).

Uppgifter som rör nämndens tillsynsärenden kommer att angå den mest känsliga brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten. De kommer även att angå uppgifter som är även starkt integritetskänsliga för enskilda. Ett röjande av sådana uppgifter skulle kunna leda till allvarlig skada för den operativa verksamheten, fara för rikets säkerhet, störningar för landets mellanfolkliga förbindelser eller annan skada för landet eller skada för enskilda personer och deras anhöriga. Detta talar enligt min mening med styrka för att den tystnadsplikt som följer av den sekretess som gäller i nämndens ärenden bör ha företräde framför meddelarfriheten. Mitt förslag ovan till en sammanhållen sekretessreglering för nämndens tillsynsverksamhet innebär dock inte att något helt nytt sekretesskydd skapas utan regleringen innebär att sekretessregler som redan är tillämpliga på uppgifter hos de operativa myndigheterna och andra myndigheter görs tillämpliga också på uppgifter hos nämnden. I likhet med den bedömning som gjordes i promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) anser jag att inrättandet av ett nytt tillsynsorgan inte är något som i sig motiverar ändringar i regleringen av meddelarfriheten. Även jag har såsom promemorian noterat att meddelarfrihetens omfattning har utretts av Offentlighets- och sekretesskommittén som redovisat sina överväganden i sitt huvudbetänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99).

4.4 Systemet med offentliga ombud

4.4.1 Inledande överväganden

Min bedömning: Inga förändringar behövs i fråga om systemet med offentliga ombud.

Allmänt om systemet med offentliga ombud

Under 2005 genomfördes en enkätundersökning som riktade sig till både verksamma och tidigare verksamma offentliga ombud (se tidskriften *Advokaten*, nr 8, 2005). Undersökningens resultat visade att majoriteten av dem som svarat på enkäten ansåg att deras roll som offentligt ombud var meningsfull. Men det framfördes också en del kritiska synpunkter. Vissa menade att polisens och åklagarnas utredningsunderlag i vissa fall var bristfälliga och att ombuden bör ges längre förberedelsestid innan rätten håller sammanträde i ärendet. Vid det samrådsmöte jag hållit har det emellertid genomgående framförts att systemet med offentliga ombud i sin helhet fungerar väl. På min särskilda fråga uppgavs även från Sveriges advokatsamfunds företrädare att ombuden normalt får tillräcklig förberedelsestid inför sammanträdena och får tillgång till det utredningsmaterial som sammanträdet skall avse. Jag kan således konstatera att systemet på kort tid, drygt två år, har funnit sin plats i det svenska rättsystemet. Det är enligt min mening mycket tillfredsställande att det också i vårt land nu finns ett etablerat system för bevakning av enskilds rätt av ett slag som bl.a. Danmark, Norge och Finland haft under längre tid.

Det har vid samrådsmötet anförts att det ibland kan vara svårt för domstolarna att med kort varsel få tag i ett offentligt ombud och sätta ut ett sammanträde för tillståndsprövningen. Men det har även från bland annat Stockholms tingsrätt framförts exempel på konstruktiva lösningar på praktiska problem av detta slag. Min övergripande bedömning är att dessa frågor väsentligen är av samma slag som uppstår i samband med annan domstolsprövning med korta tidsfrister, exempelvis häktningförhandlingar. Sådana frågor är främst en fråga för praktiskt förbättrings- och utvecklingsarbete och några författningsändringar finner jag inte vara påkallade. I takt med att erfarenheterna av vad det innebär att vara offentligt ombud ökar kommer som jag ser det de som förordas som sådant ombud att i allt högre utsträckning redan från

början vara förberedda på vad uppdraget innebär vilket är ägnat att öka ombudens tillgänglighet.

Att systemet fungera väl menar jag också framgår av att det vid mitt samrådsmöte framkom att det mycket sällan inträffar att sammanträden, på grund av att ärendet är så brådslande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet, behöver med tillämpning av 27 kap. 28 § rättegångsbalken hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig. Åklagarmyndigheten har uppgett att det i de fall som förekommit har handlat om väldigt korta varsel föranledda av behov av att på grund av den misstänktes åtgärder ändra den teleadress tillståndet avser. Om de förslag som Beredningen för rättsväsendets utveckling har lagt fram om att tillstånd inte längre skall knytas till teleadressen utan till den misstänktes person genomförs (se SOU 2005:38), kommer för övrigt detta problem att upphöra.

Jävsfrågan

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

Frågan är då om det finns skäl att lätta på jävsreglerna så att andra advokater vid samma byrå eller i kontorsgemenskap inte skulle anses jäviga bara därför att deras advokatkollega fullgjort uppdrag som offentligt ombud.

Jävsregler är av stor betydelse. De skall förhindra att någon fullgör en uppgift där han eller hon skall frestas att ta hänsyn till andra intressen än sådana som uppgiften avser. Att jävsreglerna följs har också betydelse för allmänhetens och uppdragsgivarens förtroende för rättssystemet. I den vägledning för offentligt anställda om mutor och jäv som Regeringskansliet samt Sveriges Kommuner och Landsting gett ut betonas beträffande jäv att det

kan finnas omständigheter som helt enkelt inte ”känns bra” och som därför kan ifrågasättas (se s. 12). I vägledningen rekommenderas en försiktighetsprincip som innebär att det i sådana fall kan vara bäst att avstå från att fullgöra uppgiften. En sådan försiktighetsprincip bör enligt min mening tillämpas generellt. Det bör därför som jag ser det inte ifrågakomma att man lättar på jävsreglerna och tillåter advokater vid samma byrå eller i kontorsgemenskap att vara försvarare om deras kollega varit offentligt ombud i saken.

Ombudets uppgifter

Som framgår av avsnitt 3.4 innebär regeringens förslag att möjliggöra åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott att offentligt ombud skall delta i tillståndsärenden enligt den föreslagna lagen också i fråga om postkontroll och hemlig teleövervakning. Den lagstiftningen avser dock fall då tvångsmedel sätts in utan samband med utredning av ett redan begånget brott och under mer restriktiva förutsättningar än annars.

