

Regeringens proposition

2005/06:177

Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga
brott

Prop.
2005/06:177

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Harpsund den 16 mars 2006

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att de brottsbekämpande myndigheterna genom en särskild lag ges möjlighet att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Tillstånd till tvångsmedelsanvändning skall enligt förslaget kunna meddelas, 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 vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott, dvs. den brottslighet som Säkerhetspolisen enligt gällande ansvars- och uppgiftsfördelning inom polisen har att bekämpa. Vidare anges vissa andra mycket allvarliga brott såsom mord och människorov, dvs. brott som den öppna polisen skall bekämpa. De aktuella tvångsmedlen skall få användas för att förhindra även dessa brott, om det finns anledning att anta att 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 flera rättssäkerhetsgarantier. Bland annat skall det för den föreslagna tvångsmedelsanvändningen krävas att allmän domstol lämnar tillstånd till åtgärden. Vidare skall offentliga ombud delta i sådana tillståndsärenden. Tillståndstiden skall, i fråga om tid efter beslutet, inte få överstiga en månad åt gången. Tillstånd skall få lämnas endast om det är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något

annat motstående intresse. Det införs också en reglering för användningen av överskottsinformation som erhålls vid tvångsmedelsanvändningen som väsentligen begränsar användningen av sådan information.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2	Förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	7
3	Ärendet och dess beredning.....	11
4	De brottsbekämpande myndigheternas organisation och uppgifter m.m.....	11
4.1	Allmänt om de brottsbekämpande myndigheternas uppgifter	11
4.2	Kort om polisens organisation och uppgifter.....	13
4.2.1	Rikspolisstyrelsens uppgifter	13
4.2.2	Rikskriminalpolisen	13
4.2.3	Säkerhetspolisens uppgifter	13
4.2.4	Den lokala polisorganisationen.....	15
5	Tvångsmedelsanvändning enligt gällande rätt	15
5.1	Vad är straffprocessuella tvångsmedel?.....	15
5.2	Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning	16
5.3	Närmare om vissa straffprocessuella tvångsmedel	16
5.3.1	Husrannsakan.....	16
5.3.2	Postkontroll	17
5.3.3	Hemlig teleavlyssning	18
5.3.4	Hemlig teleövervakning.....	20
5.3.5	Hemlig kameraövervakning.....	21
5.4	1952 års tvångsmedelslag	21
5.5	Lagen om särskild utlänningskontroll.....	22
5.6	Parlamentarisk kontroll av viss tvångsmedelsanvändning.....	24
5.6.1	Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel vid förundersökning i brottmål.....	24
5.6.2	Parlamentarisk kontroll av tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.....	25
6	Skyddet för den personliga integriteten.....	26
6.1	Regeringsformen.....	26
6.2	Europakonventionen	26
6.3	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	27
7	Närmare om terrorism, spionage och systemhotande brottslighet.....	27
7.1	Terrorism.....	28
7.2	Spionage.....	31
7.3	Författningshotande verksamhet	32
7.4	Annan systemhotande brottslighet.....	32
8	Har polisen behov av att använda tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?	36

8.1	Har säkerhetspolisen behov av att använda vissa tvångsmedel i sin verksamhet för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?.....	36
8.1.1	Frågans tidigare behandling.....	36
8.1.2	Behovet i dag	37
8.2	Behovet av att använda tvångsmedel i preventivt syfte utanför Säkerhetspolisens ansvarsområde	40
9	Bör polisen ges möjlighet att använda tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?	42
10	En ny lag om tvångsmedelsanvändning för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.....	49
10.1	Vilka tvångsmedel skall få användas i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?	49
10.2	När skall tvångsmedel få användas för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?.....	52
10.3	Mot vilka brott skall tvångsmedlen få användas?.....	58
10.4	Domstolsprövning.....	63
10.5	Vem skall ansöka om tillstånd till tvångsmedelsanvändningen?	67
10.6	Användning och hantering av inhämtad information m.m.	68
10.6.1	Användning av uppgifter som framkommit vid tvångsmedelsanvändningen	68
10.6.2	Hantering av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändningen m.m.	71
10.6.3	Undantag från de brottsbekämpande myndigheternas skyldigheter att rapportera, ingripa mot och utreda brott.....	73
10.7	Hur förhåller sig det föreslagna regelverket till andra straffprocessuella regler?	75
10.8	Förstärkt granskning av tvångsmedelsanvändningen	77
10.9	Sekretessfrågor.....	79
11	Ikraftträdande	81
12	Ekonomiska konsekvenser	81
13	Författningskommentar	82
13.1	Förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	82
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21).....	95
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	96
Bilaga 3	Promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) – promemoria 2005-06-23 med tillkommande del om användningen av överskottsinformation	104

Bilaga 4	Remissinstanser	105	Prop. 2005/06:177
Bilaga 5	Internationell utblick	106	
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	110	
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	114	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006	119	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2005/06:177

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

2 Förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,
5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott eller grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., eller
6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka 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.

2 § Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehaft av den som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller
2. en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

Avlyssning eller övervakning får inte avse telemeddelanden som endast befordras eller har befordrats inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

3 § Hemlig kameraövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en plats där någon person som avses i 1 § kan antas komma att uppehålla sig, eller

2. en plats där den brottsliga verksamheten som avses i 1 § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

4 § Under de förutsättningar som anges i 1 § får tillstånd meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag.

I det tillstånd som avses i första stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag skall hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

5 § Tillstånd enligt denna lag får meddelas endast om

1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som avses i 1 §, och

2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som avses i 1 § eller för något annat motstående intresse.

6 § Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1–5 §§ prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns. Frågan tas upp på ansökan av åklagaren.

Vid tillståndsprövningen skall vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas.

7 § Den tid under vilken ett beslut om tillstånd gäller får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

8 § I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel skall det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,

2. vilken eller vilka av punkterna i 1 § 1–6 som ligger till grund för tillståndet, och

3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilken teleadress tillståndet avser, och

2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning skall, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, den plats anges som tillståndet avser.

9 § Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen användas.

10 § Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet om tillstånd. Polisen skall omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet skall hävas.

11 § Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning skall, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

12 § Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 §, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om brott som anges i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

13 § En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall granskas snarast möjligt. Detsamma gäller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet.

Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott skall de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör förestående brott eller uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

14 § En försändelse som omfattas av tillstånd enligt 4 § får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos ett

befordringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag.

15 § Rättens beslut i frågor om tvångsmedelsanvändning enligt denna lag får verkställas omedelbart.

På förfarandet enligt denna lag tillämpas reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor, om inte annat sägs i denna lag. Handläggningen skall ske skyndsamt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.
 2. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för tid före rättens beslut får inte avse tid före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 24 augusti 2004 av chefen för Justitiedepartementet uppdrog Regeringskansliet åt en sakkunnig person att biträda departementet med att göra en översyn av vissa frågor på Säkerhetspolisens område (Ju 2004:O). Den sakkunniga personen överlämnade i maj 2005 promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats tillsammans med en promemoria som togs fram i Justitiedepartementet den 23 juni 2005 och som innehåller en tillkommande del med förslag till reglering av användningen av överskottsinformation. Sistnämnda promemorias lagförslag finns i *bilaga 3*. I *bilaga 4* finns en förteckning över remissinstanserna. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2005/5210/Å).

Regeringen tar i denna proposition upp de förslag som har lämnats i promemoriorna.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 februari 2006 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet har godtagit att det finns ett behov för polisen att använda de föreslagna tvångsmedlen i preventivt syfte men efterfrågat en utförligare redogörelse i frågan om de föreslagna åtgärderna är förenliga med artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen. Lagrådet har även lämnat vissa – främst lagtekniska – synpunkter på den föreslagna lagtexten. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitten 9 och 10.2 och i författningskommentaren.

4 De brottsbekämpande myndigheternas organisation och uppgifter m.m.

4.1 Allmänt om de brottsbekämpande myndigheternas uppgifter

Till polisens uppgifter hör att förebygga brott och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Åklagare ansvarar för ledningen av alla kvalificerade brottutredningar där det finns en skäligen brottsmisstanke mot någon. Åklagare har också till uppgift att besluta i åtalsfrågor och att föra det allmännas talan i brottmålsprocessen.

Förfarandet vid den utredning som föregår ett beslut om åtal, förundersökningen, är reglerat i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Enligt 23 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken skall polismyndighet eller åklagare fatta beslut om förundersökning så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Om förundersökning har inletts av polismyndighet och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare skall också i annat fall överta ledningen när det är nödvändigt av särskilda skäl. Så är bl.a. fallet om det blir aktuellt att använda sig av hemliga tvångsmedel, t.ex. televlyssning.

Förundersökningen har flera syften. Ett syfte är att utröna om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal skall väckas. Ett annat syfte är att bereda målet så att bevisningen kan läggas fram i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Ett tredje syfte är att ge den misstänkte vetskap om åklagarens utredningsmaterial och möjliggöra för honom eller henne att få detta justerat och berikat. Ytterligare ett syfte är att utreda om det finns något enskilt anspråk och vilka omständigheter det i så fall grundas på.

Under förundersökningen får tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas.

Polisen bedriver också underrättelseverksamhet. Den verksamheten är inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att inträffa. Myndigheterna samlar in, bearbetar eller analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda eller förhindra brott. De åtgärder som kan bli aktuella för att bedriva verksamheten är exempelvis att inhämta uppgifter genom att göra iakttagelser på offentliga platser eller använda allmänna eller egna källor. Det framtagna underrättelsematerialet kan läggas till grund för t.ex. beslut om att inleda förundersökning, beslut om att vidta särskilda åtgärder för att förhindra eller upptäcka brott m.m. Verksamheten är i princip oreglerad. Straffprocessuella tvångsmedel får inte tillgripas.

Även om uppgifter av olika slag som kommer till polisens kännedom inte ger tillräckligt underlag för ett beslut om förundersökning, kan de ibland ge anledning till kompletterande åtgärder, t.ex. införskaffande av upplysningar. En sådan s.k. förutredning måste hållas inom snäva ramar. Det skall vara fråga om punktvisa åtgärder som syftar till att genom en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden berika beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan. Förutredningen får inte sträcka sig längre än vad som krävs för ett beslut i frågan om förundersökning skall inledas eller inte. Det får inte vidtas några åtgärder som har karaktär av brottsutredning. Enligt JO bör utredningen ses som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § rättegångsbalken om inledande av förundersökning. Tvångsmedel kan inte komma i fråga (JO 1997/98 s. 98 f.).

Även andra myndigheter kan medverka i brottsutredningar. Eftersom det alltid är åklagare eller, i vissa fall, polis som har ansvaret för

utredningar där hemliga tvångsmedel används kommer dock övriga myndigheters verksamheter inte att beröras i det följande. Inte heller försvarsunderrättelseverksamheten kommer att tas upp här.

4.2 Kort om polisens organisation och uppgifter

4.2.1 Rikspolisstyrelsens uppgifter

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisen. Till Rikspolisstyrelsen hör bl.a. Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Rikspolisstyrelsen skall bl.a. leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Den skall också leda polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning och bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser.

4.2.2 Rikskriminalpolisen

Rikskriminalpolisen ansvarar för den centrala samordningen av de polisiära insatserna mot den organiserade brottsligheten. Rikskriminalpolisen bedriver bl.a. kriminalunderrättelsetjänst och vissa kvalificerade brottsutredningar som rör exempelvis våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet. Rikskriminalpolisen ansvarar också för det operativa internationella polissamarbetet och för utvecklingsarbetet när det gäller internationella operativa frågor på kriminalpolisområdet.

4.2.3 Säkerhetspolisens uppgifter

Säkerhetspolisen leder polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Vidare ansvarar Säkerhetspolisen för polisverksamhet som avser terrorismbekämpning samt för bevaknings- och säkerhetsarbete som berör den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser. Säkerhetspolisen fullgör också de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

Inom Säkerhetspolisen finns bl.a. särskilda enheter för kontraspionage, kontraterrorism och författningsskydd.

Kontraspionageverksamheten har till uppgift att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. Denna verksamhetsgren omfattar också insatser för att uppfylla Säkerhetspolisens ansvar att förebygga och utreda handel med produkter som kan användas för massförstörelsevapen.

Kontraterrorismverksamheten har till uppgift att i Sverige bekämpa yttringar av internationell terrorism och att förebygga och avslöja flyktingspionage och annan förföljelse av utlänningar i Sverige från

utländska regimer och organisationer som förknippas med politiskt motiverat våld. Ett led i terroristbekämpningen är också att försvåra eller stoppa finansiering av terroristbrott.

Inom författningsskyddsverksamheten bedrivs arbete med att förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta ett beslut i viss riktning eller att hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Även visst arbete som avser terroristbekämpning förekommer inom denna del av Säkerhetspolisen. Här kartläggs också brott som används som medel för att uttrycka en politisk åsikt eller för att uppnå ett politiskt mål.

Inom ramen för bl.a. de nu nämnda olika verksamhetsgrenarna bedriver Säkerhetspolisen olika slag av underrättelseinhämtning.

Brottstyper som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde

Säkerhetspolisen ansvarar för arbetet med att förebygga och utreda brott mot Sveriges inre och yttre säkerhet. Vad som avses med brott mot den inre säkerheten har nyss berörts. Med brott mot rikets yttre säkerhet avses brottslig verksamhet som riktar sig mot Sveriges nationella oberoende och territoriella suveränitet. Straffbestämmelser som avser rikets inre och yttre säkerhet återfinns i bl.a. 18 och 19 kap. brottsbalken. Hit hör bl.a. straffbestämmelserna om uppror (18 kap. 1 §), väpnat hot mot laglig ordning (18 kap. 3 §) och olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 §) samt högförräderi (19 kap. 1 §), spioneri (19 kap. 5 §) och olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 §).

Vid misstanke om brott enligt 18 kap. 1 och 3–5 §§ samt 19 kap. 1–13 §§ brottsbalken skall utredningen alltid handhas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen.

Även brott mot straffbestämmelser om allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken kan i vissa fall utgöra hot mot rikets säkerhet. Vid misstanke om brott enligt 13 kap. 1–5 b och 7–8 §§ brottsbalken skall utredningen 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. Detta avser bl.a. mordbrand (13 kap. 1 §), allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 §), sabotage (13 kap. 4 §) och kapning (13 kap. 5 a §).

Misstankar om andra brott enligt brottsbalken än sådana som faller in under 13, 18 eller 19 kap. kan komma att 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.

Av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott följer att den som begår t.ex. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande och grov skadegörelse enligt 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 och 2 §§ respektive 12 kap. 3 § brottsbalken under vissa

förutsättningar kan dömas för terroristbrott. För att gärningen skall utgöra terroristbrott krävs bl.a. att gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Härtill fordras att avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller 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 (2 §). Försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott är också straffbart. Misstankar om dessa brott handläggs av Säkerhetspolisen.

Det finns också straffbestämmelser som särskilt tar sikte på finansiering av terrorism. Enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., den s.k. finansieringslagen är 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 särskilt allvarlig brottslighet som under vissa förutsättningar kan anses utgöra terrorism. I 2 § definieras vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Misstankar om brott mot finansieringslagen handläggs av Säkerhetspolisen.

4.2.4 Den lokala polisorganisationen

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse.

Chef för en polismyndighet är en länspolismästare. Den ställföreträdande polischefen skall vara en biträdande länspolismästare eller, om det inte finns en sådan vid polismyndigheten, den befattningshavare som anges i arbetsordningen.

Polismyndigheterna är vanligen indelade i polisområden. Dessa kan i sin tur vara indelade i närpolisområden. Basen i polisens verksamhet skall vara närpolisverksamheten. Alla polismyndigheter har särskilda kriminalunderrättelseenheter.

5 Tvångsmedelsanvändning enligt gällande rätt

5.1 Vad är straffprocessuella tvångsmedel?

Straffprocessuella tvångsmedel används i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål skall kunna genomföras. Normalt innefattar de tvång mot person eller egendom. Husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beslag utgör exempel på straffprocessuella tvångsmedel liksom gripande, anhållande och häktning. Samtliga dessa

ingripanden har som gemensam nämnare att de innebär ett intrång i en persons rättssfär och att de kan genomföras med direkt verkande tvång.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning betraktas också som straffprocessuella tvångsmedel, trots att de saknar inslag av tvång. Att åtgärderna räknas till tvångsmedlen torde bero på att de omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen, och möjligen också på att den avlyssnade eller övervakade skulle motsätta sig åtgärden om han eller hon kände till den (Ekelöf, Per Olov m.fl., Rättegång III, x uppl., Stockholm 1994, s. 25).

5.2 Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning

För all tvångsmedelsanvändning gäller tre allmänna principer. *Ändamålsprincipen* innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. *Behovsprincipen* innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. *Proportionalitetsprincipen* innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden (se t.ex. 24 kap. 1 § tredje stycket och 3 § 1, 25 kap. 1 § tredje stycket, 26 kap. 1 § andra stycket, 27 kap. 1 § tredje stycket samt 28 kap. 3 a § rättegångsbalken).

5.3 Närmare om vissa straffprocessuella tvångsmedel

5.3.1 Husrannsakan

De centrala bestämmelserna om husrannsakan finns i 28 kap. rättegångsbalken. Husrannsakan omfattar en undersökning av hus, rum eller annat slutet förvaringsställe. Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader, såsom ekonomi- och uthusbyggnader samt fabriker och magasin. Begreppet rum omfattar förutom bostadsrum även kontors- och lagerlokaler och till slutet förvaringsställe räknas t.ex. en stängd bil och ett kassafack i en bank (SOU 1938:44 s. 328).

Husrannsakan får enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken göras för att eftersöka föremål som är underkastade beslag eller för att utröna omständigheter som kan få betydelse för utredningen av ett brott. För sådan husrannsakan fordras att det finns anledning att anta att ett brott har förövats på vilket fängelse kan följa. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan företas i tre angivna situationer, nämligen om brottet har förövats hos honom eller henne, om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att tro att åtgärden kommer att leda till att föremål underkastade beslag anträffas eller att man får fram någon annan utredning om brottet.

I 28 kap. 3 § rättegångsbalken finns en särskilda bestämmelser om husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten, t.ex. butiker, restauranger, kaféer samt teater och biograflokaler. I paragrafens andra stycke finns en bestämmelse om att husrannsakan i vissa fall får genomföras i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet och i utrymmen och i fordon som finns i omedelbar anslutning till en sådan lokal. För husrannsakan enligt den bestämmelsen krävs att det förekommer anledning att anta att brott har förövats och att det finns särskild anledning att anta att ändamålet med åtgärden kommer att uppfyllas. I detta fall är det alltså möjligt att genomföra husrannsakan även hos någon annan än den som är skäligen misstänkt för ett brott. Att de personer som använder lokalen skall antas ägna sig åt brottslig verksamhet innebär att misstankarna måste avse såväl verksamheten som sådan som vilka personer som ägnar sig åt den. Det framhålls i motiven att detta dock inte innebär någon särskilt hög tröskel (prop. 1997/98:181 s. 48).

Den hos vilken husrannsakan företas eller ”hans hemmavarande husfolk” skall ha rätt att närvara vid husrannsakan och att tillkalla vittne om detta inte orsakar dröjsmål. Om detta inte kunnat iakttas, dvs. husrannsakan har skett utan att personen själv, husfolk eller vittne har varit närvarande vid förrättningen, skall den hos vilken husrannsakan genomfördes underrättas om tvångsåtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen (28 kap. 7 § rättegångsbalken).

Husrannsakan kan också komma i fråga för andra än brottsutredande ändamål. Regler om detta finns i andra författningar än i rättegångsbalken. Exempelvis ger bestämmelserna i 20 och 21 §§ polislagen (1984:387) polisen befogenheter att i vissa lägen bereda sig tillträde till slutna utrymmen för att söka efter personer eller föremål som skall omhändertas eller när det kan antas att någon är medvetlös och oförmögen att tillkalla hjälp. I 23 § samma lag finns bestämmelser om särskilda befogenheter för polisen i den s.k. skyddande och förebyggande verksamheten, se vidare avsnitt 10.1.

5.3.2 Postkontroll

Bestämmelser om postkontroll, dvs. kvarhållande av försändelser på befordringsföretag, finns i 27 kap. 9 § rättegångsbalken. Bestämmelserna är inte begränsade till försändelser som kommer in till post- eller telebefordringsföretag, utan gäller också försändelser som har avlämnats för befordran med exempelvis järnväg, buss eller annat transportmedel (se prop. 1992/93:200 s. 161 f.).

Beslut om kvarhållande får meddelas endast av domstol och förutsätter ett yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. I fråga om brott som avses i 1952 års tvångsmedelslag får dock beslutet under vissa angivna förutsättningar meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Om beslut fattas innebär det att försändelsen, när den har kommit in, skall kvarhållas till dess att frågan om huruvida den skall tas i beslag har avgjorts. Tvångsmedlet är hemligt i den meningen att den misstänkte

eller annan som drabbas av åtgärden inte skall underrättas om åtgärden. I förordnandet skall det därför tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller annan. Denna tystnadsplikt är straffsanktionerad genom bestämmelserna om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Beslut om postkontroll förutsätter att en försändelse som får tas i beslag väntas komma in till ett befordringsföretag. (27 kap. 9 § rättegångsbalken). Detta innebär bl.a. att försändelsen inte får innehålla handlingar som kan antas innehålla uppgifter som ett vittne med stöd av 36 kap. 5 § rättegångsbalken inte får höras om. För försändelser genom ett post- eller telebefordringsföretag gäller enligt 27 kap. 3 § rättegångsbalken att för brottet skall vara föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Ett förordnande om postkontroll skall avse viss tid, högst en månad räknat från den dag när förordnandet delgavs befordringsföretaget. Om det finns behov av förlängning av den utsatta tiden, kan ett nytt förordnande meddelas. När en försändelse på grund av förordnande hållits kvar skall befordringsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som begärt förordnandet. Denne skall i sin tur omedelbart pröva frågan om beslag.

5.3.3 Hemlig teleavlyssning

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras till eller från ett visst telefonnummer, en kod eller en annan teleadress avlyssnas eller spelas in i hemlighet genom ett tekniskt hjälpmedel. Med teleadress avses t.ex. ett abonnemang, en enskild anknytning, adressen för elektronisk post, en kod eller någon annan motsvarande tillförlitlig identifieringsmetod. Bestämmelser om hemlig teleavlyssning finns i 27 kap. 18–25 §§ rättegångsbalken. Exempel på telemeddelanden som får avlyssnas enligt bestämmelserna om hemlig teleavlyssning är telefonsamtal, telefax, telegram samt elektronisk post och annan datakommunikation.

För att hemlig teleavlyssning skall tillåtas fordras att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen om brottet (27 kap. 20 § rättegångsbalken). Uttrycket synnerlig vikt för utredningen behöver inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har avlyssningen en indirekt verkan. Den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder (Malmsten i SvJT 1992 s. 536). En annan verkan är att avlyssningen kan föra en på olika sätt uppkommen misstanke till nollläget, dvs. rentvå den misstänkte (prop. 1988/89:124 s. 44 f.). Synnerlig vikt för utredningen inrymmer emellertid ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer. Uttrycket innefattar också ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra,

mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt (a. prop.). I och för sig behöver något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att de brottsbekämpande myndigheterna skall avstå från teleavlyssning. I förarbetena sägs att om personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder kan användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativet skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock enligt förarbetena vara att i första hand pröva andra metoder.

Tillståndstiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad. Tiden kan förlängas (27 kap. 21 § rättegångsbalken).

Tillstånd till hemlig teleavlyssning kan enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken ges av rätten när förundersökningen rör ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott. Den 1 oktober 2004 utvidgades möjligheterna till hemlig teleavlyssning genom införandet av en s.k. straffvärdeventil i den paragrafen. Tillstånd till hemlig teleavlyssning kan därför också lämnas då minimistraffet inte uppgår till fängelse i minst två år, men det enskilda brottets straffvärde kan antas överstiga två års fängelse (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14).

Beslut om hemlig teleavlyssning får avse en teleadress som den misstänkte innehar eller kan antas komma att använda (27 kap. 20 § rättegångsbalken). Enligt förarbetena till lagstiftningen ligger det i sakens natur att det vid tillståndsgivningen bör göras skillnad på telefoner som innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte, och telefoner som har en lösare anknytning till den misstänkte. Att en sådan avvägning skall göras ligger i proportionalitetsprincipen (prop. 1988/89:124 s. 46). Om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta en viss teleadress, får ett beslut också avse en sådan teleadress (27 kap. 20 § rättegångsbalken). Beslutet skall avse teledelanden som har befordrats eller kommer att utväxlas under en i beslutet viss angiven tid.

Teledelanden mellan den misstänkte och hans eller hennes försvarare får inte avlyssnas. Om ett sådant meddelande råkar avlyssnas, skall avlyssningen avbrytas och upptagningen i denna del omedelbart förstöras (27 kap. 22 § rättegångsbalken).

Enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken skall en upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning granskas snarast möjligt. Granskning av upptagning eller uppteckning får inte utföras av någon annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. En sakkunnig eller någon annan som anlitas för utredningen angående

brottet eller annars hörs med anledning av utredningen får dock också granska upptagningen eller uppteckningen efter anvisning av de tidigare nämnda.

Brottsmisstankens styrka

Hemlig teleavlyssning får användas endast om någon är ”skäligen misstänkt” för ett visst brott (27 kap. 20 § rättegångsbalken). Begreppet skäligen misstanke används som en förutsättning för tillämpningen även av andra tvångsmedel enligt rättegångsbalken, t.ex. reseförbud, kvarstad, husrannsakan och kroppsvisitation. Skäligen misstanke mot någon förutsätts också enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken för att det skall uppstå en skyldighet för brottsutredande myndigheter att i samband med förhör av någon, underrätta honom eller henne om brottsmisstanken. Begreppet skäligen misstanke är inte närmare kommenterat i förarbetena till rättegångsbalken. Gärde (Nya rättegångsbalken, s. 310 f.) menar att denna grad av misstanke är starkare än vad som innefattas med att någon ”kan misstänkas” men inte uppgår till vad som avses med ”sannolika skäl”. Ekelöf (Rättegång V, 3 uppl., s. 86) anser att bevisstyrkan skall kunna jämföras med uttrycket ”antagligt”.

5.3.4 Hemlig teleövervakning

Bestämmelser om hemlig teleövervakning finns i 27 kap. 19–25 §§ rättegångsbalken. Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en teleadress som den misstänkte innehar eller som denne kan tänkas använda hämtas in i hemlighet (27 kap. 19 § rättegångsbalken). Hemlig teleövervakning bygger således på samma tekniska avgränsning, dvs. telemeddelanden, som hemlig teleavlyssning. Detta är av stor praktisk betydelse eftersom båda tvångsmedlen ofta förekommer i samma ärende (Skr. 2003/04:36 s. 8; se även straffbestämmelsen om brytande av post- eller telehemlighet i 4 kap. 8 § brottsbalken). Uppgifter om innehållet i telemeddelanden omfattas däremot inte av detta tvångsmedel.

Om hemlig teleövervakning avser ett telefonnummer kan tvångsmedlet innefatta bl.a. till vilka telefonnummer samtal befordras från det övervakade numret, från vilka telefonnummer samtal befordras till det övervakade numret, vid vilka tidpunkter samtalen sker och längden på samtalen. Ett beslut om hemlig teleövervakning kan även innebära att ett telemeddelande hindras att nå fram till eller gå ut från en viss teleadress. I fråga om mobiltelefonsamtal är det också möjligt att ta reda på från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. I likhet med vad som gäller för hemlig teleavlyssning får tillstånd också ges för att hämta in uppgifter som hänför sig till tiden innan beslutet om tvångsmedel fattades (prop. 2002/03:74 s. 39 f.). Tillstånd till hemlig teleövervakning får meddelas av rätten vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken (dataintrång), barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a §

brottsbalken som inte är att anse som ringa, narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller brott enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling (narkotikasmuggling). Tillstånd får vidare lämnas vid förundersökning angående försök, förberedelse eller stämpling till angivna brott.

I likhet med hemlig teleavlyssning får hemlig teleövervakning användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett visst brott och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen om brottet (27 kap. 20 § rättegångsbalken). Tillståndstiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad. Tiden kan dock förlängas (27 kap. 21 § rättegångsbalken).

5.3.5 Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning används för optisk personövervakning utan att upplysning om övervakningen lämnas. Förutsättningarna för att sådan övervakning skall få ske under förundersökning anges i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Vad som krävs är i huvudsak detsamma som gäller för hemlig teleavlyssning. Bland annat skall rätten besluta om tvångsmedlet och förundersökningen skall gälla misstanke om brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff (2 och 6 §§). Även i fråga om hemlig kameraövervakning infördes den 1 oktober 2004 en straffvärdeventil. Det finns således enligt 2 § formella förutsättningar för tillstånd till hemlig kameraövervakning även i fall då minimistraffet inte uppgår till fängelse i minst två år, om det enskilda brottets straffvärde kan antas överstiga två års fängelse (prop. 2002/03:74).

Tidigare gällde att hemlig kameraövervakning får avse endast sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. I lagstiftningsärendet om straffvärdeventilerna infördes även bestämmelser som i dag gör det möjligt att använda hemlig kameraövervakning för att övervaka en brottsplats eller dess nära omgivningar i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Lagen om hemlig kameraövervakning är tidsbegränsad. Den gäller nu till utgången av år 2007.

