

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-04-29

Närvarande: F.d. justitierådet Nina Pripp, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 10 april 2008 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
4. lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning,
5. lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål,
6. lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Peter Grym.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning finns särskilda bestämmelser i de ämnen som rubrikerna anger. Båda lagarna har begränsad giltighetstid och gäller till utgången av år 2008. I lagrådsremissen föreslås att bestämmelserna i 1952 års lag med vissa ändringar ska föras över till en ny lag, lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, och att den nya lagen ska gälla utan begränsad giltighetstid. Vidare föreslås att bestämmelserna i 1995 års lag ska föras över till 27 kap. i rättegångsbalken och att således inte heller regleringen i den delen ska vara tidsbegränsad.

Lagrådsremissens förslag, liksom 1952 års lag, innehåller begränsningar i fråga om den enskildes grundlagsskyddade rättigheter (2 kap. 6 § regeringsformen; jfr 2 kap. 12 §) och rättigheter skyddade i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artiklarna 8 och 13). Lagförslagen rör således frågor av stor betydelse för den enskildes rättstrygghet.

Förslaget till lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott

Några allmänna synpunkter på förslaget

Den nya lagen innehåller, liksom den nu gällande 1952 års lag, föreskrifter som medger intrång i den personliga integriteten. Det föreslås bl.a. att tillämpningsområdet för lagen i förhållande till gällande lag utvidgas till att omfatta ytterligare tre brott, nämligen brott mot medborgerlig frihet, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. och sådant

företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter som är statsstyrt. Någon utökning av de tvångsmedel som kan komma i fråga enligt 1952 och 1995 års lagar föreslås däremot inte.

Lagrådet anser sig inte på det föreliggande underlaget få någon helt klar uppfattning om hur 1952 års lag har tillämpats och vilken betydelse lagen haft i fråga om den utvidgade användningen av tvångsmedel som lagen hittills erbjudit.

1952 års lag gäller, som redan sagts, till utgången av år 2008. Lagrådet vill inte ifrågasätta att det även framöver kan finnas behov av en särskild reglering i fråga om tvångsmedel under förundersökning av sådana brott som finns upptagna i den nuvarande brottskatalogen i 1 § i 1952 års lag. Lagrådet vill inte heller ifrågasätta att det kan finnas behov av att utöka brottskatalogen. De nytillkommande brott som föreslås ingå i katalogen svarar i allt väsentligt mot dem i 1 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Innehållet i brottskatalogen i 2007 års lag överensstämmer med innehållet i den katalog som föreslås i förevarande lag, dock med undantag för s.k. statsstyrt företagsspioneri och olovlig kårverksamhet. Vad gäller brott enligt 3 § lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. uppställs i 2007 års lag ett krav på att brottet ska vara grovt. Detta krav ställs däremot inte i föreliggande lagförslag. Mot bakgrund av att det är angeläget att tillämpningsområdet för ingripande tvångsmedel hålls så begränsat som möjligt bör enligt Lagrådets mening de skillnader som föreligger och skälen för åtskillnaderna kommenteras under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Behovet av en fortsatt, utvidgad reglering i fråga om användningen av tvångsmedel enligt lagförslaget måste vägas mot de integritetsaspekter som användningen av tvångsmedlen för med sig.

Det remitterade förslaget får ses i belysning av att det finns ytterligare bestämmelser om tvångsmedel spridda på olika håll. Det är svårt att få en samlad bild av lagstiftningen på området och omfattningen av de intrång i grundlagsskyddet som en enskild sammantaget kan drabbas av genom olika tvångsåtgärder. Det är av vikt att reglerna är klara och överblickbara. Lagrådet anser därför att en samlad översyn av samtliga bestämmelser om tvångsmedelsanvändning behövs.