Regeringen uttalade, som redan framhållits i avsnitt 3.5, vid tillkomsten av systemet med offentliga ombud att ett ställningstagande borde anstå i frågan om medverkan av offentligt ombud i ärenden om hemlig teleövervakning till dess frågan om möjligheten att inhämta teleövervakningsuppgifter direkt från teleoperatör har getts en lösning. Beredningen för rättsväsendets utveckling har i ett betänkande (SOU 2005:38) lagt fram förslag som rör denna fråga. Betänkandet har remissbehandlats och lagstiftningsfrågan bereds nu inom Justitiedepartementet. Med hänsyn härtill tar jag inte nu upp frågan om offentligt ombuds medverkan i ärenden om hemlig teleövervakning. I det läget finns inte heller anledning att nu överväga om offentligt ombud bör medverka i större utsträckning i ärenden om postkontroll.

4.4.2 Tillgången på personer som kan förordnas som offentliga ombud

Min bedömning: Den finns inte anledning att nu vidta några åtgärder för att öka tillgången på personer som kan förordnas som offentliga ombud. Tillräckligt många nya personer kommer att kunna nomineras och utses som offentliga ombud för att ersätta sådana som entledigas.

Är antalet offentliga ombud tillräckligt?

Vid samrådsmötet har inte framkommit att antalet offentliga ombud idag är för litet för en adekvat tillgänglighet. Det är därtill min bedömning att tiden verkar för att de personer som förordnas som offentliga ombud är alltmer tillgängliga. Jag vill också understryka att även om de offentliga ombuden vid förordandet hänförs till en viss domstol så kan de delta i tillståndsärenden i alla landets allmänna domstolar. Detta ger givetvis en viss flexibilitet. Exempelvis kan om ett stort mål aktualiseras vid en mindre domstol offentliga ombud från annat håll förordnas.

Regeringens förslag i prop. 2005/06:177 att möjliggöra åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott innebär inte någon betydande ökning av antalet tillståndsärenden. Inte heller förslaget om hemlig rumsavlyssning i prop. 2005/06:178 kommer att nämnvärt öka antalet fall där offentligt ombud skall medverka. Som har framhållits i det lagstiftningsärendet kommer nämligen hemlig rumsavlyssning inte att kunna tillgripas i särskilt många fall med tanke på de restriktiva förutsättningarna och eftersom sådana operationer är mycket resurskrävande. Något behov av en ökning av antalet offentliga ombud föreligger därför inte nu.

Finns ett tillräckligt rekryteringsunderlag?

Frågan är härefter om det inom den tid som kan överblickas kan antas finnas ett tillräckligt underlag av personer som kan nomineras och förordnas som offentliga ombud.

I september 2006 hade 113 personer utsetts till offentliga ombud. 77 av dessa var eller hade varit advokat och 36 personer hade varit domare.

Av de 113 personer som hade förordnats som offentliga ombud hade 21 personer, samtliga advokater, entledigats på egen begäran. Samtliga utom ett av de entledigade ombuden förordnades vid systemets införande den 1 oktober 2004. De entlediganden som förekommit har väsentligen hört samman med att Sveriges advokatsamfund den 4 november 2004 tillskrev de offentliga ombud som är advokater och upplyste att fråga hade uppkommit om det är förenligt med god advokatsed att advokater verksamma vid samma byrå eller i gemensam kontorsorganisation uppträder som försvarare i mål där annan advokat på byrån har varit förordnad som offentligt ombud i ett ärende om hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning. Frågan hade behandlats vid samfundets styrelsemöte den 30 september 2004 och styrelsen hade konstaterat att den omständigheten att ett offentligt ombud är förhindrat att åta sig ett uppdrag som försvarare på grund av jäv medför att även övriga advokater på samma byrå eller i gemensam kontorsorganisation måste anses förhindrade att åta sig uppdraget.

Jag kan konstatera att det inte har funnits några egentliga svårigheter att finna personer som vill förordnas som offentliga ombud. Dessutom kommer rekryteringsunderlaget att öka under kommande år. Vid det samrådsmöte som jag hållit har nämligen Domstolsverket upplyst att närmare 550 ordinarie domare kommer att pensioneras under de kommande 10 åren. Vid samrådsmötet förklarade vidare Sveriges advokatsamfunds företrädare på min direkta fråga att det inte finns några egentliga svårigheter med att finna andra lämpliga advokater som är villiga att åta sig uppdrag som offentligt ombud istället för de advokater som begär sitt entledigande. Min slutsats av det anförda är att rekryteringsunderlaget kommer att vara gott även i fortsättningen och att några särskilda åtgärder för att trygga rekryteringen därför inte behövs.

4.4.3 Bör ytterligare kategorier kunna förordnas som offentliga ombud?

Min bedömning: Det bör inte nu göras några förändringar beträffande vilka personer som kan föreslås och förordnas som offentliga ombud.

Vid tillkomsten av systemet med offentliga ombud uttalade regeringen att det förutsätts att ombuden är personer som kan

åtnjuta stort förtroende hos allmänheten. Eftersom de offentliga ombuden får insyn i känsliga verksamheter framhölls att personer som skall förordnas som offentliga ombud även måste ha en hög integritet, redbarhet och starkt oberoende. Slutligen borde enligt regeringen som offentliga ombud endast komma i fråga personer som genom sin utbildning och erfarenhet har tillräckliga kvalifikationer för att snabbt ta ställning till frågor som kan aktualiseras i ärenden om hemliga tvångsmedel. Mot bakgrund av dessa krav föreslog regeringen att till offentligt ombud skall kunna förordnas den som är eller har varit advokat eller som har varit ordinarie domare.

Vid det samrådsmöte jag hållit framförde bland annat Åklagarmyndigheten och Sveriges advokatsamfund att även andra personer än de som är eller har varit advokat eller har varit domare bör kunna övervägas som offentligt ombud. Även jag menar att en sådan breddning av rekryteringsunderlaget i och för sig skulle vara möjlig att överväga. Hög integritet, redbarhet och starkt oberoende är nämligen egenskaper som jag menar återfinns hos åtskilliga personer som är eller har varit verksamma också inom andra yrken än advokat- eller domaryrket, t.ex. andra ledande eller kvalificerade befattningar inom rättsväsendet, riksdagens utskott, Regeringskansliet eller olika slag av internationella organisationer. Under förutsättning att en sådan person är lagfaren och har en med advokater och domare motsvarande erfarenhet av juridiskt arbete borde han eller hon enligt min mening i och för sig kunna förordnas som offentligt ombud.