5.4 1952 års tvångsmedelslag

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning finns också i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Bestämmelserna i 1952 års lag gäller vid förundersökning om vissa allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken, vissa högmålsbrott enligt 18 kap. brottsbalken, vissa brott mot rikets säkerhet enligt 19 kap. samma balk och, sedan den 1 juli

2003, terroristbrott enligt 2 § lagen om (2003:148) om straff för terroristbrott (se närmare 1 § 1952 års tvångsmedelslag).

Tillstånd till tvångsmedel enligt 1952 års lag får lämnas även om det är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning. I brådskande fall får åklagaren besluta om användning av tvångsmedlen. Har åklagaren gjort detta, skall han eller hon genast anmäla det hos rätten, som skyndsamt skall pröva ärendet.

Lagen är tidsbegränsad. Efter den senast beslutade förlängningen gäller den till utgången av år 2007.

5.5 Lagen om särskild utlänningskontroll

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller bestämmelser som ger utrymme att utvisa utlänningar som med hänsyn till risken för terroristhandlingar bedöms som farliga. Lagen innehåller också bestämmelser som ger möjlighet att tillgripa tvångsmedel i spaningssyfte när ett utvisningsbeslut inte kan verkställas. Eftersom lagens bestämmelser är av intresse för de förslag som lämnas i denna proposition, finns det skäl att mer utförligt redovisa bakgrunden till lagstiftningen.

Tidigare bestämmelser

Särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, nedan kallad 1973 års terroristlag. Lagen syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in i eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asylrättsliga skäl ändå måste beredas en fristad i Sverige. Lagen innehöll bestämmelser om kontroll och övervakning av utlänningar som avvisats eller utvisats utan att beslutet kunnat verkställas. Den kontroll och övervakning som kunde komma i fråga innebar bl.a. att utlänningen kunde bli föremål för vissa spaningsåtgärder. Om det ansågs vara av betydelse för att utröna huruvida en organisation eller grupp planerade eller förberedde åtgärd som utgjorde hot mot allmän ordning eller säkerhet, fick utlänningen underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning fick också tas fingeravtryck och fotografi. Förordnande om dessa åtgärder meddelades av polismyndighet. Om synnerliga skäl förelåg, kunde också tillstånd till telefonavlyssning eller brevkontroll meddelas.

År 1975 gjordes omfattande ändringar i den dåvarande utlänningslagen. I samband med det fördes huvuddelen av terroristlagens bestämmelser in i utlänningslagen. Reglerna om tvångsåtgärder togs in i en särskild lag, lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (den s.k. särskilda spaningslagen).

Något år senare ändrades 1975 års särskilda spaningslag beträffande förutsättningarna för användandet av tvångsmedlen. Ingripande skulle få ske bara för att förebygga gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften.

Den 1 juli 1989 bröts terroristbestämmelserna ut ur den dåvarande utlänningslagen och fördes i huvudsak oförändrade samman med bestämmelserna i den särskilda spaningslagen till lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsbrott med internationell bakgrund, 1989 års terroristlag.

Nuvarande bestämmelser

Sedan den 1 juli 1991 återfinns terroristbestämmelserna i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vid den nya lagens tillkomst konstaterades att särskilda bestämmelser alltjämt behövs för att ge utrymme för att utvisa sådana utlännningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terrorismhandlingar (prop. 1990/91:118 s. 30).

Enligt 1 § skall en utlännning kunna utvisas 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. Bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529) om avvisning och utvisning skall dock tillämpas i första hand.

Bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll kan aktualiseras även vid brottslig gärning i främmande stat.

Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att det t.ex. finns risk för dödsstraff eller tortyr i det land till vilket personen skall utvisas, skall regeringen efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna om inhibition, dvs. att verkställigheten skall skjutas upp. Regeringen kan i så fall enligt 11 § meddela beslut om skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet, s.k. anmälningsplikt. Efter ett beslut om utvisning får regeringen enligt 11 § besluta att bestämmelserna om vissa tvångsmedel i 19–22 §§ får tillämpas i fråga om utlännningen, t.ex. husrannsakan, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

De angivna tvångsmedelsbestämmelserna tillämpas i fråga om en utlännning i den mån regeringen eller domstolen bestämt det enligt samma lag (18 §). Rätten kan, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning. Förutsättningen är dock att åtgärden är av betydelse för att utröna om utlännningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (20 §).

Lagen uppställer inte något krav på brottsmisstanke eller att förundersökning skall vara inledd för att tvångsmedel skall få användas. Förutsättningarna för att få använda tvångsmedel enligt 1991 års lag

avviker således från vad som gäller enligt rättegångsbalken och 1952 års tvångsmedelslag, eftersom reglerna i rättegångsbalken och 1952 års lag inte tillåter åtgärder i förebyggande syfte. Denna principiella skillnad mellan lagarna hänger samman med att åtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll syftar till att förebygga terroristbrott medan åtgärder enligt rättegångsbalken och 1952 års lag endast får användas för att utreda redan begångna brott.

För hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 1991 års lag krävs synnerliga skäl (20 §). Ett tillstånd enligt 20 § skall meddelas att gälla för viss tid som inte överstiger en månad (21 §). Om tiden är otillräcklig, får en ny ansökan göras.

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt 27 kap. rättegångsbalken på motsvarande sätt (21 § andra stycket).

Enligt 22 § skall en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare.

Ett regeringsbeslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Efter treårsfristens utgång skall frågan prövas av allmän domstol (12 §).

Riksdagen antog den 14 september 2005 en proposition om ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170). Enligt lagstiftningen, som skall träda i kraft den 31 mars 2006, skall beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll fortsättningsvis meddelas av Migrationsverket som första instans. När det gäller de delar av lagen om särskild utlänningskontroll som här är av störst intresse, dvs. utrymmet för att kunna använda tvångsmedel mot utlänningen enligt lagens 19–22 §, innebär den nya lagstiftningen inte några ändringar. En ändring av betydelse görs emellertid i 18 §. Ändringen innebär att även Migrationsverket, förutom allmän domstol och regeringen, skall kunna fatta beslut om att bestämmelserna om tvångsmedel i 19–22 §§ skall kunna tillämpas på utlänningen. I dag är det som tidigare nämnts allmän domstol eller regeringen som bestämmer om detta.

5.6 Parlamentarisk kontroll av viss tvångsmedelsanvändning

5.6.1 Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel vid förundersökning i brottmål

En parlamentarisk kontroll av tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål utövas av riksdagen på grundval av en årlig skrivelse från regeringen (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 1981/82:298 och prop. 1995/96:85 s. 37). Regeringen får sina uppgifter

om tillämpningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, som årligen lämnar en gemensam redovisning för användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning under föregående år.

Regeringen lämnade den 1 december 2005 en skrivelse till riksdagen för tvångsmedelsanvändningen vid förundersökning i brottmål under år 2004 (skr. 2005/06:53). Skrivelsen är riksdagsbehandlad (bet. 2005/06 JuU12, rskr 2005/06:161). Riksdagen har gjort två tillkännagivanden, dels om redovisningens innehåll, dels om stärkt parlamentarisk kontroll. Beträffande redovisningens innehåll uppges att en tydlig och snar förändring av redovisningens innehåll är nödvändig för att riksdagen skall kunna utföra sin granskningsuppgift. Riksdagen efterfrågar bl.a. en fylligare redovisning av åtgärdernas resultat. Beträffande stärkt parlamentarisk kontroll har riksdagen tillkännagivit att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en ökad parlamentarisk kontroll.

Åtgärder har vidtagits i Justitiedepartementet för att, i samråd med berörda myndigheter, förbättra redovisningen i skrivelsen på olika sätt. Dessutom beslutade chefen för Justitiedepartementet i juni 2005 att ge en sakkunnig person i uppdrag att se över frågan om hur den parlamentariska kontrollen när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel lämpligen kan förstärkas. Uppdraget redovisades den 15 november 2005 (se vidare avsnitt 10.8).

5.6.2 Parlamentarisk kontroll av tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Riksdagen utövar kontroll även av tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Också denna kontroll utövas på grundval av årliga skrivelser från regeringen.

Regeringens senaste redogörelse till riksdagen om tillämpningen av bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572) lämnades till riksdagen den 8 december 2005 (skr. 2005/06:61). Av skrivelsen framgår att regeringen under tidsperioden den 1 juli 2004 till den 30 juni 2005 fattade två beslut enligt lagen. Det ena beslutet gällde en ansökan av Säkerhetspolisen om utvisning enligt lagen som regeringen biföll. Det andra beslutet gällde en ansökan om upphävande av ett tidigare meddelat utvisningsbeslut, vilken regeringen avsåg. Under den tid lagen varit i kraft har den tillämpats vid sammanlagt 32 tillfällen.

6.1 Regeringsformen

En grundläggande bestämmelse om skydd för den enskildes personliga integritet finns i 1 kap. 2 § tredje stycket andra meningen regeringsformen. Där föreskrivs att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen har inte karaktären av en rättsligt bindande föreskrift utan anger ett mål för den samhälleliga verksamheten.

I regeringsformen föreskrivs vidare att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. ”husrannsakan och liknande intrång” och mot ”undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande” (2 kap. 6 §).

Det skydd som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen kan begränsas endast genom lag och i övrigt enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 12 §. I det sistnämnda lagrummet anges att begränsningen får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

De straffprocessuella tvångsmedlen är exempel på lagreglerade undantag från det skydd mot intrång som medborgarna ges i regeringsformen.

6.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som lag här i landet (se SFS 1994:1219). Enligt artikel 8:1 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privatlivet enligt Europakonventionen är av mycket allmän art och omfattar skydd mot en mängd åtgärder. Med korrespondens avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer. Överföring av meddelanden med hjälp av telefon, telefax, radio och datorer, såsom elektronisk post, omfattas av konventionens skydd för korrespondens (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2002, s. 270).

Av artikel 8:2 följer att inskränkningar får ske i dessa rättigheter under vissa förutsättningar. En inskränkning i rättigheten måste ske med stöd av lag. Den måste vidare vara ägnad att tillgodose något av de i artikel 8:2 uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott. Inskränkningen måste även anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Detta kan i huvudsak sägas

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

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

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

6.3 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

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

7 Närmare om terrorism, spionage och systemhotande brottslighet

Behovet av att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte torde framför allt göra sig gällande i arbetet med att förhindra terrorism, spioneri och annan allvarlig och ofta systemhotande brottslighet. I det följande lämnas en redogörelse för dessa slag av brottslighet under

senare år och det arbete som redan bedrivs för att förhindra brottsligheten.

7.1 Terrorism

Terroristbrott

Terroristbrottslighet har under senare år utvecklats till ett utomordentligt allvarligt internationellt problem. Detta har i första hand samband med den ökande frekvensen av terroristbrott och brottens geografiska spridning. En lång rad av terroristbrott har inträffat från 1970-talet och framåt. Bland de terroristbrott som inträffade fram till år 2000 kan särskilt nämnas attentatet mot den israeliska OS-gruppen i München 1972, sprängningen av ett passagerarflygplan över Lockerbie år 1988, bombattentatet mot World Trade Center i New York år 1992 och bombattentat mot fartyget U.S.S. Cole som låg i Aden år 2000. Den 11 september 2001 utfördes de hittills mest omfattande terroristbrotten i modern tid då flygplan flögs in i bl.a. World Trade Center i New York och försvarshögkvarteret Pentagon i Washington DC. Terroristbrotten orsakade över 3 000 människors död och ett stort antal personskador. Den 12 oktober 2002 dödades drygt 190 personer vid ett omfattande terroristbrott på Bali. Sex av offren var svenskar. I en teaterbyggnad i Moskva samma höst togs ca 800 personer som gisslan och 130 personer dödades, de flesta i samband med räddningsoperationen. Den 15 november 2003 utfördes två självmordsattentat mot synagogor i Istanbul. Denna händelse följdes av två attentat mot brittiska intressen i samma stad fem dagar senare. Åtta dagar senare, den 28 november 2003, sprängdes en bilbomb som dödade 15 personer i Mombasa. Europa drabbades av det största terroristbrottet sedan andra världskriget i och med attentaten i Madrid den 11 mars 2004, som tog 192 personers liv och skadade 2 000. Fler än 1 000 elever och lärare togs den 1 september 2004 som gisslan i en skola i Beslan, Nordossetien. Drygt 300 personer ur gisslan dödades ett par dagar senare. En rad attentat i London den 7 juli 2005 tog 52 personers liv.

Ytterligare ett stort antal terroristbrott har utförts under åren 2003-2005, bl.a. i Egypten, Indonesien, Irak, Jemen, Jordanien, Marocko, Saudiarabien, Tunisien, Israel och Palestina.

Inte heller Sverige har förskonats från terroristbrott. Som exempel på allvarliga våldsbrott med politiska förtecken som förövats i Sverige sedan början av 1970-talet kan nämnas mordet på en jugoslavisk ambassadör i Stockholm år 1971, flygplanskapningen på Bulltofta flygplats år 1972, ockupationen av den västtyska ambassaden i Stockholm år 1975, planerna på att kidnappa ett tidigare statsråd i Stockholm 1977, två mord på avhoppare från en i Sverige verksam terroristorganisation år 1984 och 1985. År 1986 utlöstes en sprängladdning vid North-West Orient Airlines kontor i Stockholm med materiella skador som följde.

Risken för att terroristbrott skall riktas direkt mot Sverige och svenska intressen bedömer Säkerhetspolisen för närvarande som begränsad. Däremot finns en generellt sett förhöjd risk för terroristbrott riktade mot vissa länders intressen i Sverige. Det finns dessutom en risk att Sverige används som bas för logistisk och annan verksamhet som stödjer terrorism. I flera fall av terroristverksamhet utomlands har det funnits kopplingar till Sverige. Svea hovrätt dömde i oktober 2005 två personer för bl.a. förberedelse till terroristbrott enligt 2 och 4 §§ lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Hovrätten ansåg att det var styrkt att personerna i syfte att främja terroristbrott bl.a. fört över pengar utomlands som betalning för terroristbrott eller för att täcka kostnader för sådant brott (mål B 3687-05). Domen har vunnit laga kraft.

Som exempel på när svenska intressen drabbats av internationell terrorism utomlands kan nämnas att sex personer, varav fyra anställda hos ABB, dödades i maj 2004 i samband med att militanta islamister öppnade eld mot byggnader och människor i ett kontorsområde dominerat av utländska företag i Yanbu, Saudiarabien. Vid ett attentat fyra veckor senare dödades en svensk medborgare i staden al Khobar i Saudiarabien (se även skr. 2004/05:44).

Terroristbrottsligheten

De metoder som används vid planläggning och utförande av terroristbrott och för att undgå upptäckt innan sådan brottslighet fullbordas förändras fortlöpande och blir allt mer sofistikerade. Ett skäl till denna utveckling är att den moderna tekniken erbjuder större möjligheter till framgång för dem som vill använda våld i politiska eller religiösa syften. Den ökade rörligheten över gränserna och de förbättrade kommunikationerna medför också att det blir allt svårare att avslöja planläggningen av terrorismhandlingar med internationella inslag. Förutom den avancerade utrustning och andra hjälpmedel som kommer till användning står dessutom stora ekonomiska och personella resurser till förfogande för dem som står bakom aktionerna. En faktor som kan innebära särskilda svårigheter för brottsbekämpande myndigheter är att det inte sällan förekommer att personer som är beredda att utföra terroristbrott kan uppleva sig själva föra en kamp för ideella mål, inte sällan med en religiös övertygelse eller fanatism. De handlingar som utförs för att uppnå målen uppfattas inte som omoraliska. Den starka övertygelsen om att deras handlingar är befogade gör gärningsmännen mer målmedvetna och mer hänsynslösa i sin brottsliga gärning.

Denna brottslighet skiljer sig också från annan slags brottslighet i det att det finns ett särskilt egenvärde i att det fullbordade brottet väcker stor uppmärksamhet. Upptäcktsrisken och risken för att drabbas av lagföring och straff torde inte ha någon avgörande brottsavhållande effekt. Erfarenheten visar att gärningsmännen kan vara närmast likgiltiga för om de upptäcks efter brottet. Vid s.k. självmordsattentat ingår det som en del av brottsplanen att attentatsmannen skall offra sitt liv för att de mål som satts upp skall förverkligas.

Det är också svårt att identifiera medlemmar av terroristorganisationer som inte kommer från Sverige. Medlemmarna tar sig inte sällan till Sverige under täckmantel. Det förekommer att de uppträder under olika identiteter i olika länder vid olika tillfällen och anländer till Sverige utan identitetshandlingar eller med förfalskade sådana. En del medlemmar kan sändas utomlands för att exempelvis upprätthålla kontakter med andra grenar av organisationen eller genomgå särskild utbildning. Terroristbrott kan sedan planeras i samverkan mellan medlemmar stationerade i olika länder. Även medlemmar som inte är direkt inblandade i terroristaktioner kan understödja verksamheten ekonomiskt eller genom att ta emot och gömma personer som är engagerade i utförandet av aktionerna. Förberedelserna för och planläggningen av terroristbrott sker ofta med stor omsorg och under lång tid. Själva iscensättandet av dådet sker snabbt och välorganiserat i syfte att uppnå maximal överraskningseffekt.

Internationell samverkan mot terrorism

De senaste åren har det nationella och internationella arbetet för att förhindra och bekämpa terrorism intensifierats. Detta arbete är i dag en angelägenhet för alla stater även om de planerade terroristbrotten sker utanför den egna statens territorium. Det internationella samarbetet har allt mer kommit att inriktas på att förebygga och förhindra terroristbrott oavsett var de befaras äga rum.

Inom FN pågår arbete med två konventioner mot terrorism, ett förslag till övergripande konvention mot internationell terrorism och ett förslag till konvention mot nukleär terrorism. Vidare görs en översyn av konventionen för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet och tilläggsprotokollet om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar på kontinentalsockeln. Också konventionen om fysiskt skydd av kärnämnen ses över. Dessutom fortsätter FN:s anti-terrorismkommitté arbetet med att genomföra resolution 1373, bl.a. genom att utvärdera och försöka påskynda ett nationellt genomförande.

Också inom EU pågår mycket arbete. I artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen anges att unionens mål skall vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bl.a. utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Målet skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri. Europeiska rådet antog den 12 december 2003 en säkerhetsstrategi, i vilken konstateras att terrorism är ett av de största hoten mot EU:s intressen. Vidare antog Europeiska rådet i anledning av bombdåden i Madrid den 25 mars 2004 en deklaration som bl.a. behandlar vissa åtgärder för att förbättra utbytet av underrättelseinformation och analyser i syfte att öka kunskapen bland unionens beslutsfattare om det hot som terrorismen utgör och förse beslutsfattarna med bättre beslutsunderlag. Deklarationen låg till grund för en reviderad handlingsplan mot terrorism. Den reviderade handlingsplanen handlar bl.a. om förbättrat samarbete mellan

brottsbekämpande myndigheter och om uppbyggandet av kapacitet för att genomföra de internationella förpliktelserna i kampen mot terrorismen.

Vad gäller Europarådet kan nämnas att det vid ministermötet i maj 2004 beslutades att intensivt övergå till en översyn av organisationens arbete mot terrorism som redan påbörjats, och att utarbeta ett eller flera instrument för att täppa till de luckor som finns i internationell rätt. Under år 2004 antog styrkommittén för mänskliga rättigheter (CDDH) riktlinjer om skydd för offer för terrorism. Dessa riktlinjer är avsedda att utgöra ett komplement till de tidigare antagna riktlinjerna om mänskliga rättigheter och kampen mot terrorism. Kommittén för terrorismfrågor, expertgruppen CODEXTER, som samordnar Europarådets aktiviteter och åtgärder för att förebygga och bekämpa terrorism utarbetade en ny konvention om förebyggande av terrorism, vilken antogs den 16 maj 2005 och undertecknades av bland annat Sverige. Samtidigt undertecknades en uppdaterad version av Europarådets konvention om förebyggande av finansiering av terrorism och grov brottslighet. I slutet av 2005 inleddes arbetet med att identifiera ytterligare luckor i internationell lagstiftning särskilt avseende cyber-terrorism och bio-terrorism.

7.2 Spionage

Spioneribrottslighet består bl.a. i att andra stater verkar för att på olika olagliga sätt skaffa sig information om militära dispositioner och förberedelser i Sverige, det svenska totalförsvarets civila delar, det civila krishanteringssystemet, svensk industri och flyktingar som uppehåller sig här. Verksamheten, som rör rikets säkerhet, kan falla in under flera olika straffbestämmelser, t.ex. spioneri eller obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 5–10 §§ brottsbalken).

Metoderna för att hämta in underrättelsematerial varierar. Även om de legala metoderna står för merparten av den totala inhämtningen, används också illegala metoder. Främmande länders underrättelseverksamhet i Sverige bedöms inte ha minskat under de senaste åren. Inhämtandet av civil spioneriteknologi har ökat i betydelse. I Sverige ägnas bl.a. telekom och bioteknik särskilt intresse. Delar av den främmande underrättelseverksamheten i Sverige bedrivs med utgångspunkt från officiella organ, t.ex. ambassader, för olika stater. Även täckföretag används. De tekniska metoderna förfinas. I takt med att allt mer information överförs via mobila kommunikationsmedel och en allt större integrering av data- och teletrafik, ökar också sårbarheten i samhället och möjligheterna till dataintrång, avlyssning och signalspaning.

En del av underrättelsepersonalens arbete består i att värva agenter bland personer som har insyn i områden av intresse för den utländska underrättelsetjänsten. De som värvas kan ges utbildning i bl.a. att undgå upptäckt. Därefter placeras de i särskilda agentnät. Utredningar avseende denna brottskategori blir ofta krävande genom att brottsligheten är präglad av mycket långvariga och lågfrekventa kontakter mellan

uppdragsgivare och uppdragstagare. Eftersom de inblandade personerna är professionella och vana att uppträda försiktigt ställs särskilda krav på de brottsbekämpande myndigheterna. För att minimera riskerna för upptäckt används olika metoder för att avslöja värdlandets övervakning. Ett möte mellan en underrättelseofficer och en agent kan föregås av flera timmar s.k. antiövervakning i syfte att skaka av sig eventuell spaning. Ett annat sätt att minska riskerna är att den värvade agenten skaffar underagenter som skaffar efterfrågad information åt denne. Liksom vad gäller för terroristbrott krävs för att brottsbekämpande myndigheterna skall nå framgångar att myndigheterna kan upptäcka och följa den brottsliga verksamheten och hämta in information om densamma under lång tid och samtidigt ha möjlighet att sätta in motåtgärder snabbt.

Viktiga led i Säkerhetspolisens arbete på detta område är att avslöja underrättelseofficerare och få dem utvisade ur landet och att se till att försök till värvning av agenter misslyckas. På så sätt störs det utländska underrättelsearbetet och spioneribekämpningsarbetet ges en förebyggande verkan.

7.3 Författningshotande verksamhet

Av intresse i detta sammanhang är också annan olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller otillbörligt tvång ändra Sveriges statskicks, förmå politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Brottslighet av detta slag – som främst faller under straffbestämmelserna i 13 och 18 kap. brottsbalken – bekämpas framförallt inom Säkerhetspolisens författningsskyddsverksamhet. Under senare år har detta arbete främst gällt kriminella aktiviteter inom det högerextrema s.k. vit maktmiljöområdet och den vänsterorienterade autonoma miljön. När det gäller vit maktmiljö har brottsmisstankarna avsett bl.a. olovlig kårverksamhet, hets mot folkgrupp och våldsbrott. Ärendena inom den autonoma miljön har avsett bl.a. misstankar om upplopp, skadegörelse och våldsbrott.

Även författningsskyddet kan ställas inför särskilda svårigheter som kräver ett omfattande och långsiktigt underrättelsearbete. Underrättelsearbetet har ofta karaktär av kartläggning av personer och miljöer som kan ha anknytning till säkerhetshotande verksamhet. Material kan komma från den lokala polisorganisationen eller andra myndigheter eller genom tips från allmänheten. Målet med underrättelsearbetet är ofta att brottsligheten skall kunna förebyggas eller förhindras.

7.4 Annan systemhotande brottslighet

Rikskriminalpolisens rapport om systemhotande brottslighet i Sverige 2004

Rikskriminalpolisen presenterade i slutet av år 2004 en rapport om systemhotande brottslighet. I rapporten delas den systemhotande

organiserade brottsligheten in i tre huvudgrupper; kriminella mc-gäng och deras supporterklubbar, s.k. fängelsegäng och gängbildningar i förorter samt etniskt sammansatta ligor och nätverk. Till den systemhotande brottslighet som rapporten beskriver hör bl.a. påtryckningar i form av våld och hot mot myndighetspersoner inom rättsväsendet eller mot vittnen och målsägande. I rapporten görs en genomgång av bl.a. för vilka slags brott som lagföring skett under perioden 1999–2004 av slumpmässigt utvalda personer som ingår i de olika kategorierna. Bland de brott som har förövats av de utvalda personerna inom samtliga ovannämnda kategorier kan nämnas mord, dråp, människorov eller stämpling till dessa brott, misshandel, olaga tvång, olaga hot, olaga frihetsberövande och utpressning, hot eller våld mot tjänsteman och vapenbrott samt, med något undantag, övergrepp i rättssak och mened.

Mc-gäng m.m. Antalet mc-gäng som bedriver brottslig verksamhet har, enligt rapporten, under de senaste tio åren tiodubblats. Medlemmarna ingår i stor utsträckning även i andra grupperingar inom den organiserade brottsligheten. Mc-gängen etablerar sig främst på mindre orter, där lokala brottslingar rekryteras genom medlemskap eller genom att arbeta som springpojkar åt supportergruppen. En stor del av den systemhotande kriminaliteten inom denna kategori begås numera av personer som tillhör mc-gängens supportergrupper och inte av personer som tillhör moderorganisationerna. Supportergruppen rekryterar personer som dömts för allvarlig brottslighet. Mc-gängen ägnar sig åt kartläggning och hot av poliser i chefsställning och av poliser i lägre befattningar. Inom mc-kategorin har det inte skett någon större förändring i den totala omfattningen av de systemhotande brotten mellan åren 1998 och 2004. Brottsligheten har ändrat karaktär under samma period. Förklaringen till detta tros vara den s.k. vapenvilan som ingicks mellan mc-grupperna år 1997. På grund av vapenvilan har grupperna i stället kunnat ägna sig åt mer vinstgivande kriminalitet riktad mot tredje man.

I rapporten görs bedömningen att mc-gängen kommer att fortsätta att expandera i Sverige genom att införliva fler stödklubbar och supportergrupp i verksamheten och att mindre orter löper störst risk för att bli värdar för framtida mc-gäng och supportergrupp. Mc-gängens medlemmar är i olika konstellationer sysselsatta med bl.a. illegal narkotika- och vapenhantering, smuggling, utpressning och ekonomisk brottslighet.

Fängelsegäng och förortsgäng. I rapporten sägs att personerna som hör till kategorin fängelsegängen och förortsgängen rör sig i samma miljö och ofta har samma bakgrund. Fängelsegängen, som består till stor del av personer som verkställt straff för allvarlig brottslighet och avtjänar eller har avtjänat straff på någon av landets riksanstalter, har i vissa fall byggt upp efter mönster från de kriminella mc-gängen. Fängelsegängens medlemmar begår fler och mer avancerade brott än förortsgängens medlemmar och har också längre erfarenhet och större kontaktnät inom det yrkeskriminella området än vad medlemmarna i förortsgängen har. Inom denna kategori förövas bl.a. narkotikabrott, rån och utpressning.

De etniskt sammansatta ligorna och nätverken. Enligt rapporten är de etniskt sammansatta ligorna och nätverken specialiserade på fler än ett brottsområde. Organisationerna skiljer sig sinsemellan åt vad gäller uppbyggnad och arbetsmetoder. Här sker rekrytering inte enbart av

landsmän, utan snarare med utgångspunkt från vilken funktion inom organisationen som behöver tillsättas eller förstärkas. Bland de brott som förövas kan nämnas illegal narkotikahandling, smuggling, ekonomisk brottslighet, rån och andra våldsbrott samt utpressning.

Rapporten innehåller också jämförelser mellan de olika kategorierna såvitt avser länsöverskridande grupper i Sverige. I rapporten konstateras att flest lagförda brott av systemhotande karaktär, sammanlagt 250 per år, begås av medlemmar i fyra länsöverskridande fängelsegång och supportergrupper till mc-gäng.

Andra uttalanden och utredningar m.m.

Domstolsverket har genomfört en omfattande enkätundersökning för att analysera hotbilden vid landets domstolar. Undersökningen visade att 81 av landets domstolar hade utsatts för hot under perioden 1995–1999. Antalet framförda hot fördubblades under samma tidsperiod. Domstolarna uppgav att förövarna bara i några fall kunde hänföras till en nazistisk gruppering, ett kriminellt mc-gäng eller annan organiserad brottslighet. Till övervägande del var övriga förövare s.k. rättshaverister, utan direkt anknytning till pågående mål, eller parter som ansett sig förfördelade av domstolen. Syftet med hoten var i över hälften av fallen att skrämja till viss åtgärd eller passivitet, eller att hämnas. Under perioden hade 22 domstolar varit utsatta för bombhot. Endast domstolar som hade handlagt mål där nynazister varit inblandade såg nynazismen som ett reellt hot mot domstolarna. Några domstolar visade också viss oro inför den våldsanvändning som tycktes ske inom vissa vegangrupper och grupperingar inom den politiska ytterlighetsvänstern. Liksom i fråga om nynazistiska grupperingar var det endast domstolar som hade handlagt mål där mc-gäng varit involverade som såg dessa gäng som ett reellt hot.