Av lagrådsremissen framgår att det under utredningsarbetet inte varit möjligt att efter en granskning av tingsrättens akter få en exakt bild av tillämpningen av 1952 års lag. Detta sägs bero på att åklagaren regelmässigt åberopar såväl bestämmelserna i 1952 års lag som bestämmelserna i rättegångsbalken till stöd för sin ansökan om tvångsmedel och att tingsrätten i sitt tillståndsbeslut inte uttryckligen anger vilka bestämmelser som har tillämpats. Enligt lagrådsremissen anser regeringen att det redovisade materialet ger vissa indikationer om att 1952 års lag har och haft en avsevärd betydelse för Säkerhetspolisens arbete. Samtidigt sägs dock att materialet inte ger tillräckligt underlag för att bedöma det framtida behovet. Regeringens bedömning grundas i stället på vad som är känt om hoten mot det svenska samhället och om den brottslighet som Säkerhetspolisens verksamhet numera är inriktad på.

Mot bakgrund av den utvidgning av möjligheterna att använda tvångsmedel som ägt rum efter tillkomsten av 1952 års lag kan det enligt Lagrådets mening sättas i fråga om det alltjämt finns behov av att reglera användningen av tvångsmedel i fråga om vissa samhälls-

farliga brott i en särskild lag. Enligt Lagrådets mening är det önskvärt att en mer djupgående analys kommer till stånd inte bara av den nytta Säkerhetspolisen hittills haft av 1952 års lag i förhållande till de möjligheter till tvångsmedel som 27 kap. rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning ger. En analys bör omfatta också vad användningen av samtliga de tvångsmedel som lagstiftningen numera erbjuder innebär från integritetssynpunkt. Mot bakgrund av att Integritetsskyddskommittén nu avslutat och redovisat sitt arbete finns det material som kan ligga till grund för en sådan samlad analys (se SOU 2007:22 och 2008:3).

Med beaktande av den förstärkning av den enskildes rättssäkerhet som skett under senare år vad gäller användningen av tvångsmedel (se bl.a. 27 kap. 26 § ff. rättegångsbalken om offentligt ombud samt inrättandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden) har Lagrådet ingen erinran mot den föreslagna lagen. Intill dess den analys och översyn slutförts som Lagrådet efterlyser är det emellertid enligt Lagrådets mening av särskilt värde att den kontinuerligt återkommande parlamentariska prövning av tvångsmedelsregleringen som förekommit i anslutning till 1952 års lag får bestå. Lagrådet anser därför att den föreslagna nya lagen bör ges begränsad giltighetstid.

I fråga om det närmare innehållet i den nya lagen har Lagrådet följande synpunkter.

Lagrådsremissen får förstås så att även bestämmelserna i den nya lagen är avsedda att utgöra tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken. I 27 kap. rättegångsbalken finns flera bestämmelser till skydd för den enskilde, t.ex. proportionalitetsprincipen som kommer till uttryck i 1 § tredje stycket och bestämmelserna i 20 § om att det vid hemlig teleavlyssning och

hemlig teleövervakning krävs bl.a. att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Lagrådet anser det därför angeläget att lagens relation till bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken, gärna i en inledande paragraf, tydliggörs i lagen.

1 §

Av paragrafen framgår att lagen gäller vid förundersökning angående bl.a. företagsspioneri enligt 3 § lagen om skydd för företagshemligheter, om gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning (punkten 5).

Av författningskommentaren framgår att villkoret "... om gärningen har begåtts på uppdrag av en främmande makt..." inte är avsett att ge uttryck för att det ställs ett högre beviskrav för förekomsten av denna omständighet än vad som gäller för att förundersökning ska få inledas. För att förtydliga att samma beviskrav gäller bör villkors-satsen omformuleras, förslagsvis enligt följande: "... om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts...".