Vid det samrådsmöte jag hållit har inget annat framkommit än att den gällande ordningen att regeringen förordnar offentliga ombud på förslag av Sveriges advokatsamfund och Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet fungerar väl. I fråga om advokater och domare är således ingen förändring påkallad vad gäller hur förslag på lämpliga kandidater inhämtas.

Jag har övervägt på vilket sätt det skulle kunna inhämtas förslag på lämpliga kandidater som inte är eller har varit advokat eller har varit domare. Något ytterligare organ som skulle kunna handha den uppgiften på motsvarande sätt som Sveriges advokatsamfund lämnar förslag på advokater och Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet lämnar förslag på domare har jag inte kunnat finna. Med hänsyn till att regeringen uttalat att den inte, med hänsyn till de offentliga ombudens oavhängighet, bör själv föreslå kandidater (se prop. 2002/03:74 s. 26) finner jag att det saknas förutsättningar för mig att nu föreslå att även personer som är lagfarna och har en med

advokater och domare motsvarande erfarenhet av juridiskt arbete skall kunna förordnas som offentligt ombud.

5 Ikraftträdande m.m.

Mitt förslag: Den nya lagen om särskild tillsyn av användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. och övriga nya bestämmelser skall träda i kraft den 1 januari 2008. Särskilda övergångsbestämmelser skall möjliggöra att tillsynen vid behov kan omfatta också verksamhet som förekommit före ikraftträdandet.

Mina lagförslag bör träda i kraft den 1 januari 2008. Det innebär bl.a. att skyldigheten att underrätta enskilda om att de har varit utsatta för användning av hemliga tvångsmedel skall omfatta alla fall där tvångsmedelsanvändningen pågår vid ikraftträdandet men inte fall där den har upphört före ikraftträdandet.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens särskilda tillsyn bör dock i behövlig mån kunna omfatta även verksamhet som bedrivits före ikraftträdandet.

Om tillsynen sker på nämndens egna initiativ bör den visserligen i grunden endast angå verksamhet som förekommit från och med ikraftträdandet. Men om sådan verksamhet har en uppkomst i eller andra kopplingar till tiden före ikraftträdandet bör tillsynen i behövlig mån kunna avse även verksamheten före ikraftträdandet.

För det fall nämnden företar en kontroll på begäran av enskild måste den enligt min mening kunna granska verksamhet som ägt rum även före ikraftträdandet som omfattas av anmälan. Jag menar att detta bör gälla även beträffande en begäran som endast avser verksamhet som bedrivits före ikraftträdandet. En sådan ordning skulle nämligen omhänderta enskildas ifrågasättanden som annars skulle behöva övervägas omhändertas i någon annan nationell ordning eller som den enskilde överväger att underställa Europadomstolens prövning.

Som nämnts i avsnitt 4.3.8 behöver det före ikraftträdandet uppdras åt någon att utreda den närmare organisationen av

nämnden m.m. Uppdraget bör bl.a. omfatta utarbetandet av behövliga förordningsbestämmelser.

6 Konsekvenser

Allmänt

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall en finansiering föreslås.

Mitt utredningsuppdrag rör den brottsbekämpande verksamheten som utgör ett statligt åtagande. Centralt är därför vilka utgiftsökningar för rättsväsendet som följer av mina förslag. Innan jag i det följande bedömer den frågan vill jag framhålla att syftet med mina förslag är att stärka rättssäkerheten för enskilda och det allmänna förtroendet för de brottsbekämpande myndigheterna och deras verksamhet samtidigt som detta även har avgörande betydelse för att det också i vårt land kan införas nya hemliga tvångsmedel och arbetsmetoder av betydelse för rikets och medborgarnas säkerhet.

Kostnadskonsekvenser

Mina förslag avseende dels införandet av en underrättelseskyldighet till enskilda om att de berörts av användningen av hemliga tvångsmedel, dels inrättandet av Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden innebär att rättssäkerheten för enskilda förstärks väsentligt. Förstärkt rättssäkerhet kostar emellertid pengar! Båda förslagen medför ökade kostnader för det allmänna.

Förslaget om underrättelseskyldighet innebär att en ny arbetsuppgift läggs på Åklagarmyndigheten och Ekobrotts-

myndigheten. Uppgiften innebär att ett antal nya arbetsmoment tillkommer för dessa myndigheter. De skall dels undersöka vilka som är berättigade att erhålla underrättelser, dels se till att underrättelser skickas ut. I uppgiften att undersöka vilka som är berättigade till underrättelser ingår också att pröva om det finns skäl att skjuta upp underrättelsen och senare eventuellt underlåta den. Vidare skall utredas vilka personer som i det enskilda fallet är berörda av tvångsmedelsanvändningen på sådant sätt att de har rätt till en underrättelse. I sådana fall då underrättelse skjutits upp skall med jämna mellanrum prövas om de skäl som lett till uppskjutandet fallit bort. De nya uppgifterna innebär att det vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten måste avsättas resurser för det nu beskrivna arbetet. Mot bakgrund av det antal fall av hemlig tvångsmedelsanvändning som förekommer årligen är det min bedömning att resurser motsvarande tio nya tjänster inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten kan beräknas åtgå för detta arbete. Jag har beräknat den årliga kostnadsökningen för löner, lokaler, expenser m.m. till nio miljoner kronor. Det biträde som Säkerhetspolisen, den öppna polisen och Tullverket måste ge i detta arbete bedömer jag kan klaras inom ramen för de resurser som de myndigheterna kommer att ha tillgång till. Något behov av ytterligare särskilda resurser till de brottsbekämpande myndigheterna med anledning av denna uppgift föreligger därför inte. Jag bedömer att även det arbete som krävs av de brottsbekämpande myndigheterna för att möjliggöra Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn ryms inom resurser som myndigheterna redan disponerar. De totala kostnadsökningarna i denna del kan enligt min mening inte finansieras inom ramen för dagens anslag till rättsväsendet. Därför anser jag att särskilda medel måste anvisas till Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Inrättandet av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten medför kostnader för ersättningar till ledamöterna, löner till personal vid kansliet, lokalkostnader, städning, reseersättningar, expenser, ersättning till annan myndighet som skall utföra ekonomiadministration och löneadministration åt nämnden samt avgifter till Arbetsgivarverket, Trygghetsstiftelsen m.m. Det blir också kostnader för tekniskt handläggningsstöd och för säkerhetsskydd. Vid bedömningen av vilken kostnad som kan uppstå för personal och lokaler har jag utgått från att nämndens kansli bör för en både effektiv och kvalitativ verksamhet vara bemannat med minst en kanslichef (jurist), två kvalificerade handläggare (jurister) samt en annan handläggare (diarieföring,