Enligt Säkerhetspolisen och Riksåklagaren har hot från kriminella grupper mot representanter för rättsväsendet aktualiserats allt oftare under de senaste åren. Tidigare tycks dessa grupper främst ha intresserat sig för vittnen och målsägande. Numera finns emellertid även ett intresse av att skrämja och hota poliser, åklagare och andra personer som är involverade i rättsprocessen. Dessa hot har i många fall kommit från kriminella mc-gäng och personer i mc-miljön. Vissa av dessa kriminella personer har även anknytning till den extrema högern. Brotten har oftast riktats mot polismän men även åklagare har varit utsatta.

I Riksåklagarens årsredovisning för år 2003 nämns att tolv procent av de anställda inom åklagarväsendet har varit utsatta för våld eller hot. Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen har i tidigare sammanhang framhållit att hotbilden gentemot polispersonal är så allvarlig att polispersonal har tvekat inför att vidta vissa åtgärder i ärenden där det är känt att det finns risk för repressalier (prop. 2003/04:93 s. 44).

Brottsförebyggande rådet har i december 2005 upprättat rapporten Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner – Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration (RAPPORT 2005:18). Med otillåten påverkan i rapporten avses allvarliga trakasserier och hot samt

våldssituationer mot person eller egendom, som riskerar att påverka den enskilde tjänstemannens myndighetsutövning och som därför i förlängningen kan utgöra ett hot mot demokratin.

Rapporten bygger på en studie avseende perioden den 1 januari 2004 till sommaren 2005. Enligt rapporten har tolv procent av samtliga tjänstemän som medverkat i enkätundersökningen utsatts för allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer någon gång under denna period. De utsatta är kustbevakningstjänstemän, tulltjänstemän, tjänstemän inom Skatteverket, poliser, åklagare, domare, nämndemän och tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten (indrivningsverksamhet).

I rapporten anges vidare att de flesta som utövar otillåten påverkan är enskilda individer, som av de utsatta har uppfattats vara ”rättshaverister”, ”personer med psykisk störning”, ”personer i desperata situationer”, ”missbrukare” och ”kriminella personer”. Grupperingar, som ”organiserad brottslighet”, svarar för en fjärdedel av den otillåtna påverkan.

Enligt rapporten hotas tjänstemän till livet eller med att deras familjer skall utplånas. Bombhot förekommer. Myndigheter får tips och underrättelseinformation om att tjänstemän skall undanröjas. Det förekommer också att tjänstemän får uppgift om att de står med på en dödslista. Våld drabbar nästan enbart poliser och tulltjänstemän, men det förekommer även enstaka fall i de andra yrkesgrupperna. Det förekommer att tjänstemän utsätts bl.a. för grovt våld genom upprepade sparkar, flera har blivit beskjutna, andra har blivit knivskurna, några har blivit jagade med tillhyggen, tjänstemän i bil har blivit nerprejade i diket och tjänstebilar har förstörts. Tjänstemän har utsatts för försök till mordbrand i hemmet, bostäder har blivit beskjutna och privatbilar har blivit utsatta för skadegörelse.

Särskilt om hot mot förtroendevalda

Svenska Kommunförbundet har gjort kartläggningar av hot och våld mot förtroendevalda. Av kartläggningarna framgår att bland förtroendevalda i ledande positioner har utsattheten för hot eller våld ökat markant mellan åren 2000/2001 och år 2004. Regeringen beslutade i juli 2004 att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Kommittén mot hot och våld mot förtroendevalda, som fick i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda samt lämna förslag till åtgärder som motverkar och förebygger sådan brottslighet. Kommittén, som skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2006, presenterade i en delrapport den 6 april 2005 en redovisning av en enkätundersökning bland fullmäktigeledamöter i kommuner och landsting samt riksdagsledamöter. Enkätsvaren visade att hot, våld och trakasserier mot politiker är omfattande och att många förtroendevalda överväger att lämna sina uppdrag på grund av hotbilden. Enligt rapporten har 62 procent av riksdagsledamöterna utsatts för trakasserier sedan valet 1998, 53 procent har utsatts för hot och 5 procent för regelrätt våld. Bland fullmäktigeledamöterna i kommuner och landsting var siffrorna lägre.

I syfte att samla ytterligare information om den öppna polisens erfarenheter av att bekämpa systemhotande brottslighet har den sakkunniga person som på Justitiedepartementets uppdrag sett över de i propositionen aktuella frågorna fört särskilda samtal med representanter för Rikskriminalpolisen och länskriminalpolisen. Bland annat följande har framförts av polisen.

- Medlemmar i mc-gängen och deras supportergrupper hotar och skrämmer vittnen, målsägande samt polismän och andra företrädare för rättsvårdande myndigheter. Hoten ställer till stora problem både vid polisutredningar och i rättegångar, bl.a. genom att målsägande och vittnen inte vågar medverka vid utredningar som rör mc-miljön.

- Kriminalunderrättelseuppgifter talar för att det finns allvarligt menade planer på att beröva vissa tjänstemän inom rättsvårdande myndigheter livet. Det finns också uppgifter om att polismän avstår från bl.a. att utföra kontroller av fordon som förs av medlemmar i mc-gäng.

- Det är mycket resurskrävande att bedriva yttre spaning på medlemmar i mc-gäng. Möjligheterna till insyn och infiltration är små på grund av organisationernas slutenhet.

- Det finns en god kännedom inom polisen om vilka personer som från systemhotande utgångspunkter utgör störst risk. De krav som uppställs i dagens regelverk på att förundersökning för ett konkret brott skall ha inletts för att tvångsmedel skall få tillgripas utgör emellertid ett hinder mot en effektiv brottsbekämpning.

- Problemen med mc-gängen tycks vara störst i Skåne. Där försöker medlemmar i gängen även etablera sig i andra, fullt lagliga, affärsverksamheter.

8 Har polisen behov av att använda tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?

8.1 Har säkerhetspolisen behov av att använda vissa tvångsmedel i sin verksamhet för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?

8.1.1 Frågans tidigare behandling

Frågan om tvångsmedelsanvändning inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde har berörts av flera utredningar under senare år. En av de frågor som övervägts är om nuvarande tvångsmedelsbestämmelser i praktiken korresponderar med det behov Säkerhetspolisen har av att använda tvångsmedel för att kunna fullgöra det uppdrag Säkerhetspolisen givits av statsmakterna. SÄPO-kommittén diskuterade i sitt slutbe-

tänkande Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51) om det vid utredning av mycket allvarliga brott borde vara tillåtet med hemlig rumsavlyssning när det fanns misstanke om brottslig verksamhet men inte om något visst brott. Buggningsutredningen konstaterade i betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46) att rättegångsbalkens reglering av förutsättningarna för hemlig teleavlyssning är mindre väl anpassad efter Säkerhetspolisens huvuduppgift, att förebygga brott mot rikets säkerhet, genom att det måste föreligga misstanke mot en bestämd person för att tvångsmedlet skall få användas. Utredningen lämnade dock inga förslag till lagändringar.

Samma slutsats redovisades även av Säkerhetstjänstkommissionen – som hade regeringens uppdrag att kartlägga och granska den författningsskyddade verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna bedrivit när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden – i betänkandet Rikets säkerhet och den personliga integriteten (SOU 2002:87).

11-septemberutredningen föreslog i betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32) vissa organisationsförändringar, bl.a. att Säkerhetspolisen skulle bli en egen icke-polisiär myndighet. Om dessa förändringar kom till stånd, borde, enligt utredningen, också göras en översyn med sikte på att teleavlyssning och vissa andra metoder för inhämtande av underrättelser också skulle kunna ske i preventivt syfte.

8.1.2 Behovet i dag

Regeringens bedömning: Det finns ett påtagligt behov av att Säkerhetspolisen kan använda vissa tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har yttrat sig särskilt i denna del har *JO*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Handens tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen*, *Kustbevakningen*, *Sveriges Domareförbund* och *LO* uppgett sig dela promemorians bedömning.

Säkerhetspolisens behov har ifrågasatts av *Brottsförebyggande rådet*, *Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter* och *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen*.

Sveriges advokatsamfund har ansett att det i promemorian inte har redovisats skäl för att påstå att det skulle föreligga ett stort behov av den föreslagna tvångsmedelsanvändningen.

Betydelsen av en effektiv underrättelseverksamhet

Den allvarliga brottslighet som Säkerhetspolisen har till uppgift att bekämpa – däribland terrorism, spionage och författningshotande verksamhet – äventyrar stora samhällsvärden och utgör ett hot mot enskilda människors liv och hälsa. Särskilt den under senare åren ökande terrorismen har förstärkt denna hotbild. Brottsligheten är ofta svår-bemästrad; som närmare har beskrivits i avsnitt 7 ställs Säkerhetspolisen ibland mot motståndare som agerar i det fördolda, med stor förslagenhet och med betydande hänsynslöshet.

Det är enligt regeringens mening synnerligen viktigt att samhället kan värja sig mot detta slag av brottslighet och att åtgärder kan vidtas innan brotten har inträffat. Behovet av ett effektivt underrättelsearbete är därför särskilt tydligt i fråga om brottslighet av detta slag. Detta arbete måste också ibland kunna inledas långt innan man kan tala om misstankar om ett visst brott. Redan uppgifter om att exempelvis ett större attentat kan vara för handen ger naturligtvis anledning att intensifiera polisens spaningsinsatser, trots att polisen på detta tidiga stadium inte kan veta något närmare om vilket brott som kommer att begås eller vilken eller vilka personer som kommer att genomföra det.

Säkerhetspolisens exempel

Frågan är då om Säkerhetspolisens nuvarande befogenheter är tillräckliga för att ett tillräckligt effektivt underrättelsearbete kan bedrivas. Säkerhetspolisen har menat att så inte är fallet och har förespråkade att det öppnas en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel redan under spaningsskedet, innan någon förundersökning har inletts. Säkerhetspolisen har till utredaren lämnat vissa konkreta exempel på när dagens regler inte erbjuder tillräckliga möjligheter att förebygga eller förhindra brottslighet enligt följande.

De som begår terroristbrott är många gånger mycket försiktiga eftersom de vet att de kan vara föremål för Säkerhetspolisens åtgärder. Det kan därför förekomma att Säkerhetspolisen har kännedom om att en person har en viss ställning inom en terroristorganisation utan att det dock finns någon konkret brottsmisstanke mot just den personen. Det är då inte möjligt att använda hemliga tvångsmedel.

Det kan också vara så att det kommer in uppgifter som inte är tillräckligt påtagliga för att förundersökning skall kunna inledas, men där uppgifterna ändå pekar på att ett synnerligen allvarligt våldsbrott kan komma att begås av vissa personer som går att identifiera. Som exempel kan nämnas en situation där Säkerhetspolisen med säkerhet vet att två personer har för avsikt att per telefon bestämma en brottsplan avseende ett grovt brott, men där brottsplanen, vid tiden före telefonsamtalet är så vag, att det inte ens med utgångspunkt från straffbestämmelserna om stämpling, förberedelse eller försök till brott är möjligt att inleda någon förundersökning för ett specifikt brott. I en sådan situation erbjuder

dagens bestämmelser inte några möjligheter att avlyssna det samtal som skulle klarlägga vilket brott som planeras och som sedan skulle kunna förhindras.

Säkerhetspolisen har påpekat att den i sin författningsskyddande verksamhet måste känna till och övervaka de extremistmiljöer som kan utvecklas till hot mot Sveriges inre säkerhet innan något brott har begåtts eller innan någon bestämd person kan misstänkas för brott. De organisationer och nätverk som verkar i dessa miljöer är emellertid till sin natur sådana att det är mycket svårt att få någorlunda snabb och relevant information om dem. Säkerhetspolisen har inte sällan på ett övergripande plan kännedom om organisationens agenda, ambitioner och yttersta mål. Men många gånger saknas det sådan information som gör det möjligt att utkristallisera konkreta brottsmisstankar. Det finns då inte förutsättningar att inleda förundersökning för något specifikt brott mot någon eller några av organisationernas medlemmar och hemliga tvångsmedel kan därför inte användas. Enligt Säkerhetspolisen går det inte att skapa sig en rättvisande bild av organisationernas eller nätverkens verksamhet enbart på öppna källor. Inte heller fysisk spaning är tillräcklig i dessa fall. Det är dessutom svårt att rekrytera eller placera ut informatörer i extremistiska brottsmiljöer, på grund av organisationernas eller nätverkens slutenhet och den vaksamhet som präglar deras verksamhet.

Likartade problem finns enligt Säkerhetspolisen inom kontraspionaget. Inom denna verksamhet har Säkerhetspolisen kännedom om att utländska underrättelseofficerare värvar och förbereder agenter för framtida bruk. Det är emellertid svårt för Säkerhetspolisen att få närmare kunskaper om vad den värvade agenten har för informationskapacitet och om eller när det är fråga om brottslig verksamhet. Det enda Säkerhetspolisen kan säga säkert är att det typiskt sett föreligger en spionerisituation. Inte sällan är exempelvis ett faxnummer eller en e-mailadress den enda information Säkerhetspolisen har som kan länka Säkerhetspolisen till agenten. Tvångsmedel kan då inte tillgripas. Detta innebär att agentens verksamhet kan fortgå under lång tid vilket kan orsaka stor skada.

Ett annat exempel från kontraspionaget som Säkerhetspolisen har pekat på är att det från en samverkande utländsk säkerhetstjänst inkommer uppgifter om att den från en egen säker källa har fått veta att en centralt placerad person är värvad av en främmande underrättelsetjänst. Ett arbete med att kartlägga denna person inleds. Under detta arbete blir det förr eller senare nödvändigt att kunna använda sig av tvångsmedel i syfte att komma vidare i kartläggningen. I ett sådant fall kan sådan misstanke om brott som förutsätts för tvångsmedel i dag inte sägas ha uppstått eftersom de utländska uppgifterna inte går att verifiera. Behovet av att använda hemliga tvångsmedel kan alltså inte tillgodoses.

Det finns ett påtagligt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens spaningsverksamhet

Regeringen kan konstatera att de nuvarande reglerna om tvångsmedelsanvändning innebär en begränsning i Säkerhetspolisens möjlig-

heter att ingripa mot och förhindra terroristbrott, spioneribrott och författningshotande brottslighet. Reglerna förutsätter att förundersökning har inletts för ett visst brott och att det finns någon som är skäligen misstänkt för brott som förundersökningen avser. De är sålunda relaterade till en förundersökning. En förundersökning syftar till att utröna om brott föreligger och vem som skäligen kan misstänkas för brottet, att skaffa tillräckligt material för bedömning av om åtal skall väckas samt att bereda ärendet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Förundersökningen skiljer sig alltså från den brottsförebyggande verksamhet som Säkerhetspolisen inom sitt ansvarsområde har till uppgift att bedriva. Men – som de beskrivna typfallen exemplifierar – behovet av att använda tvångsmedel kan vara lika stort i det förebyggande arbetet som under förundersökningen.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen, i likhet med det stora flertalet remissinstanser, att det på det område, där Säkerhetspolisen har ett ansvar för att förhindra att brott begås, finns ett påtagligt behov av att använda tvångsmedel innan förundersökning ännu har inletts och att behovet är särskilt påtagligt inom Säkerhetspolisens verksamhetsgrenar författningsskydd, kontrapionage och kontraterrorism.

8.2 Behovet av att använda tvångsmedel i preventivt syfte utanför Säkerhetspolisens ansvarsområde

Regeringens bedömning: Även utanför Säkerhetspolisens ansvarsområde har polisen ett påtagligt behov av att kunna använda tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott som kan anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska samhällssystem.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har yttrat sig särskilt i denna del har *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen* och *Kustbevakningen* delat promemorians bedömning.

Bedömningen har ifrågasatts av *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Malmö tingsrätt*, *Brottsförebyggande rådet* och *Sveriges Domareförbund*.

Sveriges advokatsamfund har förklarat sig inte dela promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen kan konstatera att det sedan några år förekommer brottslighet i form av allvarliga hot mot befattningshavare inom rättssystemet, mot politiker, och mot personer verksamma inom massmedierna. I några fall har brottsligheten tagit form av våld mot person och i polisens kriminalunderrättelseverksamhet har framkommit uppgifter om allvarliga planer på att beröva tjänstemän inom rättsvårdande myndigheter livet. Sådan brottslighet utgör inte bara ett hot mot de enskilda personer som den primärt är riktad mot. Den kan på sikt också hota vår legala, stabila och demokratiska samhällsordning

och förtjänar därför att betecknas som systemhotande. Det är av yttersta vikt att sådan systemhotande brottslighet inte ges möjlighet att öka i omfattning. Det förutsätter att det också på detta område kan bedrivas ett effektivt brottsförebyggande arbete och att samhället har möjlighet att ingripa tidigt mot den som planerar brott av detta slag.

Polisens underrättelseverksamhet och de arbetsmetoder som kan användas inom denna har här en central betydelse. För den öppna polisen gäller, liksom för Säkerhetspolisen, att den inte har möjlighet att använda sig av hemliga tvångsmedel innan en förundersökning har inletts. Inom polisens underrättelseverksamhet måste man alltså förlita sig på andra metoder, t.ex. traditionell spaning eller infiltrationsåtgärder. Från polisens sida har det påtalats att dessa metoder inte alltid är tillräckliga.

Det står klart att en del av den brottslighet som nyss har nämnts – brott som riktar sig mot befattningshavare inom rättssystemet, mot politiker och mot företrädare för massmedia – härrör från vissa grupperingar, såsom kriminella mc-gäng och andra kriminella grupperingar. På grund av den ofta starka lojaliteten mellan medlemmarna är polisens möjligheter att bedriva traditionell yttre spaning mycket små. Det är också mycket svårt eller mycket riskfyllt att skaffa information på annat, i dag tillåtet sätt, t.ex. genom infiltrationsåtgärder. Enligt regeringens mening kan det därför inte råda någon tvekan om att en möjlighet för polisen att använda sig av hemliga tvångsmedel för att få information om befarad systemhotande brottslighet skulle vara av betydande värde för brottsbekämpningen.

Enligt regeringens mening är det också mindre lämpligt att i detta sammanhang dra en skarp gräns mellan å ena sidan sådan brottslighet som Säkerhetspolisen bekämpar enligt gällande ansvars- och uppgiftsfördelning inom polisen och å andra sidan annan brottslighet. Gränsen kan från tid till annan flyttas eller bli otydlig, t.ex. på grund av förändringar i olika gruppers politiska eller religiösa drivkrafter och mål. Det finns också fall där brottsligheten under alla förhållanden ligger i gränslandet mellan författningshotande brottslighet och vad som här beskrivs som systemhotande brottslighet och där den öppna polisen och Säkerhetspolisen behöver samverka. Så skedde bl.a. vid utredningarna avseende mordet på en fackföreningsman år 1999 och vid bilbomben mot två journalister i Nacka samma år.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis, i likhet med de brottsbekämpande myndigheterna, att polisen har ett påtagligt behov av att kunna få använda tvångsmedel för att förhindra viss annan systemhotande brottslighet än den som huvudsakligen Säkerhetspolisen skall bekämpa enligt gällande ansvars- och uppgiftsfördelning inom polisen.

9 Bör polisen ges möjlighet att använda tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?

Regeringens bedömning: Effektiviteten i brottsbekämpningen kommer att förbättras, om tvångsmedel får användas för att förhindra brott. Intresset av att vissa allvarliga brott förhindras väger tyngre än integritetsintresset för de presumtiva gärningsmännen och andra som kan bli föremål för tvångsmedelsanvändningen. Polisen bör därför ges möjlighet att använda tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Handens tingsrätt, Umeå tingsrätt, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Skatteverket, Polisförbundet och Landsorganisationen (LO)* är positiva till promemorians bedömning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, Malmö tingsrätt och Sveriges Domareförbund har tillstyrkt att Säkerhetspolisen skall få använda tvångsmedel i sin verksamhet för att förhindra vissa allvarliga brott men har ansett att den öppna polisen inte bör ges någon motsvarande möjlighet.

Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter har ifrågasatt om en preventiv tvångsmedelsanvändning utgör en effektiv metod att förhindra brottslighet.

Promemorians bedömning har avstyrkts av *Justitiekanslern, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund, Tjänstemännens Centralorganisation, Journalistförbundet, Tidningsutgivarna* och *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen*.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänt om integritetsfrågan

En effektiv brottsbekämpning kan, såsom har berörts i föregående avsnitt, vara beroende av att de brottsbekämpande myndigheterna får använda sig av vissa tvångsmedel. Användningen av tvångsmedel kan samtidigt innebära ett intrång i den personliga integriteten. Så är regelmässigt fallet med de hemliga tvångsmedlen, t.ex. hemlig teleavlyssning. De regler som styr tvångsmedelsregleringen bygger därför på en avvägning mellan å ena sidan samhällets och medborgarnas intresse av en effektiv brottsbekämpning och å andra sidan intresset av att skydda enskildas integritet.

Innan de brottsbekämpande myndigheterna ges möjlighet att använda tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra brott, måste det därför göras en avvägning mellan å ena sidan hur angeläget ingreppet är för att avslöja eller förhindra viss brottslighet, och å andra sidan den olägenhet eller skada som ingreppet innebär för i första hand den enskilde.

En utgångspunkt vid denna avvägning är att integritetskränkande tvångsmedel inte bör få tillgripas i andra fall än där det är helt nödvändigt. Det måste finnas starka skäl och betydande vinster för det allmänna för att intrång av det slag som behandlas i detta lagstiftningsärende skall kunna övervägas närmare. De svårigheter som de brottsbekämpande myndigheterna har att komma potentiella gärningsmän på spåren och att i tid förhindra mycket allvarliga brott skulle, som redan har berörts, kunna minskas om myndigheterna fick ökade möjligheter att använda tvångsmedel. Samtidigt sätter de grundläggande demokratiska principerna, däribland respekten för individens rätt till personlig integritet, gränser för vilka medel och metoder som kan tillåtas i samhället. Vidare bör de brottsbekämpande myndigheterna inte ges sådana befogenheter att medborgarnas tilltro till myndigheterna och rättssystemet påverkas negativt. Skadan som ett minskat förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna kan medföra kan vara större än nyttan av att viss brottslighet kan förhindras.

En annan utgångspunkt är att ingen medborgare i varje situation kan hävda en absolut rätt till handlingsfrihet eller rätt att bli lämnad i fred från samhällets organ. Redan Integritetskommittén menade att regler som syftar till att skydda den enskildes personliga integritet måste förse med olika, i skilda situationer, mer eller mindre vittgående undantag, eller på något annat sätt begränsas i sin giltighet så att andra människors och samhällets intressen i övrigt inte träds för när (SOU 1970:47 s. 56). Regeringen delar den uppfattningen.

I det följande redovisas regeringens avvägning mellan å ena sidan behovet av och effektiviteten hos en ny reglering och de integritetsintrång som en ny reglering kan medföra.

Behov och effektivitet

Regeringen har i avsnitt 8 konstaterat att såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen i vissa avseenden har ett påtagligt behov av att kunna använda tvångsmedel innan förundersökning har kunnat inledas. Enligt regeringens bedömning måste det ifrågasättas om inte möjligheterna till tvångsmedelsanvändning i ett tidigt skede mot särskilt allvarlig brottslighet i dag är beskuren på ett sätt som kan anses vara svårt att förena med medborgarnas krav på att polisens förebyggande arbete skall bedrivas effektivt. I detta sammanhang bör det framhållas att möjligheter till preventiv tvångsmedelsanvändning för att förhindra vissa allvarliga brott finns bl.a. i Norge, Finland, Tyskland, Spanien, Italien, Storbritannien och Holland, se *bilaga 6*.

En principiell invändning mot regler som ger möjlighet att använda hemliga tvångsmedel redan innan förundersökning har inletts skulle kunna vara att det redan i dag är möjligt att inleda förundersökning om

någon är misstänkt för stämpling, försök eller förberedelse till vissa brott, dvs. i ett skede före brottets fullbordan, och att nya regler därför inte skulle ha någon större betydelse. Både *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Domstolsverket* har framfört invändningar av detta slag.

Regeringen menar dock att de möjligheter som nuvarande regler ger inte är tillräckliga. Som grundläggande förutsättning för straffprocessuella tvångsmedel uppställs i dag att det finns anledning att anta att någon form av brott redan har begåtts. Detta brott kan i och för sig vara ett stämplings- eller förberedelsebrott. Sådana osjälvständiga brottsformer kan dock inte betraktas isolerade utan måste avse en bestämd gärning. Tvångsmedel vid misstanke om att straffbar stämpling, försök eller förberedelse till brott har förövats förutsätter alltså att det finns en konkret, objektivt underbyggd misstanke om att ett fullbordat brott av visst slag är under planerande. En annan sak är att gärningsmännens uppsåt för straffansvar inte behöver avse en i tid och rum specificerad gärning, utan det räcker med att deras uppsåt täcker att brott av ifrågavarande slag förr eller senare kommer till stånd (se t.ex. SOU 1996:185 Straffansvarets gränser del 1, s. 277 med hänvisningar). Om de angivna grundförutsättningarna prövas på ett givet spanings-ärende, uppstår frågan i vilken grad tvångsmedlet i praktiken blir användbart för att förhindra brottets fullbordan. På spaningsstadiet saknas ofta kunskaper om det tänkta huvudbrottet. Det framstår vidare som rimligt att förmoda att något straffbart förstadium till huvudbrottet normalt inte ens i objektiv mening föreligger förrän i anslutning till, exempelvis, de telefonkontakter de brottsbekämpande myndigheterna vill avlyssna. Det är därför i praktiken ofta svårt att kunna bilda sig någon uppfattning om det är fråga om ett huvudbrott av så allvarligt slag att det kan bli aktuellt med tillstånd till tvångsmedelsanvändning. Tvångsmedlet blir således inte möjligt att använda på spaningsstadiet.

Kravet på att i vart fall stämpling, försök eller förberedelse till ett huvudbrott skall kunna konstateras, kan därför innebära betydande begränsningar i möjligheterna att använda tvångsmedel i syfte att förhindra fullbordade brott. Detta leder i sin tur till att myndigheternas möjligheter att förhindra förekomsten av allvarliga brott i praktiken minskar väsentligt.

Nuvarande rättsläge framstår alltså inte som tillfredsställande när det gäller mycket allvarliga brott, dvs. brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena. Som redan har berörts krävs det här effektiva åtgärder för att bekämpa en ofta välorganiserad och allvarlig brottslighet. Om dessa åtgärder inte kan vidtas, kan det i värsta fall leda till stort mänskligt lidande och till omfattande materiella skador. Själva lagföringen är här av stort intresse från samhällsskyddssynpunkt. Men det allra viktigaste är att brottet inte fullbordas. Och även om resultatet skulle bli endast en måttlig ökning av antalet förhindrade brott, kan det vara av synnerligen stort värde för samhället och dess invånare.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att en möjlighet till tvångsmedelsanvändning för att förhindra att mycket allvarliga brott begås kommer att bli ett effektivt verktyg för att bekämpa sådan brottslig verksamhet.

En särskild fråga som bör ställas i detta sammanhang är om det finns en risk för att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att missbruka regelverket, exempelvis genom att använda sig av hemliga tvångsmedel för att söka efter uppgifter som inte rör det befarade brott som legat till grund för tillståndet till tvångsmedelsanvändningen.

I Sverige finns sedan lång tid tillbaka såväl regler som syftar till att motverka missbruk av sådana medel som olika organ för kontroll av tvångsmedlens användning. I regeringsformen finns bestämmelser till skydd för grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. angående tvångsmedelsanvändning. I rättegångsbalken och andra lagar finns uttryckliga bestämmelser om de hemliga tvångsmedlens innebörd, användningens omfattning och varaktighet samt under vilka förutsättningar de får användas. Det finns också bestämmelser om vilka organ som är behöriga att ansöka om, ge tillstånd till eller verkställa en tvångsmedelsåtgärd. De brottsutredande myndigheterna är under en förundersökning skyldiga att iaktta saklighet och objektivitet samt att tillvarata såväl den misstänktes som andra personers intressen. Användningen av hemliga tvångsmedel är i dag undantagslöst underkastad domstols prövning. Det finns även ett omfattande regelverk som rör sekretess och behandling av personuppgifter.

Tillämpningen kontrolleras på olika sätt. Rikspolisstyrelsen håller regeringen underrättad om verksamheten vid den öppna polisen och vid Säkerhetspolisen. Riksdagen får varje år från regeringen en skrivelse för tillämpningen under det föregående året av de aktuella tvångsmedelsbestämmelserna. Justitieutskottet bereder bl.a. ärenden som rör de brottsutredande myndigheterna och hemliga tvångsmedel.

I propositionen Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m. (prop 2004/05:143) uttalades att risken för att hemliga tvångsmedel används på ett inte avsett sätt i brottsförebyggande syfte får anses liten. Det framhölls bl.a. att det inte finns några indikationer på att uppgifter om andra begångna brott aktivt eftersöks på ett sådant sätt att polis eller åklagare försöker vilseleda domstolen genom att felaktigt påstå att en utredning avser ett helt annat och grövre brott än det man avser att utreda. Det påpekades att domstolen, när den tar ställning till en begäran om tvångsmedelsanvändning, bl.a. skall undersöka om syftet med tvångsmedelsanvändningen kan nås på ett mindre ingripande sätt samt se till att tvångsmedlet används på ett sätt som medför så litet ingrepp som möjligt för den enskilde. Den skall också se till att tvångsmedlet används enbart under tid som kan bedömas nödvändig för att det angivna syftet skall nås. Regeringen har samma uppfattning i dag. Det finns också i det här sammanhanget anledning att framhålla att offentliga ombud sedan den 1 oktober 2004 skall bevaka den misstänktes intressen i tillståndsärendet och att ombudet har möjlighet att bl.a. överklaga beslut om tvångsmedelsanvändning till högre instans.