Det förtjänar också att uppmärksammas att brottskatalogen i 1952 års lag är avsedd att överensstämja med de undantag från under-rättelseskyldigheten som finns i 27 kap. 33 § rättegångsbalken (prop. 2006/07:133 s. 50, 86 och 128). Någon justering av denna paragraf föreslås inte i remissen. Till följd av att företagsspioneri förts in i förevarande paragraf kommer det därmed att uppstå en diskrepans. Enligt vad som upplysts under föredragningen kommer detta förhållande att tas upp i ett annat sammanhang.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om en anmälningsskyldighet när en försändelse har kvarhållits enligt 27 kap. 9 § tredje stycket rättegångsbalken. Av detta stycke framgår att skyldigheten åvilar befordringsföretaget. Lagrådet anser det önskvärt att det direkt i lagtexten anges att det är företaget som är anmälningsskyldigt.

6 §

Enligt första stycket ska åklagaren genast göra en skriftlig anmälan hos rätten, om åklagaren har beslutat om beslag enligt 2 § eller lämnat tillstånd enligt 4 eller 5 §. Om rätten, som ska pröva ärendet skyndsamt, finner att det inte finns skäl för åtgärden ska rätten upphäva beslutet. Har ett beslut enligt 4 eller 5 § upphört att gälla innan rätten har prövat ärendet, ska åklagaren enligt paragrafens andra stycke anmäla åtgärden till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Att ett beslut enligt 4 eller 5 § upphört att gälla innan rätten hunnit pröva ärendet kan ha olika orsaker. Det kan inte uteslutas att det kan förekomma fall där åklagaren över huvud taget inte borde ha meddelat ett sådant beslut och en underrättelse till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i ett sådant fall skulle kunna få negativa följder för åklagaren. Lagrådet vill därför ifrågasätta om inte en lämpligare ordning vore att underrättelseskyldigheten fick åligga domstolen. Det skyddsintresse som bär upp bestämmelserna i paragrafens första stycke och nämndens verksamhet tillgodoses enligt Lagrådets mening bättre med en sådan reglering.

Ikraftträdandebestämmelsen

I 2 § i 1952 års lag finns bestämmelser om s.k. utredningshäktning. Bestämmelserna innebär att beslut om häktning kan komma i fråga utöver vad som följer av bestämmelserna om häktning i 24 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna föreslås inte bli överförda till den nya lagen.

Det som nu sagts innebär att det vid utgången av år 2008, då 1952 års lag upphör att gälla, kan finnas den som är häktad med stöd av 2 § i 1952 års lag men som efter ikraftträdandet inte längre får hållas häktad. Enligt vad som sägs i lagrådsremissen ska personen då omedelbart frigges. Lagrådet vill tillägga att det i ett sådant fall krävs att rätten häver häktningsbeslutet.

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

24 §

Det nya tredje stycket, som motsvarar 7 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning, reglerar i vilken utsträckning upptagningar från hemlig kameraövervakning ska bevaras respektive förstöras. På två ställen ges bestämmelser om att upptagningarna eller del av dem ska förstöras omedelbart. Som också påpekas i lagrådsremissen finns inte rekvisitet "omedelbart" beträffande förstörande av upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Det har i tidigare lagstiftningsärendet som skäl för att inte ha ett omedelbarhetsrekvisit för dessa fall angetts att med ett krav på omedelbar förstöring fanns en risk för att polisen skulle förstöra material som senare skulle visa sig ha betydelse för utredningen av det brott avlyssningen eller övervakningen avsåg.

Enligt Lagrådets mening är behovet av att ha två olika regleringar vad gäller bevarande/förstörande av upptagningar och uppteckningar oklar. I det fortsatta arbetet bör övervägas om inte bestämmelserna i andra och tredje styckena kan föras samman.

Förslag till lag om ändring i lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

28 §

I paragrafen finns bestämmelser bl.a. om möjlighet för undersökningsledare att besluta om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken. I lagrådsremissen har i förslaget till lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfariga brott tagits in en bestämmelse av innebörd att, förutom rätten, endast åklagare ska ha möjlighet att besluta om sådant kvarhållande i brådskande fall (se 5 § i lagförslaget). Lagrådet noterar att frågan om en motsvarande reglering bör införas i förevarande paragraf inte tas upp i lagrådsremissen. Detsamma gäller förslagen i övrigt i 5 § och i 6 § nyssnämnda lagförslag.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.