ärendehandläggning, arkiv, m.m.). Med ledning av dessa uppgifter har jag kommit fram till en total årlig kostnad för nämndens verksamhet om åtta och en halv miljon kronor. Vid uppstarten av den nya nämnden uppkommer det därutöver vissa extra kostnader, t.ex. ersättning till Kammarkollegiet som brukar få i uppdrag att starta upp nya myndigheter. Dessa extra engångskostnader beräknar jag till en miljon kronor.

Registrernämndens nuvarande verksamhet medför kostnader om cirka en och en halv miljon kronor årligen. I beloppet är inte inräknat kostnaden för den personal vid Säkerhetspolisen (lokaler för dessa m.m.) som förbereder och föredrar ärenden om registerkontroll. Det arbetet är så integrerat med Säkerhetspolisens egna arbete på säkerhetsskyddsområdet att det inte med någon större säkerhet skulle gå att särskilja vilka kostnader som skulle böra hänföras till Registrernämndens verksamhet. Det förefaller inte heller nödvändigt att göra det i detta sammanhang, eftersom mitt förslag i den delen innebär att det inte skall göras några förändringar vad gäller att Säkerhetspolisens personal skall förbereda och vara föredragande i dessa ärenden.

Den nämnda en och en halv miljon kronor som Registrernämndens verksamhet idag kostar årligen tas från polisens anslag. Säkerhetspolisen svarar för utbetalningar och redovisar kostnaden. En delfinansiering av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens årliga kostnad kan alltså ske genom att en och en halv miljon kronor överförs från polisens anslag till den nya nämndens anslag. Inom ramen för mitt begränsade utredningsuppdrag har jag inte funnit några andra möjligheter till överföring av medel för att finansiera verksamheten vid den nya nämnden. Jag föreslår därför att finansieringen i övrigt löses genom att nya medel tillförs.

Konsekvenser i övrigt

Förslagen har inte betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller har förslagen betydelse i de andra avseenden som anges i 15 § kommittéförordningen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om särskild tillsyn av användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.

1 §

En nämnd under regeringen, Säkerhets- och integritets- skyddsnämnden, skall, enligt vad regeringen närmare föreskriver, ha till uppgift att utöva särskild tillsyn av den verksamhet där det förekommer verkställighet av hemliga tvångsmedel såsom postkontroll, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning samt användning av kvalificerade skyddsidentiteter.

Tillsynen skall särskilt syfta till att säkerställa att dessa metoder används i enlighet med gällande författningar.

I paragrafens *första stycke* lagfästs att det skall finnas en nämnd under regeringen som skall handha särskild tillsyn av viss verksamhet som på grund av stark sekretess är undandragen allmän insyn. Det handlar om sådan verksamhet där det förekommer verkställighet av hemliga tvångsmedel men även användning av kvalificerade skyddsidentiteter. Med detta avses att det t.ex. inte är hela polisens verksamhet som omfattas av den särskilda tillsynen utan de delar där verkställighet och användning förekommer. Domstolarnas tillståndärenden avseende hemliga tvångsmedel och dömande verksamhet i övrigt omfattas således inte av nämndens tillsyn. Åklagarnas verksamhet omfattas endast i den mån de tar del i den utpekade verksamheten.

Tillsynsområdet har inte avgränsats med angivande av gällande lagar om hemliga tvångsmedel eller kvalificerad skyddsidentitet, eftersom tillsynen även skall kunna avse fall då avlyssning och övervakning sker helt eller delvis utan lagstöd. Tillsynsområdet har inte heller avgränsats till vissa utpekade myndigheter, dels eftersom det är själva verksamheten som avses oavsett vid vilka myndigheter

som den bedrivs vid varje tid och dels för att verkställighet eller användning inte skall vara undandragen tillsyn därigenom att verkställighet eller användning uppdras åt andra myndigheter eller organ.

Tillsynsombudets omfattning har behandlats i avsnitt 4.3.

Även nämnden namn fastställs i paragrafen och är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Namnfrågan har behandlats i avsnitt 4.3.2.

Andra stycket anger vad nämndens tillsyn särskilt skall syfta till, nämligen att verkställighet av hemliga tvångsmedel och användning av kvalificerade skyddsidentiteter sker i enlighet med lag. Det handlar om att metoderna är tillåtna i lag och att föreskrivna tillstånd har inhämtats men även om verkställigheten sker med iakttagande av principerna om behov och proportionalitet. I fråga om hemliga tvångsmedel omfattar tillsynen både själva avlyssningen eller övervakningen och den vidare hanteringen av upptagningarna såsom hur överskottsinformation används eller förstörs. I fråga om användning av kvalificerade skyddsidentiteter omfattar tillsynen att skyddsidentiteten används endast för de syften den beslutas för men även att de särskilda arbetsmetoder som kommer till användning är lagenliga och används med iakttagande av behovs- och proportionalitetsprinciperna. Frågorna har behandlats i avsnitten 4.3.2 – 4.3.4.

2 §

Nämnden skall granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622), särskilt med avseende på 5 § polisdatalagen.

Paragrafen har samma lydelse som 1 § tredje stycket i förordningen (2006:1075) med instruktion för Registernämnden och innebär, såsom har motiverats i avsnitt 4.3.4, att uppgiften att granska Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter förläggs till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

3 §

Nämnden skall utöva tillsynen genom inspektioner och andra undersökningar samt genom särskilda kontrollärenden.