Under senare år har det framförts att individens ställning har kommit att försvagas på detta område. *Justitiekanslern* har framfört liknande kritik och uppgett sig sakna en helhetssyn i lagstiftningsarbetet, en samlad analys av förhållandet mellan den totala verkan av tvångsmedel och annan övervakning och skyddet för den personliga integriteten. Han har vidare påtalat att Integritetsskyddskommittén fått i uppdrag att analysera detta beträffande den nuvarande lagstiftningen (Dir 2004:51) och att det finns anledning att avvakta resultatet av kommitténs arbete innan ytterligare förändringar av stor betydelse genomförs. Integritetsskyddskommitténs arbete skall slutredovisas senast den 30 mars 2007. *Sveriges advokatsamfund*, *Tjänstemännens Centralorganisation*, *Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter* och *Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen* har framfört samma uppfattning.

Med undantag av Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter har de sistnämnda remissinstanserna också uppgett att integritetsskyddet inte tillräckligt har beaktats i promemorian. De har bl.a. därför avstyrkt promemorians förslag. Regeringen delar inte denna bedömning. I likhet med flertalet remissinstanser anser regeringen att medborgarnas berättigade krav på trygghet och skydd mot terrorism och annan samhällsfarlig brottslighet väger tyngre än de presumtiva gärningsmännens intresse av skydd mot övervakning och kontroll. Användandet av hemliga tvångsmedel kan i och för sig inkräkta på tredje mans integritetsintresse, t.ex. en person som talar i telefon med en presumtiv gärningsman. De behovs- och effektivitetsskäl på det brottsförebyggande området som talar för förslaget väger emellertid så tungt att tredje mans integritetsintresse i viss mån måste få stå tillbaka i dessa fall.

I avsnitt 6 behandlas de krav som måste ställas på lagstiftningen enligt regeringsformens och Europakonventionens krav. Det kan konstateras att varken regeringsformen eller Europakonventionen uppställer något förbud mot att använda tvångsmedel i brottsförebyggande syfte. Av Europadomstolens praxis framgår tvärtom att varje stat har utrymme att bestämma om och i vad mån ett intrång är nödvändigt för något av de i artikeln angivna skyddsintressena, såsom t.ex. intresset av att förebygga brott. Som framgår av *bilaga 6* tillåter också en lång rad andra stater som är bundna av Europakonventionen att tvångsmedel får användas i detta syfte.

Lagrådet har ansett att det finns aspekter av den nu föreslagna lagstiftningen som skulle vara förtjänta av att övervägas av Integritetsskyddskommittén i samband med regler som gäller för användningen av tvångsmedel i andra sammanhang. Till sådana övergripande problem hör enligt *Lagrådet* t.ex. frågan om och i vilken utsträckning det – av rättssäkerhetsskäl och med hänsyn till konventionsåtaganden – bör finnas en skyldighet att i efterhand lämna underrättelse om vidtagna hemliga tvångsåtgärder till den som varit föremål för sådana åtgärder. Regeringen konstaterar att det normalt inte ligger inom ramen för utredningsuppdrag att utredningen skall yttra sig

över pågående lagstiftningsärenden. Inte heller Integritetsskyddskommittén har givits en sådan uppgift. Den kommittén har bl.a. till uppgift att göra en samlad analys av förhållandet mellan den totala verkan av den nuvarande lagstiftningen om tvångsmedel och annan övervakning och skyddet för den personliga integriteten. Det är inte kommitténs uppgift att lämna förslag på varje särskilt område inom lagstiftningen, utan bara att lämna förslag på eventuella generella bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Frågan om en underrättelseskyldighet av det slag som Lagrådet tagit upp nämns inte i kommitténs direktiv. Regeringen delar i och för sig uppfattningen att frågan bör utredas (se nedan) men anser att det bör ske i särskild ordning. Det finns därför inte anledning att avvakta resultatet av kommitténs arbete. Det ovan sagda hindrar inte att regeringen i detta lagstiftningsärende självständigt överväger förhållandet mellan den totala verkan av befintliga tvångsmedel, tillsammans med hemlig rumsavlyssning, och skyddet för den personliga integriteten. Enligt vad regeringen föreslår i denna proposition skall hemliga tvångsmedel endast kunna komma i fråga för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och endast i de fall då det inte är möjligt att få information om sådan förestående brottslig verksamhet på något annat sätt. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att den föreslagna tvångsmedelsanvändningen inte på något påtagligt sätt påverkar förhållandet mellan samhällets tvångsmedelsanvändning och skyddet för den personliga integriteten.

Lagrrådet har vidare uttalat att frågan huruvida rätten enligt artikel 13 i konventionen till ett effektivt rättsmedel är tillgodosedd kan medföra särskilda problem, med hänsyn till att den som utsatts för tvångsmedlen enligt de föreslagna bestämmelserna normalt inte får någon underrättelse om det intrång han utsatts för.

Enligt regeringens bedömning kan det – såsom redan Buggningsutredningen konstaterade (se SOU 1998:46 s. 434) – mot bakgrund av Europadomstolens avgöranden (se bl.a. *Klass m.fl. mot Tyskland*, 1978-09-06, appl. 5029/71) inte hävdas att Europakonventionen eller praxis från Europadomstolen ställer upp något generellt krav på att den enskilde skall underrättas om tvångsmedelsanvändningen i efterhand. Regler om sådan underrättelse torde endast vara ett moment av flera som Europadomstolen kan beakta vid en prövning av om ett lands lagstiftning om t.ex. hemlig teleavlyssning tillhandahåller tillgång till ett effektivt rättsmedel i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 13.

Det kan dock konstateras att det uppkommer särskilda problem när den som tvångsmedelsanvändningen avser inte har kännedom om de förhållanden som kan ha innefattat ett brott mot konventionen. Ett exempel är hemlig teleavlyssning, som behandlades av Europadomstolen i det ovan nämnda avgörandet. Domstolen framhöll att det vid hemlig teleavlyssning är svårt – eller ibland omöjligt – att använda normala rättsmedel och att ett effektivt rättsmedel i det speciella sammanhanget måste förstås som ett så effektivt rättsmedel som möjligt med hänsyn till de särskilda omständigheterna.

År 2004 infördes en lagstiftning som innebär att offentliga ombud skall närvara i ärenden där domstol beslutar om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Enligt vad regeringen föreslår i avsnitt 10.4 skall systemet med offentliga ombud gälla även vid domstolens prövning av tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt den nu föreslagna lagen. Det offentliga ombudets medverkan innebär att det skapas ytterligare en viktig kontrollmekanism som, i motsats till ett underrättelseförfarande eller den granskning som regering, riksdag, JO eller Justitiekanslern kan utföra, har den fördelen att den verkar innan tvångsmedlet har beslutats. Det offentliga ombudet skall ha full insyn i ärendet hos domstolen. Ombudet skall ha rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet till dess det avslutats. Han eller hon skall också ha rätt att yttra sig i ärendet och ha rätt att överklaga domstolens beslut. För det fall det offentliga ombudet uppmärksammar missförhållanden är det en naturlig följd av uppdraget att han eller hon påtalar det för JO eller Justitiekanslern (se prop. 2002/03:74 s. 24).

Enligt regeringens bedömning har förslaget att offentliga ombud skall delta i ärenden om tvångsmedelsanvändning av det aktuella slaget väsentlig betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Genom det offentliga ombudet kan beslutet om tvångsmedelsanvändning prövas i ytterligare en domstolsinstans eller komma under JO:s eller Justitiekanslerns granskning. Både JO och Justitiekanslern kan agera efter klagomål eller på eget initiativ. Därtill kommer den parlamentariska kontroll över tillämpningen av reglerna om hemliga tvångsmedel som utövas av riksdagen (se vidare avsnitt 5.6). Enligt regeringens bedömning får den svenska ordningen, med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud med de uppgifter som har angetts ovan, jämte den extraordinära tillsyn som utförs av JO och Justitiekanslern och den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, anses uppfylla de krav som ställs i artikel 13.

Trots denna slutsats anser regeringen att det finns starka skäl att införa en underrättelseskyldighet vid bl.a. det slag av tvångsmedelsanvändning som behandlas i denna proposition. För enskilda innebär en sådan underrättelseskyldighet en möjlighet att själv reagera genom att t.ex. kräva ersättning för skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. För rättsväsendet och samhället i stort bidrar en underrättelseskyldighet till en ytterligare kontroll av att hemlig rumsavlyssning tillämpas restriktivt i enlighet med lagen. Regeringen avser därför att införa sådan underrättelseskyldighet. När, hur och till vilka informationen skall lämnas kräver dock ytterligare överväganden. Regeringen avser därför att inom kort tillsätta en utredning med uppgift att skyndsamt lämna förslag på lagstiftning om underrättelseskyldighet vid användning av tvångsmedel enligt vad som behandlas i denna proposition och annan användning av hemliga tvångsmedel. Utredningen kommer dessutom få i uppdrag att utvärdera det nyligen införda systemet med offentliga ombud och – vid behov – lämna förslag på förbättringar av systemet. Det är regeringens målsättning att ett förslag om underrättelseskyldighet avseende användningen av hemliga tvångsmedel skall föreläggas riksdagen så snart det är möjligt under riksmötet 2006/07.

Justitiekanslern och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har ifrågasatt om inte promemorians förslag innebär en otillåten inskränkning av rättighetskyddet i regeringsformen. Fakultetsnämnden anser bl.a. att förslaget kan medföra en sådan otrygghet som på sikt kan utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Regeringens förslag nedan innebär vid en jämförelse med promemorians förslag betydande inskränkningar i möjligheten att använda tvångsmedel för att förhindra brott, bl.a. genom att misstankar som enbart riktar sig mot organisationer eller grupper inte skall kunna ligga till grund för tvångsmedelsanvändningen. Med hänsyn till det föreslagna tillämpningsområdet kommer det därför inte att bli fråga om någon ny omfattande tvångsmedelsanvändning. Regeringen delar bl.a. därför inte *Justitiekanslern* och fakultetsnämndens farhågor.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att övervägande skäl talar för att polisen ges möjlighet att använda tvångsmedel för att förhindra viss särskilt allvarlig brottslighet.

Även om integritetsintresset inte har sådan tyngd att det på ett avgörande sätt talar emot att ge polisen möjlighet till tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott, bör det få genomslag på så sätt att det i regelverket säkerställs att tvångsmedel för att förhindra att vissa allvarliga brott begås får tillgripas endast i sådana fall där ett integritetsintrång bör kunna anses fullt rimligt. Som *Tidningsutgivarna* har uppgett kan några generellt vidgade befogenheter till tvångsmedelsanvändning därför inte vara aktuella. De föreslagna åtgärderna bör förses med särskilda rättssäkerhetsgarantier innefattande en förstärkt granskning av tvångsmedelsanvändningen. Det integritetsintrång som det föreslagna systemet ofrånkomligen kommer att medföra, kan därvid mötas på olika sätt, bl.a. genom krav på domstolsprövning och deltagande av offentliga ombud.

10 En ny lag om tvångsmedelsanvändning för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

10.1 Vilka tvångsmedel skall få användas i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?

Regeringens förslag: Polisen skall få använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning för att förhindra vissa allvarliga brott. Polisen skall i samma syfte också få genomföra postkontroll, dvs. öppna, undersöka och granska försändelser.

Promemorians förslag skiljer sig från regeringens på så sätt att det i promemorian föreslås att även husrannsakan skall få användas samt att föremål som då påträffas skall kunna medtas och undersökas utan att föremålet tas i beslag.

Remissinstanserna: Av de fåtal remissinstanser som särskilt yttrat sig i denna del har *Åklagarmyndigheten* förklarat sig inte ha några invändningar mot promemorians förslag.

Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter, Svenska Journalistförbundet och *Tjänstemännens centralorganisation* har ifrågasatt förslaget vad avser husrannsakan. De två sistnämnda remissinstanserna har bl.a. påpekat att detta förslag medför en risk för rättsosäkerhet.

Skälen för regeringens förslag

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

De tvångsmedel som framför allt är av intresse för polisen i dess brottsförebyggande verksamhet är sådana som ger tillgång till information. Av polisens egna exempel framgår att det är främst hemliga tvångsmedel som efterfrågas.

I likhet med *Åklagarmyndigheten* bedömer regeringen att polisen bör ges möjlighet att använda i vart fall hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Det kan påpekas att det är dessa tvångsmedel, och då främst hemlig teleavlyssning, som har föranlett att frågan om ett tillskapande av ett preventivt tillämpningsområde för tvångsmedel överhuvudtaget har blivit aktuell.

Polisen har uppgett att även vissa andra tvångsmedel särskilt skulle underlätta inhämtandet av information i brottsförebyggande syfte, nämligen postkontroll och husrannsakan. I dessa delar gör regeringen följande bedömningar.

Postkontroll

Vid planläggning av brott kan också vanlig postgång vara ett mycket effektivt sätt att utväxla meddelanden. Företrädare för polisen har framfört att om detta område lämnas orört i det föreslagna regelverket, lär denna kommunikationsform öka när brottsplaner skall arbetas fram. Det beror på att den brottslighet som är föremål för överväganden i detta lagstiftningsärende ofta bedrivs av personer som har god kännedom om den svenska tvångsmedelslagstiftningen och dess begränsningar. I promemorian har därför föreslagits att postkontroll skall kunna användas i preventivt syfte. Regeringen har samma uppfattning. I likhet med vad som gäller för postkontroll i brottsförebyggande syfte med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll bör den nya regleringen därför föreskriva en möjlighet för polisen att under vissa närmare angivna förutsättningar undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafafförsändelser, brev eller andra slutna handlingar eller paket som finns hos ett befodringsföretag. Det bör vidare införas en möjlighet att besluta att befodringsföretaget skall hålla kvar en sådan försändelse till dess att den har närmare undersökts, öppnats eller granskats. Reglerna

bör utformas så att avsändaren och mottagaren normalt inte får kännedom om postkontrollen.

Husrannsakan

I promemorian anges att Säkerhetspolisen och den öppna polisen har förklarat sig ha ett stort behov av att kunna göra en husrannsakan t.ex. i en bostad, på en arbetsplats eller i en annan lokal där det finns skäl att anta att det förvaras föremål som efter granskning eller undersökning kan ge kunskap om vilka slags brott som en viss organisation eller vissa personer har för avsikt att begå.

En grundläggande förutsättning för en s.k. reell husrannsakan är att det förekommer anledning att brott har förövats på vilket fängelse kan följa (28 kap. 1 § rättegångsbalken). Detta innebär att åtgärden får utföras endast i brottsutredande syfte och det skall finnas misstanke om att ett konkret brott har förövats.

En bestämmelse om husrannsakan i brottsförebyggande syfte finns i 23 § polislagen (1984:387). Enligt den bestämmelsen får polisen, om det av särskilda skäl anses föreligga risk för att det på en viss plats kommer att förövas ett brott som skulle innebära en allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, bereda sig tillträde till hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål i syfte att avvärja eller bereda skydd mot brottet.

Beredningen för rättsväsendets utveckling har i delbetänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74) lämnat förslag till en ny bestämmelse i polislagen om bl.a. husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Förslaget syftar till att öka möjligheten för polisen att ingripa mot medlemmar av olika grupperingar av brottsaktiva personer. Den föreslagna bestämmelsen innebär att en polisman skall få bereda sig tillträde till bl.a. en lokal som brukar användas gemensamt av sådana personer i syfte att söka efter vapen, sprängmedel eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa eller vid brott som innefattar skada på egendom. Åtgärden skall få vidtas, om det av särskilda skäl kan anses finnas risk för att brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer kommer att förövas (s. 213).

I promemorian bedöms att tillämpningsområdet för 23 § polislagen är så snävt att bestämmelsen är mindre användbar för underrättelsearbete. Mot denna bakgrund uttalas i promemorian att nya bestämmelser om husrannsakan i förebyggande syfte skulle fylla en funktion vid sidan av straffprocessuella regler och bestämmelserna i polislagen. Det föreslås därför att polisen under samma förutsättningar som för övriga tvångsmedel skall få bereda sig tillträde till hus, rum eller slutet förvaringsställe för att utröna omständighet som kan ha betydelse för utredningen i ärendet. Det föreslås vidare att den hos vilken åtgärden företogs normalt inte skall underrättas om en sådan åtgärd.

Regeringen konstaterar att promemorians förslag innebär ett mycket långtgående intrång i den personliga integriteten. Det bör därför finnas ett mycket starkt behov av sådana tvångsåtgärder för att promemorians

förslag i denna del skall genomföras. Enligt regeringens bedömning ger vad som har förekommit i detta lagstiftningsärende inte tillräckligt belägg för att det finns ett sådant påtagligt behov.

Det bör vidare beaktas att polisens uppgivna behov av att inhämta information som kan finnas i bostäder ofta torde avse information som finns lagrad i datorer. I detta sammanhang bör därför nämnas att Beredningen för rättsväsendets utveckling i delbetänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38) föreslagit bl.a. att det i rättegångsbalken skall införas ett nytt tvångsmedel, benämnt hemlig dataavläsning. Tvångsmedelsfrågor med anknytning till IT-miljö behandlas dessutom i promemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6). Där föreslås att bl.a. reglerna om husrannsakan och beslag skall anpassas till den moderna tekniken. Beträffande husrannsakan föreslås en ny regel i rättegångsbalken om husrannsakan i IT-miljö. Vidare föreslås i den nämnda promemorian att ett nytt tvångsmedel skall införas, förbud mot att rubba bevisning i elektronisk form. Slutligen kan nämnas att EU-kommissionen har för avsikt att under våren 2006 presentera en grönbok om bl.a. tillåtande av elektroniska bevis.

Regeringen konstaterar att frågor om inhämtande av information i datorer och andra frågor om elektronisk bevisning – frågor som får antas ligga nära de som aktualiseras av promemorians förslag – nu är föremål för överväganden, både nationellt och inom EU:s tredjepelarsamarbete. Det är därför lämpligt att avvakta resultatet av dessa överväganden innan ytterligare bedömning kan göras av polisens behov i brottsbekämpningen i det nu aktuella hänseendet.

10.2 När skall tvångsmedel få användas för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott?

Regeringens förslag: Tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll skall kunna meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet som innefattar en i den nya lagen särskilt angiven gärning. Dessutom måste åtgärden vara av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten. Slutligen måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig emot eller för något annat motstående intresse.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall få avse en teleadress som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehaft av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne. Dessa tvångsmedel skall vidare få avse en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

Hemlig kameraövervakning skall få avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig eller där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller i en nära omgivning till denna plats.

Promemorians förslag skiljer sig från regeringens förslag på så sätt att någon särskild misstanke mot en person inte behövs, när kravet på misstanke beträffande en organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för är uppfyllt. I promemorian används också beviskravet ”kan antas” i stället för ”finns anledning att anta”.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har uttalat sig särskilt i denna del har *Åklagarmyndigheten* förklarat sig inte ha några invändningar mot förslaget.

Justitiekanslern och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* har i stället ansett att det föreslagna användningsområdet är alltför vagt preciserat. Justitiekanslern har särskilt vänt sig emot möjligheten att få avlyssna grupper. Detsamma har *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* gjort som dessutom anser att det föreslagna beviskravet, ”kan antas”, är alltför lågt satt. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har i stället ansett att uttrycket ”omständigheter” bör preciseras närmare. Också *Tjänstemännens Centralorganisation* har ansett att förslagen är alltför allmänt hållna och pekar på en risk för godtycklig användning eller alltför stora integritetsingrepp.

Skälen för regeringens förslag

Några utgångspunkter

Regeringen har i avsnitt 9 bedömt att polisen bör ges möjlighet att använda tvångsmedel i sin verksamhet för att förhindra att viss allvarigare brottslighet begås. Frågan är nu under vilka förutsättningar polisen skall få använda hemliga tvångsmedel för att förhindra brott.

Undantag från våra grundläggande fri- och rättigheterna skall i linje med det skydd som bl.a. Europakonventionen erbjuder alltid vara utformade med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är förutsebar i rimlig utsträckning. Regleringen måste därför utformas på det sättet att den tydligt anger de närmare förutsättningarna för när tvångsmedlen i fråga får tillgripas.

En möjlig reglering skulle kunna vara att ersätta rättegångsbalkens krav på misstanke om konkret brott i 23 kap. 1 § med ett krav på misstanke om brottslig verksamhet av visst slag. Det skulle leda till att tvångsmedel skulle kunna användas på ett tidigare stadium genom att förundersökning skulle kunna inledas på ett tidigare stadium. Den lösningen är inte ny utan har bl.a. diskuterats av Ekelöf (SvJT 1982 s. 654 f.).

Regeringen instämmer dock i promemorians ställningstagande, att det inger starka betänkligheter att generellt tidigarelägga den tidpunkt vid vilken förundersökning kan inledas. Bland annat är det inte lämpligt att frångå ett så väl etablerat och inarbetat synsätt för vad som skall krävas

för att inleda förundersökning och effekterna av en sådan ordning är svåra att överblicka. Dessutom kommer även en sådan reglering att utgå från att brott har begåtts, varför en sådan ordning inte påtagligt förbättrar förutsättningarna för att förhindra brott.

En annan lösning bör därför väljas.

Promemorians förslag

Som utgångspunkt för den föreslagna regleringen har utredaren valt den tvångsmedelsreglering som finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Enligt 19 och 20 §§ i den lagen får vissa tvångsmedel användas, om det är av betydelse för att utröna om utlännen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (20 §). Åtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll syftar således till att förebygga terroristbrott. Åtgärder enligt rättegångsbalken och 1952 års lag syftar i stället till att skaffa bevisning om redan begångna brott. På väsentliga punkter skiljer sig alltså bestämmelserna i 1991 års lag från vad som gäller enligt övriga lagar på området. 1991 års lag uppställer inte något krav på brottsmisstanke för att tvångsmedel skall få tillgripas och än mindre något krav på att förundersökning har inletts. Det saknar enligt 1991 års lag också betydelse om det finns någon misstanke mot just den person som drabbas av tvångsmedlet, eftersom användningen av detta syftar till att utröna om organisationen eller gruppen som sådan planlägger eller förbereder ett terroristbrott. En viktig begränsning enligt 1991 års lag är enligt 20 § att det skall finnas synnerliga skäl för att tvångsmedel skall få tillgripas. Vad gäller rekvisitet synnerliga skäl framgår av förarbetena att lagstiftaren har tänkt på situationen där det finns en överhängande fara för att den politiska organisationen eller gruppen skall utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattar bruk av våld, hot eller tvång, och att andra spaningsmedel inte kan antas vara tillräckliga för att avvärja denna fara (se prop. 1973:37 samt Ds Ju 1972:35 s. 136).

Med regleringen i 1991 års lag som utgångspunkt föreslås i promemorian att tillstånd till tvångsmedel skall kunna användas, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva viss brottslig verksamhet. Den brottslighet som åsyftas skall innefatta en straffbar gärning som lagen hänvisar till. Regeringen kommer nedan närmare att behandla dessa rekvisit.

Tvångsmedlen bör kunna användas när det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att viss brottslig verksamhet kommer att utövas

I promemorian anges att en fördel med att utforma förevarande bestämmelser efter mönster från 1991 års lag är att det där pekas ut tydligt för vilket ändamål tvångsmedlen skall användas. I 1991 års lag används sålunda som begränsande rekvisit för att tvångsmedlet skall få

tillgripas, att det skall vara av betydelse för att utröna om brott av visst slag planeras eller förbereds. Så som det uttalas i promemorian framstår det dock som klart att de regler om preventiva tvångsmedel som nu övervägs måste snävas in ytterligare jämfört med 1991 års lag. Bland annat är det inte lämpligt att som enda förutsättning för tvångsmedelsanvändningen ställa upp ett krav att tvångsmedlet skall vara av betydelse för att utröna om brottsligheten förbereds. Möjligheterna till tvångsmedelsanvändning skulle då bli alltför omfattande och det skulle bli mindre tydligt vilka personer som kan drabbas av tvångsmedlen. 1991 års lag är begränsad till att avse endast utläningar som omfattas av beslut om utvisning enligt den lagen. Den personkrets som kan bli föremål för tvångsåtgärder enligt 1991 års lag är mycket liten. Men syftet med den tvångsmedelsreglering som nu föreslås är att en betydligt större personkrets skall kunna bli föremål för tvångsmedelsanvändning.

För att snäva in tillämpningsområdet är det, såsom föreslås i promemorian, lämpligt att, med utgångspunkt i den metod som traditionellt används för att föreskriva när tvångsmedel får tillgripas, ange någon grad av misstanke. Reglerna skulle t.ex. kunna beskriva en grad av misstanke som knyts till omständigheterna i det enskilda fallet om att någon i en framtid skall komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar en viss typ av brott. I promemorian föreslås en sådan ordning. Som nämnts ovan föreslås i promemorian att tvångsmedel skall kunna användas, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva viss brottslighet.

De allra flesta remissinstanserna har inte haft några invändningar mot promemorians förslag i denna del. Dock har *Malmö tingsrätt* uppgett att formuleringen med beviskravet är vag och kan förväntas medföra tillämpningsproblem. Tingsrätten har därför föreslagit att ordalydelsen omformuleras eller stärks av vägledande exempel i författningskommentaren. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har framfört att det föreslagna beviskravet, ”kan antas”, är för lågt satt och förknippat med särskilda värderingssvårigheter. *Juridiska fakultetsstyrelsen* vid Lunds universitet har också bedömt att dessa förutsättningar är för vaga.

Enligt regeringens bedömning torde en högre misstankegrad än den som föreslås i promemorian i praktiken få till följd att tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen endast mycket sällan skulle komma i fråga. Det är med hänsyn till ändamålet med den nya regleringen en olämplig ordning. Mot denna bakgrund anser regeringen att den i promemorian föreslagna misstankegraden i stort bör ligga till grund för en ny reglering. Det finns dock goda skäl att uttrycka den nödvändiga misstankegraden på samma sätt som i 23 kap. 1 § rättegångsbalken som reglerar när förundersökning skall inledas, dvs. att ”det skall finnas anledning att anta”. Det var också det förslag som lämnades i lagrådsremissen.

Enligt *Lagrådet* kan formuleringen i relation till intentioner och hypotetiska händelser i framtiden ge utrymme för en extensiv tillämpning. Lagrådet har därför ifrågasatt om inte en tydligare och mera

förpliktande formulering borde väljas (t.ex. ”om det med hänsyn till omständigheterna föreligger övertygande skäl att anta att - -”).

Regeringen delar Lagrådets uppfattning att en bestämmelse av detta slag inte bör ge utrymme för en extensiv tillämpning. Frågan är om det finns skäl att utforma lagtexten så att den mera explicit ger uttryck för detta.

För all tvångsmedelsanvändning gäller legalitetsprincipen. Den innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i enskilds rättssfär. Legalitetsprincipen följer av regelsystemet i 1 och 2 kap. regeringsformen. Principen innebär att tvångsmedelsbestämmelser skall tolkas enligt sin ordalydelse. Högsta domstolen har framhållit att bestämmelser som innebär en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen (NJA 1996 s. 577). Att straffprocessuella bestämmelser skall tolkas restriktivt har vidare framhållits i den processrättsliga doktrinen, (se t.ex. Ekelöf, Per Olov m.fl., Rättegång III, 6 uppl., Stockholm 1994, s. 28 och 29). Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns skäl att i lagtexten uttryckligen ange att den aktuella bestämmelsen skall tillämpas restriktivt. Vidare finns en risk att en formulering i enlighet med Lagrådets förslag kan leda till en viss oklarhet om vad beviskravet egentligen innebär. Regeringen bedömer därför att den formulering som föreslogs i lagrådsremissen, ”om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta”, bör bibehållas.

Regeringen återkommer i författningskommentaren till den närmare innebörden av beviskravet.

Tvångsmedlen bör kunna användas endast när det finns anledning att anta att en viss person kommer att utöva den brottsliga verksamheten.

I promemorians förslag krävs inte att någon misstanke kan riktas mot en viss person för att tvångsmedelsanvändning skall aktualiseras, utan det är tillräckligt att en person tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som kan misstänkas för att komma att utöva brottslig verksamhet. Förslaget medför t.ex. att den föreslagna tvångsmedelsanvändningen skulle kunna riktas mot alla medlemmar i en organisation och alla som utan att vara medlemmar verkar för den, utan att någon viss person kan misstänkas för något, om det kan antas att organisationen kommer att utöva viss brottslighet.

Justitiekanslern har uppgett att dessa förutsättningar möjliggör en alltför långtgående tvångsmedelsanvändning, eller i vart fall att förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen är alltför vagt preciserade. Han vänder sig särskilt mot möjligheten att avlyssna organisationer eller grupper och menar att den föreslagna tvångsmedelsanvändningen medför ett väldigt integritetsintrång som bl.a. kan skapa misstro och otrygghet. I stort samma kritik har lämnats av *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* som vidare har framfört att förslaget i denna del måste stramas upp. Att förslaget är alltför allmänt hållet och rekvisiten alltför vaga har också framförts av *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Tjänstemännens centralorganisation*.

Även regeringen bedömer att förslaget i denna del leder alltför långt. Det är inte rimligt att t.ex. alla medlemmar i en organisation kan utsättas för den föreslagna tvångsmedelsanvändningen endast på grund av sitt medlemskap. Integritetsintresset talar således för att den personkrets som kan bli föremål för tvångsmedelsanvändningen bör avgränsas. Enligt regeringens bedömning bör i stället den princip som gäller för hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning gälla även här, dvs. hemliga tvångsmedel bör få komma i fråga endast när någon form av misstanke kan riktas mot en person. Promemorians förslag om att misstankar mot en grupp eller organisation kan möjliggöra tvångsmedelsanvändning bör därför inte genomföras. Däremot kan naturligtvis kopplingen till exempelvis en terroristorganisation vara en sådan omständighet som bör beaktas vid bedömningen av om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer utöva brottslig verksamhet.

Som förutsättning för hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning av en teleadress som inte innehas eller används av den som misstänks för brott, dvs. teleavlyssning eller teleövervakning av tredje person, föreskrivs i 27 kap. 20 § första stycket 2 rättegångsbalken att det skall finnas synnerlig anledning att anta att den misstänkte har kontaktat eller kommer att kontakta adressen. Motsvarande regler föreslås i promemorian för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning av tredje person. Inte någon remissinstans har invänt mot detta förslag och regeringen bedömer att det är en lämplig ordning som utgör ett starkt skydd mot att tredje person inte blir föremål för tvångsmedelsanvändningen i större utsträckning än nödvändigt.

Tvångsmedlen bör kunna användas endast i de fall åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten

Hemliga straffprocessuella tvångsmedel innebär ofta ett betydligt större integritetsintrång än andra straffprocessuella tvångsmedel. Det är därför viktigt att hemliga tvångsmedel endast får tillgripas i de fall det bedöms nödvändigt. Vad som kan vinnas med åtgärden bör i princip inte vara åtkomligt med andra mindre ingripande metoder. För att exempelvis hemlig teleavlyssning skall tillåtas föreskrivs därför i rättegångsbalken att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § rättegångsbalken). Sådan avlyssning som sker med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll förutsätter att det finns synnerliga skäl för åtgärden (20 §). Som föreslås i promemorian bör det även i den nu aktuella lagen föreskrivas ett krav på att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för att tvångsmedelsanvändning skall kunna komma ifråga.

Tvångsmedlen bör få användas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig emot eller för något annat motstående intresse

Som nämnts i avsnitt 5.2 gäller proportionalitetsprincipen för all tvångsmedelsanvändning. Den principen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden (se t.ex. 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken). Principen bör självfallet gälla även vid tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra viss allvarlig brottslighet.

10.3 Mot vilka brott skall tvångsmedlen få användas?

Regeringens förslag: De aktuella tvångsmedlen skall få användas för att förhindra förekomsten av allvarliga brott, såsom vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott. Tvångsmedel skall även få användas för att förhindra vissa andra mycket allvarliga brott, om det finns anledning att anta att avsikten med en sådan gärning 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.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians förslag till brottskatalog upptas jämfört med regeringens även vissa ytterligare brott, nämligen olovlig kårverksamhet enligt 18 kap. 14 § brottsbalken, obehörig befattning med hemlig uppgift enligt 19 kap. 7 § brottsbalken, olovlig underrättelseverksamhet som inte är att anse som grovt brott enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken samt brott mot 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. som inte är att anse som grovt.

Det i promemorian föreslagna uppsåtsrekvisitetet beträffande gärningar mot offentliga organ eller journalister omfattar inte sådana gärningar som utförs i syfte att hämnas en åtgärd.

Remissinstanserna: *Aklagarmyndigheten* har inte haft några invändningar mot den föreslagna brottskatalogen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har uppgett att brottskatalogen inte bör uppta olovlig kårverksamhet men har i övrigt inte haft några invändningar mot brottskatalogen. *Stockholms tingsrätt* har föreslagit att brottskatalogen även skall uppta företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. *Malmö tingsrätt* har uppgett att det kan övervägas om inte även exempelvis grovt narkotikabrott och våldsamt upplopp bör ingå i katalogen.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av föregående avsnitt bör tvångsmedelsanvändning för att förhindra allvarliga brott endast komma i fråga när den befarade brottsligheten kan antas innefatta vissa särskilt angivna straffbara gärningar. Frågan är nu vilka straffbara gärningar som den nya lagen bör hänvisa till.

En utgångspunkt bör vara att endast allvarliga brott kan komma i fråga. En annan utgångspunkt är naturligtvis att regleringen bör utgå från

polisens behov av tvångsmedelsanvändningen för att förhindra att allvarliga brott begås.

Bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag ger de brottsutredande myndigheterna utökade möjligheter att utreda allmänfarliga brott, terroristbrott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. De brott som anges i lagen är till stor del klart systemhotande och det är av största betydelse att det finns effektiva medel för att förhindra sådana brott. För att avgöra frågan om vilka straffbestämmelser den nya lagen skall hänvisa till kan därför uppräkningsdelen i 1952 års lag tjäna som en utgångspunkt.

Högmålsbrotten

I promemorian föreslås beträffande högmålsbrotten i 18 kap. brottsbalken att den nya lagen skall omfatta uppror enligt 1 §, väpnat hot mot laglig ordning enligt 3 §, olovlig kårverksamhet enligt 4 § samt brott mot medborgerlig frihet enligt 5 §. 1952 års lag omfattar inte brott mot medborgerlig frihet. Det är dock fråga om ett allvarligt brott av systemhotande karaktär. Ansvar för brott mot medborgerlig frihet kan följa för den som utövar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara. För brottet föreskrivs fängelse i högst sex år. Misstankar om brott mot medborgerlig frihet handläggs av Säkerhetspolisen.

Även regeringen anser att den nya lagen bör omfatta angivna brott, dock med undantag för olovlig kårverksamhet. Såsom påpekats av *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, är det brottet – för vilket inte är föreskrivet strängare straff än böter eller fängelse i högst två år – inte av så allvarlig natur att det motiverar en tvångsmedelsanvändning av det särskilda slag som det här är fråga om.

Brotten mot rikets säkerhet

Beträffande brotten mot rikets säkerhet i 19 kap. brottsbalken föreslås i promemorian att den nya lagen, i likhet med 1952 års lag, skall omfatta högförräderi enligt 1 §, krigsanstiftan enligt 2 §, spioneri och grovt spioneri enligt 5–6 §§, obehörig befattningsmed hemlig uppgift och grovt obehörig befattningsmed hemlig uppgift enligt 7–8 §§ samt olovlig underrättelseverksamhet enligt 10 §.

Regeringen bedömer att lagen inte bör omfatta obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet som inte är att anse som grovt brott enligt 10 § andra stycket. Straffet för dessa gärningar är böter eller fängelse i högst två år respektive böter eller fängelse i högst ett år. Brotten framstår mot den bakgrunden inte som så allvarliga att de motiverar den föreslagna tvångsmedelsanvändningen. I övrigt delar regeringen promemorians bedömning.

Vad gäller de allmänfarliga brotten i 13 kap. brottsbalken föreslås i promemorian att lagen i likhet med 1952 års lag skall omfatta sabotage och grovt sabotage enligt 4 och 5 §§ samt mordbrand och grov mordbrand enligt 1 och 2 §§, allmänfarlig ödeläggelse enligt 3 § och sjö-, luftfarts- eller flygplanssabotage enligt 5 a och 5 b §§, om brottet innefattar sabotage enligt 4 §. Samtliga dessa brott framstår som mycket allvarliga. Regeringen delar därför promemorians bedömning.

Terroristbrott

I likhet med vad som föreslås i promemorian bör lagen omfatta terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Även 1952 års lag omfattar dessa brott.

De brottsbekämpande myndigheterna har påpekat att terroristbrottslighet många gånger är sammanflätad med annan brottslighet. Som exempel har nämnts att medel som flutit in genom narkotikaförsäljning kan användas för att understödja terroristverksamhet. Det kan också vara så att medel som legalt har intjänats eller samlats in för något påstått behjärtansvärt ändamål kan användas för att stödja terrorism.

Den 1 juli 2002 trädde lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. i kraft (finansieringslagen). Lagen tar sikte på finansiering av gärningar som enligt internationella överenskommelser kan anses utgöra terrorism. 1952 års lag hänvisar inte till straffbestämmelserna i denna lag. I promemorian bedöms att det är lämpligt att också omfatta straffbestämmelserna i 3 § finansieringslagen. Enligt dessa bestämmelser skall den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet dömas till fängelse i högst två år. Är brottet att anses som grovt skall dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år.

Med hänsyn till syftet med den nya lagen bedömer även regeringen att lagen bör hänvisa till finansieringslagen. Dock bör lagen endast hänvisa till grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen. Det mindre grova brottet är enligt regeringens mening inte av så allvarligt slag att det bör kunna föranleda den föreslagna tvångsmedelsanvändningen.

Viss annan allvarlig brottslighet

Regeringen har i tidigare avsnitt bedömt att polisen har behov av att kunna använda tvångsmedel för att förhindra viss annan allvarlig brottslighet än den som anges i 1952 års lag och som huvudsakligen Säkerhetspolisen skall förhindra. Den brottslighet det är fråga om är sådan som kan anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska system, därför att den riktar sig mot personer inom rättssystemet, det politiska systemet eller massmedia. Det rör sig om brottslighet som ofta, om än inte alltid, är organiserad och utövas av exempelvis kriminella mc-gäng. All brottslighet som utövas organiserat är dock inte så allvarlig att den bör

omfattas av de nya reglerna om tvångsmedelsanvändning. De nya reglerna bör därför inte vara tillämpliga i fråga om brottslighet av mindre allvarlig art utan endast när det gäller straffbara gärningar som till sin karaktär inte väsentligen avviker från den brottslighet som bekämpas med stöd av 1952 års lag. Det bör således vara fråga om mycket allvarliga gärningar av systemhotande karaktär.

I promemorian föreslås att det skall införas ett subjektivt rekvisit som tar sin utgångspunkt i det systemhotande syftet med verksamheten. Promemorians förslag i denna del innebär att tvångsmedel skall få användas, om det finns skäl att anta att avsikten med gärningen är att otillbörligen påverka en företrädare för en myndighet eller ett annat offentligt organ att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd mot organisationen eller gruppen eller mot en person som tillhör eller verkar för dessa. Detsamma skall enligt förslaget gälla om gärningen riktas mot en journalist eller en annan företrädare för ett organ som har i uppgift att bedriva nyhetsförmedling.

Rikspolisstyrelsen har ifrågasatt om den föreslagna personkretsen inte är alltför begränsad. Som exempel på grupper av andra viktiga informationsspridare nämner styrelsen författare och andra opinionsbildare. *Försvarmakten* har föreslagit att även gärningar riktade mot vittnen bör innefattas.

Regeringen kan konstatera att den systemhotande brottsliga verksamheten inte sällan riktar sig mot företrädare för myndigheter eller andra offentliga organ i syfte att påverka verksamheten (se avsnitt 7.4). Det är i högsta grad angeläget att sådan brottslighet kan bekämpas på ett effektivt sätt. I enlighet med vad som föreslås i promemorian bör därför, enligt regeringens mening, tvångsmedel enligt den nya lagen kunna användas för att förhindra förekomsten av vissa mycket allvarliga brott, om avsikten med gärningen är att påverka offentliga organ att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd. Utöver vad som föreslås i promemorian bör tvångsmedel också kunna användas, om avsikten med brottsligheten är att hämnas för en sådan åtgärd.

Massmedierna hör till de allra mest viktiga och skyddsvärda organen när det gäller att kritiskt granska och rapportera om olika företeelser i samhället. En förutsättning för att massmedierna även fortsättningsvis skall kunna fullgöra denna för allmänheten och för samhället i stort betydelsefulla uppgift är att deras oberoende ställning kan bevaras. Det är därför i ett samhällsperspektiv viktigt att allvarliga brottsliga angrepp mot massmedierna kan förhindras. Vad som står i centrum är inte bara att en enskild person, t.ex. en journalist eller en redaktör, riskerar att utsättas för brottsliga angrepp, utan framför allt den fara som angreppet utgör för vårt öppna samhälle. Att det finns en risk för detta slag av brottslig verksamhet bekräftas av bl.a. de rapporter som Rikskriminalpolisen presenterat på området. Regeringen delar därför promemorians bedömning att det skydd mot brottsliga angrepp som den nya lagen ger bör omfatta de som yrkesmässigt har att bedriva nyhetsförmedling eller annan journalistik. Vidare bedömer regeringen att det mot bakgrund av hittills konstaterat behov inte finns skäl att, som Rikspolisstyrelsen har förordat, utsträcka tillämpningsområdet till andra informationsspridare som t.ex. författare och andra opinionsbildare.

Vad gäller hot mot vittnen och andra som uppträder i domstol gör regeringen följande överväganden. Sådan brottslighet syftar normalt till att försvåra en brottutredning eller rättegång. Den kan därför i viss mån sägas vara systemhotande, eftersom den kan leda till att lagföringar av allvarliga brott försvåras eller omöjliggörs. I promemorian redovisas dock inga uppgifter om att förekommande hot mot vittnen verkställs genom allvarlig brottslighet såsom mord eller grov misshandel, eller att det finns en risk för det, och det föreslås inte att vittnen skall omfattas av det skydd mot mycket allvarliga brott som den nya lagen ger. Det bör också nämnas att det i Justitiedepartementet bereds förslag till författningsändringar för att förbättra skyddet för vittnen och andra bevispersoner. Regeringen bedömer därför att brott av detta slag inte bör omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att det, som en ytterligare förutsättning för tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra andra allvarliga brott än de som Säkerhetspolisen enligt gällande arbetsfördelning inom polisen skall bekämpa, skall uppställas ett krav på att det finns anledning att anta att avsikten med gärningen är att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller för att hämnas en åtgärd.

När det slutligen gäller frågan om vilka straffstadganden som bör innefattas i brottskatalogen bör endast mycket allvarliga systemhotande gärningar komma ifråga. Till dessa hör mord, dråp och människorov. Sådana brott förövas inom ramen för den allra mest samhällsfarliga organiserade brottsligheten och tillhör de grävsta som polisen har att bekämpa. Det får därför anses rimligt att polisen i sin kriminalunderrättelseverksamhet får möjlighet att använda tvångsmedel som verktyg för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar sådana gärningar. För att täcka de fall där det åtminstone inledningsvis kan framstå som oklart om den avsedda gärningen även omfattar ett bemäktigande enligt vad som anges i straffbestämmelsen om människorov, finns det skäl att även inkludera olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken. I straffstadgandet för olaga frihetsberövande behandlas i 4 kap. 2 § andra stycket brottsbalken fall som är att anse som mindre grova. För sådana fall föreskrivs böter eller fängelse i högst två år. Brott av så förhållandevis lindrig karaktär bör inte omfattas av denna reglering. Slutligen bör även fall av grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken, t.ex. mycket allvarlig misshandel av en företrädare för en rättsvårdande myndighet innefattas i brottskatalogen.

Stockholms tingsrätt har föreslagit att brottskatalogen även skall uppta företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Vidare har *Malmö tingsrätt* ifrågasatt om inte även grovt narkotikabrott och våldsamt upplopp bör ingå i katalogen.

Den nya lagen syftar till att förhindra mycket allvarliga brott som kan anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska system och som äventyrar stora samhällsvärden. De brott som de båda remissinstanserna har pekat på är i och för sig allvarliga. Regeringen bedömer dock att de inte är av en sådan karaktär att de bör tillföras brottskatalogen.

I lagrådsremissens förslag omnämndes inte försök, förberedelse eller stämpling till brott i den föreslagna brottskatalogen. Enligt *Lagrådet* torde detta i de allra flesta fall sakna betydelse, eftersom den som avser att begå ett försöksbrott, ett förberedelsebrott eller ett stämplingsbrott vanligen kan antas avse att också medverka i det fullbordade brottet. Det kan dock enligt Lagrådet tänkas fall då det finns omständigheter som tyder på att en person avser att enbart delta i en förberedelse eller stämpling och lagens tillämplighet därför kan ifrågasättas.

Vad Lagrådet har uttalat ger anledning till frågan om även försök, förberedelse och stämpling till brott bör tas upp i brottskatalogen. Regeringen anser inte detta vara nödvändigt. Den föreslagna lagen skall användas i ett tidigt skede i polisens underrättelseverksamhet, dvs. i ett skede där det inte finns någon skäligen misstänkt för ett fullbordat brott men där det kan antas att en viss person kommer att utöva brottslig verksamhet. Det innebär att den föreslagna lagen regelmässigt kommer att bli tillämplig även i de situationer då omständigheterna ger anledning att anta att en person kommer att delta i planeringen av ett brott av det aktuella slaget eller vid andra slag av förberedelser inför brottet men det fortfarande är oklart vilken roll denna person kommer att ha när brottet begås. Den som har deltagit i planeringen av eller förberedelserna inför ett brott, skall ju, om brottet fullbordas, dömas för i vart fall anstiftan eller medhjälp till brottet. Om det finns anledning att anta att en person kommer att begå ett försöks-, förberedelse eller stämplingsbrott, finns det därför också anledning att anta att personen kommer att begå eller medverka till ett fullbordat brott.

Det kan tilläggas att polisen, i de undantagsfall underrättelseinformation ger vid handen att en person avser att delta endast i t.ex. ett förberedelsebrott, vanligen har tillgång till betydligt mer information än vad som är aktuellt i det tidiga skede då den föreslagna lagen är avsedd att kunna tillämpas. Polisen torde i en sådan situation normalt ha så mycket information att förundersökning omedelbart eller inom kort kan inledas. Bestämmelserna om tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken blir då tillämpliga.

10.4 Domstolsprövning

Regeringens förslag: Tillstånd till tvångsmedelsanvändningen skall lämnas av allmän domstol. Vid tillståndsprövningen skall offentliga ombud delta. Laga domstol skall vara rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet till interimistiska beslut.

Promemorians förslag och bedömning: I promemorian föreslås att endast Stockholms tingsrätt skall kunna lämna tillstånd till tvångsmedelsanvändningen. Promemorians bedömning om interimistiska beslut överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *JO* och *Åklagarmyndigheten* har ansett att det kan övervägas att anförtro prövningen åt några av de större domstolarna i landet, t.ex. åt tingsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. *Malmö tingsrätt* har tillstyrkt förslaget att Stockholm tingsrätt skall vara exklusivt forum för tillståndsprövningar som rör ärenden som handläggs av Säkerhetspolisen men anser beträffande övriga ärenden att dessa skall prövas vid den tingsrätt som har att pröva en framtida fråga om ansvar för brott.

Säkerhetspolisen och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har föreslagit att tillståndsprövningen i stället skall anförtros åt en särskild nämnd.

JO, *Åklagarmyndigheten*, *Registernämnden* och *LO* har tillstyrkt förslaget att offentliga ombud skall delta vid tillståndsprövningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Domstol eller nämnd?

Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar hemliga tvångsmedel en särställning på så sätt att tvångsmedlens hemliga karaktär gör att de som utsätts för dem inte kan kontrollera och bevaka tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen. Det är därför mycket viktigt med ett beslutsförfarande som, så långt möjligt, garanterar en korrekt tillståndsgivning och kontroll av verksamheten.

Det finns i dag ett väl inarbetat system hos domstolarna för att handlägga ärenden om tvångsmedel. Domstolar fattar beslut om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalkens regler, 1952 års tvångsmedelslag, lagen om hemlig kameraövervakning samt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. I domstolarna finns också redan ett etablerat system med offentliga ombud. Det finns vidare en betydande kompetens och erfarenhet av att beakta integritetsaspekter.

Ett domstolsförfarande kan visserligen vara svårt att förena med de krav som utländska säkerhetstjänster ibland kan ställa på Sverige att inte använda lämnad information på annat sätt än som underrättelseinformation. Å andra sidan är sådana krav inte någon nyhet i säkerhetstjänstsammanhang, vilket innebär att det domstolssystem som föreslås i promemorian i vart fall inte innebär någon ytterligare försvårande faktor i frågor om hur utländska krav av detta slag skall kunna hanteras.

Utredaren har diskuterat frågan om det i stället vore lämpligt att tillskapa en särskild nämnd som skulle kunna fatta beslut i frågor om tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen. I nämnden skulle kunna ingå både välmeriterade jurister och riksdagsledamöter med Register-nämnden som förebild. En fördel med en sådan ordning skulle, som Säkerhetspolisen påpekat, vara att nämndens ledamöter skulle kunna få stor sakkunskap om hot mot rikets säkerhet m.m., vilket skulle underlätta handläggningen av de komplicerade frågor som dessa ärenden kan komma att innehålla. Erfarna domare, advokater och åklagare är vana vid

frågor om tvångsmedel samt de särskilda integritetsfrågor som tvångsmedelsanvändning kan aktualisera. Genom att riksdagsledamöter skulle ingå i nämnden skulle vidare uppnås en parlamentarisk insyn i beslutsprocessen. Nämndens jurister skulle vid de rättsliga övervägandena också tillföras ett viktigt kvalificerat lekmannainflytande. Som ytterligare skäl för en nämnd har *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* angett att behovet av juridisk kompetens vid beslutsfattande avseende tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen är mindre framträdande, eftersom promemorians rekvisit för tvångsmedelsanvändningen enligt fakultetsnämnden är allmänt hållna. En domstolsprövning skulle därför inte skapa tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för tvångsmedelsanvändningen.

Regeringen bedömer dock att ett system med en särskild nämnd har vissa nackdelar. Det torde vara svårt att inom ramen för en nämndprövning skapa en ordning som på samma påtagliga sätt kan ta tillvara integritetsintresset. Ett system med en nämnd skulle också kunna bli sårbart, genom att det skulle kunna uppstå svårigheter att med kort varsel samla nämnden för föredragning och beslut. Regeringen bedömer därför att övervägande skäl talar mot ett införande av en nämnd som fattar beslut i dessa frågor. Prövningen bör i stället, som JO och Åklagarmyndigheten förordat, göras av domstol.

Vilken domstol skall pröva frågor om tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen?

I promemorian föreslås att beslutsfattandet skall begränsas till endast en domstol, Stockholms tingsrätt, eftersom antalet ärenden sannolikt inte kommer att bli så stort. Som skäl för valet av Stockholms tingsrätt anges att den domstolen utgör exklusivt forum enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Därför har det vid tingsrätten byggts upp en betydande erfarenhet av ärenden som rör hemliga tvångsmedel utanför förundersökningssituationer.

Enligt regeringens mening inger dock en ordning som i realiteten innebär att endast en eller ett par domare handlägger samtliga ärenden av nu aktuellt slag, som JO och Åklagarmyndigheten framfört, vissa betänkligheter. Vidare kommer det i vissa fall att krävas att beslut kan fattas utan dröjsmål. Det kan då uppstå svårigheter om domstolen är belägen på ett stort geografiskt avstånd från den polismyndighet som handlägger ärendet. Prövningen bör därför anförtros flera än en tingsrätt. Samtliga tingsrätter prövar i dag frågor om användning av hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning enligt reglerna om det i rättegångsbalken. Systematiska och sakliga skäl talar för att dessa även skall få pröva frågor om tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen. Den kompetens som byggts upp vid Stockholms tingsrätt beträffande tvångsmedelsåtgärder för att förhindra terrorism kommer med en sådan ordning ändå att tas tillvara, eftersom många av de ärenden som kommer att initieras av Säkerhetspolisen sannolikt kommer att handläggas vid dess huvudkontor i Stockholm (se nedan om forum i dessa ärenden). Regeringen bedömer därför att övervägande skäl talar för att samtliga

allmänna domstolar ges behörighet att pröva frågor om tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen.

En särskild fråga är vilken forumregel som bör tillämpas. Tvångsmedel kan med stöd av den nya lagen sättas in på ett tidigt stadium, ofta då identiteten hos den presumtiva gärningsmannen kan vara okänd liksom den geografiska plats där ett brott kan förväntas komma att utföras. Bestämmelserna om laga domstol i brottmål i 19 kap. rättegångsbalken kan därför inte tillämpas. I stället är det lämpligt att frågan om tvångsmedelsanvändning i dessa fall prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns.

Offentliga ombud

Den 1 oktober 2004 infördes ett system med offentliga ombud som skall bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning (se 27 kap. rättegångsbalken). Systemet har införts i alla ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det gäller således även sådana ärenden där 1952 års tvångsmedelslag eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll är tillämpliga.

Systemet innebär att rättsens 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 rättsens beslut. Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde dock hållas och beslut fattas utan att något offentligt ombud varit närvarande eller annars 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.

Som skäl för att införa ett system med offentliga ombud angavs i det lagstiftningsärendet 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).

Vad som den gången sades har relevans även i detta sammanhang. Regeringen föreslår därför att systemet med offentliga ombud skall gälla även i ärenden enligt den nya lagen. Det är vidare lämpligt att offentliga ombud skall delta även vid prövning av tillstånd till hemlig teleövervakning och postkontroll enligt den nya lagen.

Frågan om interimistiska beslut

Interimistiska beslut används när det är fråga om särskilt brådskande ärenden och där det inte finns tid att avvakta den normala handlägningsordningen.

En möjlighet att fatta interimistiska beslut om användning av hemliga straffprocessuella tvångsmedel finns endast enligt 1952 års tvångs-

medelslag. Enligt den lagen har åklagaren en interimistisk beslutanderätt i fråga om de tvångsmedel som särskilt regleras där. Åklagarens beslut skall underställas domstolen som skall besluta om åklagarens tillstånd skall bestå eller inte.

Utredaren har bedömt att det inte bör införas någon möjlighet till interimistiska beslut beträffande den föreslagna tvångsmedelsanvändningen. Regeringen gör ingen annan bedömning.

10.5 Vem skall ansöka om tillstånd till tvångsmedelsanvändningen?

Regeringens förslag: Ansökan om tillstånd till tvångsmedelsanvändning skall göras av åklagare.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet skall kunna ansöka om tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen. Vidare föreslås att dessa myndigheter måste samråda med åklagare innan ansökningen görs.

Remissinstanserna: *Malmö tingsrätt* och *Säkerhetspolisen* har ansett att den föreslagna samrådsskyldigheten med åklagare är olämplig.

JO, *Stockholms tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen* och *Sveriges advokatsamfund* har föreslagit att endast åklagare skall ha behörighet att ansöka om tillstånd.

Skälen för regeringens förslag: Frågor om tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. Åklagarinträde i dessa ärenden sker i regel först i samband med att förundersökning för ett konkret brott har inletts och någon är skäligen misstänkt för brottet.

Det som talar för att polisen skall kunna ansöka om tillstånd enligt den nya lagen är att också dessa ärenden befinner sig på ett spaningsstadium. Det skulle därför innebära ett avsteg från den rådande ansvarsfördelningen mellan polisen och åklagare, genom att åklagare tilldelas en roll i polisens underrättelsearbete. Det krävs därför starka skäl för att införa en sådan ordning. I promemorian bedöms att det inte finns sådana skäl.

Som Åklagarmyndigheten angett framstår dock inte en jämförelse med 1991 års lag om särskild utlänningskontroll som helt relevant. Den lagen ger polisen rätt att begära bl.a. hemlig teleavlyssning av en redan känd utlännings som omfattas av ett meddelat utvisningsbeslut p.g.a. att han eller hon kan befaras komma att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse, eller stämpling därtill. Hemliga tvångsmedel får då i spaningssyfte under vissa förutsättningar tillgripas mot den personen om utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Det rör sig således om en mycket liten grupp personer, som har bedömts utgöra en fara men ändå har tillåtits stanna i Sverige av humanitära skäl. Den nu föreslagna lagstiftningen kommer däremot att kunna tillämpas på ett flertal personkategorier och kräver att helt andra typer av bedömningar måste göras.

Som Åklagarmyndigheten har påpekat bedömer polis och åklagare redan idag i samråd om det i ärenden om allvarlig brottslighet finns tillräckliga skäl för att inleda förundersökning eller om det krävs ytterligare underrättelse- eller spaningsåtgärder. I de större utredningar om allvarlig brottslighet som utförts med framgång har regelmässigt åklagare, spanings- och underrättelseavdelning samt utredningsenheter samarbetat på ett mycket tidigt stadium. Till detta kommer att den som har att tillämpa den föreslagna lagstiftningen kommer att ställas inför komplicerade juridiska överväganden, bl.a. beträffande frågan om förutsättningarna för förundersökning i stället är uppfyllda. Som flera remissinstanser uppgett är det därför lämpligt att åklagare bedömer om förutsättningar för tvångsmedelansvändning föreligger enligt lagen. Samma slutsats dras i promemorian, i vilken det därför föreslås en samrådsskyldighet med åklagare innan polisen får ansöka om tillstånd. Något förslag om vad som skall gälla om polis och åklagare har olika uppfattningar om vilka åtgärder som bör vidtas lämnas dock inte. I likhet med JO, Stockholms tingsrätt, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Sveriges advokatsamfund bedömer regeringen att övervägande skäl i stället talar för att endast åklagare bör ges behörighet att ansöka om tillstånd.

10.6 Användning och hantering av inhämtad information m.m.

10.6.1 Användning av uppgifter som framkommit vid tvångsmedelsanvändningen

Regeringens förslag: Uppgifter som har kommit fram vid tvångsmedelsanvändningen om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet skall få användas för att förhindra brott. Om det har kommit fram uppgifter om begångna brott, skall uppgifterna få användas för att utreda brottet endast om det är fråga om brott som hade kunnat föranleda tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen.