Nämnden får uttala sig om förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar av verksamheten och skall verka för att brister i författningarna avhjälps.

Paragrafen anger de grundläggande formerna för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsverksamhet.

Av *första stycket*, som motiverats i avsnitten 4.3.5 – 4.3.7, framgår att tillsyn kan bedrivas såväl på nämndens egna initiativ som på anmälan av enskilda. Ett och samma tillsynsärende kan angå frågor som uppkommit på båda dessa sätt.

Nämndens löpande tillsyn kan genomföras i form av inspektioner eller andra slags undersökningar, vilka utformas efter omständigheterna i det enskilda tillsynsärendet. Vid den löpande tillsynen avgör nämnden i vad mån anmälningar från enskilda skall tas upp till behandling.

Utöver den löpande tillsynen handhar nämnden särskilda kontrollärenden. Enskilda personer kan begära att nämnden företar en kontroll med avseende på tvångsmedelsanvändning och personuppgiftsbehandling som avser honom eller henne. En sådan begäran kan framställas av vilken enskild person som helst. Även personer med utländskt medborgarskap eller som är bosatta i utlandet kan begära en kontroll. Också juridiska personer kan framställa en sådan begäran, t.ex. i fråga om hemligt tvångsmedel har riktats mot en teleadress eller plats som den juridiska personen innehar. Nämnden är i dessa fall alltid skyldig att företa den kontroll som behövs.

Andra stycket innehåller vad nämndens tillsyn – såväl den löpande som i särskilda kontrollärenden – kan utmynna i. Nämnden får uttala sig om förhållanden den påträffat vid en inspektion, en annan undersökning eller i ett särskilt kontrollärende på begäran av enskild. Nämnden får även uttala sin uppfattning om vilka behov det finns av förändringar i den granskade verksamheten. Den får vidare verka för att brister avhjälps i lag eller annan författning, t.ex. regeringens förordningar eller myndigheternas föreskrifter. Ett uttalande kan riktas till den myndighet vars verksamhet ett tillsynsärende avsett. Bl.a. i fråga om behov av lagändringar kan nämnden uttala sig till regeringen. I de särskilda kontrollärendena skall nämnden avge ett yttrande till den enskilde som begärt kontrollen. I det senare fallet kan yttrandet på grund av sekretess

ibland inte innehålla fler uppgifter än att en kontroll har företagits och det vid den har befunnits att allt har eller inte har gått rätt till. I det senare fallet har nämnden att anmäla saken till åklagare eller annan myndighet för åtgärd. Frågorna i förevarande stycke har behandlats i avsnitten 4.3.5 och 4.3.6 där det också förutsatts att regeringen skall meddela föreskrifter om förfarandet mellan nämnden och andra myndigheter och organ.

4 §

Nämnden har rätt att av myndigheter som bedriver verksamhet enligt 1 § första stycket få de uppgifter och det biträde som nämnden behöver. Även andra myndigheter och organ som bistår eller på annat sätt berörs av den verksamhet som anges i 1 § första stycket är skyldiga att lämna nämnden de uppgifter som nämnden behöver.

I paragrafen, som har motiverats i avsnitt 4.3.5, föreskrivs en uppgiftsskyldighet för de myndigheter som omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn. Uppgiftsskyldigheten gäller därmed i fråga om de myndighetsdelar där det förekommer verkställighet av hemliga tvångsmedel och användning av kvalificerade skyddsidentiteter. Vidare föreskrivs en skyldighet för myndigheterna att biträda nämnden, t.ex. genom att göra lokaler och arkiv som omfattas av ett tillsynsärende tillgängliga för nämnden. Biträdet avser dock inte att åt nämnden utföra närmare undersökningar m.m. utan sådana uppgifter handhas av nämnden själv, i förekommande fall genom nämndens kansli som vid behov kan använda biträde av sakkunniga.

En uppgiftsskyldighet föreskrivs även i fråga om andra myndigheter och organ som bistår eller på annat liknande sätt berörs av den verksamhet nämnden har tillsyn över. I fråga om den öppna polisens verkställighet av t.ex. hemlig teleavlyssning föreligger således uppgiftsskyldighet inte bara för Säkerhetspolisen till den del den biträtt i verkställigheten utan även den teleoperatör som biträtt är uppgiftsskyldig.

Till följd av den uppgiftsskyldighet som föreskrivs i paragrafen kan begärda uppgifter lämnas till nämnden utan hinder av annars gällande sekretess (jfr 14 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen).

Enligt det tillägg som nedan görs i sekretesslagen (1980:100) kommer sekretesskyddet för uppgift som nämnden erhållit av

annan myndighet att ha samma omfattning hos nämnden som hos myndigheten.

5 §

Nämnden skall bestå av högst tio ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid, högst 4 år.

Till ledamöter skall utses personer som är svenska medborgare och med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämpliga för uppdraget.

Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan liknande juridisk erfarenhet. Vice ordföranden kan träda i ordförandens ställe, när det behövs.

Övriga ledamöter skall utses bland sådana personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Paragrafen behandlar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens sammansättning, hur ledamöterna utses och vilka kvalifikationer de skall ha. Bestämmelserna har motiverats i avsnitt 4.3.2.

6 §

Nämndens ärenden avgörs efter föredragning. Nämnden är beslutför om ordföranden och minst fem av de övriga ledamöterna är närvarande. När ärenden av större vikt handläggs skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

I paragrafen behandlas formerna för hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden avgör sina ärenden, såväl löpande tillsynsärenden som särskilda kontrollärenden på begäran av enskilda. Ett avgörande skall alltid föregås av en föredragning inför nämnden av kansliets tjänstemän eller av anlitade experter. Frågorna har behandlats i avsnitt 4.3.

7 §

Vid nämnden skall det finnas ett kansli. Kansliets chef anställs genom beslut av regeringen. Kanslichefen skall under nämnden leda arbetet inom kansliet och i övrigt lämna nämnden behövligt biträde.