Det remitterade förslaget: Utredarens promemoria saknade förslag i denna del. I en av Justitiedepartementet upprättad promemoria som remitterades tillsammans med utredarens promemoria föreslås att uppgifter som kommit fram vid hemlig teleavlyssning, teleövervakning och hemlig kameraövervakning och som rör förestående brott skall få användas för att förhindra brott. Om det vid sådan tvångsmedelsanvändning har kommit fram uppgifter om brott som inte är av betydelse för det ändamål som föranlett tvångsmedlet, skall förundersökning om brottet få inledas på grund av dessa uppgifter, endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller det finns särskilda skäl.

Remissinstanserna: *JO, Svea hovrätt, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Brottsförebyggande rådet* har inte haft några invändningar mot det remitterade förslaget.

Förslaget har ifrågasatts av *Justitiekanslern*.

Skälen för regeringens förslag

2005 års reglering av de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation

Vid användning av hemliga tvångsmedel kan det komma fram uppgifter som inte har något som helst samband med det brott som legat till grund för tvångsmedelsbeslutet. Uppgifterna kan dock i stället vara av betydelse för utredningen av ett annat begånget brott eller för att förhindra nya brott. De kan beröra den person som förundersökningen gäller eller andra personer som är ovidkommande i det sammanhanget. Det kan också röra sig om uppgifter som inte har samband med något brott men som är av betydelse i ett annat sammanhang och då främst för andra myndigheter, exempelvis sociala myndigheter. Sådan information brukar benämnas överskottsinformation.

En reglering av de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation infördes den 1 juli 2005. Regleringen omfattar användning av sådan information som framkommer vid användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, för brottsutredande och brottsförebyggande ändamål. Regleringen innebär att överskottsinformation om ett annat brott än det som ligger till grund för beslutet om det hemliga tvångsmedlet normalt får användas för att utreda det brottet. Beträffande överskottsinformation om mindre allvarliga brott gäller dock en viss begränsning. En förundersökning om ett sådant mindre allvarligt brott får inledas på grund av överskottsinformation endast om fängelse i ett år eller däröver är föreskrivet för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder böter eller om det finns särskilda skäl. Uppgifter om förestående brott får emellertid användas för att förhindra brott (se 27 kap. 23 a § rättegångsbalken och 6 a § lagen [1995:1506] om hemlig kameraövervakning).

Användning av information som framkommer vid tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen bör regleras

De skäl som föranledde att användningen av överskottsinformation från hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning reglerades – bl.a. att Europadomstolens praxis beträffande artikel 8 kan tolkas så att en lagreglering av hanteringen av sådan information i vissa fall är ett krav (se prop. 2004/05:143 s. 29–30) – gör sig gällande även beträffande användningen av information som framkommer vid tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen. Därför bör också de brottsbekämpande myndigheternas användning av sådan

information som framkommer vid tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen regleras.

Användning av information för att förhindra brott

Intresset av att förhindra brott är mycket starkt. När frågan har diskuterats inom ramen för nuvarande tvångsmedelsanvändning har det därför aldrig ifrågasatts att polisen skall få använda överskottsinformation i sådant syfte. Som framgår ovan föreskrivs således i den reglering om användning av överskottsinformation som infördes den 1 juli 2005 att uppgifter om förestående brott utan begränsningar får användas för att förhindra brott. Även beträffande sådan information från tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen saknas skäl att begränsa polisens möjligheter att använda den för att förhindra alla slags brott.

Användning av information i brottsutredningssyfte

Den föreslagna lagen syftar inte till att få information om begångna brott. Tvångsmedelsanvändning för att utreda brott kan endast äga rum enligt rättegångsbalkens regler inom ramen för en förundersökning. Mot den bakgrunden kan det från principiell utgångspunkt ifrågasättas om information om brott som erhållits genom tvångsmedelsanvändning enligt denna lag alls skall få användas för att utreda brott. Som *Justitiekanslern* påpekar kan lagen innebära att vi får en ny metod för att utreda brott, vilket inte är avsett. *Brottsförebyggande rådet* har påtalat att en ordning som tillåter användning av överskottsinformation kan skapa ett generellt ökat intresse för att använda tvångsmedel och ett incitament för en mindre lämplig användning av reglerna.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bedömer regeringen att information om begångna brott inte bör få användas i samma utsträckning som sådan information som erhålls genom tvångsmedelsanvändning inom ramen för en förundersökning. Däremot talar starka skäl för att i vart fall den allra allvarligaste brottsligheten utreds och lagförs, oavsett hur informationen om brottet kommit till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom. En annan ordning skulle kunna leda till stötande resultat. En utgångspunkt bör därför vara att i vart fall information om mycket allvarliga brott skall få användas i brottsutredningssyfte.

En begränsning av användningen av överskottsinformation kan ta sin utgångspunkt i brottets straffvärde eller det föreskrivna straffet för brottet. En annan möjlig och logisk begränsning skulle kunna vara att endast information om de brott som anges i den nya lagen skulle få användas i brottsutredningssyfte. Vid en samlad bedömning finner regeringen att den sistnämnda ordningen framstår som rimligast. De brottsutredande myndigheterna får då använda uppgifter om de allvarligaste brotten, t.ex. uppgifter om terroristbrott, spioneri eller mord i den brottsutredande verksamheten.

Information om andra brott bör inte på något sätt få användas för att utreda sådana brott, dvs. den bör varken kunna läggas till grund för ett

beslut att inleda en förundersökning om brottet eller användas för att berika materialet i en pågående förundersökning.

10.6.2 Hantering av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändningen m.m.

Regeringens förslag: Upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning skall granskas så snart det är möjligt. Granskningen skall få utföras endast av rätten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, en polismyndighet, en åklagare eller en sakkunnig som har anlitats av någon av dessa myndigheter. Sådana upptagningar eller uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse för att förhindra brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna eller uppteckningarna är av betydelse för utredning av brott som avses i den nya lagen, skall de bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats. Om åtal väcks, skall de i stället bevaras till dess målet har avgjorts slutligt. När upptagningarna och uppteckningarna inte längre skall bevaras, skall de förstöras.

De brottsutredande myndigheterna skall dock alltid få behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar om förestående brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag. Detsamma skall gälla uppgifter om brott, när uppgifterna enligt den nya lagen får användas för att utreda brott. En försändelse som omfattas av postkontroll skall få undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna skall granskningen få utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen skall undersökas så snart det är möjligt och därefter sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag.

Det remitterade förslaget skiljer sig från regeringens på så sätt att det föreslås att upptagningar och uppteckningar som inte är av betydelse för det ändamål som föranlett tvångsmedlet omedelbart skall förstöras med undantag av uppgifter som är av betydelse från brottsutredningssynpunkt och uppgifter om förestående brott. Sådana uppgifter föreslås få bevaras enligt bestämmelserna i 27 kap. 24 § rättegångsbalken. Det innebär att de skall bevaras så länge de behövs för att utreda eller förhindra brott.

Vidare möjliggör det remitterade förslaget inte att sakkunniga skall få granska upptagningar och uppteckningar.

Remissinstanserna: *Malmö tingsrätt* har invänt mot att rätten eller åklagare skall kunna granska upptagningar eller uppteckningar.

Rikspolisstyrelsen har föreslagit att även sakkunniga skall ges möjlighet att få granska upptagningar och uppteckningar.

Hantering av upptagningar och uppteckningar

Regeringen har i föregående avsnitt föreslagit att information om förestående brott utan begränsningar skall få användas för att förhindra brott. Mot den bakgrunden bör upptagningar eller uppteckningar från tvångsmedelsanvändningen, i de delar de är av betydelse för att förhindra brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott.

Med det föreslagna användningsområdet för information om brott bör upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändningen, i de delar de innehåller information som får användas för utredning av brott bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats. Om åtal väcks bör upptagningarna eller uppteckningarna i stället bevaras till dess målet har avgjorts slutligt.

En upptagning eller uppteckning som i dag görs vid hemlig teleavlyssning eller en upptagning som görs vid hemlig kameraövervakning skall enligt bestämmelserna i 27 kap. 12 och 24 §§ rättegångsbalken samt 7 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning granskas så snart det är möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, förundersökningsledaren, åklagaren eller en sakkunnig. I promemorian föreslås att detta skall gälla även vid granskning av sådana upptagningar eller uppteckningar som erhålls vid tvångsmedelsanvändning med stöd av den nya lagen. Promemorians förslag inbegriper dock inte sakkunniga. *Rikspolisstyrelsen* har bedömt att det kan finnas behov av att låta en sakkunnig granska även material av detta slag och har föreslagit att en sådan möjlighet därför bör införas. Regeringen ansluter sig till Rikspolisstyrelsens bedömning och förslag.

Malmö tingsrätt har invänt mot att rätten eller åklagare skall kunna granska upptagningar och uppteckningar. Enligt tingsrätten måste det generellt, inte minst av jävshänsyn, anses olämpligt att rätten tar del av utredningsmaterial, om inte detta är nödvändigt för att ta ställning till om rätten skall tillåta en viss åtgärd.

Som uppges i avsnitt 10.5 förekommer det redan i dag vid större utredningar om komplicerad brottslighet regelmässigt att åklagare, spanings- och underrättelseavdelning samt utredningsenheter samarbetar på ett mycket tidigt stadium. Regeringen bedömer att åklagare bör ges en möjlighet att granska utredningsmaterialet, inte minst för att kunna ta ställning till om det finns tillräckliga skäl för att inleda förundersökning. När det gäller rätten måste beaktas att den i bland kan ha behov av att ta del av utredningsmaterialet, bl.a. för att kunna ta ställning till om det finns förutsättningar för att förlänga tillståndet till tvångsmedelsanvändningen eller om denna skall upphöra. Regeringen bedömer därför att både åklagare och rätten bör ges rätt att granska upptagningar och uppteckningar.

I enlighet med vad som föreslås i promemorian bör en försändelse som omfattas av tillstånd till postkontroll få undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna bör granskningen få utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen bör undersökas så snart det är möjligt och därefter sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag. En i stort motsvarande reglering gäller enligt 27 kap. rättegångsbalken vid postkontroller som genomförs inom ramen för en förundersökning.

Behandling av personuppgifter

När användningen av överskottsinformation lagreglerades, föreskrevs i 27 kap. 24 § tredje stycket rättegångsbalken att bestämmelserna om bevarande respektive förstörande av upptagningar eller uppteckningar från hemlig teleavlyssning inte hindrar att de brottsutredande myndigheterna behandlar uppgifter från upptagningarna eller uppteckningarna i enlighet med vad som särskilt är föreskrivet i lag, t.ex. i polisdatalagen (1998:622). Detsamma gäller uppgifter från upptagningar från hemlig kameraövervakning (7 § tredje stycket lagen [1995:1506] om hemlig kameraövervakning). I konsekvens med vad som nu föreslås om användning och hantering av information från hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, bör uppgifter från upptagningar och uppteckningar om förstående brott få behandlas i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag. Men när det gäller uppgifter om begångna brott, bör någon behandling av uppgifterna inte komma ifråga annat än om uppgifterna enligt den nya lagen får användas för att utreda brott.

10.6.3 Undantag från de brottsbekämpande myndigheternas skyldigheter att rapportera, ingripa mot och utreda brott

<p>Regeringens bedömning: Det bör för närvarande inte införas några ytterligare begränsningar i de brottsbekämpande myndigheternas skyldighet att rapportera, ingripa mot och utreda brott.</p>
--

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att det i polislagen (1984:387) skall införas bestämmelser om att polisen i vissa fall inte skall behöva ingripa mot brott eller andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Bestämmelserna skall vara tillämpliga endast i polisens underrättelseverksamhet eller i Säkerhetspolisens verksamhet i annat fall för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Vidare skall verksamheten röra brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avses i den nya lagen om förebyggande eller förhindrande av särskilt allvarlig brottslighet. Polisen behöver enligt förslaget inte

ingripa, om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Dock skall ingripandeskyldigheten kvarstå, när det är fråga om brott för vilket svårare straff än fängelse två år är föreskrivet och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse annars åsidosätts. Det föreslås vidare att det i rättegångsbalken skall införas motsvarande undantagsbestämmelser vad gäller skyldigheten att inleda förundersökning.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen* och *Skatteverket* har inte haft något att invända mot promemorians förslag i stort.

Förslaget har avstyrkts av *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Tjänstemännens Centralorganisation* och *Svenska Journalistförbundet*.

Skälen för regeringens bedömning: Vad gäller frågan om polisens grundläggande skyldighet att rapportera och ingripa mot brott uttalade 11 september-utredningen följande (s. 260). ”Som en mycket stor fördel för den svenska säkerhetstjänstens effektivitet ser utredningen att en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst skulle innebära att säkerhetstjänsten frikopplas från den principiella skyldigheten att rapportera och ingripa mot brott som enligt polislagen är grundläggande för polisverksamheten. Just på det område som säkerhetstjänsten svarar för är detta inte en lämplig ordning. Man måste acceptera att vissa mindre allvarliga brott – t.ex. vårdslöshet med hemlig uppgift – ibland lämnas obeivrade, om detta är nödvändigt för att inte värdefull under rättelseverksamhet skall försvåras eller avbrytas.”

I sitt remissyttrande över 11 september-utredningens betänkande konstaterade Rikspolisstyrelsen att med utredningens förslag skulle Säkerhetspolisen slippa den rapporteringskyldighet som åligger polisen.

JO anslöt sig i sitt remissvar till 11 september-utredningens bedömning att det skulle vara till fördel för säkerhetstjänstens effektivitet att den frikopplas från den principiella skyldigheten att rapportera och ingripa mot brott. JO förordade en särreglering av rapporterings- och ingripandeskyldigheterna i fråga om polismän anställda i Säkerhetspolisen.

Mot bakgrund av 11-september utredningens uttalanden och synpunkterna från JO bedöms i promemorian att det finns ett behov av lagstiftning som undantar Säkerhetspolisen från polisens grundläggande skyldigheter att rapportera, ingripa mot och utreda brott. Enligt promemorian behövs det en motsvarande reglering i den öppna polisens kriminalunderrättelseverksamhet.

Regeringen har i avsnitt 10.6.1 föreslagit att information om brott som erhålls vid tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen skall få användas endast om det är fråga om brott som kan föranleda tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen. Härigenom får det behov som beskrivits ovan till viss del anses vara tillgodosett. Regeringen bedömer att det inom ramen för detta lagstiftningsärende inte är lämpligt att ytterligare begränsa de brottsbekämpande myndigheternas skyldigheter att rapportera, ingripa mot och utreda brott. Frågan bör emellertid tas upp i ett senare sammanhang.

10.7 Hur förhåller sig det föreslagna regelverket till andra straffprocessuella regler?

Prop. 2005/06:177

Regeringens bedömning: Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser som reglerar förhållandet mellan tvångsmedelsanvändning enligt den föreslagna lagen och tvångsmedelsanvändning enligt det straffprocessuella regelverket.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges advokatsamfund* har ifrågasatt promemorians bedömning. *Domstolsverket* har uppgett att frågan om förhållandet mellan den föreslagna lagen och rättegångsbalkens bestämmelser om hemliga tvångsmedel är så viktig att den bör regleras i lag.

Skälen för regeringens bedömning: En särskild fråga är hur ett ärende där det förekommer tvångsmedel i syfte att förhindra vissa allvarliga brott förhåller sig till det straffprocessuella regelverket när misstankarna under ärendets gång konkretiseras så att det finns anledning att anta att ett brott, som hör under allmänt åtal, har begåtts och det alltså finns förutsättningar att inleda förundersökning om detta.

Ett typfall kan vara att det finns indikationer på att ett terroristbrott i någon form håller på att planeras. I ett tidigt skede i utredningen beslutas om hemlig teleavlyssning för att förhindra brott. Misstankarna i detta skede är inte så starka att det finns förutsättningar att inleda förundersökning för något specifikt brott. Under det fortsatta underrättelsearbetet konkretiseras misstankarna så att förundersökning inleds för stämpling till terroristbrott genom mord. I detta läge får den tidigare beslutade teleavlyssningen ett såväl förebyggande som brottsutredande syfte i den meningen att teleavlyssningen syftar både till att avstyra det mord som planeras och till att skaffa bevisning för den misstänkta stämplingen. Ingen är dock skäligen misstänkt för stämpling till terroristbrott, dvs. det brott för vilket förundersökning har inletts. Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler för att utreda den misstänkta stämplingen kan således inte lämnas. Det skulle därför kunna göras gällande att tvångsmedlet inte får användas för att utreda den misstänkta stämplingen.

Ett annat typfall kan vara att det i samband med underrättelsearbetet enligt ovan i stället anträffas ett lik. Det står då klart att det var mord på denne person som terrorhandlingen avsåg. Förundersökning för terroristbrott inleds, eftersom det finns anledning att anta att terroristbrott genom mord har förövats. Inte heller i detta exempel är utredningsläget sådant att någon är skäligen misstänkt för gärningen, däremot finns flera personer som "kan misstänkas". I ett sådant läge saknas förutsättningar för hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler, eftersom misstankegraden mot de enskilda personerna är alltför låg. Det skulle kunna hävdas att det heller inte finns förutsättningar för hemlig teleavlyssning i brottsförebyggande syfte, eftersom brottet redan har fullbordats. All tvångsmedelsanvändning skulle därför omedelbart upphöra.

Med utgångspunkt från det första typfallet kan frågan ställas om myndigheterna, trots att det alltjämt finns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott uteslutande måste tillämpa det straffprocessuella regelverket så snart det kunnat konstateras att det finns förutsättningar att inleda förundersökning. Den fråga som kan ställas utifrån omständigheterna i det andra typfallet är om tvångsmedelsanvändning som utförs i syfte att förhindra brott måste upphöra så snart tvångsmedlet inte har ett sådant syfte avseende ett brott för vilket förundersökning inletts. Båda typfallen har för tydlighetens skull utformats så att de inte medger straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalkens bestämmelser.

Frågornas komplexitet bör emellertid inte överdrivas. I det första exemplet finns alltjämt lagliga förutsättningar för tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra vissa allvarliga brott, i detta fall ett fullbordat terroristbrott genom mord. Att den information som hämtas in genom tvångsmedlet kan användas även för att utreda ett visst konkret brott, i exemplet stämpling till terroristbrott, kan rent principiellt inte anses utgöra något hinder mot fortsatt tvångsmedelsanvändning.

När det gäller det andra exemplet kan det möjligen först tyckas naturligt att tvångsmedel enligt den föreslagna lagen inte kan användas om ett fullbordat brott har konstaterats. Frågan om det fortfarande finns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt den föreslagna lagen bör dock avgöras från fall till fall. Att det under underrättelsearbetet kan bli möjligt att inleda förundersökning för ett eller flera brott behöver inte alltid medföra att det bakomliggande preventiva syftet inte längre är för handen. Något brottsförebyggande syfte är i det andra typfallet självfallet inte längre aktuellt vad gäller det uppdagade mordet. Men så länge det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottslig verksamhet som anges i lagen och som tillståndet omfattar kommer att utövas, bör tvångsmedelsanvändningen få fortsätta att användas i den situation som skisseras i typfallet. Det kan t.ex. befaras att en person också avser att utföra andra terroristbrott. Om de brottsbekämpande myndigheterna kan konstatera att så inte är fallet, måste de emellertid omedelbart avbryta tvångsmedelsanvändningen. Så skulle kunna vara fallet, om det efter terroristbrottet står klart att det inte finns skäl att befara någon framtida brottslig verksamhet som omfattas av tillståndet eller den brottsliga verksamhet som kan antas avser enbart bagatellbrott.

Regeringen konstaterar således att det föreslagna systemet inte nödvändigtvis innebär att en tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott alltid måste avbrytas enbart av det skälet att det uppkommit förutsättningar att inleda förundersökning för ett visst brott. Avgörande är om det alltjämt finns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt den föreslagna lagen. En annan sak är att förundersökning i dessa fall alltid måste inledas beträffande det brott som misstänkts ha begåtts. Någon särskild bestämmelse om detta framstår enligt regeringens mening inte som nödvändig.

Justitiekanslern har uppgett att det finns en risk att den föreslagna ordningen med de konsekvenser som nu har skisserats innebär ett kringgående av de begränsningar som gäller för straffprocessuella tvångsmedel. Regeringen delar inte denna bedömning. Även vid

tvångsmedelsanvändning, t.ex. hemlig teleavlyssning, enligt reglerna i rättegångsbalken kan de brottsbekämpande myndigheterna få information om att ett för dem nytt brott har begåtts. Så länge det finns förutsättningar enligt rättegångsbalken för avlyssningen för att utreda det brott som föranlett den åtgärden, behöver inte avlyssningen avbrytas på grund av att ett nytt brott har uppdagats. Information om det nya brottet får då samlas in genom avlyssningen, trots att hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalken inte får användas för att utreda det brottet. Den föreslagna ordningen skiljer sig därför inte från vad som i dag gäller vid användning av tvångsmedel enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Den kan därför inte anses innebära ett kringgående av de begränsningar som nu gäller för straffprocessuella tvångsmedel.

10.8 Förstärkt granskning av tvångsmedelsanvändningen

Regeringens bedömning: Regeringen avser att förstärka granskningen av hemliga tvångsmedel. Regeringen kommer inom kort att presentera sin uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas.

Promemorians bedömning: I promemorian bedöms att ett särskilt övervakningsorgan bör få till uppgift att på ett övergripande plan och utan operativa ställningstaganden bl.a. följa hur de nya reglerna tillämpas och granska metoderna för inhämtning av underrättelser enligt den nya lagen.

Remissinstanserna: Promemorians bedömning delas av bl.a. *JO, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Registernämnden och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet.*

Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter har föreslagit att organet bör ha en skyldighet att i enskilda fall ingripa och vidta åtgärder mot en felaktig tillämpning av lagen.

Skälen för regeringens bedömning: Ju större risken är för allvarliga integritetsintrång, desto större krav bör ställas på den granskningsapparat som omgärdar tvångsmedlet. Den domstolsprövning som alltid görs inför varje användande av hemliga tvångsmedel utgör därvid den viktigaste kontrollmekanismen. Förutsättningarna för att domstolsprövningen innefattar en tillfredsställande kontroll har ytterligare förbättrats genom den ordning med offentliga ombud som infördes den 1 oktober 2004.

I enlighet med riksdagens önskemål redovisar regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen hur reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning har tillämpats.

Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern har till uppgift att övervaka att domstolar och andra myndigheter och tjänstemän vid myndigheterna följer lagar och andra författningar samt att de även i övrigt uppfyller sina skyldigheter. Såvitt gäller den helt fristående kontrollen av reglerna om hemliga tvångsmedel är därför den extraordinära tillsyn som utförs av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern av särskild vikt. Både Riksdagens ombudsmän och

Justitiekanslern kan agera efter klagomål eller på eget initiativ. Dessa har flera gånger haft synpunkter på myndigheternas tillämpning av tvångsmedelsbestämmelserna, och i några fall har åtal väckts.

Den tvångsmedelsanvändning som den föreslagna lagen möjliggör innebär ett allvarligt integritetsintrång för dem som utsätts för tvångsmedlen. Det finns därför ett legitimt intresse av en ytterligare granskning av användningen av hemliga tvångsmedel enligt den föreslagna lagen. Det är därför lämpligt att förstärka de kontrollfunktioner som redan finns. I promemorian föreslås att denna uppgift skall anförtros ett fristående organ.

Hur bör granskningen förstärkas?

En sakkunnig person har på uppdrag av Justitiedepartementet utrett hur den parlamentariska kontrollen när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel lämpligen kan stärkas. Denne överlämnade i november 2005 promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53). I promemorian föreslås att en särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, inrättas under regeringen. Nämnden skall, enligt promemorian, ha till uppgift att granska användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och överskottsinformation enligt regleringen i rättegångsbalken, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Granskningen skall enligt förslaget i promemorian syfta till att säkerställa att tvångsmedlen och överskottsinformation används i enlighet med gällande författningar. Granskningsarbetet föreslås resultera i allmänna omdömen om hur de hemliga tvångsmedlen har använts och hur författningarna har efterlevts. Nämnden skall ha en viss ärendeinsyn i enskilda, pågående fall för att kunna utöva en princip tillsyn. Nämnden föreslås däremot inte få ingripa i enskilda fall mot vad den anser vara en felaktig tillämpning av regelverken. Nämnden skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälps.

I promemorian föreslås att nämnden skall bestå av högst åtta ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid. Vid nämnden skall finnas en sekreterare. Med hänsyn till de uppgifter som nämnden avses få föreslås det i promemorian att det parlamentariska inslaget i denna nämnd skall vara bredare än det är vid Registernämnden (av vars sex ledamöter två har parlamentarisk anknytning). Nämnden skall varje år före den 1 maj lämna en berättelse till regeringen om sin egen verksamhet och den verksamhet som har granskats under det närmast föregående kalenderåret och i övrigt lämna redovisningar till regeringen när den finner skäl för det.

Förslagen i promemorian har remissbehandlats.

Regeringen avser att förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel. Regeringen kommer inom kort att presentera sin uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas. Det är regeringens avsikt att denna förstärkta granskning skall omfatta även den

användning av hemliga tvångsmedel som sker med stöd av den nu föreslagna lagen.

10.9 Sekretessfrågor

Regeringens bedömning: Den nya lagen bör inte föranleda några särskilda sekretessbestämmelser.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Några särskilda synpunkter i denna del har inte förts fram.

Bakgrund: I sekretesslagen (1980:100) (SkrL) finns bestämmelser som syftar till att begränsa spridningen av information som innehåller brottsutredande myndigheterna. Hos dessa myndigheter gäller sekretess framför allt med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott och till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket SkrL gäller sekretess för bl.a. uppgift som hänförs till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Bestämmelsen gäller uppgifter som hänförs till viss verksamhet. Det innebär att sekretessen för uppgifterna upprätthålls oavsett hos vilken myndighet de finns.

Av 5 kap. 1 § andra stycket SkrL framgår att sekretess även gäller för uppgift som hänförs till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänförs till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Det råder enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen meddelarfrihet för de flesta uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för brottsbeivrande verksamhet. Även uppgifter om tvångsmedel omfattas många gånger av meddelarfrihet. För uppgifter som omfattas av sekretess enligt 5 kap. 1 § SkrL och som avser användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll gäller dock inte någon meddelarfrihet.

Enligt 9 kap. 17 § första stycket SkrL gäller som huvudregel sekretess för uppgift om enskilds 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 om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Sekretessen enligt 9 kap. 17 § SkrL hindrar inte att uppgifter lämnas till enskild i vissa särskilt angivna fall, t.ex. enligt vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen (1996:627), lagen (1998:621) om misstankere-

gister och polisdatalagen (1998:622). I 9 kap. 18 § SekrL finns bestämmelser om att sekretessen enligt 9 kap. 17 § SekrL i vissa fall inte gäller. Så är bl.a. som huvudregel fallet för uppgifter som lämnas till domstol med anledning av åtal.

I 14 kap. 5 § SekrL regleras den situationen när en part har rätt till insyn i ett material som samtidigt är sekretessbelagt. Parten kan då ha rätt att, trots sekretessen, ta del av hemliga uppgifter. Sekretessen får således vika till förmån för partsinsynsrätten. Om det är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, får parten emellertid inte del av uppgiften, trots att den omfattas av hans eller hennes partsinsynsrätt. Så torde normalt vara fallet i fråga om uppgifter om användandet av hemliga tvångsmedel.

Av Regeringsrättens praxis avseende partsinsynsrättens omfattning och innebörd framgår att partsinsynsrätt i en pågående brottsutredning uppkommer först när någon underrättas om skälig misstanke eller om rätten till partsinsyn annars får anses föreligga enligt allmänna rättsgrundsatser (RÅ 2001 ref. 27). Det framgår vidare att även den som har varit misstänkt har partsinsynsrätt också när misstankarna skrivits av. Han eller hon behöver inte ha underrättats om brottsmisstanke för att ha en sådan rätt. Partsinsynsrätten i avskrivna mål omfattar emellertid endast sådana hemliga uppgifter som den misstänkte har ett beaktansvärt intresse att få del av (se bl.a. RÅ 1995 ref. 28).

Skälen för regeringens bedömning: Uppgifter som hänför sig till den verksamhet som den föreslagna lagen rör, dvs. brottsförebyggande arbete och underrättelseverksamhet, är i dag föremål för sekretesskydd genom bestämmelserna i 5 kap. 1 § första och andra styckena SekrL. Sekretesskyddet i dessa bestämmelser får anses vara så starkt att det inte finns något skäl att föreslå någon särskild bestämmelse med anledning av den ordning som nu föreslås. Även sekretesskyddet till förmån för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden enligt 9 kap. 17 § SekrL får anses vara tillräckligt omfattande. Det torde i praktiken knappast förekomma att i och för sig skyddsvärda uppgifter lämnas till domstol med anledning av åtal och att det skydd som följer av 9 kap. 17 § första stycket SekrL därigenom bryts enligt vad som föreskrivs i 9 kap. 18 § SekrL.

Det torde också saknas förutsättningar för en misstänkt att tillerkännas partsinsynsrätt i ärenden om tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen, eftersom den misstänkte blir part och kan åberopa partsinsyn först i det skede när han eller hon underrättas om misstanke om brott eller om rätten till partsinsyn annars får anses föreligga enligt allmänna rättsgrundsatser. Om den misstänkte skulle underrättas om misstanke om brott, bli part och kan åberopa partsinsyn, kan hemliga uppgifter, såsom t.ex. uppgifter om teleavlyssning, normalt ändå hemlighållas för honom eller henne, eftersom sådana uppgifter i regel anses vara så känsliga att det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs ens för part. Det finns därför inte heller något skäl att föreslå några förändringar av dessa regler.

Regeringen bedömer därför att den nya lagen inte bör föranleda några nya sekretessbestämmelser.

Regeringens förslag: Den nya lagen skall träda i kraft den 1 juli 2006. Tillstånd till tvångsmedelsanvändning skall inte få avse tid före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att lagen skall träda i kraft den 1 januari 2007. Förslaget i övrigt överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte uttalat sig i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Den nya lagen bör därför träda i kraft den 1 juli 2006.

Lagen möjliggör hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning avseende även redan befordrade meddelanden. Denna möjlighet bör lämpligen inte ges en retroaktiv effekt. Därför bör tillstånd att inhämta uppgifter om innehållet i teledelanden för förfluten tid inte få avse tid före lagens ikraftträdande.

12 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Den nya lagen torde endast medföra marginella kostnadsökningar. Dessa kan finansieras inom befintliga anslag för rättsväsendet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Stockholms tingsrätt* påpekar att resursläget vid tingsrätten redan nu är ansträngt. *Åklagarmyndigheten* anser att det är svårt att nu avgöra om kostnadsökningen blir så marginell att den inte bör föranleda tillskott.

Regeringens bedömning: Den nya lagen innebär att åklagare vid allmän domstol får ansöka om tillstånd till tvångsmedelsanvändning. Domstolens prövning av en sådan ansökan skall ske vid ett sammanträde där även ett offentligt ombud och eventuellt polisen kommer att närvara. Förslaget kommer således att få till följd att polis, åklagare och domstol får en viss ökad arbetsbelastning. Det tillkommer således även vissa merkostnader för offentliga ombud.

Antalet ärenden om tvångsmedel enligt förslaget kan dock antas bli mycket begränsat och, enligt vad som har upplysts av polisen, vida understiga antalet ärenden avseende tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål (jfr skr. 2005/06:53). Det kan nämnas att beslut om teleövervakning enligt den nya lagen medför vissa kostnadsökningar för polisen, eftersom teleoperatörerna tar ut en avgift för att ta fram och lämna sådana uppgifter till polisen. Dock bör vidare beaktas att polisens kostnader för annat spaningsarbete kan komma att reduceras om förslagen genomförs. Några särskilda kostnader för

anskaffande av teknisk utrustning torde inte uppkomma, eftersom förslaget enbart tar sikte på sådana tvångsmedel som används i dag.

När det gäller påpekandet från Stockholms tingsrätt, om att resursläget vid domstolen redan är ansträngt, måste beaktas att det i promemorian föreslogs att endast den tingsrätten skulle få pröva ansökningar om tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen. Regeringen har i stället föreslagit att sådana ansökningar skall kunna prövas av samtliga tingsrätter i landet. Belastningen på Stockholms tingsrätt kommer alltså att bli mindre än den hade blivit med promemorians förslag.

Vid en samlad bedömning finner regeringen att den nya lagen endast torde medföra marginella kostnadsökningar och att dessa kan finansieras inom befintliga anslag för rättsväsendet.

13 Författningskommentar

13.1 Förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 §

Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grovt mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grovt obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller grovt olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,
5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott eller grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., eller
6. mord, dråp, grovt misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken, i avsikt att påverka 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.

Paragrafen, som delvis har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, anger tillsammans med paragraferna 2, 3 och 5 förutsättningarna för att tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning skall få meddelas. Motiven till regleringen har behandlats i avsnitten 10.2 och 10.3.

Tillstånd till tvångsmedelsanvändning får enligt bestämmelsen meddelas, ”om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta” att en person kommer att utöva viss närmare preciserad brottslig verksamhet. Såsom har uttalats i avsnitt 10.2 skall dessa rekvisit tillämpas restriktivt. Prövningen av om rekvisiten är uppfyllda kommer normalt att få göras på grundval av den information som inhämtats genom bl.a. polisens underrättelse- och spaningsverksamhet samt det internationella polissamarbetet. Antagandet får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan det skall vara grundat på faktiska omständigheter inom ramen för ett enskilt fall eller händelseförlopp, t.ex. uttalanden, hotelser eller andra faktiska handlanden, som talar för att en viss person kan komma att utöva den brottsliga verksamheten. Misstankar som enbart har sin grund i att personen tillhör eller sympatiserar med en viss brottsbenägen organisation eller grupp är inte tillräckliga. Tillhörighet till en sådan organisation eller grupp kan dock i förening med andra omständigheter som är hänförliga till personen medföra att det i paragrafen angivna beviskravet kan anses vara uppfyllt. Så kan t.ex. vara fallet om det finns underrättelseinformation som pekar på att ett visst terroristnätverk planerar ett terroristdåd och en person som är aktiv i nätverket reser till Sverige för att sammanstråla med en annan person som ingår i nätverket. I ett sådant fall torde beviskravet kunna anses vara uppfyllt beträffande båda personerna.

Polisen torde dock sällan kunna lägga fram någon mer ingående utredning av de omständigheter som ligger till grund för påståendet att en person kommer att utöva den brottsliga verksamheten i fråga. Rätten får därför bedöma om de i ärendet åberopade omständigheterna kan anses tillräckliga för antagandet att viss brottslig verksamhet kan komma att utövas. Så kan, beroende på omständigheterna, vidare vara fallet när en utländsk underrättelseofficer reser in till Sverige under täckidentitet, även om det är oklart vad hans eller hennes vistelse i Sverige närmare syftar till. En annan tänkbar situation kan vara att en riksdagsledamot har utsatts för dödshot och det finns vissa omständigheter som talar för att detta hot härrör från en viss person och att denne kan komma att realisera hotet.

Uttrycket ”en person” innefattar inte något krav på att det skall vara fråga om en till namnet känd viss person. Om polisen har information om att en person, vars namn är okänt, kan komma att genomföra ett terroristbrott, förhindrar således bristen på information om personens namn inte i sig att tillstånd till tvångsmedel lämnas.

Genom rekvisitet ”brottslig verksamhet” framgår att regleringen inte ställer upp något krav på att det skall finnas en misstanke om ett specifikt brott. Det föreligger därför en principiell skillnad i förhållande till tillämpningsområdet för straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalken som förutsätter att ett specifikt brott har begåtts. Däremot måste den befärade brottsliga verksamheten innefatta någon av de gärningar som räknas upp i punkterna 1–6.

För att tillstånd till tvångsmedelsanvändning för att förhindra brottslig verksamhet som avses i punkten 6 skall kunna meddelas, krävs att det finns anledning att anta att avsikten med gärningen är att påverka ett

offentligt organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Uttrycket ”offentliga organ” återfinns också i 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott. Med uttrycket avses såväl riksdag och regering som andra myndigheter och organ inom en stat som är en del av den offentliga förvaltningen och som fullgör förvaltningsuppgifter.

Med uttrycket ”den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik” avses framför allt massmedieföretag som bedriver verksamhet genom tv, radio, tidningar eller internet. Vidare omfattas gärningar som riktas mot journalister som på frilansbasis utför uppdrag för sådana organ. Med ”annan journalistik” avses att klargöra att även journalistisk verksamhet som bedrivs genom eller på uppdrag av sådana organ men som inte kan hänföras till nyhetsförmedling omfattas.

Det kan tilläggas att det ibland kan finnas förutsättningar att inleda förundersökning för åtminstone stämpling, förberedelse eller försök till brott. Om det t.ex. finns uppgifter om att en person införskaffat komponenter som kan användas till att tillverka en bomb, kan det sålunda, beroende på omständigheterna, finnas förutsättningar att inleda förundersökning för förberedelse till terroristbrott eller allmänfarlig ödeläggelse. Normalt är det då tvångsmedelsbestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning som skall tillämpas. I enstaka fall kan det ändå finnas förutsättningar till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag för att förhindra ett fullbordat brott. I dessa situationer kan dock de i 5 § uppställda förutsättningarna många gånger förhindra tvångsmedelsanvändning, eftersom brottet då ofta torde kunna förhindras genom andra åtgärder.

Såsom har konstaterats i avsnitt 10.3 kommer lagen regelmässigt att vara tillämplig i de situationer då det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att delta i planeringen av ett brott av det aktuella slaget eller vid andra slag av förberedelser inför brottet även om det ännu är oklart vilken roll denna person kan komma att ha när brottet begås.

2 §

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

Avlyssning eller övervakning får inte avse telemeddelanden som endast befordras eller har befordrats inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

Paragrafen reglerar den närmare avgränsningen av de teleadresser och telemeddelanden som får avlyssnas och övervakas.

Enligt *första stycket punkten 1* får en teleadress som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den som avses i 1 § (dvs.

den som misstanken gäller) avlyssnas och övervakas. Avlyssningen eller övervakningen får vidare avse en teleadress som under den tid tillståndet avser kan antas ha använts eller komma att användas av den som misstanken gäller. Bestämmelsen överensstämmer i princip med den avgränsning av teleadresser som gäller vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för att utreda brott enligt rättegångsbalken.

Första stycket punkten 2 reglerar avlyssning och övervakning av adresser som den som misstanken gäller kontaktar. Enligt den punkten får en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den som misstanken gäller under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta avlyssnas och övervakas. I likhet med punkten 1 överensstämmer denna punkt i princip med motsvarande reglering i rättegångsbalken. Det innebär att denna bestämmelse i princip har samma innebörd och skall tillämpas på samma sätt som den nämnda bestämmelsen i rättegångsbalken. Rekvisitet ”synnerlig anledning att anta” innebär således, i likhet med vad som gäller enligt rättegångsbalken, att det på grund av tillförlitliga uppgifter skall vara så gott som säkert att kontakt kommer att tas med teleadressen. I rekvisitet ligger att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt. Ett beslut om tillstånd bör med hänsyn till proportionalitetsprincipen i 6 § ibland förenas med inskränkande villkor, t.ex. att endast inkommande samtal till teleadressen får avlyssnas.

Genom hänvisningen i 1 § första meningen till 27 kap. 18 § första stycket och 19 § första stycket rättegångsbalken kommer även uppgifter för förfluten tid att kunna inhämtas. Om rättens beslut innebär att sådana uppgifter skall inhämtas, måste förutsättningarna för tvångsmedlet ha funnits vid den tidpunkt då uppgiften befordrades. Det skall t.ex. finnas synnerlig anledning att anta att den som misstanken gäller har kontaktat viss teleadress under den tid som tillståndet avser. Vidare skall denne ha innehaft teleadressen under den tid som tillståndet avser, om beslutet grundas på den omständigheten.

Enligt *tredje stycket* får avlyssning eller övervakning inte avse telemeddelanden som endast befordras eller har befordrats inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt. Bestämmelsen överensstämmer i sak med vad som gäller vid avlyssning eller övervakning enligt rättegångsbalken (27 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken).

3 §

Hemlig kameraövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en plats där någon person som avses i 1 § kan antas komma att uppehålla sig, eller
2. en plats där den brottsliga verksamheten som avses i 1 § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

Paragrafen reglerar de närmare förutsättningarna för var hemlig kameraövervakning får bedrivas. Med anledning av synpunkter från *Lagrådet* har paragrafen getts en något annorlunda formulering än i lagrådsremissens förslag.

Enligt *punkten 1* får övervakningen avse en plats där den som misstanken avser kan antas komma att uppehålla sig. I detta ligger att det måste finnas en direkt koppling mellan denne och den plats som skall övervakas. Det innebär inte att den aktuella personen ständigt måste finnas med i bild. Det måste dock kunna antas att han eller hon – i vart fall vid något tillfälle – besöker den plats som skall övervakas. Det kan röra sig om flera olika platser och det är inget som hindrar att antalet platser utökas genom nya beslut. Bestämmelsen överensstämmer i princip med motsvarande reglering i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.

Punkten 2 föreskriver att övervakning även får ske av en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats. Det är inte nödvändigt att den som misstanken gäller kommer att uppehålla sig på platsen eller i dess omgivning.

4 §

Under de förutsättningar som anges i 1 § får tillstånd meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag.

I det tillstånd som avses i första stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag skall hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

Paragrafen anger att även postkontroll får användas när det enligt 1 § föreligger förutsättningar för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Den anger vidare de närmare förutsättningarna för en sådan postkontroll.

Enligt *första stycket* får tillstånd meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag. Med befordringsföretag avses t.ex. Posten eller ett tele-, järnvägs- eller åkeriföretag. Bestämmelsen uppställer inte några begränsningar om var dessa åtgärder skall vidtas. Polisen kan således ta med sig försändelser från befordringsföretaget för granskning på polisstationen. När åtgärderna har vidtagits måste dock den granskade försändelsen återställas till befordringsföretaget, om den inte med stöd av bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken tas i beslag, se vidare kommentaren till 14 §.

Ett tillstånd till postkontroll får enligt *andra stycket* innehålla ett förordnande om att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag skall hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Ett sådant förordnande skall innehålla en underrättelse om att ett meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan utan tillstånd av den som har begärt åtgärden. Med sistnämnda tillstånd avses således tillstånd från åklagare om att underrättelse får ske och inte sådant tillstånd som anges i första stycket. *Lagrådet* har, i syfte att undvika

oklarhet, föreslagit att ordet ”tillstånd” i detta sammanhang byts ut mot ”medgivande”. Eftersom ordet ”tillstånd” används i den motsvarande bestämmelsen i 27 kap. rättegångsbalken har dock Lagrådets förslag inte följts.

5 §

Tillstånd enligt denna lag får meddelas endast om

1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som avses i 1 §, och
2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som avses i 1 § eller för något annat motstående intresse.

Paragrafen föreskriver att tillstånd till tvångsmedelsanvändning får meddelas endast om det är av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar någon sådan gärning som avses i 1 §. Vidare måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som avses i 1 § eller för något annat motstående intresse.

Rekvisitet ”synnerlig vikt” uppställs även som förutsättning för användning av hemliga tvångsmedel enligt regleringen i rättegångsbalken, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Innebörden av rekvisitet har berörts i propositionen Vissa tvångsmedelsfrågor (prop. 1988/89:124 s. 44 f). Där sägs bl.a. följande.

”Uttrycket synnerlig vikt för utredningen behöver inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har telefonavlyssning en indirekt verkan: den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder. En annan, främst i fall enligt 1952 års lag förekommande verkan är att avlyssningen kan föra en på olika sätt uppkommen misstanke till nollläget, dvs. rentvå den misstänkte.

Synnerlig vikt för utredningen inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen ensam eller i förening med andra åtgärder verkligen kan få effekt. I och för sig behöver något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från teleavlyssning. Kan personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativen skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock vara att i första hand pröva andra metoder”.

Bortsett från att syftet med denna lag inte är att utreda brott utan i stället att förhindra brott skall rekvisitet ”synnerlig vikt” tolkas på samma sätt som vid exempelvis hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken. Situationen skall således göra tvångsmedelsanvändning enligt lagen nödvändig. Nödvändiga uppgifter skall inte kunna inhämtas med andra medel och det skall finnas skäl att räkna med att tvångsmedelsanvändningen ensam eller i förening med andra åtgärder verkligen kan få effekt.

Den för samtliga tvångsmedel gällande proportionalitetsprincipen föreskrivs sist i paragrafen. Principen brukar i korthet beskrivas på det sättet att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Bestämmelsen innebär att rätten, såsom vid prövningen av frågor om andra tvångsmedel, alltid måste beakta principen när den prövar en tillståndsbegäran enligt denna lag. Proportionalitetsprincipen får betydelse också för hur ett tillstånd skall utformas och vilka villkor som skall förenas med det. Den gäller vidare under hela verkställighetsförfarandet och skall alltså, även sedan tillstånd getts, beaktas självant av polis och åklagare. Man kan alltså tänka sig en situation när integritetsintrånget under verkställigheten blir så stort att tvångsmedelsanvändningen, eller del därav, inte längre kan anses tillåten, trots att åtgärden enligt 1 § fortfarande skulle kunna ha betydelse för att förhindra brott.

6 §

Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1–5 §§ prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns. Frågan tas upp på ansökan av åklagaren.

Vid tillståndsprövningen skall vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas.

Enligt *första stycket* är det rätten som skall pröva frågor om tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag. Även frågor om förnyat tillstånd eller om särskilda villkor för tvångsmedelsanvändningen skall prövas av rätten. Endast åklagare får söka sådant tillstånd. Laga domstol är tingsrätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet är belägen. Om ärendet t.ex. handläggs av Polisområde 2 (Borås med omnejd) inom polismyndigheten i Västra Götalands län skall ansökan således ges in till Göteborgs tingsrätt, eftersom polismyndighetens ledning finns i Göteborg. När Rikspolisstyrelsen genom t.ex. Säkerhetspolisen leder polisverksamhet skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Rikspolisstyrelsen (7 § andra stycket polislagen [1984:387]). För ärenden som handläggs vid Säkerhetspolisen skall alltså ansökan ges in till Stockholms tingsrätt, eftersom Säkerhetspolisens ledning finns i Stockholm.

Paragrafen uppställer inte något krav på att även den åklagare som skall ge in ansökningen skall vara verksam vid orten i fråga. Enligt 6 § Åklagarförordningen (2004:1236) får åklagare vid Åklagarmyndigheten utföra åklagaruppgifter i hela landet.

Hänvisningen i *andra* stycket till bestämmelserna i rättegångsbalken innebär bl.a. att åklagarens begäran skall prövas vid sammanträde inför rätten samt att det vid sammanträdet skall närvara ett offentligt ombud.

7 §

Den tid under vilken ett beslut om tillstånd gäller får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Av paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, framgår att ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning inte får bestämmas att gälla längre än nödvändigt och att detta inte får bestämmas att gälla längre tid än en månad från dagen för beslutet. Tillståndstiden överensstämmer därmed med vad som gäller för t.ex. hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalken och hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Om det krävs längre tids användning av tvångsmedlet, får åklagaren ansöka på nytt och rätten får då göra en ny prövning om det finns förutsättningar för ett nytt tillståndsbeslut. Det är rimligt att domstolens bedömning bör bli striktare ju längre tid som förflyter utan att det framkommer några uppgifter av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten.

8 §

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel skall det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,
2. vilken eller vilka av punkterna i 1 § 1–6 som ligger till grund för tillståndet, och
3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilken teleadress tillståndet avser, och
2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning skall, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, den plats anges som tillståndet avser.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, reglerar vad ett tillståndsbeslut skall innehålla. Om rätten meddelar tillstånd till tvångsmedelsanvändning, skall den enligt *första stycket punkten 1* i tillståndet ange vilket eller vilka tvångsmedel som enligt lagen får användas. Om t.ex. tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning lämnas, måste ett nytt tillstånd sökas om polisen sedan även ser ett behov av att kunna använda hemlig kameraövervakning. Rätten skall enligt *punkten 2* vidare ange vilken eller vilka av punkterna 1–6 i 1 § som ligger till grund för tillståndet. Om exempelvis tillstånd till hemlig teleavlyssning i syfte att förhindra brottslig verksamhet som innefattar högmålsbrott enligt 18 kap. brottsbalken har meddelats (*punkten 3*) och avlyssningen ger vid handen att den brottsliga verksamhet som är aktuell i stället är brottslig verksamhet mot rikets säkerhet (*punkten 4*), måste tvångsmedelsanvändningen avbrytas. I stället får en ansökan om tillstånd till avlyssning för att förhindra brottslig

verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet enligt punkten 4 göras. Enligt *punkten 3* skall rätten i beslutet ange under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall rätten enligt *andra stycket* punkt 1–2 vidare ange vilken teleadress tillståndet avser och om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

I ett beslut om hemlig kameraövervakning skall rätten enligt *tredje stycket* vidare ange den plats som tillståndet gäller.

Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

9 §

Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen användas.

Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får enligt paragrafen de tekniska hjälpmedel användas som behövs för åtgärden. Bestämmelsen överensstämmer i sak med vad som gäller vid avlyssning eller övervakning enligt rättegångsbalken (27 kap. 25 § första stycket rättegångsbalken).

Bestämmelsen har i enlighet med *Lagrådets* förslag tagits in i en egen paragraf.

10 §

Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet om tillstånd. Polisen skall omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet skall hävas.

Paragrafen överensstämmer i princip med vad som gäller för bl.a. hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalken. Om det under den tid som tillståndet gäller kommer fram att förutsättningar för tillståndet har fallit bort, t.ex. genom att den brottsliga verksamhet som avsågs förhindras har genomförts, skall åklagaren eller rätten häva tillståndsbeslutet. Ibland behöver endast en del av tillståndsbeslutet hävas. Så är t.ex. fallet när både hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning används och det efter en tid står klart att den som avses i 1 § har åkt utomlands och inte kommer att besöka den plats som övervakas under den tid som tillståndet gäller. Tillståndet skall då hävas i den delen som gäller den hemliga kameraövervakningen. Polisen är skyldig att omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet skall hävas.

Om åklagaren eller rätten häver beslutet, skall rätten respektive åklagaren underrättas om det.

11 §

Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning skall, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

Enligt 27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken får inte hemlig teleavlyssning ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den misstänkte och hans eller hennes försvarare. För tvångsmedelsanvändning enligt denna lag uppställs inte något krav på att någon skall vara misstänkt för ett redan begånget brott. Det kan emellertid inträffa att den som är föremål för hemlig teleavlyssning är misstänkt för brott och att han eller hon i den förundersökningen eller målet har en försvarare. I *första stycket* uppställs därför ett förbud mot att avlyssna telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Vidare skall avlyssningen avbrytas, om det under avlyssningen visar sig att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande.

Upptagningar och uppteckningar av samtal som avses i första stycket skall enligt *andra stycket* omedelbart förstöras.

12 §

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 §, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om brott som anges i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

Paragrafen avser att reglera de brottsbekämpande myndigheternas användning av information som framkommit vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag för brottsförebyggande och brottsutredande ändamål. Motiven till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.6.1.

Enligt *första stycket* får uppgifter som har framkommit vid tvångsmedelsanvändningen om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 § användas för att förhindra brott. Med uppgifter om förestående brott avses i likhet med motsvarande reglering i rättegångsbalken uppgifter om planerade brott.

Om det förestående brottet inte kan förhindras utan genomförs, får uppgifterna, med de begränsningar som följer av *andra stycket*, användas för att utreda brottet.

Andra stycket reglerar i vad mån information om begångna brott får användas för att utreda brottet. Enligt bestämmelsen får information om brott som framkommer vid tvångsmedelsanvändningen användas endast för att utreda sådana brott som avses i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff. Hänvisningen till 1 § avser endast brottsrubriceringen. Det har därför ingen betydelse i vilket syfte t.ex. ett mord har begåtts, utan den framkomna informationen får enligt bestämmelsen alltid användas i en mordutredning.

Om informationen får användas, får uppgifterna således läggas till grund för ett beslut att inleda förundersökning om brottet. Pågår det redan en förundersökning beträffande brottet, får uppgifterna användas i den undersökningen, t.ex. som grund för husrannsakan eller annan brottsutredningsåtgärd.

Förfaranderegler beträffande hanteringen av information från tvångsmedelsanvändningen finns i 13 §.

13 §

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall granskas snarast möjligt. Detsamma gäller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet.

Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott skall de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör förestående brott eller uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

Paragrafen reglerar de brottsbekämpande myndigheternas hantering och behandling av information som framkommit vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning enligt denna lag. Motiven till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.6.2.

En upptagning eller uppteckning som gjorts vid användning av ovannämnda tvångsmedel skall enligt *första stycket* granskas så snart det är möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en sakkunnig som anlitats av någon av dessa myndigheter.

Enligt *andra stycket* första meningen skall de delar av upptagningar eller uppteckningar som är av betydelse för att förhindra förestående brott bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. Om brottet inte kan förhindras utan genomförs, skall uppgifterna i stället bevaras i enlighet med de förutsättningar som ställs upp i andra meningen.

Enligt andra meningen i samma stycke skall de delar av upptagningar eller uppteckningar som innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott bevaras till dess förundersökningen avseende brottet har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. Om det kommer fram sådana uppgifter om brott som redan är föremål för en förundersökning, skall således uppgifterna bevaras på samma sätt som gäller för uppgifter i den förundersökning som föranlett tvångsmedelsanvändningen. Om brottet inte är föremål för en förundersökning förutsätts för bevarande av uppgifterna att en sådan undersökning faktiskt inleddes.

När upptagningarna och uppteckningarna inte längre skall bevaras, skall de förstöras.

Andra uppgifter om brott får aldrig bevaras utan skall förstöras.

Tredje stycket innehåller ett undantag från vad som föreskrivs om förstörande av uppteckningar och upptagningar enligt andra stycket. Enligt undantagsregeln får de brottsbekämpande myndigheterna behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör förestående brott eller uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag. Om det har kommit fram uppgifter som får behandlas i register eller på annat sätt enligt de förutsättningar som ställs upp i exempelvis polisdatalagen (1998:622) eller lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, utgör alltså regleringen i andra stycket inte hinder för att nämnda uppgifter behandlas enligt dessa lagar. I fråga om gallring m.m. av uppgifterna gäller då vad som föreskrivs i de lagarna.

Uppgifter om brott som enligt 12 § inte får användas för brottsutredningsändamål får inte behandlas i register eller på annat sätt.

14 §

En försändelse som omfattas av tillstånd enligt 4 § får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos ett befodringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag.

Paragrafen avser att reglera hanteringen av försändelser som enligt 4 § omfattas av postkontroll.

Enligt paragrafen får en försändelse som omfattas av tillstånd enligt 4 § undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller annan som har anlitats i ärendet.

Försändelsen skall undersökas så snart det är möjligt. Såsom anges i kommentaren till 4 § uppställer lagen inte något krav på var undersökningen skall utföras. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos ett befodringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag enligt bestämmelserna om det i rättegångsbalken. Med hänsyn till att endast uppgifter om allvarliga brott enligt 12 § får användas för att utreda brott, kan beslag genomföras endast inom ramen för en förundersökning (23 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken). Ett beslagstagande kommer därför alltid att innebära att en förundersökning beträffande brottet inleds.

15 §

Rättens beslut i frågor om tvångsmedelsanvändning enligt denna lag får verkställas omedelbart.

På förfarandet enligt denna lag tillämpas reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor, om inte annat sägs i denna lag. Handläggningen skall ske skyndsamt.

Av paragrafens *första stycke* framgår att rättens beslut i frågor om tillstånd får verkställas omedelbart.

Av *andra stycket* – som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag – framgår att rätten vid handläggning av ärenden enligt denna lag skall tillämpa reglerna i rättegångsbalken om domstols handläggning av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor, om inte annat sägs i lagen. Vidare föreskrivs att domstolens handläggning skall ske skyndsamt.

Domstolens beslut är ett slutligt beslut och kan därför överklagas enligt 49 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken. Även inskränkande villkor kan överklagas. På samma sätt kan det offentliga ombudet överklaga ett tillståndsbeslut på den grunden att det inte är förenat med erforderliga villkor i syfte att förhindra onödigt intrång i enskildas integritet. Av 52 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken framgår att hovrätten kan inhibera verkställigheten vid ett överklagande.

Sammanfattning av promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21)

I promemorian lämnas förslag på en lagreglering som gör det möjligt att under vissa förutsättningar använda tvångsmedel i syfte att kunna förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet som hotar viktiga samhällsvärden. Den brottslighet som avses kunna förebyggas eller förhindras genom förslaget hör till Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhetsområden. För den öppna polisen tar förslaget sikte på en begränsad del av den allra mest allvarliga brottsligheten.

De tvångsmedel som omfattas av förslaget är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och husrannsakan. Förslaget innebär vidare att om en husrannsakan utförs behöver underrättelse om åtgärden i vissa fall inte lämnas. Promemorian innehåller också förslag som möjliggör för brottsbekämpande myndigheter att kunna ta med sig bl.a. föremål som anträffas vid en husrannsakan för undersökning utan att föremålen tas i beslag, och utan att den som innehar föremålen underrättas om förfarandet.

Förslaget innehåller vissa särskilda rättssäkerhetsgarantier. För samtliga tvångsmedel krävs att allmän domstol medger användning i det syfte som lagen anger. Vidare ska offentliga ombud användas i domstolsärendena. Tiden för tillstånd begränsas till högst en månad åt gången. Interimistiska beslut tillåts inte. Tillstånd till tvångsmedel får lämnas endast om det är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra brottsligheten samt skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Till detta kan läggas att bedömningen görs att ett särskilt organ bör få i uppgift att övergripande följa hur lagen tillämpas.

I promemorian lämnas också förslag till vissa undantagsregler från myndigheternas skyldigheter att ingripa mot och att utreda brott.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

Förslag till lag (0000:000) om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet

1 § Tvångsmedel enligt denna lag får användas för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet. I övrigt gäller rättegångsbalkens regler och andra bestämmelser.

2 § Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avser

1. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 §, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3, 4 eller 5 §, eller högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

3. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott,

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

5. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2, eller 6 § eller 4 kap. 1 eller 2 § första stycket brottsbalken.

Första stycket 5 gäller endast om det finns skäl att anta att avsikten med gärningen är att otillbörligen påverka en företrädare för en myndighet eller ett annat offentligt organ att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd mot organisationen eller gruppen eller mot en person som tillhör eller verkar för dessa. Detsamma gäller om gärningen riktas mot en journalist eller en annan företrädare för ett organ som har i uppgift att bedriva nyhetsförmedling.