I paragrafen fastställs att nämndens kanslichef skall utses av regeringen. Skälen för detta har behandlats i avsnitt 4.3.8.

8 §

Regeringen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verksamheten vid nämnden såsom förordnande av personal vid nämnden, nämndens arbetsformer, delegation av beslutanderätt samt administrativa frågor. Regeringen får även meddela föreskrifter om myndigheters och andra organs skyldigheter att underrätta nämnden om användning av hemliga tvångsmedel.

Paragrafen innehåller en erinran om att regeringen kan meddela till denna lag kompletterande föreskrifter. Såsom har konstaterats i avsnitt 4.3.8 bör regeringen förordna om en instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I samma avsnitt har behandlats att det till frågor om förfarandet i nämnden är kopplat även frågor om i vad mån och hur domstolarnas och de brottsbekämpande myndigheternas skall underrätta nämnden om tillståndsbeslut och verkställighet av hemliga tvångsmedel.

9 §

Nämnden skall ha de ytterligare uppgifter som regeringen bestämmer. Regeringen får därvid bestämma att uppgifterna skall handläggas av särskilda organ inom nämnden samt om annat som behövs för verksamheten i dessa organ såsom deras sammansättning, beslutförhet och handläggning av ärenden.

I paragrafen ges regeringen möjlighet att föreskriva om ytterligare uppgifter för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Frågan har behandlats i avsnitt 4.3.2. Som framgår där bör Registernämndens nuvarande uppgifter angående utlämnande av registeruppgifter vid personalkontroll och handläggning av ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter handläggas inom ramen för särskilda delegationer inom det särskilda tillsynsorganet.

7.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap.

Underrättelseskyldighet

31 §

Den misstänkte skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats, underrättas om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning som har företagits mot honom. Om avlyssningen eller övervakningen har avsett en teleadress som innehas av någon annan person än den misstänkte, skall även innehavaren underrättas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats.

Underrättelse skall innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts, vilken teleadress avlyssningen eller övervakningen har avsett och när den har skett. Den misstänkte skall även få uppgift om vilket brott den misstanke som legat till grund för avlyssningen eller övervakningen avsett.

Underrättelse behöver inte lämnas till den misstänkte om denne redan enligt 23 kap. 18 § eller på annat sätt har fått del av uppgifterna. Är underrättelse med hänsyn till omständigheterna i övrigt uppenbart utan betydelse behöver den inte lämnas.

Gäller sekretess enligt 2 kap. 1 eller 2 §, 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) för uppgift enligt andra stycket, skall underrättelsen skjutas upp. Kan underrättelsen inte lämnas inom ett år från det att förundersökningen avslutats skall den underlåtas.

Underrättelse skall inte lämnas om förundersökningen angår

1. brott enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar gärning varom i 4 § nämnda kap. sägs, samt brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §,

2. brott enligt 18 eller 19 kap. brottsbalken,

3. brott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott eller enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

I den nya paragrafen finns bestämmelser om särskild underrättelseskyldighet i fråga om användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Enligt *första stycket* skall en särskild underrättelse lämnas till den som misstänkts för det brott förundersökningen avser samt till innehavaren, även när denne är en juridisk person, av den teleadress som avlyssnats eller övervakats, om denne är någon annan än den misstänkte. Underrättelse skall lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, varmed avses förundersökningen mot den aktuella misstänkte. För att underrättelsefrågan inte skall kunna anstå utöver överblickbar tid föreskrivs att underrättelse-skyldigheten dock alltid inträffar senast en månad efter det att förundersökningen avslutats, t.ex. genom beslut att lägga ner förundersökningen eller att inte väcka åtal. Frågan har behandlats i avsnitt 4.2.5.

I *andra stycket*, som har motiverats i avsnitt 4.2.4, anges vad en underrättelse skall innehålla. Till en början skall det anges vilket av tvångsmedlen som har använts. Det skall vidare upplysas om vilken teleadress som har avlyssnats eller övervakats. Det skall också anges under vilken tid tvångsmedlet har använts mot den underrättade. Detta innebär att för en och samma avlyssning eller övervakning så kan en eller flera misstänkta komma att underrättas om den specifika tid de blev föremål för åtgärden medan innehavare av teleadressen underrättas om hela den tid avlyssningen eller övervakningen pågått. Slutligen skall en brottsmisstänkt underrättas om vilket brott som legat till grund för åtgärden mot honom eller henne.

En underrättelse till en brottsmisstänkt person behöver dock enligt *tredje stycket* inte lämnas om den misstänkte redan har fått del av de aktuella uppgifterna genom reglerna om misstänkts och åtalads rätt till insyn i förundersökningsmaterialet (se 23 kap. 18 §) eller på annat sätt, t.ex. genom att ha konfronterats med uppgifterna vid förhör. Även om det i övrigt är uppenbart att en underrättelse är utan betydelse behöver den inte lämnas, t.ex. i fall då en innehavare av teleadressen samarbetar med de brottsbekämpande myndigheterna såsom en målsägande eller en teleoperatör vilken biträder med verkställighet avseende en telefonautomat som operatören själv innehar.

Enligt det *fjärde stycket* skall en underrättelse skjutas upp under den tid det kan råda sekretess för en uppgift i den. Skulle underrättelsen röja förhållanden som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen) eller sekretess till skydd för den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten (5 kap. 1 §) eller för det internationella rättsliga samarbetet (5 kap. 7 §) eller för enskildas intressen (9 kap. 17 §)

skall underrättelse alltså anstå. Det kan handla om att en underrättelse i fråga om den aktuella förundersökningen kan avslöja åtgärder av betydelse för andra anslutande utredningar. Att i en underrättelse lämna endast vissa av de uppgifter en underrättelse enligt ovan skall innehålla – och alltså skjuta upp underrättelsen beträffande övriga uppgifter – är sällan möjligt eftersom att det ju är underrättelsen som sådan som röjer att hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning har förekommit med avseende på den underrättade. När en underrättelse har skjutits upp under en tid av ett år från det att förundersökningen avslutades skall den underlåtas och bevakning av sekretessfrågan alltså avslutas. Bestämmelserna har motiverats i avsnitten 4.2.5 och 4.2.6.

Det *femte stycket* innehåller ett undantag för den särskilda underrättelseskyldigheten i fråga om brott som hör till Säkerhetspolisens ansvarsområde. Bestämmelsen har motiverats i avsnitt 4.2.7.

Vem som ansvarar för underrättelseförfarandet föreskrivs inte särskilt i paragrafen utan följer av reglerna i förundersökningskungörelsen (1947:948) om vem som skall vara undersökningsledare vid en förundersökning. I förundersökningar där hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning används är åklagaren praktiskt taget alltid undersökningsledare. Frågan har behandlats i avsnitt 4.2.9.

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning

8 §

Den misstänkte och innehavaren av den övervakade platsen skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats, underrättas om den övervakning som företagits mot dem. I fråga om sådan underrättelse och undantag från underrättelseskyldigheten tillämpas 27 kap. 31 § rättegångsbalken.

Vad som föreskrivs i första stycket om underrättelse till innehavare av den övervakade platsen skall inte gälla i fråga om sådana platser till vilka allmänheten har tillträde.

Den nya paragrafens *första stycke* innebär att de nya bestämmelserna i 27 kap. 31 § rättegångsbalken om särskilt underrättelseförfarande i fråga om hemlig teleavlyssning och

hemlig teleövervakning blir tillämpliga även vid hemlig kameraövervakning. Utöver den brottsmisstänkte omfattar underrättelseskyldigheten innehavaren (också juridiska personer) av den övervakade platsen.

Enligt det *andra stycket* gäller det ytterligare undantaget från underrättelseskyldigheten att den inte omfattar innehavare av övervakade platser till vilka allmänheten har tillträde.

Bestämmelserna har motiverats i avsnitt 4.2.3.

7.4 Förslaget till ändring i förslag till lag om hemlig rumsavlyssning

15 §

Den misstänkte och innehavaren av den avlyssnade platsen skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutats, underrättas om den avlyssning som företagits mot dem. I fråga om sådan underrättelse och undantag från underrättelseskyldigheten tillämpas 27 kap. 31 § rättegångsbalken.

Vad som föreskrivs i första stycket om underrättelse till innehavare av den övervakade platsen skall inte gälla i fråga om sådana platser till vilka allmänheten har tillträde.

Genom den nya paragrafen görs på motsvarande sätt som vid hemlig kameraövervakning (se föregående avsnitt) de nya bestämmelserna i 27 kap. 31 § rättegångsbalken om särskilt underrättelseförfarande i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning tillämpliga också vid hemlig rumsavlyssning.

7.5 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

11 kap.

Särskilda bestämmelser om sekretess hos regeringen, riksdagen samt Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

6 §

Hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i dess tillsyn enligt lagen (2007:000) om särskild tillsyn av användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. gäller sekretess endast enligt andra–fjärde styckena.

Erhåller nämnden i verksamhet, som anges i första stycket, från myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos nämnden.

Erhåller nämnden i verksamhet, som anges i första stycket, uppgift från enskild, gäller

1. sekretess enligt 2 kap. i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs,

2. sekretess enligt 5 kap. i den mån det kan antas att verksamhet för att förebygga eller beivra brott allvarligt motverkas om uppgiften röjs,

3. sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos myndighet som ärendet får anses avse.

Erhåller nämnden i verksamhet, som anges i första stycket, uppgift från utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, gäller sekretess i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos myndighet som ärendet får anses avse.

Paragrafen, som är ny och har motiverats i avsnitt 4.3.9, föreskriver vilken sekretess som skall gälla för uppgift hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i dess tillsynsverksamhet enligt lagen (2007:000) om särskild tillsyn av användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.

I första stycket klargörs att paragrafen endast gäller i tillsynsverksamheten och inte i annan nämndens verksamhet, t.ex. personaladministration, samt att paragrafen uttömmande reglerar i

vad mån sekretess gäller i tillsynsverksamheten. Kan en uppgift som nämnden erhållit inte hänföras till tillsynsverksamheten kan andra bestämmelser om primär eller sekundär sekretess vara tillämpliga.

Enligt *andra stycket* gäller att för uppgift som nämnden erhållit av en myndighet, överförs till nämnden den sekretess som gäller vid myndigheten (s.k. sekundär sekretess). Något undantag av det slag som finns i 13 kap. 6 § gäller inte i detta fall varför en svagare primär sekretessbestämmelse aldrig kan gälla framför en starkare sekundär sekretessbestämmelse. Vid valet av två sekretessbestämmelser, vare sig de är primära eller sekundära, gäller allmänt att den strängaste bestämmelsen skall föllas utslaget. Sekretess kan överföras från myndigheter som är direkt föremål för tillsynsverksamheten men gäller också uppgifter från andra myndigheter som har betydelse för verksamheten.

Det *tredje stycket* innehåller en bestämmelse om sekretess till skydd för uppgifter som nämnden i sin tillsynsverksamhet har erhållit av enskilda. Uppgifterna kan lämnas inom ramen för nämndens löpande tillsyn eller i ett särskilt kontrollärende på begäran av enskild.

Utrikes- och försvarssekretess enligt 2 kap. gäller för sådan uppgift, dock endast i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs (punkten 1).

Även sekretess enligt 5 kap. med hänsyn främst till intresset av att förebygga eller beivra brott gäller för uppgift som erhållits av enskild, men endast om det kan antas att sådan verksamhet allvarligt motverkas om uppgiften röjs (punkten 2).

När det gäller sekretess till skydd för uppgift om enskildas personliga förhållanden som lämnas av enskilda gäller dock sekretess utan någon särskild begränsning i fråga om skaderekvisitet (punkten 3). Sådana uppgifter kan angå den enskilde som uppgiften erhållits av eller t.ex. en anhörig till denne. Sekretess gäller under förutsättning att uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd om den funnits hos myndighet som det aktuella tillsynsärendet får anses avse. Kan inte uppgifterna hänföras till någon sådan myndighet är uppgifterna således offentliga.

Slutligen finns i *fjärde stycket* en bestämmelse om sekretess för uppgift som nämnden har erhållit direkt från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Även i detta fall gäller sekretess under förutsättning att uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd om den funnits hos myndighet som det aktuella

tillsynsärendet får anses avse. Kan inte uppgifterna hänföras till någon sådan myndighet är uppgifterna således offentliga.

Det kan understrykas att om nämnden erhåller uppgifter från svenska myndigheter, enskilda, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer utanför sin tillsynsverksamhet så är t.ex. utrikes- och försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§) direkt tillämplig på uppgifterna.

7.6 Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)

23 §

Om det finns synnerliga skäl, får utlämnandet omfatta även andra uppgifter än sådana som avses i 21 och 22 §§.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar i varje enskilt fall om utlämnande av uppgifter enligt denna paragraf.

I paragrafens andra stycke har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ersatt Registernämnden. Frågan har behandlats i avsnitt 4.3.2.

Bilaga Utredningsdirektiven

Kommittédirektiv

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

**Dir.
2006:62**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2006

Sammanfattning av uppdraget

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

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

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

Uppdraget skall redovisas senast den 15 november 2006.

Underrättelse om användning av hemliga tvångsmedel

Bakgrund

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

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

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

Frågan om det även i svensk rätt bör införas en underrättelseskyldighet vid användning av hemliga tvångsmedel har tidigare berörts bl.a. av Buggningsutredningen i betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46). Utredningen diskuterade frågan om en enskild alltid skall underrättas när han eller hon har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel. Utredningen övervägde hur en sådan ordning skulle

kunna utformas men ansåg sig inte ha det underlag som skulle behövas för att kunna påstå att det i de flesta fall borde vara möjligt att lämna en underrättelse utan att den enskilda förundersökningen eller verksamheten i stort skulle skadas allvarligt. Utredningen fann därför att övervägande skäl talade emot att då föreslå en regel om underrättelseskyldighet men ansåg att frågan borde övervägas på nytt i ett annat sammanhang (s. 436 f.).

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

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar får dock ske i dessa rättigheter under vissa förutsättningar. En inskränkning i rättigheten måste ske med stöd av lag. Den måste vidare vara ägnad att tillgodose något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller förebyggande av oordning eller brott. Inskränkningen måste även anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. I den nämnda propositionen bedömde regeringen att propositionens förslag, med de rättssäkerhetsgarantier som enligt förslaget skall kringgärda hemlig rumsavlyssning, även utan en ordning med underrättelse i efterhand torde uppfylla de krav som artikel 8 ställer.

När det gäller artikel 13 i Europakonventionen – som föreskriver att var och en, vars rättigheter i konventionen har kränkts, har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet – bedömde regeringen i propositionen att den föreslagna ordningen med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud jämte den extraordinära tillsyn som utförs av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern samt den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, får anses tillgodose de krav som ställs i artikel 13. Avslutningsvis uttalade regeringen att det trots detta finns goda

skäl att införa en underrättelseskyldighet när det gäller bl.a. hemlig rumsavlyssning samt att regeringen har för avsikt att införa en sådan underrättelseskyldighet (prop. 2005/06:178 s. 77).

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

Behovet av en utredning

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

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

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

Systemet med offentliga ombud

Bakgrund

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

lag eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll är tillämpliga.

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

Som skäl för att införa ett system med offentliga ombud angavs i förarbetena bl.a. att enskildas rättsskydd skulle förstärkas genom att det i processen tillkom en person som särskilt hade till uppgift att bevaka enskildas intressen och att lyfta fram omständigheter till skydd för enskildas integritet (prop. 2002/03:74 s. 22). Det offentliga ombudet företräder dock inte någon särskild misstänkt eller någon annan särskild person, utan enskildas intressen i allmänhet. Inte heller när det offentliga ombudet för talan mot rättens beslut gör ombudet det på en viss persons vägnar.

Det offentliga ombudet skall verka för att omständigheterna i ärendet blir så allsidigt belysta som möjligt – inte minst genom att särskilt framhålla sådana omständigheter som kan tala mot åklagarens begäran – samt bevaka att rättens beslut blir förenligt med lag och att ett tillstånd till hemliga tvångsmedel utformas på ett sådant sätt att enskildas integritet inte i onödan kränks. Om det offentliga ombudet uppmärksammar missförhållanden är det en naturlig följd av uppdraget att han eller hon påtalar det för Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern (prop. 2002/03:74 s. 24).

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

Behovet av en utredning

Under förra året genomfördes en enkätundersökning som riktade sig till både verksamma och tidigare verksamma offentliga ombud (tidskriften *Advokaten*, nr 8, 2005). Undersökningen visade att majoriteten av dem som svarat på enkäten ansåg att deras roll som offentligt ombud var meningsfull. Men det framfördes även en del kritiska synpunkter. Vissa menade att polisens och åklagarnas utredningsunderlag i vissa fall var bristfälliga och att ombuden bör ges längre förberedelsestid innan rätten håller sammanträde i ärendet. En annan fråga som lyftes fram var frågan om jäv för ombuden. Denna fråga har också behandlats av Sveriges advokatsamfunds styrelse. Styrelsen konstaterade i ett brev den 4 november 2004 till de av regeringen förordnade offentliga ombud som är advokater att den omständigheten att ett offentligt ombud är förhindrad att åta sig ett uppdrag som försvarare på grund av jäv medför att även övriga advokater på samma byrå eller i den gemensamma kontorsorganisationen måste anses förhindrade att åta sig uppdraget. Sedan dess har flera advokater på egen begäran – med angivande av jävsskäl – entledigats från sina uppdrag som offentliga ombud.

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

Uppdraget

Underrättelse om användning av hemliga tvångsmedel

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

att avlyssnas eller övervakas, fastän de kanske har varit ovidkommande för brottsutredningen.

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

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

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

En särskild fråga gäller underrättelser i ärenden om internationell rättslig hjälp med hemliga tvångsmedel. Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål innehåller bestämmelser som

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

Systemet med offentliga ombud

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

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

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

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

Förslag till författningsändringar och ekonomiska konsekvensbeskrivningar

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

Uppdragets genomförande

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

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

Uppdraget skall redovisas senast den 15 november 2006.

(Justitiedepartementet)