3 § Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 2 § får avse

1. en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts eller kan antas ha använts eller komma att användas av någon person som anges i 2 § första stycket, eller

2. en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att någon person som anges i 2 § första stycket under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Hemlig kameraövervakning enligt 2 § får avse sådan plats där

1. någon person som anges i 2 § första stycket kan antas att komma att uppehålla sig, eller

2. brottslighet som innefattar någon sådan gärning som anges i 2 § första stycket kan antas komma att begås eller en nära omgivning till denna plats.

4 § Under de förutsättningar som anges i 2 § får tillstånd även meddelas att

1. bereda sig tillträde till hus, rum eller slutet förvaringsställe som används av någon person, organisation eller grupp som anges i 2 § första stycket för att utröna omständighet som kan ha betydelse för utredningen i ärendet,

2. närmare undersöka eller granska föremål som påträffats vid husrannsakan som anges i 1, eller

3. undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har påträffats vid husrannsakan som anges i 1 eller som finns hos ett befordringsföretag.

I tillstånd som avses i första stycket 3 kan det förordnas att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla en underrättelse om att meddelande om kvarhållandet inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

5 § Tillstånd till tvångsmedel enligt denna lag får beslutas endast om det är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avses i 2 §.

Tillstånd får lämnas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär.

6 § Det tillstånd till tvångsmedel som avses i 2–4 §§ skall meddelas att gälla för en viss tid. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

7 § Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Innan ansökan görs skall samråd ske med åklagare. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart.

Om det inte längre finns skäl för den beslutade åtgärden skall Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, polismyndigheten eller rätten omedelbart häva beslutet.

8 § Vad som sägs i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken om offentligt ombud skall gälla i ärenden om användning av tvångsmedel enligt denna lag.

9 § I fråga om överklagande av rättsens beslut enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av rättsens beslut i brottmål när det gäller de åtgärder som avses i 25–28 kap. samma balk.

10 § När tillstånd till tvångsmedel meddelas enligt denna lag skall också följande bestämmelser i rättegångsbalken tillämpas:

27 kap. 2 § första meningen om beslagsförbud,

27 kap. 18 § första stycket om vad hemlig teleavlyssning innebär,

27 kap. 19 § första stycket om vad hemlig teleövervakning innebär,

27 kap. 20 § andra stycket om i vilka telenät avlyssning eller övervakning inte får ske,

27 kap. 21 § andra stycket första meningen och tredje stycket om vad beslut om avlyssning eller övervakning ska innehålla,

27 kap. 25 § första stycket om tekniska hjälpmedel,

28 kap. 6 § första och andra styckena om verkställighet,

28 kap. 7 § första stycket andra meningen om biträde,

28 kap. 9 § första stycket om protokoll samt

28 kap. 10 § om undersökning på vissa ställen.

Vad som sägs i första stycket skall också gälla följande bestämmelser i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning:

1 § om vad hemlig kameraövervakning innebär och

4 § andra stycket första meningen om vad beslut om kameraövervakning skall innehålla.

Om det inte står klart att uppgift om åtgärd enligt 4 § första stycket 1 kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas, behöver den hos vilken åtgärden företogs inte underrättas om den vidtagna åtgärden.

11 § Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas.

Uttagningar och uppteckningar skall, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

12 § En upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning, eller upptagning som gjorts vid hemlig kameraövervakning skall granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett tvångsmedlet, skall upptagningen eller uppteckningen omedelbart förstöras efter granskningen. I fråga om brott eller förestående brott som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett tvångsmedlet skall dock 27 kap. 24 § andra och tredje styckena rättegångsbalken tillämpas.

Ett föremål som omfattas av tillstånd enligt 4 § första stycket 2 får inte undersökas eller granskas av någon annan än rätten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en åklagare. Ett sådant föremål skall undersökas eller granskas snarast möjligt. När undersökningen eller

granskningen har slutförts skall föremålet återställas, om det inte tas i beslag.

Ett föremål, försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 4 § första stycket 3 eller andra stycket får inte undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en åklagare. Däremot får en sakkunnig eller någon annan som anlitas av de nämnda myndigheterna eller annars hörs granska handlingen. En sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd och andra handlingar återställas, om de inte tas i beslag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för tid före rättens beslut får inte avse tid före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att det i polislagen (1984:387) skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

2 a §

I viss verksamhet behöver polisen inte ingripa mot brott eller andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detta gäller om verksamheten rör brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avses i 2 § lagen (0000:000) om förebyggande eller förhindrande av särskilt allvarlig brottslighet och det är fråga om

1. underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622), eller

2. Säkerhetspolisens verksamhet i annat fall för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Vad som anges i första stycket skall dock inte gälla i de fall då svårare straff än fängelse två år är föreskrivet för brottet och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att det i rättegångsbalken skall införas en ny paragraf, 23 kap. 1 a §, av följande lydelse.

23 kap.

1 a §

I viss verksamhet behöver förundersökning inte inledas om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detta gäller om verksamheten rör brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avses i 2 § lagen (0000:000) om förebyggande eller förhindrande av särskilt allvarlig brottslighet och det är fråga om

1. underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622), eller

2. Säkerhetspolisens verksamhet i annat fall för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Vad som anges i första stycket skall dock inte gälla om det för brottet är föreskrivet svårare straff än fängelse två år och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 13 b och 14 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 b §¹

Målsäganden skall tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte skall inledas eller att en inledd förundersökning skall läggas ned, beslut om att åtal inte skall väckas, tidpunkt för huvudförhandling i målet samt dom i målet.

Första stycket skall inte tillämpas om beslut har fattats att förundersökning inte skall inledas enligt 23 kap. 1 a § rättegångsbalken.

14 §²

Läggs en förundersökning ned eller beslutas att åtal inte skall väckas, skall den som hörts som skäligen misstänkt för brottet underrättas.

Bslutas att förundersökning inte skall inledas eller att en inledd förundersökning skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas, skall underrättelse ske till målsägande som angett brottet eller anmält enskilt anspråk i anledning av brottet eller begärt att bli underrättad. Har den som övertagit målsägandens anspråk gjort anmälan om enskilt anspråk, skall även han underrättas.

Underrättelse enligt andra stycket behövs inte vid beslut av polismyndighet om att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning, om utredningen inte lett så långt att någon varit skäligen misstänkt för brottet. Underrättelse till målsäganden skall dock alltid ske om målsäganden har begärt det.

Om en myndighet, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun som har att handlägga disciplinären enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. har gjort en åtalsanmälan, skall den som gjort åtalsanmälan genast underrättas om en åtgärd som avses i andra stycket eller om att ett väckt åtal har lagts ned.

Underrättelse enligt andra stycket behövs inte om beslut har fattats att förundersökning inte skall inledas enligt 23 kap. 1 a § rättegångsbalken.

¹ Senaste lydelse 1994:429.

² Senaste lydelse 1996:469.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2007.

Prop. 2005/06:177
Bilaga 2

Promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) – promemoria 2005-06-23 med tillkommande del om användningen av överskottsinformation

Förslag till reglering

Till den i promemorian föreslagna lagen om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet fogas följande förslag till bestämmelse.

Lagtext

13 § Om det vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning har kommit fram uppgifter om ett brott som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett tvångsmedlet, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om

1. det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller
2. det finns särskilda skäl.

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

Remissinstanser

Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Handens tingsrätt, Umeå tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Säkerhetspolisen, Datainspektionen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Registernämnden, Skatteverket, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets underrättelsenämnd, Kustbevakningen, Tullverket, Riksarkivet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Svenska polisförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Centralorganisationen SACO/SR, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter samt Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen.

Försvarets underrättelsenämnd och SACO har avstått från att yttra sig.

Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter har inte kommit in med yttrande.

Tvångsmedelsanvändning i brottsförebyggande syfte förekommer i andra europeiska stater. Här lämnas några exempel på detta. Redogörelsen, som delvis bygger på en redovisning som den finländska regeringen lämnar i en nyligen presenterad proposition (se nedan), är framför allt inriktad på hemlig teleavlyssning.

Finland

I Finland antogs nyligen en proposition med förslag som bl.a. möjliggör hemlig teleavlyssning i brottsförebyggande syfte (RP 266/2004 rd). Enligt den nya lagstiftningen, som trädde i kraft den 20 juli 2005, skall en polisman i syfte att förhindra eller avslöja ett brott kunna använda sig av teleavlyssning avseende en teleanslutning, teleadress eller teleterminalutrustning som är i en persons besittning eller som denne annars antas använda. Som närmare förutsättning uppställs att det på grund av personens uttalanden, hotelser eller uppträdande skall finnas grundad anledning att anta att personen gör sig skyldig till ett brott i terroristiskt syfte i enlighet med vad som anges i vissa bestämmelser i strafflagen, förberedelse till sådant brott, ledande av terroristgrupp, främjande av en sådan grupps verksamhet eller finansiering av terrorism. Det fordras också att uppgifterna kan vara av synnerlig vikt för förhindrande eller utredning av brottet. En rätt till teleavlyssning möjliggörs också i vissa situationer där någons liv eller hälsa omedelbart hotas.

Norge

Den 18 mars 2005 presenterades propositionen Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet, Ot.prp. nr. 60 (2004–2005). Propositionen bygger på betänkningarna Mellom effektivitet og personvern (NOU 2004: 6) och Rikets sikkerhet (NOU 2003: 18). Förslagen i propositionen antogs i allt väsentligt. Lagändringarna trädde i kraft den 5 augusti 2005.

Lagändringarna innefattar en reglering av nya utredningsmetoder för brottsbekämpande myndigheter samt regler som utvidgar användningsområdet för de utredningsmetoder som finns i dag. Bland annat införs en ny bestämmelse i § 17 d i politiloven. Bestämmelsen tar sikte på säkerhetspolisens brottsförebyggande verksamhet och avser att förhindra bl.a. terrorismhandlingar, olovlig underrättelseverksamhet samt de allra mest allvarliga angreppen mot representanter för vissa myndigheter. Regeln innebär att säkerhetspolisen, till skillnad från vad som skall gälla övriga delar av polisen, i syfte att förebygga brott skall kunna använda tvångsmedel utan att det finns förutsättningar att inleda förundersökning (etterforskning). Det uppställs emellertid en rad villkor. Bl.a. skall det finnas "grunn til å undersøke om noen forbereder" de nämnda handlingarna. Dessutom skall det bl.a. finnas "grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge

handlingen". Tvångsmedel skall kunna användas enbart för att undersöka om någon förbereder någon av de angivna straffbara handlingarna (se SOU 1996:185 s. 291 om förberedelsebegreppet enligt norsk rätt). Lagstiftningen omfattar en rad tvångsmedel, däribland hemlig teleavlyssning. Domstol skall fatta beslut om tillstånd till tvångsmedel. En möjlighet för chefen eller den biträdande chefen för säkerhetspolisen att kunna fatta interimistiska beslut infördes också.

Storbritannien

I Storbritannien regleras teleavlyssning i en lag från 2000 (Regulation of Investigative Powers Act 2000). Lagen innehåller regler för övervakning och avlyssning av kommunikationer. Reglerna är teknikneutrala i den meningen att det inte görs någon åtskillnad i fråga om i vilket medium avlyssningen eller övervakningen äger rum. Enligt lagen beviljar en minister, the Secretary of State, tillstånd till avlyssning. Bland annat är the Chief of the Secret Intelligence Service, the Director General of the National Criminal Intelligence Service och the Commissioner of Police of the Metropolis behöriga att ansöka om tillstånd. Innan tillstånd att bedriva avlyssning beviljas måste ministern säkerställa att det som skall uppnås med avlyssningen är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, för att förhindra eller upptäcka ett allvarligt brott, för att trygga Storbritanniens ekonomiska välbefinnande eller för verkställande av något internationellt fördrag om ömsesidigt bistånd. Den avlyssning för vilken tillstånd söks skall också stå i proportion till det som avses uppnås med avlyssningen, och den information som avses inhämtas skall inte rimligen kunna inhämtas på annat sätt.

Genom att tillstånd att bedriva teleavlyssning kan beviljas för att upprätthålla nationell säkerhet eller för att förhindra allvarliga brott, kan teleavlyssning användas redan innan ett brott har förövats. Ansökan kan t.ex. syfta till att förebygga terrorgärningar.

Lagen innehåller också bestämmelser som begränsar användningen av det material som har inhämtats genom teleavlyssning. Materialet får användas endast för att nå de mål för vilka materialet har inhämtats. Uppgifter från teleavlyssning får exempelvis inte utnyttjas vid en rättegång.

Nederländerna

I Nederländerna har säkerhetstjänsten rätt till teleavlyssning, om det på grund av en fysisk eller juridisk persons verksamhet finns skäl att allvarligt misstänka att verksamheten utgör ett hot mot en fortsatt demokratisk och laglig samhällsordning eller dess säkerhet eller för något annat viktigt statligt intresse. Som ett exempel på stora hot mot säkerheten nämns terrorismen. Denna rätt till teleavlyssning regleras i en lag från år 2002 om underrättelse- och säkerhetstjänsterna (Allgemene Inlichtingen en Veiligheids Dinst och dess militära motsvarighet). Säkerhetstjänsterna medges med hänsyn till deras förebyggande uppgifter möjligheter att i ett tidigt skede använda sig av särskilda befogenheter

när det t.ex. finns skäl att misstänka att åtgärder planeras som riktar sig mot det demokratiska systemet. Till skillnad från det brittiska regelverket är det nederländska inte teknikneutralt. Någon individualiserad brottsmisstanke behövs inte. De åtgärder som omfattas av lagen är bl.a. riktad avlyssning av telekommunikation och mottagning och bandning av telekommunikation som inte är kabelbunden. Därutöver finns en rätt att få tillgång till telefonsamtalsinformation och abonnentinformation.

Spanien

Den spanska säkerhetstjänsten har rätt till teleavlyssning för att förebygga, observera eller neutralisera en gärning som hotar statens säkerhet. Regler om förebyggande teleavlyssning finns i lagen 11/2002 om den spanska säkerhetstjänsten. Lagen befullmäktigar säkerhetstjänsten att använda teleavlyssning, om avlyssningen har betydelse för utförandet av säkerhetstjänstens lagstadgade uppgift. För teleavlyssning behövs domstols tillstånd. Ett sådant tillstånd kan beviljas för högst tre månader åt gången.

Italien

I 5 § i den italienska lagen nr 438 av den 15 december 2001 om bekämpande av internationell terrorism finns bestämmelser om hemlig teleavlyssning i förebyggande syfte. Av bestämmelserna framgår att inrikesministern eller någon annan person som har befullmäktigats att sköta dessa uppgifter kan anhålla om tillstånd av en allmän åklagare att bedriva förebyggande teleavlyssning om avlyssningen är nödvändig för att inhämta uppgifter som visar att komplotter för bedrivande av internationell terrorism förekommer. Tillstånd till teleavlyssning kan också ges om avlyssning är nödvändig för att inhämta uppgifter om medhjälp till verksamhet som bedrivs av personer som hör till någon terroristorganisation. E-post innefattas i teleavlyssning. Tillstånd kan även beviljas för spårning av telefonsamtal och e-post samt all annan information som finns hos någon teleoperatör. Tillstånd kan vid behov medges även för utredning genom teleavlyssning av enskilda personer.

Tyskland

Den tyska säkerhetspolisen har rätt till teleavlyssning i förebyggande syfte. Om möjligheterna att bedriva teleavlyssning och övervakning av e-posttrafik anges i lagen Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses. Lagen föreskriver under vilka förutsättningar intrång får ske i rätten för skydd av kommunikationer av olika slag. Regelverket är uppbyggt på ungefär samma sätt som det brittiska. Teleavlyssning är möjlig om det finns grundad anledning att förmoda att en person planerar, förbereder eller har gjort sig skyldig till ett brott som särskilt anges i lagen och som påverkar statens säkerhet. Sådana brott är bl.a. förberedelse av terroristdåd, grundande av terroristorganisationer, landsförräderi och statsförräderi. Ett ytterligare villkor är att de

sedvanliga tillsynsmetoderna har visat sig otillräckliga och att det är nödvändigt att få tillstånd till teleavlyssning för förebyggande eller utredning av ett brott. Ansökan, som skall motiveras, ställs till inrikesministern, som tillsammans med en expertgrupp har rätt att besluta om teleavlyssning.

Luxemburg

Regler om den luxemburgska säkerhetstjänstens befogenheter att bedriva förebyggande teleavlyssning finns i strafflagen av den 26 november 1982. Enligt den lagen kan säkerhetstjänsten övervaka all slags kommunikation mellan två personer, om övervakningen har betydelse för att upprätthålla statens säkerhet. Teleavlyssning kan användas för utredning av om de personer som övervakas planerar eller förbereder brott som riktar sig mot statens säkerhet. Ett ytterligare villkor är att sedvanliga övervakningsmetoder har visat sig otillräckliga. För förebyggande teleavlyssning måste säkerhetstjänstens chef ansöka om tillstånd av premiärministern, som i brådskande fall kan bevilja tillstånd på eget initiativ. Annars krävs dessutom samtycke av domstol. Tillståndet gäller högst tre månader efter att det beviljades, varefter det på begäran kan förnyas.

Förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att någon person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,
5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott eller grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., eller
6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken, om det finns skäl att anta att avsikten med gärningen är att påverka 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.

2 § Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en teleadress som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehaft av någon person som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller
2. en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att någon person som avses i 1 § under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

Avlyssning eller övervakning får inte avse telemeddelanden som endast befordras eller har befordrats inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

3 § Hemlig kameraövervakning enligt 1 § får endast avse

1. sådan plats där någon person som avses i 1 § kan antas komma att uppehålla sig, eller

2. sådan plats där den brottsliga verksamheten som avses i 1 § kan antas komma att utövas eller i en nära omgivning till denna plats.

4 § Under de förutsättningar som anges i 1 § får tillstånd även meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag.

I det tillstånd som avses i första stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag skall hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

5 § Tillstånd enligt denna lag får meddelas endast om

1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som avses i 1 §, och

2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som avses i 1 § eller för något annat motstående intresse.

6 § Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1–5 §§ prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns. Frågan tas upp på ansökan av åklagaren.

Vid tillståndsprövningen skall vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas.

7 § I tillståndet skall det anges under vilken tid detta gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Rätten skall i tillståndet ange vilket eller vilka tvångsmedel som får användas, samt vilken eller vilka av punkterna i 1 § 1–6 som ligger till grund för tillståndet.

8 § När tillstånd till tvångsmedel meddelas enligt denna lag skall också följande bestämmelser tillämpas,

1. 27 kap. 21 § andra stycket första meningen och tredje stycket rättegångsbalken om att det i tillstånd till teleavlyssning eller teleövervakning skall anges teleadress och om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät,

2. 27 kap. 25 § första stycket rättegångsbalken om tekniska hjälpmedel, och

3. 4 § andra stycket första meningen lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning om att det i beslut om hemlig kameraövervakning skall anges vilken plats som tillståndet gäller.

9 § Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, skall åklagaren eller rätten

omedelbart häva beslutet. Polisen skall omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet skall hävas.

Prop. 2005/06:177
Bilaga 6

10 § Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning skall, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

11 § Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 §, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om brott som anges i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

12 § En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall granskas snarast möjligt. Detsamma gäller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats för utredningen.

Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 11 § får användas för att utreda brott skall de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör förestående brott eller uppgifter om brott som enligt 11 § får användas för att utreda brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

13 § En försändelse som omfattas av tillstånd enligt 4 § får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats för utredningen. Försändelsen skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos ett beforderingsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag.

14 § Rättens beslut i frågor om tvångsmedelsanvändning enligt denna lag får verkställas omedelbart.

Prop. 2005/06:177

Bilaga 6

Vid rättens handläggning tillämpas reglerna om domstols handläggning och överklagande av domstols beslut i brottmål, om inte annat sägs i denna lag. Handläggningen skall ske med skyndsamhet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.
2. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för tid före rättens beslut får inte avse tid före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-24

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Karin Almgren och f.d. kammarrättspresidenten Jan Francke.

Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Enligt en lagrådsremiss den 9 februari 2006 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Fredrik Holmberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I remissen föreslås att tvångsmedlen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll skall kunna användas i vissa fall då det inte föreligger någon misstanke om att ett brott begåtts men det däremot kan antas att en person kommer att begå ett brott. Syftet med bestämmelserna är alltså inte att beivra utan att förebygga brott. Utvidgningen av tvångsmedlens användningsområde måste anses vara av stor principiell betydelse, eftersom den innebär att en person kan bli föremål för integritetsinskränkande åtgärder på grund av antaganden om avsikter som inte manifesterat sig ens i försöks- eller förberedelsebrott.

Utöver detta förslag behandlas i Lagrådet också en annan remiss med förslag till utvidgning av de straffprocessuella tvångsmedlen. Det rör sig i den remissen om ett förslag till ett nytt tvångsmedel, nämligen hemlig rumsavlyssning (buggning), som skall kunna användas vid misstanke om allvarliga brott. Det finns ett visst samband mellan förslagen såtillvida som de båda går ut på att i viktiga avseenden utvidga området för de tillåtna polisiära metoderna med de konsekvenser som detta medför för människors personliga integritet.

Eftersom de i den nu aktuella remissen behandlade tvångsmedlen innefattar väsentliga intrång i enskilda människors rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens, måste det, för att deras användning skall kunna godtas, föreligga ett så starkt behov att det är proportionerligt i förhållande till inskränkningarna i integritetsskyddet, och tillämpningsområdet får inte heller bli större än vad som är nödvändigt för att tillgodose behovet. Dessutom bör bestämmelserna ges en så tydlig utformning att risken för en extensiv tillämpning eller för missbruk minimeras. Slutligen bör användningen av tvångsmedlen i preventivt syfte kringgärdas av betryggande procedurregler.

Lagrådet konstaterar att regeringen under våren 2004 tillsatte den s.k. integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) i syfte att ”kartlägga och analysera sådan lagstiftning som berör den personliga integriteten”. Kommittén skall slutredovisa sitt arbete senast den 30 mars 2007. I kommitténs uppdrag ingår otvetydigt att kontrollera om tvångsmedel av den typ som nu föreslås lever upp till det integritetsskydd som kan krävas. Lagrådet anser att det finns aspekter av den nu föreslagna lagstiftningen som skulle vara förtjänta av att övervägas av kommittén i samband med regler som gäller för användningen av tvångsmedel i andra sammanhang. Till sådana övergripande problem hör t.ex. frågan om och i vilken utsträckning det – av rättssäkerhetsskäl och med hänsyn till konventionsåtaganden – bör finnas en skyldighet att i efterhand lämna underrättelse om vidtagna hemliga tvångsåtgärder till den som varit föremål för sådana åtgärder.

I remissen framhålls särskilt att Säkerhetspolisen har behov av att använda de aktuella tvångsmedlen i preventivt syfte när det gäller att bekämpa brott som terrorism, spionage och författningshotande verksamhet. Därutöver anføres i remissen att det finns ett behov också för den öppna polisen att använda liknande metoder i fråga om viss systemhotande brottslighet. Lagrådet har tagit del av den tämligen utförliga motivering av behovet som ingår i departementspromemorian Ds 2005:21 och anser sig på grund därav böra godta att det finns ett behov, vilket dock måste avvägas mot de integritetsaspekter som användningen av tvångsmedlen för med sig.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll är åtgärder hänförliga till det område som skyddas av 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i den europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Inskränkningar i de rättigheter som skyddas av dessa bestämmelser får göras genom lag för att tillgodose vissa ändamål men får inte sträcka sig längre än till vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till det ändamål som föranlett inskränkningen. Varje inskränkning i den skyddade rättigheten måste med andra ord vara proportionerlig.

Frågan om de föreslagna åtgärderna är förenliga med artikel 8 i Europakonventionen behandlas i remissen, fastän på ett mycket summariskt sätt. Frågan huruvida rätten enligt artikel 13 i konventionen till ett effektivt rättsmedel är tillgodosedd berörs inte alls, trots att det i detta hänseende kan uppkomma särskilda problem med hänsyn till att den som utsatts för tvångsmedlen enligt de föreslagna bestämmelserna normalt inte får någon underrättelse om det intrång han utsatts för (jfr Europadomstolens dom den 6 september 1978 i målet Klass m.fl. mot Förbundsrepubliken Tyskland). Lagrådet anser detta utgöra en brist i underlaget för den föreslagna lagstiftningen.

Beträffande de enskilda lagbestämmelserna vill Lagrådet ytterligare anföra följande.

Prop. 2005/06:177
Bilaga 7

1 §

Enligt denna paragraf är kriteriet för tillämpning av lagen att det finns anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar något av de brott som uppräknas i sex punkter. Av författningskommentaren framgår att det är meningen att bedömningen av eventuell avsikt att begå brott skall grundas på faktiska omständigheter och inte på spekulationer och allmänna bedömningar. Formuleringen ”kan antas” i relation till intentioner och hypotetiska händelser i framtiden kan emellertid ge utrymme för en extensiv tillämpning, och Lagrådet vill därför ifrågasätta om inte en tydligare och mera förpliktande formulering borde väljas (t.ex. ”om det med hänsyn till omständigheterna föreligger övertygande skäl att anta att - - -”).

När det gäller de brott som uppräknas i de sex punkterna noterar Lagrådet att – till skillnad mot vad som är fallet i 11 § andra stycket – försök, förberedelse och stämpling till brotten inte ingår i uppräknningen. Detta torde i de allra flesta fall sakna betydelse, eftersom den som avser att begå ett försöksbrott, ett förberedelsebrott eller ett stämplingsbrott vanligen kan antas avse att också medverka i det fullbordade brottet. Det kan dock tänkas fall då det finns omständigheter som tyder på att en person avser att enbart delta i förberedelse eller stämpling, varvid paragrafens tillämplighet kan ifrågasättas.

Lagrrådet anser vidare att den föreslagna formuleringen ”om det finns anledning att anta att någon person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar - - - mord - - -, om det finns skäl att anta att avsikten med gärningen är att påverka - - -” är mindre elegant och innefattar en onödig upprepning av ”anledning (skäl) att anta”. Dessutom anser Lagrådet det vara att föredra att använda det mera bestämda uttrycket ”en person” i stället för ”någon person”. De relevanta delarna av paragrafen skulle då, utan att det medför någon saklig ändring, kunna formuleras på följande sätt:

”Tillstånd till - - - får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns [anledning att anta] [övertygande skäl att anta] att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

- - -

6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande - - - första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ - - -”

3 §

I punkten 2 är det av språkliga skäl svårt att hänföra ”i en nära omgivning till denna plats” till början av denna punkt (”sådan plats där”) eller till paragrafens ingress (”får endast avse”). Om ”i” utbyts mot ”som

är belägen i” blir det däremot klart att vad som åsyftas är en ”plats - - - som är belägen i en nära omgivning - - -”.

Prop. 2005/06:177
Bilaga 7

4 §

I slutet av andra stycket förekommer ordet ”tillstånd” i annan betydelse än i lagen i övrigt. För att undvika oklarhet föreslår Lagrådet att ordet i detta sammanhang utbyts mot ”medgivande”.

7 och 8 §§

Bestämmelserna i dessa paragrafer har enligt Lagrådets mening fått en onödigt komplicerad utformning. Hänvisningarna i 8 § 1 och 3 avser uppgifter som skall anges i tillståndet. De är utformade så att de i princip upprepar vad som står i de bestämmelser som det hänvisas till. Även största delen av 7 § avser uppgifter som skall anges i tillståndet. Enligt Lagrådets mening skulle regleringen bli mera överskådlig, om de bestämmelser som anger vilka uppgifter tillståndet skall innehålla församman till en paragraf. Av den i remissen föreslagna 8 § skulle då återstå punkt 2, som kan bilda en egen ny paragraf. Bestämmelserna skulle kunna få följande utformning:

”7 §

Den tid under vilken ett beslut om tillstånd gäller får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, såvitt avser tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

8 §

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel skall anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,
2. vilken eller vilka av punkterna i 1 § 1–6 som ligger till grund för tillståndet, och
3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilken teleadress tillståndet avser, och
2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning skall, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges den plats som tillståndet avser.

Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen användas.”

Förslaget föranleder en omnumrering av följande paragrafer.

11 §

I paragrafens andra stycke anges att s.k. överskottsinformation om brott skall få användas för att utreda ett brott enbart om detta är av sådant slag som anges i 1 § eller utgör försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Lagrådet noterar att det i ett fall då tvångsmedel använts i preventivt syfte inte finns något naturligt samband mellan syftet med användningen av tvångsmedlet och ett redan utfört brott men anser sig kunna acceptera att överskottsinformation används för utredning av de mycket allvarliga brott som uppräknas i 1 §. Om så sker, synes det dock svårt att motivera ett särskilt tillägg av försök, förberedelse och stämpling. Om dessa brott inte omfattas av 1 §, bör de med den valda systematiken knappast heller omfattas av regeln om användande av överskottsinformation. Om och i den mån de omfattas av uppräknningen i 1 §, behöver de å andra sidan inte särskilt nämnas i nu förevarande bestämmelse.

14 §

Enligt paragrafens andra stycke skall vid rättens handläggning tillämpas reglerna om domstols handläggning och överklagande av domstols beslut i brottmål. Lagrådet finner det onaturligt att ange att vissa regler om överklagande skall tillämpas vid rättens handläggning och föreslår följande lydelse:

”På förfarandet enligt denna lag tillämpas reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor, om inte annat sägs i denna lag. Handläggningen skall ske skyndsamt.”

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar proposition 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott