

**Regeringens proposition
1975/76:202**

**med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning
m.m.;**

beslutad den 18 mars 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogande utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att nuvarande provisoriska regler i 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och 1969 års lag om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. tas in i 27 kap. rättegångsbalken och ges permanent karaktär. Den samordnade regleringen av möjligheterna till telefonavlyssning föreslås utformad så, att skyddet för den enskildes integritet stärks i olika hänseenden.

Den viktigaste nyheten i förslaget är att för ärenden om telefonavlyssning skall finnas ett antal av regeringen utsedda gode män som skall ta till vara den enskildes intresse i ärendet. Sådan god man får ställning av part. Av sekretessskäl måste han ha tystnadsplikt beträffande det han får reda på vid fullgörande av uppdraget.

Föreligger risk att författare, meddelare eller annan, som enligt tryckfrihetsförordningen eller radioansvarighetslagen har rätt till anonymitet, skulle röjas genom telefonavlyssning, skall detta beaktas vid prövning av fråga om tillstånd till sådan avlyssning. Ett uttryckligt förbud att avlyssna telefonsamtal mellan misstänkt och hans försvarare tas också upp i förslaget.

Skärpta regler införs vidare om avlyssning av samtal till och från telefonapparat, som inte innehas av den misstänkte eller brukas huvudsakligen av honom.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1976.

1 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrives i fråga om rättegångsbalken

dels att nuvarande 27 kap. 17 § skall betecknas 27 kap. 23 §,

dels att 19 kap. 12 § samt 27 kap. 2, 9 och 16 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas sex nya paragrafer, 27 kap. 17–22 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

19 kap.

12 §

Vad i detta kapitel stadgas äge motsvarande tillämpning i fråga om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel.

Föreslagen lydelse

Vad i detta kapitel stadgas äge motsvarande tillämpning i fråga om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel, *om ej annat är särskilt föreskrivet.*

27 kap.

2 §¹

Beslag må ej läggas å skriftlig handling, om dess innehåll kan antagas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 §, ej må höras som vittne därom, och handlingen innehaves av honom eller av den, till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Ej heller må, med mindre fråga är om brott, *för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år*, hos den misstänkte eller honom närstående, som avses i 36 kap. 3 §, beslag läggas å skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes.

Beslag må ej läggas å skriftlig handling, om dess innehåll kan antagas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 §, ej må höras som vittne därom, och handlingen innehaves av honom eller av den, till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Ej heller må, med mindre fråga är om brott, *som avses i 16 § första stycket punkt 1 eller 2 eller punkt 4, såvitt den hänvisar till någon av dessa punkter*, hos den misstänkte eller honom närstående, som avses i 36 kap. 3 §, beslag läggas å skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes.

¹ Senaste lydelse 1964: 166.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Är anledning, att försändelse, som må tagas i beslag, skall inkomma till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt, äge rätten förordna, att försändelsen, när den inkommer, skall kvarhållas, till dess frågan om beslag blivit avgjord. Fråga därom må upptagas allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Förordnande skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag, då förordnandet delgavs anstaltens föreståndare. I förordnandet skall intagas underrättelse, att meddelande om åtgärden icke må utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

Kan rättens beslut enligt första stycket ej avvaktas utan allvarlig skada för utredningen, må undersökningsledaren eller åklagaren förordna om åtgärden, om utredningen avser mord, dråp, människorov eller sådant brott mot 13, 18 eller 19 kap. brottsbalken, som omfattas av 16 § första stycket punkt 1, 2 eller 4. Har sådant förordnande meddelats, skall anmälan därom ofördröjligen göras hos rätten, som har att skyndsamt upptaga ärendet till prövning. Finnes förordnandet icke böra bestå, skall det av rätten omedelbart upphävas.

När försändelse på grund av förordnande kvarhållits, skall föreståndaren utan dröjsmål göra anmälan hos den som begärt förordnandet; denne har att omedelbart pröva, om beslag skall äga rum.

När försändelse på grund av förordnande kvarhållits, skall föreståndaren utan dröjsmål göra anmälan hos den som begärt förordnandet; denne har att omedelbart pröva, om beslag skall äga rum. I fall som avses i tredje stycket skall anmälan göras hos den som meddelat förordnandet. Denne har att göra sådan prövning som nyss sagts.

16 §²

Kan någon skäligen misstänkas för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, och finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen, att under-

Kan någon skäligen misstänkas för

1. brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år,

² Senaste lydelse 1964: 166.

Nuvarande lydelse

sökningsledaren eller åklagaren erhåller del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, äge rätten meddela tillstånd till deras avhörande. Fråga därom må upptagas allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid, högst en vecka, från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare.

Om granskning av uppteckning, som ägt rum vid samtals avhörande, äge vad i 12 § första stycket stadgats om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. I den mån uppteckningen innehåller något, som ej är av betydelse för utredningen, skall den efter granskningen omedelbart förstöras.

Föreslagen lydelse

2. sabotage, kapning av luftfartyg, luftfartssabotage, olovlig kårverksamhet, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet,

3. grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, om smuglingen gällt narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen (1962: 704), eller

4. försök, förberedelse eller stämpling till brott mot 13, 18 eller 19 kap. brottsbalken som omfattas av punkt 1 eller till brott som avses i punkt 2 eller 3, och är gärningen belagd med straff,

får tillstånd att avlyssna telefonsamtal meddelas av rätten enligt detta kapitel, om åtgärden kan antagas ge upplysning av synnerlig vikt för utredningen och det skulle vara förenat med avsevärd olägenhet att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning.

Föreligger risk att författare, meddelare eller annan, som enligt 3 kap. tryckfrihetsförordningen eller 9 § radioansvarighetslagen (1966: 756) har rätt till anonymitet, skulle röjas genom telefonavlyssning, skall detta beaktas vid prövning av fråga om tillstånd till sådan avlyssning.

17 §

Tillstånd till telefonavlyssning får avse samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom. Avlyssning av samtal till och från telefonapparat, som ej innehaves av den misstänkte eller brukas huvudsakligen av honom, får äga rum endast om synnerlig anledning förekommer, att avsedd utredning skall vinnas genom åtgärden.

Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid. Tiden får ej bestämmas längre än som oundgängligen krä-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

ves och får ej överstiga en månad från dagen för beslutet. Om förut-sättningar för åtgärden ej längre föreligga, skall den omedelbart hävas.

18 §

Fråga om tillstånd till telefonavlyssning upptages på framställning av undersökningsledaren eller åklagaren av tingsrätten för ort, där hovrätt har sitt säte. Tingsrättens domkrets skall därvid motsvara domkretsen för den hovrätt, varunder tingsrätten hör.

Kan rättens tillstånd till telefonavlyssning ej avvaktas utan allvarlig skada för utredningen, får undersökningsledaren eller åklagaren förordna om åtgärden, om misstanken avser mord, dråp, människorov eller sådant brott mot 13, 18 eller 19 kap. brottsbalken som omfattas av 16 § första stycket punkt 1, 2 eller 4. Har sådant förordnande meddelats, skall anmälan därom ofördröjligen göras hos rätten, som har att skyndsamt upptaga ärendet till prövning. Finnes förordnandet icke böra bestå, skall det av rätten omedelbart upphävas.

19 §

För att taga till vara den enskildes intresse i ärende om telefonavlyssning skola finnas gode män till det antal, som föreskrives av regeringen. God man skall vara lagfaren. Han utses av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

God man i ärende om telefonavlyssning har ställning av part. Innan beslut om telefonavlyssning meddelas av rätten, skall tillfälle att yttra sig lämnas gode mannen.

Den som fullgör eller har fullgjort uppdrag som god man får ej obehörigen yppa vad han därvid har erfarit. Detta gäller även i förhållande till den misstänkte.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Avlyssning får ej ske av telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare. Framkommer under avlyssning att fråga är om sådant samtal, skall avlyssningen avbrytas.

21 §

Uppteckning av telefonsamtal får endast omfatta vad som finnes vara av betydelse för utredningen.

Om granskning av upptagning eller uppteckning, som har ägt rum vid avlyssning av samtal, äger vad i 12 § första stycket stadgas om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. Vad som vid granskningen ej finnes vara av betydelse för utredningen skall omedelbart förstöras.

22 §

På framställning av undersökningsledaren eller åklagaren kan rätten förordna, att expedieringen av samtal till eller från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, inställas eller fördröjes, att telefonapparaten avstänges för samtal eller att uppgift från telefonanstalt lämnas om samtal, som har expedierats eller beställts till eller från apparaten. I fråga om sådan åtgärd äger 16–19 §§ motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976. Tillstånd till telefonavlyssning som har meddelats enligt äldre lag gäller även efter denna dag, om tillståndet avser brott som omfattas av 27 kap. 16 § i dess nya lydelse. Motsvarande gäller beslut, som har lagts på skriftligt meddelande enligt 3 § lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, och åtgärd enligt 5 § andra stycket samma lag.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m.

dels att i 1-3, 9, 10, 16 och 18 §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 13 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §³

Finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen rörande brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, att expedieringen av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den som skäligen misstänkes för brottet eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, inställas eller fördröjes eller att telefonapparaten avstänges från samtal eller att uppgift från telefonanstalt lämnas å samtal, som expedierats eller beställts till och från nämnda telefonapparat, äger rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren, meddela tillstånd till sådan åtgärd.

Giltighetstiden för tillstånd till avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i första stycket må bestämmas till högst en månad från den dag då tillståndet delgav telefonanstaltens föreståndare.

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i första stycket skulle medföra sådan tidsutdräkt eller

Kan rättens tillstånd till telefonavlyssning eller åtgärd enligt 27 kap. 22 rättegångsbalken ej avvaktas utan allvarlig skada för utredningen, äga bestämmelserna i 27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken tillämpning, även om misstanken ej avser brott som anges där.

³ Senaste lydelse 1964:210.

Nuvarande lydelse

annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen, må förordnande om åtgärden meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976.

3 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1975: 1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall**

Härigenom föreskrives att 2–4 §§ lagen (1975: 1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 §**

Finnes det vara av betydelse för att utröna huruvida organisation eller grupp som avses i 20 § andra stycket utlänningslagen (1954: 193) planlägger eller förbereder *åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet*, får utlännings, som avses i 1 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlännings får också tagas fingeravtryck och fotografi.

Finnes det vara av betydelse för att utröna huruvida organisation eller grupp som avses i 20 § andra stycket utlänningslagen (1954: 193) planlägger eller förbereder *gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften*, får utlännings, som avses i 1 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlännings får också tagas fingeravtryck och fotografi.

Förordnande om åtgärd enligt första stycket meddelas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

3 §

För ändamål som avses i 2 § första stycket kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att taga del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves eller eljest kan antagas komma att begagnas av utlännings som avses i 1 §.

Beträffande utlännings som avses i 1 § får tillstånd att avlyssna telefonsamtal meddelas av rätten för ändamål som avses i 2 § första stycket, om synnerliga skäl föreligger.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Rätten kan för ändamål som avses i 2 § första stycket, om synnerliga skäl föreligger, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlännning, som avses i 1 §, och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden ej får utan tillstånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

4 §

Tillstånd som avses i 3 § skall meddelas att gälla viss tid *ej överstigande* en månad. Tiden räknas, *vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.*

Fråga om tillstånd *prövas* av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. *I fråga om förfarandet äger i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk motsvarande tillämpning.*

Tillstånd som avses i 3 § skall meddelas att gälla viss tid. *Tiden får ej bestämmas längre än som oundgängligen kräves och får ej överstiga en månad från dagen för beslutet.*

Fråga om tillstånd *upptages* av Stockholms tingsrätt på framställning av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. *Vid prövning av fråga om tillstånd till telefonavlyssning gäller i övrigt bestämmelserna i 27 kap. 16 § andra stycket, 17, 19 och 20 §§ samt 21 § första stycket rättegångsbalken i tillämpliga delar.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag ur
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-03-18

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Feldt, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson

Föredragande: statsrådet Geijer

Proposition med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m.m.

1 Inledning

Bestämmelser om telefonavlyssning finns, förutom i rättegångsbalken (RB), i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. och lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Dessa tre lagar har tidsbegränsad giltighet. Härutöver finns bestämmelser om telefonavlyssning i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m.

I samband med riksdagsbehandlingen år 1973 av förslag till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (JuU 1973:18, rskr 1973:121) och förslag till lag om fortsatt giltighet av 1969 års lag (JuU 1973:22, rskr 1973:223) aktualiserades frågan om en samlad översyn av reglerna om telefonavlyssning. Med anledning av riksdagens begäran om en sådan översyn tillkallade jag utredningen (Ju 1974:08) om telefonavlyssning för att se över lagstiftningen på området. Utredningen avlämnade i december 1975 betänkandet (SOU 1975:95) Telefonavlyssning. Betänkandet bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, rikspolisstyrelsen (RPS), Överbefälhavaren (ÖB), socialstyrelsen, Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter, televerket, statens invandrarverk, länsstyrelserna i

Stockholms, Göteborgs och Bohus och Malmöhus län, integritetsskyddskommittén (Ju 1967:62), justitieombudsmannen Thyresson (JO), Sveriges advokatsamfund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och pressens samarbetsnämnd. RÅ har bifogat yttranden från överåklagaren samt chefsåklagarna Axel Morath och Eric Östberg i Stockholms åklagardistrikt, överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt samt från cheferna för länsåklagarmyndigheterna i Älvsborgs, Kopparbergs och Norrbottens län. Länsstyrelsen i Stockholms län har bifogat yttrande från polisstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län yttranden från polisstyrelserna i Göteborgs och Mölndals polisdistrikt samt länsstyrelsen i Malmöhus län yttranden från polisstyrelserna i Malmö och Helsingborgs polisdistrikt.

I detta sammanhang bör också redovisas en skrivelse den 23 februari 1976 från RPS med redogörelse för tillämpningen av 1969 års lag under år 1975 (se avsnitt 2).

2 Nuvarande ordning m.m.

2.1 Nuvarande ordning

De f.n. gällande reglerna om telefonavlyssning kan indelas i två kategorier. Den ena kategorin avser regler som anknyter till förundersökningsförfarandet och tillåter telefonavlyssning i rent brottsutredande syfte. Hit hör den grundläggande bestämmelsen i 27 kap. 16 § RB samt de härtill anslutande reglerna i 1952 och 1969 års lagar. Till samma grupp hör reglerna i 1957 års lag. Den andra kategorin utgörs i dag av 1975 års lag. Förutsättningen för telefonavlyssning är här inte misstanke att viss person utfört viss straffbelagd gärning. Enligt denna lag skall åtgärden i stället ha betydelse för att utröna huruvida en terroristorganisation eller terrorgrupp planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Enligt 27 kap. 16 § RB får tillstånd till telefonavlyssning lämnas endast när någon kan skäligen misstänkas för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Sådant tillstånd får meddelas endast av domstol på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Som förutsättning gäller att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. Beslutet får avse samtal till och från telefonapparat, som innehas av den misstänkte eller kan antas komma att begagnas av honom.

Tillstånd till telefonavlyssning skall meddelas att gälla viss tid, högst en vecka, från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Föreligger behov av förlängning av tiden kan nytt tillstånd meddelas.

Beträffande granskning av uppteckning som har gjorts när samtal avlyssnats skall vad som föreskrivs i 27 kap. 12 § RB om undersökning och granskning av enskild handling äga tillämpning. Hänvisningen innebär bl.a.

att uppteckningen inte får närmare undersökas av annan än domstolen, undersökningsledaren eller åklagaren. Dock får sakkunnig eller annan som anlitas för eller hörs under utredningen granska uppteckningen efter anvisning av domstolen, undersökningsledaren eller åklagaren. Av 27 kap. 16 § RB följer slutligen att, i den mån uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för utredningen, den skall efter granskningen omedelbart förstöras.

Handlingar rörande telefonavlyssning åtnjuter sekretesskydd enligt 10 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

I lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål ges vidgade möjligheter att utnyttja telefonavlyssning vid förundersökning angående vissa i lagen uppräknade brott. Dessa är av fyra kategorier. För det första ingår vissa allmänfarliga brott, t.ex. mordbrand, om gärningen innefattar sabotage. För det andra ingår egentliga sabotagebrott samt vissa högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. En tredje kategori innefattar de s.k. majestätsbrotten. För det fjärde omfattar lagen försök, förberedelse eller stämpling till något av de berörda brotten. Bestämmelserna i lagen är utformade som tilläggs- och undantagsbestämmelser till RB:s regler och rör även andra tvångsåtgärder än avlyssning av telefonsamtal.

Beträffande telefonavlyssning föreskrivs i 5 § att tillstånd härtill får meddelas, även om för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Om det är av synnerlig vikt för utredningen får vidare expediering av samtal till och från apparat, som innehas eller begagnas av den misstänkte, inställas eller fördröjas eller apparaten avstängas eller uppgift inhämtas om samtal som har expedierats eller beställts till och från apparaten. Beslut om sådan åtgärd meddelas av rätten. Giltighetstiden för tillstånd till telefonavlyssning eller annan åtgärd av nämnda slag är högst en månad från det att tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Förundersökningsledaren eller åklagaren får i brådskande fall själv besluta om åtgärden. Om han gör det skall han ofördröjligen anmäla detta till rätten, som har att skyndsamt pröva ärendet.

I övrigt innehåller lagen bestämmelser för tre situationer. Dels öppnas i 2 § möjlighet till förlängning av den tid inom vilken enligt 24 kap. 12 § RB häktningsframställning senast skall avlätas till rätten. Dels ges i 3 § möjlighet att ta i beslag skriftligt meddelande som avses i 27 kap. 2 § andra punkten RB, även om för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Dels kan interimistiskt beslut om kvarhållande av postförsändelse m.m. enligt 27 kap. 9 § RB meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren (3 §).

Lagens giltighet är tidsbegränsad (numera till två år). Giltighetstiden har successivt förlängts, senast till utgången av juni 1976.

Enligt lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående

grovt narkotikabrott m.m. skall 27 kap. 16 § RB äga motsvarande tillämpning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, om smugglingen gällt narkotika, trots att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Giltighetstiden för tillstånd till avlyssning får dock bestämmas till högst en månad.

Även 1969 års lag har tidsbegränsad giltighet. Giltighetstiden har successivt förlängts med ett år i sänder, senast till utgången av juni 1976.

Härutöver finns bestämmelser om telefonavlyssning i 13 och 14 §§ *lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m.* I 13 § ges en regel om fördröjning m.m. av telefonsamtal, när det är av synnerlig vikt för utredningen rörande brott, på vilket kan följa lindrigare straff än fängelse i två år. Har interimistiskt beslut härom meddelats, åvilar enligt 14 § undersökningsledaren eller åklagaren anmälningsskyldighet till rätten. Regleringen överensstämmer nära med vad som i motsvarande delar gäller enligt 1952 års lag.

Som jag har nämnt tidigare innehåller även *lagen (1975: 1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall*, som har ersatt motsvarande bestämmelser i 1973 års s.k. terroristlag, vissa regler om telefonavlyssning. Utlänning, beträffande vilken regeringen har förordnat att ett enligt 51 § tredje stycket utlänningslagen (1954:193) meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut inte får verkställas, skall enligt 1 § första stycket 1975 års lag under sin vistelse i riket kunna bli föremål för övervakning. Detsamma skall enligt 1 § andra stycket gälla, om enligt utlänningslagen har meddelats annat inte verkställbart beslut om avlägsnande och regeringen finner att beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 20 § första och andra styckena samma lag. Övervakningen innebär bl.a. att utlänningen under vissa förutsättningar skall kunna bli föremål för vissa tvångsåtgärder i spaningssyfte.

Om det bedöms vara av betydelse för att få veta om terroristorganisation eller -grupp planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får enligt 2 § 1975 års lag utlänning som avses i lagen efter beslut av polismyndighet underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning får också tas fingeravtryck och fotografi. För samma ändamål kan polismyndighet, om synnerliga skäl föreligger, få tillstånd till telefonavlyssning och till att undersöka, öppna eller granska bl.a. post- eller telegrafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänningen och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt (3 §). Tillstånd till avlyssning eller annan åtgärd som har nämnts nu lämnas av Stockholms tingsrätt (4 §). I 4 och 5 §§ meddelas ytterligare bestämmelser om villkoren för och användningen av telefonavlyssning.

2.2 RPS:s skrivelse

RPS har årligen i skrivelse till chefen för justitiedepartementet lämnat en redogörelse för tillämpningen av 1969 års lag. I skrivelse den 23 februari 1976 uttalar RPS sammanfattningsvis följande beträffande tillämpningen av lagen under år 1975.

Den svenska polisen har mera systematiskt ägnat sig åt bekämpning av den illegala narkotikahandlingen sedan årsskiftet 1968/69. Förhållandena såsom de redovisades i februari 1975 har inte förbättrats. Tvärtom tycks då det gäller centralstimulantia en försämring ha inträtt. Även om en viss ljusning kan skönjas med avseende på cannabissmissbruk i de lägre åldrarna måste från polisens sida betonas att cannabissmissbruket är ett allvarligt problem, eftersom drogen alltjämt är föremål för betydande intresse bland ungdomar, som till följd av cannabissmissbruk lätt leds in bland kretsar där s.k. tyngre narkotika förekommer.

Det allvarligaste draget i den senaste utvecklingen av den illegala narkotikahandeln är emellertid det påtagligt ökade utbudet av heroin. F.n. är det gott om heroin i Stockholmsområdet. Denna bedömning torde delas av berörda socialmyndigheter. Det vill dessutom synas som om heroinmissbruket numera är spritt utanför Stor-Stockholm. Situationen då det gäller heroin måste enligt RPS:s mening bedömas som allvarligt, i all synnerhet som den internationella utvecklingen ger anledning befara en försämring av läget.

Enligt RPS:s bedömning är det med hänsyn till den illegala narkotikahandlingens omfattning och professionalisering inte möjligt att med enbart konventionella spaningsmetoder hålla greppet över den grova narkotikabrottsligheten. Om enbart de vanliga spaningsmetoderna skulle användas, skulle krävas insatser som varken kan åstadkommas inom ramen för tillgängliga resurser eller kan beräknas bli tillförda polisen utifrån. Även om ett sådant extraordinärt resurstillskott skulle kunna åstadkommas, skulle man likväl inte komma åt de ledande profitörerna.

Även om narkotikabrottsligheten kräver att allvarligt uppmärksammas får telefonavlyssning inte användas annat än mot mycket grov brottslighet och tillämpningen måste, som hittills, vara ytterligt restriktiv. Det är numera helt klart att den grova narkotikabrottsligheten — såväl då det gäller centralstimulerande medel som i fråga om cannabis och heroin domineras av välorganiserade smugglings- och distributionssyndikat. Denna handel förorsakar ett stort mänskligt lidande. Såsom lagen tillämpats kan den inte anses ha obehörigen kränkt individens krav på integritet.

3 Huvuddragen i utredningens förslag

Utredningen har bl.a. på grundval av en granskning av fall, i vilka telefonavlyssning har förekommit, funnit att det finns ett behov av telefonavlyssning som komplement till övriga spaningsmedel inte endast beträffande de grova brott, som faller under huvudregeln i 27 kap. 16 § RB,

utan även i fråga om huvudparten av de särskilt uppräknade brott, som omfattas av de tidsbegränsade reglerna i 1952 och 1969 års lagar. Några egentliga svårigheter att samordna dessa regler anser utredningen inte finnas. Mot bakgrund av att reglerna motsvarar ett, såvitt kan bedömas, bestående behov och då möjlighet finns att anordna erforderlig parlamentarisk kontroll har utredningen utformat ett förslag till samordnad och permanent lagstiftning, vilken har tagits in i 27 kap. RB.

Telefonavlyssning skall enligt förslaget liksom f.n. i princip få beviljas endast av domstol på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Tillstånd får meddelas vid förundersökning rörande brott, för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, samt rörande vissa särskilt uppräknade brott som underskrider detta straffminimum. De senare utgörs av vissa allmänfarliga brott, vissa högmålsbrott och vissa brott mot rikets säkerhet samt grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika. Beträffande allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet skall även straffbara försök, förberedelse och stämpling till brott kunna föranleda telefonavlyssning. Detta överensstämmer i huvudsak med vad som nu gäller.

Som allmän förutsättning för telefonavlyssning föreslås liksom f.n. gälla att någon skäligen kan misstänkas för brottet. I gällande rätt fordras att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Detta krav har preciserats och utvecklats i förslaget. För att tillstånd skall få meddelas förutsätts sålunda att åtgärden kan antas ge upplysning som är av synnerlig vikt för utredningen och att hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning. För att begränsa antalet fall, då åtgärden kan komma att drabba annan än den misstänkte, har strängare förutsättningar ställts upp för avlyssning av telefoner som den misstänkte endast mera sporadiskt kan komma att använda. Endast om synnerlig anledning förekommer att avsedd utredning skall vinnas genom avlyssning får sålunda tillstånd meddelas beträffande telefonapparat som inte innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte.

Vad angår domstolsförfarandet föreslår utredningen att som motpart till åklagaren införs en god man med uppgift att ta till vara intresset av integritetsskydd för den enskilde. Den gode mannen skall ha ställning av part och ges tillfälle att yttra sig över åklagarens framställning. Genom den gode mannen blir det möjligt att överklaga även bifallsbeslut. För att säkerställa ett tillräckligt personurval och för att inte sprida de från sekretesssynpunkt känsliga uppgifterna alltför mycket föreslås att behörigheten för tingsrätt att uppta ärenden om telefonavlyssning begränsas till tingsrätterna i de sex hovrättsstäderna, dvs. Stockholm, Jönköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå.

Längsta tillståndstid är f.n. en vecka enligt 27 kap. 16 § RB och en månad enligt 1952 och 1969 års lagar. De flesta tillstånd har meddelats enligt de sist nämnda två lagarna. Utredningen föreslår att i den nya lagstiftningen

tillståndstiden får bestämmas till högst en månad, räknat från dagen för beslutet.

Beträffande användningen av uppsamlat material menar utredningen att även uppgifter från telefonsamtal, vari den misstänkte inte har deltagit men som har kommit att avlyssnas på apparat som tillståndet avser, bör få utnyttjas i den mån de rör samma brottslighet som den som har föranlett tillståndet. Därutöver bör materialet inte få utnyttjas i brottsutredande syfte. Till förebyggande av brott bör dock vad som framkommer vid avlyssning få användas om fråga är om allvarligt brott, t.ex. mot liv och hälsa.

I 1952 års lag ges möjlighet att fördröja eller inställa telefonsamtal, att avstänga telefonapparat från samtal samt att erhålla uppgift om samtal som har utväxlats mellan olika telefonapparater. Denna möjlighet har behållits vid samordningen av regleringen i RB och liksom f.n. anknutits till samma förutsättningar som gäller för telefonavlyssning i egentlig mening. Likaså har behållits den i 1952 års lag givna befogenheten för undersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om telefonavlyssning med skyldighet att anmäla åtgärden till rätten för överprövning. Befogenheten har dock begränsats till fall, då fara är i dröjsmål.

Utredningen har haft att särskilt beakta den konflikt, som vid telefonavlyssning på tidningsredaktioner kan uppstå med uppgiftslämnares rätt till anonymitet enligt tryckfrihetslagstiftningen. Utredningen har här ansett sig kunna anknyta till de överväganden, som massmedieutredningen har gjort i sitt betänkande (SOU 1975:49) med förslag till massmediegrundlag. I avbidan på genomförandet av en ny yttrandefrihetslagstiftning har utredningen dock funnit det angeläget att i lagtexten ge en särskild regel om beaktande av den rätt till anonymitet, som f.n. tillkommer författare, annan upphovsman eller meddelare enligt tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen (1966:756).

Utredningen har även uppmärksammat andra tystnadsplikter, som kan komma att beskäras genom telefonavlyssning. Utredningens överväganden härvidlag har föranlett utredningen att föreslå förbud mot avlyssning av telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare.

En samordnad och permanent lagstiftning bör enligt utredningen förenas med garantier för att riksdagen får erforderlig insyn i verksamheten. Utredningen föreslår att behovet av insyn tillgodoses på så sätt att redogörelse för tillämpningen av lagstiftningen lämnas riksdagen genom årlig skrivelse från regeringen.

Den telefonavlyssning som kan ifrågakomma under förundersökning enligt förslaget ger enligt utredningens mening endast i begränsad omfattning möjlighet till det tidiga brottsförebyggande ingripande som är terroristlagstiftningens mål. Utredningen har med hänsyn härtill ansett att möjligheten till telefonavlyssning enligt terroristlagen inte nu bör upphävas. Därvid har utredningen emellertid förutsatt att den extraordinära lagstift-

ningen, varom här är fråga, alltså blir föremål för fortlöpande parlamentarisk bevakning genom att den görs tidsbegränsad och att de parlamentariska ledamöterna i RPS:s styrelse erhåller redovisning av de enskilda ärendena, där avlyssning begärs. Utredningen utgår vidare från att även i de ärenden varom här är fråga den av utredningen föreslagna ordningen med en god man kommer att tillämpas.

4 Översiktlig redogörelse för remissutfallet

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. Bortsett från vissa redaktionella justeringar återges yttrandena där ordagrant. I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för remissinstansernas inställning i viktigare frågor som behandlas av utredningen.

4.1 Allmänna synpunkter

Utredningens förslag har vid remissbehandlingen fått ett i huvudsak positivt mottagande. Remissinstanserna anser allmänt att det finns ett bestående behov av reglerna om telefonavlyssning i 1952 och 1969 års lagar. De förordar att de olika reglerna i ämnet samordnas i RB. Endast en remissinstans (*SACO/SR*) förespråkar en fortsatt tidsbegränsad lagstiftning. Från *åklagarhåll* framhålls att även övriga tvångsmedelsbestämmelser i 1952 års lag (brevkontroll m.m.) bör införas i RB. *RPS* förutsätter att de återstående reglerna i 1952 års lag blir föremål för en särskild utredning.

Förslaget om fortsatt tidsbegränsad särreglering av telefonavlyssning i brottsförebyggande syfte, dvs. mot presumtiva terrorister enligt 1975 års lag, har godtagits av de flesta remissinstanserna. *RÅ* är dock inte övertygad om att det i fortsättningen föreligger något behov av sådana särskilda regler om telefonavlyssning m.m. Även *socialstyrelsen* och *invandrarverket* uttalar tveksamhet beträffande behovet av 1975 års lag.

4.2 Förutsättningarna för telefonavlyssning

Den föreslagna skärpningen av förutsättningarna för telefonavlyssning har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. De erinringar som framförs i denna del avser i huvudsak enskildheter i förslaget.

Vad gäller de brott som får föranleda telefonavlyssning menar *RPS*, *ÖB* och *JO* i motsats till utredningen att samhället inte bör frånhända sig möjligheten att använda telefonavlyssning vid olovlig kårverksamhet. *SACO/SR* avstyrker att obehörig befattning med hemlig uppgift skall kunna föranleda telefonavlyssning. *Integritetsskyddskommittén* ifrågasätter om telefonavlyssning över huvud bör få förekomma annat än när fråga är om

brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott eller eljest särskilt farlig brottslighet, såsom narkotikabrott.

Några remissinstanser, däribland *RPS*, anser det angeläget med samma möjligheter till telefonavlyssning vid utredning av grov narkotikabrottslighet som vid utredning av annan brottslighet och föreslår därför att försök, förberedelse och stämpling skall få föranleda telefonavlyssning även vid denna typ av brott. Enligt *polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt* bör tillämpningsområdet för telefonavlyssning vidgas till att avse även t.ex. stämpling till politiskt mord.

4.3 Telefonavlyssning och skyddet för meddelares anonymitet

Någon erinran i fråga om begränsningen i avlyssningsrätten till förmån för meddelarskyddet har inte gjorts. *TCO* och *pressens samarbetsnämnd* anser att utredningsintresset när misstanke om grov brottslig verksamhet riktas mot journalist torde få tillgodoses med hjälp av andra åtgärder än telefonavlyssning. I avvaktan på mera utvecklade regler om kollisionen mellan telefonavlyssning och anonymitetsskyddet tillstyrker emellertid *TCO* och nämnden utredningens förslag i denna del.

4.4 Domstolsförfarandet

Förslaget om att införa en god man som företrädare för enskilds intressen och det därmed sammanhängande förslaget att koncentrera handläggningen av telefonavlyssningsärenden till sex tingsrätter har fått ett blandat mottagande. En positiv attityd intas av *Göteborgs tingsrätt*, *de hörda länsstyrelserna*, *fyra polisstyrelser*, *JO*, *Sveriges advokatsamfund*, *TCO*, *SACO/SR* och *pressens samarbetsnämnd*. *JK* ansluter sig med tvekan till förslaget. Övriga instanser, däribland *RA*, *Svea hovrätt*, *hovrätten för Västra Sverige*, *RPS*, *Stockholms* och *Malmö tingsrätter*, *en polisstyrelse* och *integritetsskyddskommittén*, redovisar en i huvudsak kritisk inställning till förslaget.

Tillräckligt god insyn och utökad kontroll anser *RPS* kunna erhållas genom att varje enskilt ärende före domstolsprövningen granskas av de parlamentariska ledamöterna i *RPS*.

4.5 Tillståndstiden

Utredningens förslag att tillståndstiden bestäms till högst en månad har inte föranlett några erinringar vid remissbehandlingen. Däremot riktar några remissinstanser, bl.a. *Göteborgs tingsrätt*, kritik mot förslaget att räkna tiden för tillståndets giltighet från dagen för beslutet och inte som f.n. från delgivningen av telefonanstaltens föreståndare.

4.6 Användningen av uppsamlat material

De remissinstanser som har berört frågan har instämt i utredningens uppfattning att avlyssnat material bör få utnyttjas för att förebygga planerat grovt brott även när detta brott inte omfattas av något aktuellt avlyssningstillstånd. *Göteborgs tingsrätt* och *integritetsskyddskommittén* anser att denna uppfattning bör komma till uttryck i lagtexten. *Polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt* anser att erhållna upplysningar i princip bör få utnyttjas utan inskränkningar.

Remissinstanserna är däremot mera tveksamma till utredningens uppfattning att materialet inte får användas för utredning av annan brottslighet än den som har legat till grund för ansökningen om telefonavlyssning. Enligt *Svea hovrätt* skulle det te sig mycket anmärkningsvärt om ingen som helst åtgärd skulle få vidtas om ett annat synnerligen grovt brott skulle uppstå vid ett avlyssnat samtal. Liknande synpunkter framförs av bl.a. *hovrätten för Västra Sverige* och *JO*.

Polisstyrelsen i Mölndals polisdistrikt och *TCO* ifrågasätter om inte granskningen av upptecknat material bör ske i närvaro av gode mannen.

4.7 Telefonsamtal med försvarare

Mot utredningens förslag att kommunikationerna mellan den misstänkte och hans försvarare skall vara skyddade mot telefonavlyssning har i allmänhet inte framställts någon erinran. Som exempel på en situation där bestämmelsen kan få aktualitet anger *RÅ* att den misstänkte har försvarare i annat mål eller på grund av annan brottsmisstanke. *SACO/SR* ifrågasätter om inte avlyssningsskyddet bör gälla även samtal med den som kan antas komma att utses till försvarare för den misstänkte.

5 Föredraganden

5.1 Allmänna synpunkter

Vid förundersökning med anledning av brott står olika tvångsmedel till myndigheternas förfogande. Man brukar dela in de straffprocessuella tvångsmedlen i två grupper. Den ena rör ingrepp mot person (personella tvångsmedel) och den andra åtgärder beträffande egendom (reella tvångsmedel). Telefonavlyssning räknas till den senare gruppen. I rättegångsbalken (RB), som innehåller de grundläggande bestämmelserna på området, kommer detta till uttryck på det viset att regler om telefonavlyssning har tagits in i 27 kap., som handlar om beslag (16 §).

Reglerna om användningen av tvångsmedel vid förundersökning är utförliga. Här anges noga både förutsättningarna för att ett visst tvångsmedel skall få sättas in och formerna för hur det skall användas. I sist nämnda hänseende ägnas särskild uppmärksamhet åt frågor om vem som

skall ha rätt att besluta om åtgärden, vilka personer eller vilken egendom den får riktas mot, hur lång tid tvångsmedlet får användas och hur man skall förfara med det material som man kommer åt genom att använda tvångsmedlet.

Motivet till den utförliga regleringen av de straffprocessuella tvångsmedlen är naturligen främst att dessa ofta innefattar avsevärda ingrepp i den enskildes personliga frihet eller hans möjligheter att förfoga över sin egendom. Det är därför av stor betydelse att lagstiftningen drar upp bestämda gränser för när och hur tvångsmedlen skall få användas. Vad jag har sagt nu bör också ses i belysning av den regel i 2 kap. 3 § regeringsformen som skyddar varje medborgare mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser eller för hemlig avlyssning. Det närmare innehållet i denna skyddsregel skall enligt regeringsformen anges i lag.

Telefonavlyssning intar på olika sätt en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen. Det är för det första ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. I motsats till praktiskt taget alla andra tvångsmedel förutsätter telefonavlyssning för att bli effektiv att den mot vilken åtgärden riktar sig hålls okunnig om denna. Villkoren för att bryta telehemligheten måste därför vara så stränga att allmänhetens tilltro till skyddet för telehemligheten inte rubbas. Det är sålunda av särskild vikt att reglerna om förutsättningarna för och användningen av telefonavlyssning är utformade så att de begränsas till vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för att säkerställa straffrättskipningen.

Också i ett annat avseende avviker reglerna om telefonavlyssning i viss mån från övrig reglering av de straffprocessuella tvångsmedlen. Jag syftar på att regler om telefonavlyssning återfinns inte bara i RB utan också i vissa speciallagar som rör ingripande mot särskilda typer av allvarligare brott. I lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål ges sålunda föreskrifter om rätt att använda telefonavlyssning vid bl.a. brott mot rikets säkerhet (t.ex. spioneri). Föreskrifterna är utformade som tillägg och undantag till RB:s regler. Giltigheten av 1952 års lag har sedan början varit tidsbegränsad. Giltighetstiden har successivt förlängts, senast för tvåårsperioden den 1 juli 1974 — den 30 juni 1976 (prop. 1974:53, JuU 1974:17, rskr 1974:202). Beträffande 1952 års lag bör påpekas att den innehåller också vissa andra undantag från RB än som gäller telefonavlyssning, nämligen såvitt avser tiden för anhållande, beslag av skriftligt meddelande mellan den misstänkte och honom närstående samt kvarhållande av postförsändelse m.m. Enligt lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. har också beträffande denna typ av brott meddelats specialbestämmelser på området. Lagens giltighet har begränsats till ett år i taget och har senast förlängts att gälla till utgången av juni 1976 (prop. 1975:69, JuU 1975:15, rskr

1975:136). Vissa regler om telefonavlyssning finns vidare i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m. I sammanhanget bör slutligen erinras om att lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall innehåller regler om telefonavlyssning. Reglerna ger möjlighet att under vissa förutsättningar rikta sådan åtgärd mot utlänning, vilken har drabbats av ett beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1954:193), om beslutet av olika skäl inte kan verkställas. Det krävs vidare att tvångsåtgärden är av betydelse för att utröna om terroristorganisation planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. En grundläggande skillnad mellan denna lag och övriga bestämmelser på området är således att 1975 års lag inte ställer upp krav på misstanke mot viss person om konkret brott utan avser telefonavlyssning i förebyggande syfte. 1975 års lag har tidsbegränsad giltighet och gäller fram till utgången av år 1976.

Det sakliga innehållet i nuvarande regler om telefonavlyssning — från 1975 års lag bortses tills vidare — kan sammanfattas på följande sätt. RB:s regler i ämnet har i och för sig generell räckvidd men begränsas på det viset att telefonavlyssning bara kan komma i fråga när någon är skäligen misstänkt för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Anknytningen till minimistrafvet två års fängelse stämmer överens med vissa andra regler i RB som syftar till att skydda förtroliga meddelanden (27 kap. 2 § beträffande beslag av skriftligt meddelande mellan den misstänkte och honom närstående samt 36 kap. 5 § beträffande genombrytande av tystnadsplikt vid vittnesförhör i vissa fall). En förutsättning för telefonavlyssning är vidare att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Tillstånd till telefonavlyssning meddelas av domstolen på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Mot rättens beslut kan särskild talan föras genom besvär i hovrätten. På grund av den sekretess som under förundersökning iakttas mot den misstänkte torde fullföljdsrätten i praktiken bara kunna utövas av åklagaren. Tillståndstiden är en vecka från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Tillståndet får avse samtal till och från både telefonapparat, som innehas av den misstänkte, och apparat, som eljest kan antas komma att begagnas av honom. Uppteckning som görs av avlyssnat samtal får i regel granskas bara av rätten, undersökningsledaren och åklagaren. I den mån uppteckningen innehåller något, som inte är av betydelse för utredningen, skall uppteckningen efter granskningen omedelbart förstöras. I 1952 års tvångsmedelslag görs för den lagens tillämpningsområde vissa avsteg från RB:s reglering. De viktigaste är att telefonavlyssning får användas också beträffande brott, för vilket är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, att tvångsåtgärden får sättas in även vid försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i lagen, att tillståndstiden är utsträckt till högst en månad och att undersökningsledaren eller åklagaren interimistiskt kan förordna om avlyssning.

Beträffande narkotikabrotten medges i 1969 års lag avsteg från RB såvitt avser straffminimum för det aktuella brottet och såvitt avser tillståndstiden. I båda dessa hänseenden intar 1969 års lag samma ståndpunkt som 1952 års lag. I 1957 års lag ingår vissa regler om fördröjning av telefonsamtal m.m.

Som framgår av vad jag har anfört nu finns det således flera skillnader i fråga om hur telefonavlyssning får användas i dag beroende på vilket brott förundersökningen avser. Även om skillnaderna delvis kan förklaras med att reglerna tillgodoser olika syften, är det naturligt att önskemål om samordning av bestämmelserna har framställts. Det gäller också frågan om den tidsbegränsade giltigheten av 1952 och 1969 års speciallagar. Härtill kommer att möjligheterna att använda telefonavlyssning i brottsbekämpande syfte successivt har ökats, senast genom tillkomsten av de regler i lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund som numera ingår i den förut nämnda lagen av år 1975.

I överensstämmelse med önskemål från riksdagens sida (rskr 1973:121, se även 1973:223) har därför regeringen tillsatt en särskild utredning för att se över bestämmelserna om telefonavlyssning vid förundersökning m.m. Denna utredning har nyligen avlämnat betänkandet (SOU 1975:95) Telefonavlyssning. I fråga om tillämpningen av nuvarande regler finner utredningen att telefonavlyssning enligt RB har utnyttjats med stor restriktivitet. Sådan avlyssning har för tiden den 1 januari 1969 — den 31 januari 1975 förekommit bara vid sex förundersökningar och avsett sju misstänkta personer. Beträffande 1952 års lag nämner utredningen att under den tid som utredningen har överblickat antalet svenska medborgare som var föremål för avlyssning i regel har utgjort ett tiotal. Enligt utredningen har tillstånden till avlyssning enligt denna lag i vissa fall sträckts ut över tid som allmänt sett får anses anmärkningsvärt lång. De misstankar som har legat till grund för tillstånden har endast i ett mindre antal fall kunnat bekräftas i den meningen att förundersökningarna har mynnat ut i åtal och fällande dom. Utredningen pekar också på att tillstånden ibland har haft en tämligen vid ram beträffande antalet till varje misstänkt knutna telefoner. Möjligheten till interimistiska beslut om avlyssning enligt 1952 års lag har utnyttjats ytterst sparsamt. Beträffande 1969 års lag visar utredningens granskning av tillämpningen från lagens ikraftträdande den 25 mars 1969 till oktober 1974 att antalet ärenden var 28 (1969), 39 (1970), 44 (1971), 34 (1972), 46 (1973) och 44 (1974). Avlyssningstiderna har varierat från en vecka till tio månader. I omkring 40 % av fallen har avlyssningen pågått högst en månad. I det alldeles övervägande antalet fall har de misstankar som har legat till grund för tillståndet till avlyssning kunnat bekräftas och förundersökningarna lett till fällande dom. Utredningen framhåller att av allt att döma telefonavlyssningen har varit ett mycket värdefullt och ofta avgörande inslag vid bekämpandet av de stora smugglings- och försäljningsorganisationerna på narkotikamarknaden.

Utredningen konstaterar att det finns ett bestående behov av telefonavlyssning som komplement till övriga spaningsmedel inte bara beträffande de grova brott som faller under 27 kap. 16 § RB utan också i fråga om huvuddelen av de brott som omfattas av de tidsbegränsade reglerna i 1952 och 1969 års lagar. Utredningen föreslår att reglerna om telefonavlyssning samordnas i en gemensam och permanent lagstiftning i 27 kap. RB. Telefonavlyssning skall få förekomma vid förundersökning rörande brott, för vilka inte kan följa lindrigare straff än fängelse i två år, samt rörande vissa särskilt uppräknade brott, vars straffskalor rymmer ett lägre straffminimum. De utgörs av vissa allmänfarliga brott, vissa högmålsbrott och vissa brott mot rikets säkerhet samt grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika. Förslaget i denna del överensstämmer i huvudsak med vad som gäller nu. Kravet på telefonavlyssningens betydelse för brottsutredningen föreslås skärpt. För att tillstånd skall få meddelas förutsätts att åtgärden kan antas ge upplysning som är av synnerlig vikt för utredningen och att hinder möter mot att på annat sätt få motsvarande upplysning. En begränsning föreslås vidare beträffande avlyssning av apparat, som inte innehas eller huvudsakligen används av den misstänkte. Liksom hittills skall domstol ge tillstånd till avlyssningen. En viktig nyhet är här att som motpart till åklagaren införs en god man som skall ta till vara intresset av integritetsskydd för den enskilde. Den gode mannen skall ha ställning av part och ges tillfälle att yttra sig över åklagarens framställning till rätten. Genom den gode mannen, som skall vara underkastad tystnadsplikt, blir det möjligt att få även beslut om tillstånd till telefonavlyssning överprövade i högre instans. God man skall förordnas av regeringen för viss tid och för visst område. Behörigheten för tingsrätt att ta upp ärenden om telefonavlyssning föreslås begränsad till tingsrätterna i de sex hovrättsstäder. I övrigt innehåller utredningsförslaget inte så stora förändringar i förhållande till nuvarande regler. Tillståndstiden föreslås bli högst en månad. En särskild föreskrift föreslås med tanke på den konflikt som vid telefonavlyssning på tidningsredaktion kan uppstå med uppgiftslämnarens rätt till anonymitet enligt tryckfrihetslagstiftningen. Telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare skall enligt förslaget inte få avlyssnas.

En samordnad och permanent lagstiftning på området bör enligt utredningen förenas med garantier för att riksdagen får behövlig insyn i verksamheten. Utredningen föreslår att behovet av insyn tillgodoses på så sätt att redogörelse för tillämpningen av lagstiftningen lämnas riksdagen genom en årlig skrivelse från regeringen. Beträffande den föreslagna regleringens förhållande till annan närliggande lagstiftning påpekar utredningen att frågan om en översyn av reglerna om brytande av posthemligheten vid förundersökning inte har legat inom utredningens uppdrag men att det kan finnas skäl att i lämpligt sammanhang se över också dessa regler. Utredningen har förutsatt att de särskilda reglerna om telefonavlyssning i

terroristlagstiftningen inte skall upphävas nu. Den föreslagna ordningen med en god man bör enligt utredningen tillämpas även i sådana fall.

Utredningens förslag har vid remissbehandlingen fått ett positivt mottagande. Remissinstanserna anser allmänt att det är till fördel att nuvarande straffprocessuella regler om telefonavlyssning samordnas och ges permanent karaktär. Endast en instans (SACO/SR) invänder mot tanken på en permanent lagstiftning och förordar att regleringen görs tidsbegränsad. Också beträffande de skärpta förutsättningarna för användning av telefonavlyssning är inställningen över lag positiv. De erinringar som framförs i denna del gäller enskildheter i förslaget, såsom uppräknings av de brott som skall få föranleda avlyssning. Systemet med en god man i domstolsförfarandet har fått ett blandat mottagande. En positiv attityd intas av en tingsrätt, de hörda länsstyrelserna, fyra polisstyrelser, JO, Sveriges advokatsamfund, TCO, SACO/SR och pressens samarbetsnämnd. JK ansluter sig med tvekan till förslaget. Övriga instanser, däribland RÅ, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, rikspolisstyrelsen (RPS), två tingsrätter och integritetsskyddskommittén, avstyrker förslaget eller redovisar en kritisk hållning till detta. De kritiskt inställda instanserna menar att förslaget inte medför någon reell förbättring av rättsskyddet för den misstänkte utan kommer att onödigt komplicera handläggningen och medföra risk för sekretessens upprätthållande i dessa ärenden. Man pekar också på att de särskilt stränga förutsättningar som ställs upp för telefonavlyssning markerar att domstolens prövning skall ske restriktivt. Någon grund för att en annan praxis skulle utbilda sig finns inte. I några yttranden anvisas andra möjligheter att stärka den enskildes rättsskydd. Sålunda menar t.ex. RPS att tillräcklig insyn uppnås om varje ärende om telefonavlyssning granskas av styrelsen i plenum och inte som nu av rikspolischefen. Från bl.a. åklagarhåll framhålls också att begränsningen av antalet behöriga tingsrätter kan medföra komplikationer beträffande åklagares behörighet att begära telefonavlyssning. Utredningens förslag har i övrigt i allmänhet vunnit remissinstansernas gillande. RÅ framhåller att de regler i 1952 års lag som inte berörs av utredningens förslag bör upphävas eller inarbetas i RB. Några instanser ifrågasätter om de speciella reglerna om telefonavlyssning i 1975 års lag bör behållas.

För egen del vill jag först erinra om att statsmakterna har visat stor återhållsamhet i fråga om att tillåta telefonavlyssning som ett medel i brottsbekämpningen. Före andra världskriget fanns över huvud inga regler härom i vårt land. Världskriget föranledde att år 1939 infördes en lag om särskilda tvångsmedel vid utredning rörande brott mot rikets säkerhet och allmänfarliga brott. I denna lag — liksom i en ett år senare tillkommen lag om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m.m. — togs in regler om telefonavlyssning. 1939 års lag gällde till utgången av mars 1941 och 1940 års lag till och med juni 1945. Det utrikespolitiska läget ansågs sju år senare påkalla att de regler om telefonavlyssning som ingår i den år 1948 ikraft-

trädde RB vidgades vid bl.a. vissa brott mot rikets säkerhet. 1952 års lag, som innehåller också vissa andra avsteg från RB:s regler om tvångsmedel, gjordes provisorisk men har förlängts successivt, numera i tvåårsperioder. Ytterligare en provisorisk lag med i förhållande till RB vidgade möjligheter till telefonavlyssning tillkom genom 1969 års lag i ämnet. Denna riktade sig mot narkotikabrottsligheten, vilken vid denna tid hade ökat på ett oroväckande sätt. Den internationella terrorismens tilltagande utbredning ledde år 1973 till att statsmakterna i den s.k. terroristlagen införde särskilda bestämmelser om telefonavlyssning för att förebygga terroristdåd. Dessa bestämmelser återfinns nu i den förut berörda lagen från år 1975.

Den restriktivitet med vilken telefonavlyssning hittills har använts i brottsbekämpningen bör enligt min mening iaktas också i fortsättningen. Som jag har betonat tidigare intar denna form av brottsspaning en speciell ställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen. Man har här att göra med ingrepp i den grundlagsskyddade telehemligheten. Det måste därför krävas klara motiv för att låta samhällets intresse av effektiv brottsbekämpning få försteg framför den enskildes befogade anspråk på skydd för rätten att använda telefon för förtroliga meddelanden. Förutsättningarna för att utöva kontroll av telefonsamtal bör således vara betydligt strängare än i fråga om de flesta andra tvångsåtgärder som riktar sig mot någon som misstänks för brott.

Som har konstaterats av utredningen har telefonavlyssning visat sig vara ett verksamt medel för att komma åt vissa typer av särskilt allvarlig eller hänsynslös brottslighet. I fråga om de grova brott som faller under 27 kap. 16 § RB har visserligen telefonavlyssning förekommit mycket sparsamt. Ett relativt fåsamt exempel på tillämpning av denna paragraf gäller händelserna på den västtyska ambassaden i Stockholm i april 1975, där de misstänkta brotten innefattade mord och människorov. Bara en del av de brott som formellt faller under RB:s huvudregel är emellertid sådana att man genom kontroll av den misstänktes telefonsamtal kan vinna avgörande fördelar vid brottsspaningen. Beträffande 1952 års lag är läget delvis annorlunda. De brott som det här är fråga om rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Till dessa kategorier hör bl.a. spioneribrotten och kapning av luftfartyg. De allvarigare formerna av dessa brott går i och för sig in också under 27 kap. 16 § RB. Genom att 1952 års lag dispenserar från kravet på två års fängelse som minimistraff för brottet och medger telefonavlyssning även vid försök, förberedelse och stämpling till brott har emellertid lagen spelat en viktig roll också för att förebygga grövre brott av de slag som det här rör sig om. Härtill kommer att bl.a. spioneribrotten till sin natur är sådana att de är speciellt svåra att utreda. Vad slutligen angår narkotikabrottslighetens bekämpande med stöd av 1969 års lag torde allmän enighet råda om att telefonavlyssningen är av mycket stor betydelse som ett komplement till övriga spaningsmetoder på området. Detta bekräftas framför allt av att upplärningsfrekvensen är mycket hög i sådana fall där

telefonavlyssning har tillåtits. Av rikspolisstyrelsens redogörelse för tillämpningen av lagen under år 1975 framgår att tillstånd till avlyssning enligt denna lag detta år har uppgått till 42.

I likhet med remissinstanserna hyser jag uppfattningen att det finns ett permanent behov av att kunna använda telefonavlyssning för att bekämpa vissa allvarigare typer av brott där andra spaningsmetoder inte ensamma är tillräckligt effektiva. Det har i fråga om såväl 1952 års som 1969 års lag klarlagts att samhället behöver ha tillgång till telefonavlyssning för att framgångsrikt kunna komma till rätta med den ofta organiserade och hänsynslösa brottslighet som har motiverat lagarnas tillkomst. Man måste också för framtiden räkna med att sådan brottslighet kan komma att riktas mot eller förläggas till Sverige. Det synes då knappast meningsfullt att vid sidan av huvudregeln i 27 kap. 16 § RB reglera användningen av telefonavlyssning i vissa fall genom provisoriska lagar.

Stannar man för att ge reglerna om telefonavlyssning permanent karaktär, inställer sig frågan hur man på lämpligaste sätt skall kunna skapa garantier för att riksdagen får insyn i verksamheten. Genom den tidsbegränsade karaktären hos 1952 och 1969 års lagar har det i samband med förlängningen av lagarnas giltighet hittills varit möjligt för riksdagen att få insyn i tillämpningen av lagstiftningen. Eftersom denna möjlighet faller bort, om reglerna om telefonavlyssning görs permanenta, måste på annat sätt sörgas för att en parlamentarisk kontroll kommer till stånd. Med nuvarande ordning har information om tillämpningen av de provisoriska lagarna främst erhållits på det viset att RPS har lämnat behövliga upplysningar härom till regeringen. Enligt min mening bör denna ordning tillämpas även i fortsättningen. Även riksdagen bör få del av denna information. Med hänsyn till informationens delvis ömtåliga natur bör denna inte som utredningen har föreslagit lämnas genom en regeringsskrivelse. Upplysningarna bör i stället lämnas till vederbörande riksdagsutskott. Härigenom får riksdagen en fortlöpande insyn i verksamheten. Givetvis kan vederbörande utskott självt inhämta den ytterligare information som anses behövlig (jfr 4 kap. 10 § riksdagsordningen).

Vid sidan av frågorna om lagstiftningens permanens och den parlamentariska kontrollen av reglernas tillämpning är det framför allt den närmare utformningen av bestämmelserna om telefonavlyssning som har stått i centrum för utredningens uppmärksamhet. Med anledning av den kritik som under senare tid har riktats mot myndigheternas tillämpning av nuvarande regler har utredningen undersökt om man genom ändringar i dessa kan bättre än nu tillgodose individens krav på integritet när han utsätts för en tvångsåtgärd av det slag varom nu är fråga. De skärpningar i fråga om förutsättningarna för telefonavlyssning som utredningen har föreslagit med tanke härpå synes mig i allt väsentligt väl avvägda. Detsamma gäller den föreslagna preciseringen av vilka brott som skall få föranleda avlyssning. Jag förordar därför att utredningens förslag i denna del läggs till grund för en

reviderad lagstiftning på området. Till den närmare utformningen av reglerna liksom vissa lagtekniska frågor som anmäler sig i sammanhanget återkommer jag i nästa avsnitt.

I enlighet med sina direktiv har utredningen också diskuterat de problem som kan uppstå om telefonavlyssning kommer i konflikt med den i tryckfrihetsförordningen grundade principen om meddelares rätt till anonymitet. Jag syftar här på fall då det t.ex. är nödvändigt att använda telefonavlyssning mot någon som är knuten till en tidningsredaktion eller en nyhetsbyrå. F.n. finns inte några särskilda regler om hur telefonavlyssning — eller något annat straffprocessuellt tvångsmedel — skall användas i sådant fall. Under erinran om att massmedieutredningen i sitt betänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag har strävat efter att på olika sätt stärka anonymitetsskyddet (jfr bl.a. 8 kap. 11 § förslaget till massmediegrundlag) föreslår utredningen att i 27 kap. RB skall tas in en regel, som påbjuder särskilt hänsynstagande till skyddet i detta hänseende för författare, annan upphovsman och meddelare. Regeln får uppfattas som provisorisk i avbidan på genomförandet av en ny yttrandefrihetslagstiftning.

Vad utredningen har föreslagit i denna del har i allmänhet lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Några instanser anför dock avvikande synpunkter. JK menar att den föreslagna bestämmelsen på sin höjd innebär en rekommendation om allmän restriktivitet, när telefonavlyssning ifrågasätts beträffande tidningsredaktion m.m., och att något lagförslag inte bör läggas fram utan att i lagtexten klart utsägs i vad mån och i vilka fall intresset av telefonavlyssning bör träda tillbaka för anonymitetsskyddet. Också SAF finner den föreslagna regeln ha fått en för obestämd avfattning för att kunna ge verklig ledning vid rättstillämpningen. Pressens samarbetsnämnd anser att man borde införa en lagregel som mera markant än den föreslagna inskränker möjligheterna till telefonavlyssning där anonymitetsskyddet kan komma i fara. Det vore enligt nämnden i och för sig önskvärt om en regel liknande den som föreslås gälla mellan den misstänkte och hans försvarare kunde införas. I avvaktan på de mera utvecklade regler i ämnet som nämnden utgår ifrån kommer att införas i samband med översynen av tryckfrihetsförordningen tillstyrker nämnden emellertid att utredningens förslag genomförs. Liknande synpunkter anförs av TCO.

För egen del vill jag först nämna att jag inom kort ämnar lägga fram förslag om vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen på grundval av massmedieutredningens betänkande Massmediegrundlag. Ändringarna är avsedda att träda i kraft den 1 januari 1978. Med hänsyn till det nära sambandet mellan detta förslag och spörsmålet om anonymitetsskydd visavi användningen av straffprocessuella tvångsmedel anser jag ytterligare överväganden vara på sin plats, innan man ger en lagreglering i ämnet definitiv utformning.

Till förmån för en sådan ståndpunkt talar också andra skäl. Jag vill erinra om att den av utredningen föreslagna regeln om att vid telefonavlyssning

skall tas särskild hänsyn till anonymitetsskyddet endast är en del av den större frågan hur man skall beakta detta skydd vid tillämpning av straffprocessuella tvångsmedel över huvud. Såvitt avser beslag och husrannsakan undersöks denna fråga f.n. av utredningen (Ju 1974:01) om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan. Ett betänkande härom väntas under våren 1976. I avvaktan härpå synes det knappast vara lämpligt att slutgiltigt ta ställning till hur en förstärkning av anonymitetsskyddet skall komma till uttryck i de kollisionssfall som nu är i fråga, nämligen vid telefonavlyssning. Enligt min mening talar detta för att man f.n. bör stanna för en bestämmelse av den mera allmänna innebörd som utredningen har föreslagit.

Med hänsyn till det anförda ansluter jag mig i princip till utredningens förslag på förevarande punkt. Frågan om utformningen av en provisorisk regel berörs ytterligare i nästa avsnitt.

Vad gäller förfarandet när domstol ger tillstånd till telefonavlyssning har utredningen som nämnts förut föreslagit att intresset av integritetsskydd för den enskilde skall tillgodoses genom att som motpart till åklagaren förs in en god man för att bevaka den enskildes rätt. Enligt min mening talar övervägande skäl för att man bör förverkliga utredningens förslag på denna punkt. Jag vill särskilt framhålla att förekomsten av en god man som bevakar den enskildes intresse kan undanröja misstankar om att tillstånd till telefonavlyssning ges på alltför lättvindiga grunder. Endast genom att en motpart till åklagaren förs in i proceduren kan också skapas möjlighet att bringa tingsrätts tillståndsbeslut under högre rätts prövning. Även om man inte bör överbetona de reella vinster från rättsskyddssynpunkt som kan göras genom en sådan ordning, får man på detta sätt en ytterligare garanti för att myndigheterna iakttar tillbörlig restriktivitet vid tillämpningen av lagstiftningen. Jag anser inte att de alternativ till ordningen med en god man som har förts fram i några remissyttranden ger samma fördelar som ett sådant system.

När man tidigare har diskuterat den nu berörda frågan har inte minst behovet av sekretesskydd stått i förgrunden. Man har pekat på att införande av en motpart till åklagaren i telefonavlyssningsärenden ökar kretsen av inblandade personer med motsvarande risk för att utomstående får kännedom om den planerade åtgärden. Samma argument har också anförts vid remissbehandlingen av utredningens betänkande. För egen del anser jag inte att man bör överdriva risken för att sekretessen skulle komma i fara. Den teoretiska risk för att åtgärden slår slint som må vara förenad med ett system med god man beror främst på hur systemet utformas. Utredningen har anfört övertygande skäl för att man så långt möjligt bör begränsa kretsen av personer som får uppdrag som god man. I linje härmed ligger förslaget att antalet tingsrätter som skall vara behöriga att pröva begäran om telefonavlyssning inskränks till tingsrätterna i Stockholm, Jönköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå. Utredningen har vidare utgått från att god

man skall vara underkastad tystnadsplikt rörande vad han får reda på i sådan egenskap. Jag kan i alla nu berörda hänseenden ansluta mig till vad utredningen har förordat. Med ett sådant system anser jag inte att man från sekretessynpunkt behöver hysa farhågor för att effektiviteten av ett beslut om telefonavlyssning skulle försämrast.

Som ett argument mot utredningens förslag om införande av en god man i ärenden om telefonavlyssning har RÅ framhållit de komplikationer beträffande åklagares behörighet att begära sådan tvångsåtgärd som kan följa av förslaget. Begränsas antalet behöriga tingsrätter på det sätt som jag har nämnt nyss, aktualiseras enligt RÅ frågan hur man skall förfara i fall då telefonavlyssning framstår som önskvärd vid förundersökning som leds av åklagare på annan ort än domstolsorten. RÅ:s uttalanden är föranledda av ett påpekande av utredningen om att i det mindre antal fall, i vilka åklagare från mera avlägsen ort leder förundersökningen, medverkan i domstolsförhandling i telefonavlyssningsärenden bör genom generellt förordnande kunna anförtros motsvarande åklagare på domstolsorten.

Jag kan i och för sig instämma i RÅ:s åsikt att det är olämpligt att ledningen av förundersökningen delas upp på flera händer med tanke på situationer då telefonavlyssning aktualiseras. Enligt min mening utgör detta dock inte något hinder mot att införa det av utredningen föreslagna systemet med god man jämte därav föranledd begränsning av antalet behöriga tingsrätter. Även i de undantagsfall då telefonavlyssning önskas genomförd av åklagare utanför någon av de sex hovrättsstäder bör ärendet handläggas av samma åklagare som leder förundersökningen. Åklagare som är behörig att leda förundersökningen är också behörig att göra framställning om telefonavlyssning vid den tingsrätt som har att ta upp sådana frågor. Någon särskild föreskrift om åklagarens behörighet att göra framställning om tvångsåtgärden behövs därför inte för de fall som här avses.

Sammanfattningsvis kan jag således i allt väsentligt ansluta mig till utredningens förslag om införande av en god man som motpart till åklagaren i telefonavlyssningsärenden vid domstol. De lagbestämmelser som krävs torde kunna arbetas in i 27 kap. RB. Till den närmare utformningen av förslaget i denna del återkommer jag i nästa avsnitt.

Genomförs utredningens förslag på det sätt som jag nu har förordat inställer sig vissa följdfrågor. En första fråga gäller hur man skall förfara med de bestämmelser i 1952 års lag som inte gäller telefonavlyssning. Jag syftar på de regler om förlängd anhållningstid, ökad möjlighet till beslag av skriftligt meddelande mellan den misstänkte och honom närstående samt vidgad rätt att kvarhålla postförsändelse m.m. som ingår i 2-4 §§ i lagen. Som har anförts av RÅ torde något egentligt behov av möjlighet till utsträckt anhållningstid i fråga om de brott det här rör sig om inte föreligga. Jag förordar att denna regel upphävs. Däremot synes reglerna om beslag av förtroliga meddelanden och om kvarhållande av försändelse fylla ett mera stadigvarande behov som spaningsmedel i fråga om de nu aktuella brottstyperna.

Som utredningen har antytt kan det ifrågasättas om RB:s regler om brevhemligheten är i alla hänseenden lyckligt utformade. Det föreliggande materialet ger emellertid inte tillräcklig grund för att nu överväga mera genomgripande ändringar i RB:s reglering härav. Frågan är föremål för fortsatt uppmärksamhet inom justitiedepartementet. Detta utgör inte hinder mot att nu i RB arbeta in de aktuella reglerna om beslag m.m. i 1952 års lag. I likhet med RÅ anser jag att så bör ske nu. Reglerna bör alltså liksom bestämmelserna om telefonavlyssning göras permanenta. Härigenom uppnås viss överensstämmelse mellan regleringen av ingrepp i telehemligheten och motsvarande ingrepp i posthemligheten, vilket är av värde från principiell synpunkt. Till den närmare utformningen av ändringarna i 27 kap. i nu berörda del återkommer jag i det följande.

En ytterligare fråga gäller bestämmelserna om telefonavlyssning i 1975 års lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Utredningen anser att det i särskilda fall och kritiska lägen kan finnas behov av speciella tvångsmedel i terroristsammanhang. Utredningen påpekar också att lagstiftningen på detta område är på särskilt sätt begränsad beträffande den personkrets som kan komma i fråga för åtgärden och att åtgärden i många fall kan tänkas ha en preventiv effekt. Mot bakgrund härav har utredningen stannat för att möjligheten till telefonavlyssning enligt terroristlagstiftningen inte nu bör upphävas eller fogas in i den samordnade reglering som utredningen i övrigt har föreslagit i fråga om detta tvångsmedel. Utredningen föreslår i stället att de åsyftade reglerna tas upp i en särskild, tidsbegränsad lagstiftning. Utredningens ståndpunkt härvidlag har i allmänhet lämnats utan erinran av remissinstanserna. Några instanser (RÅ, socialstyrelsen och statens invandrarverk) ifrågasätter emellertid det befogade i att behålla särregler om tvångsåtgärder i terroristsammanhang.

När regeringens förslag till lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (prop. 1975/76:18) behandlades av riksdagen under hösten 1975 förut-sattes från riksdagens sida att det mera slutliga ställningstagandet till frågan om behovet av särskilda tvångsåtgärder i terroristsammanhang skulle anstå till dess utredningen hade redovisat resultatet av sitt arbete. Vidare förut-sattes att frågan skulle övervägas i samband med prövningen av utredningens förslag och att proposition i ämnet snarast möjligt skulle föreläggas riksdagen (JuU 1975/76:15 s. 4).

För egen del anser jag inte att frågan om behovet av särskilda tvångs-åtgärder i terroristsammanhang har kommit i något nytt läge genom utredningens förslag. Vad utredningen har anfört bestyrker att det alltså finns behov av sådana tvångsåtgärder för att förbygga våldsdåd av den art som den speciella lagstiftningen på området riktar sig mot. För utredningens förslag om bibehållande av tidsbegränsade särregler talar främst reglernas speciella karaktär och tillämpningsområde. Även jag anser därför att de bör hållas i sär från den av mig tidigare förordade regleringen i RB av telefon-avlyssning vid förundersökning. Efter samråd med statsrådet Leijon

förordar jag därför att bestämmelserna i 1975 års lag tills vidare skall behållas. Till utredningens förslag om att ordningen med en god man skall gälla även i ärenden om telefonavlyssning i terroristfallen återkommer jag i följande avsnitt.

Utredningen har inte närmare gått in på den speciella frågan om användning av integritetsfarlig apparatur i brottsbekämpande syfte. Inte heller jag anser att denna fråga bör tas upp i detta sammanhang. Jag hänvisar härvidlag till mina uttalanden i prop. 1975:19 om lagstiftning om skydd mot avlyssning (s. 84).

5.2 Lagstiftningens utformning

5.2.1 Förutsättningarna för telefonavlyssning

Enligt 27 kap. 16 § RB i dess nuvarande lydelse får telefonavlyssning användas endast beträffande brott, för vilket minimistraftet är fängelse i lägst två år. För att telefonavlyssning skall få ske krävs vidare dels att förundersökningen har fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet, dels att avlyssning är av synnerlig vikt för utredningen. Med det senare kravet åsyftas naturligen främst att avlyssningen har betydelse för att föra utredningen framåt. Enligt förarbetena till RB ligger emellertid i uttrycket "synnerlig vikt" också den förstärkningen att telefonavlyssning inte bör få tillgripas, om det skäligen kan begäras att utredningen bedrivs efter andra linjer.

1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål innebär en utvidgning av RB:s möjligheter att använda telefonavlyssning vid förundersökning angående vissa i lagen angivna grövre brott. Enligt 1 § 1952 års lag äger denna tillämpning vid förundersökning angående följande brott mot brottsbalken (BrB).

1. mordbrand (13 kap. 1 §), grov mordbrand (13 kap. 2 §), allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 §), kapning av luftfartyg och luftfartssabotage (13 kap. 5 a §), om gärningen innefattar sabotage (13 kap. 4 § BrB),

2. sabotage (13 kap. 4 §), grovt sabotage (13 kap. 5 §), uppror (18 kap. 1 §), väpnat hot mot laga ordning (18 kap. 3 §), olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 §), högförräderi (19 kap. 1 §), krigsanstiftan (19 kap. 2 §), spioneri (19 kap. 5 §), grovt spioneri (19 kap. 6 §), obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 § första stycket), olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 9 §) och tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 §),

3. mord, dråp, misshandel, grov misshandel (3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§), människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge samt olaga tvång (4 kap. 1-4 §§), om gärningen innebär förgripelse mot konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter (s.k. majestätsförbrytelser),

4. försök, förberedelse eller stämpling till brott som har nämnts nu, om sådan gärning är straffbelagd.

1969 års lag om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. innebär den ytterligare utvidgningen av 27 kap. 16 § RB att denna paragraf äger motsvarande tillämpning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, vilken har gällt narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen (1962:704), även om för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Utredningen menar att en samordnad och permanent lagreglering om telefonavlyssning bör omfatta i huvudsak samma brott som f.n. Detta beror i första hand på att det är ett starkt allmänintresse att de grövsta brotten klaras upp och på att en grov brottsling inte bör gå fri på grund av att telefonavlyssning inte får tillämpas. Som allmän förutsättning för telefonavlyssning bör därför på samma sätt som f.n. gälla att straffminimum för brottet skall uppgå till fängelse i lägst två år. Någon höjning av straffminimum bör inte ske. Därutöver bör enligt utredningen finnas kompletterande bestämmelser om vissa andra brott där telefonavlyssning skall få ske, trots att straffet för brottet kan understiga två års fängelse. Utgångspunkten är här att brotten skall vara särskilt farliga för individ och samhälle, samtidigt som de är svårutredda. Till denna kompletterande kategori hänför utredningen sabotage, kapning av luftfartyg, luftfartssabotage, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, olovlig personspaning, grovt narkotikabrott och grov varusmuggling rörande narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen. På ett par punkter avviker detta från nuvarande regler. Utredningen anser det således inte motiverat att behålla särregleringen i 1952 års lag beträffande de s.k. majestätsförbrytelseerna. Mord, dråp och människorov omfattas redan av huvudregeln i 27 kap. 16 §, påpekar utredningen. Dessutom föreslås att tagande av utländskt understöd och olovlig kårverksamhet inte längre skall omfattas av tillämpningsområdet för telefonavlyssning. Beträffande försök, förberedelse eller stämpling till brott, som omfattas av utredningsförslaget, innebär detta ingen saklig ändring i förhållande till vad som nu gäller.

Nuvarande krav på att telefonavlyssning skall vara av synnerlig vikt för utredningen bör enligt utredningsförslaget preciseras och skärpas. Utöver villkoret att förundersökning har inletts mot viss person och att denne är skäligen misstänkt för brott som omfattas av tillämpningsområdet för telefonavlyssning, bör således krävas att upplysning som kan vinnas genom åtgärden är av synnerlig vikt för brottsutredningen. Dessutom föreslås som villkor för telefonavlyssning att hinder möter mot att erhålla motsvarande upplysning på annat sätt. Det senare villkoret skall dock enligt utredningen inte uppfattas så, att ett absolut hinder behöver föreligga mot att få fram information på andra vägar. Men det bör krävas att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från telefonavlyssning.

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit utredningens förslag i nu berörda delar. RPS, ÖB och JO ifrågasätter dock om inte brottet olovlig

kårverksamhet alltjämt bör kunna föranleda telefonavlyssning. En ledamot av Svea hovrätt anser att en särregel om de s.k. majestätsförbrytelserna alltjämt är motiverad. Hovrätten för Västra Sverige efterlyser ett klarläggande på denna punkt särskilt beträffande brott som avses i 4 kap. 2-4 §§ BrB. SACO/SR avstyrker att obehörig befattning med hemlig uppgift skall kunna föranleda telefonavlyssning. RPS föreslår slutligen att avlyssning skall få ske också vid försök, förberedelse eller stämpling till grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling rörande narkotika.

Som framgår av föregående avsnitt kan även jag väsentligen ansluta mig till utredningens förslag i fråga om vilka brott som skall få föranleda telefonavlyssning och vilka allmänna förutsättningar som i övrigt skall gälla för tillämpning av detta tvångsmedel. Den föreslagna regleringen stämmer i sak nära överens med vad som redan nu gäller i dessa hänseenden. De allmänna motiv utredningen har anfört för förslaget kan jag i allt väsentligt instämma i. Någon ytterligare skärpning av förutsättningarna för telefonavlyssning anser jag inte påkallad. I det följande inskränker jag mig därför till att behandla vissa enskildheter i förslaget som har tagits upp under remissbehandlingen eller eljest kräver särskilda kommentarer.

Vad gäller de brott som skall få föranleda telefonavlyssning har från en del remissinstansers sida kritiserats att utredningen har låtit olovlig kårverksamhet utgå ur uppräknningen. Också enligt min mening kan det ifrågasättas om inte möjlighet alltjämt bör finnas att använda telefonavlyssning vid detta brott. Det är visserligen sällan förekommande men kan — särskilt i orostider — vara av mycket allvarlig art. Jag förordar att brottet alltjämt skall tillhöra de brott som berättigar till telefonavlyssning.

Som utredningen har förordat bör även obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet tas med i denna kategori. Särskild vikt bör i fråga om dessa brott fästas vid att de ofta utgör förstadium till grövre brott, t.ex. spioneri. Det är på förundersökningsstadiet också svårt att särskilja om den olovliga verksamheten riktas mot svenskt intresse (spioneri) eller utländskt intresse (olovlig underrättelseverksamhet).

Liksom utredningen anser jag att tagande av utländskt understöd bör utgå ur den brottskategori som kan föranleda telefonavlyssning. I betänkandet (Ds Ju 1975:16) Spioneribrottet m.m. har utredningen för översyn av BrB:s bestämmelser om brott mot rikets säkerhet bl.a. föreslagit att straffbestämmelsen om tagande av utländskt understöd skall upphävas. Betänkandet ligger till grund för en proposition senare denna dag med förslag till lag om ändring i BrB. I propositionen har jag anslutit mig till promemoriaförslaget om avkriminalisering av brottet tagande av utländskt understöd (se vidare specialmotiveringen till 27 kap. 16 §).

Jag delar utredningens uppfattning att någon speciell regel om telefonavlyssning inte behövs beträffande de s.k. majestätsbrotten. I de fall straffminimum uppgår till två år, dvs. mord, dråp och människorov

bibehålls telefonavlyssningsmöjligheten. I övrigt torde främst möjligheten till avlyssning vid högmålsbrott tillgodose behovet av detta tvångsmedel i nu aktuella fall.

Som jag framhöll i prop. 1975:69 med förslag till lag om fortsatt giltighet av 1969 års telefonavlyssningslag finns det anledning att se allvarligt på läget inom narkotikabrottslighetens område. RPS:s redogörelse för läget under år 1975 bestyrker denna bedömning. Den illegala handeln är genomorganiserad och bedrivs enligt RPS i stor utsträckning yrkesmässigt. Eftersom den grova narkotikabrottsligheten domineras av välorganiserade smugglings- och distributionssyndikat, är den svår att komma åt och kräver särskilda spaningsmetoder. Telefonavlyssning har visat sig vara en effektiv metod att med rimliga resurser bekämpa den grova narkotikabrottsligheten. Jag anser därför att telefonavlyssning permanent skall få användas som ett komplement till konventionella spaningsåtgärder vid bekämpandet av denna farliga brottslighet.

Enligt 1952 års lag kan telefonavlyssning ske även vid försök, förberedelse och stämpling till allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet, om det fullbordade brottet skulle ha medgett sådan åtgärd. Denna möjlighet har en preventiv bieffekt, som minskar behovet av telefonavlyssningsregler utanför ramen för förundersökning. Jag anser inte heller att man i fortsättningen kan avvara möjligheten att använda telefonavlyssning i de fall varom nu är fråga.

I fråga om narkotikabrottsligheten saknas idag möjlighet att använda telefonavlyssning beträffande inte fullbordade brott. Som RPS har anfört kan det förekomma fall då telefonavlyssning skulle avsevärt öka möjligheterna att komma åt narkotikadistributörer och andra som spelar en dominerande roll i fråga om den illegala narkotikahandeln. Införs möjlighet till telefonavlyssning vid inte fullbordade brott av berörda slag, skulle det otvivelaktigt också få en avsevärd preventiv effekt. Jag förordar därför att möjlighet införs till telefonavlyssning också i fråga om försök, förberedelse och stämpling till grovt narkotikabrott och grov varusmuggling beträffande narkotika. Självfallet bör denna möjlighet begränsas till fall då gärningen är straffbar, jfr 4 § narkotikastrafflagen (1968:64).

För att telefonavlyssning skall få användas anser jag i likhet med utredningen att förundersökningen skall ha fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Det måste alltså föreligga en konkret misstanke om brott som riktar sig mot en bestämd person.

I likhet med utredningen anser jag vidare att telefonavlyssning i princip bör få användas endast när konventionella spaningsmetoder har visat sig vara otillräckliga. Detta bör komma till uttryck i lagtexten tydligare än nu. Det bör krävas dels att åtgärden kan antas ge upplysning av synnerlig vikt för utredningen, dels att det skulle vara förenat med avsevärd olägenhet att på annat sätt söka erhålla motsvarande upplysning. Regleringen innebär att tillstånd till telefonavlyssning skall ske efter en noggrann prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen måste visa att den upplysning som man vill ha verkligen kan föra brottsutredningen framåt och att man inte på annat sätt kan få upplysningen utan insättande av oskäligt stora utredningsresurser. Kan t.ex. personlig övervakning användas som

alternativ, bör denna möjlighet undersökas. Det bör emellertid vara tillåtet med telefonavlyssning, om konventionell spaningsmetod skulle kräva orimligt hög personalinsats eller vara förenad med utredningstekniska olägenheter av betydelse.

Som jag har betonat i föregående avsnitt är det av stor vikt att det anonymitetsskydd som författare och meddelare m.fl. är tillförsäkrade i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen inte träds för nära i samband med telefonavlyssning. En uttrycklig regel i ämnet bör tas in i 27 kap. RB. Regeln bör lämpligen ges det innehållet att, om risk föreligger att författare, meddelare eller annan, som enligt 3 kap. tryckfrihetsförordningen eller 9 § radioansvarighetslagen har rätt till anonymitet, skulle röjas genom telefonavlyssning, detta skall beaktas vid prövningen av fråga om tillstånd till telefonavlyssning. Med en sådan regel inskräps att intresset av anonymitetsskydd skall vägas in i totalbedömningen av om avlyssning skall tillåtas. Detta får särskild betydelse vid brott, vars straffminimum underskrider fängelse i två år.

Telefonavlyssning får f.n. avse samtal till och från telefonapparat som innehas eller eljest kan antas begagnas av den misstänkte. Som särskild förutsättning beträffande avlyssning av samtal till och från apparat som inte innehas av den misstänkte eller brukas huvudsakligen av honom krävs enligt utredningsförslaget att synnerlig anledning förekommer att avsedd utredning vinnes genom avlyssningen. Detta innebär att undersökningsledaren eller åklagaren måste visa, att det föreligger särskilda omständigheter som talar för att avlyssningen av samtal till och från sådan apparat kommer att föra utredningen framåt.

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit utredningens förslag i denna del. I några yttranden ifrågasätts dock om inte uttrycket "synnerlig anledning" bör preciseras med hänsyn till hur de allmänna förutsättningarna för telefonavlyssning har föreslagits utformade.

För egen del anser jag utredningens förslag på denna punkt böra godtas. Det är av stor betydelse att möjligheten att avlyssna telefonapparat som inte innehas av den misstänkte begränsas till vad som är absolut nödvändigt. I det fall varom nu är fråga bör således — utöver av vad som i övrigt gäller som villkor — krävas att det föreligger särskilda omständigheter som talar för att avlyssning av samtal till och från apparat som inte innehas av den misstänkte eller brukas huvudsakligen av honom kommer att tillföra utredningen betydelsefullt material.

5.2.2 Domstolsförfarandet

Som jag har berört i avsnitt 5.1 är en av de viktigaste nyheterna i utredningens förslag införandet av en god man i ärende om telefonavlyssning för att ta till vara den enskildes intresse i ärendet. Av skäl som jag här redovisat tidigare anser jag utredningens förslag härom böra genomföras. I fråga om den närmare utformningen av regleringen på denna punkt vill jag nämna följande.

Det viktigaste motivet för att införa ett tvåpartsförhållande inför domstolen i ärenden om telefonavlyssning är att man skapar möjlighet till viss kontroll av den utredning som föregår beslut om avlyssning. I enlighet härmed bör en första uppgift för gode mannen vara att ta del av det material som läggs fram av åklagaren eller undersökningsledaren för rätten. En uttrycklig bestämmelse bör meddelas om att avlyssningsbeslut inte får ges av rätten, förrän tillfälle har beretts gode mannen att yttra sig. I vilken form detta skall ske anser jag inte behöva regleras närmare i lagen. Det ligger i sakens natur att kommunikationen med gode mannen får anpassas efter hur pass brådskande frågan är och övriga omständigheter i det enskilda fallet.

En andra huvuduppgift för gode mannen är att ta ställning till om tillstånd till avlyssning bör bringas under högre rätts prövning genom överklagande. Som det nu är förekommer inte att tillståndsbeslut överklagas, eftersom åklagaren eller undersökningsledaren i praktiken saknar motpart i ärendet. Finner gode mannen att tillståndsbeslut har grundats på ett otillräckligt material eller eljest bör överprövas, skall han ha möjlighet att anföra besvär över beslutet. Detta förutsätter att han på lämpligt sätt ges del av beslutet genom rättens försorg.

En viktig inskränkning i gode mannens möjligheter att agera i ärendet ligger naturligen i att han inte får ta kontakt med den misstänkte för att få underlag för sin bedömning av en framställning om telefonavlyssning. Av sekretessskäl är det nödvändigt att han iakttar tystnad om vad han får veta i samband med ett sådant ärende. En uttrycklig regel om tystnadsplikt för gode mannen bör meddelas för att klargöra detta. Härav följer att han givetvis inte heller får låta obehöriga ta del av handlingar, varom han har att iaktta tystnad. Överträder han sina åligganden härvidlag, drabbas han av straffansvar enligt 20 kap. 3 § BrB.

Vad jag har anfört nu innebär att god man i ärende om telefonavlyssning bör inta ställning av part. En uttrycklig lagregel härom bör meddelas. Genom denna markeras att gode mannen har en i förhållande till den misstänkte självständig ställning och skall behandlas som part i de hänseenden jag har berört nyss. Enligt min mening torde det inte uppstå någon tvekan om vilka befogenheter eller skyldigheter gode mannen har.

För att ett system med god man i telefonavlyssningsärenden skall fungera utan risk för att sekretessen och utredningsintresset kommer i fara bör både antalet gode män och behöriga tingsrätter begränsas så långt möjligt. I enlighet med vad har nämnts förut bör prövningen av framställningar om telefonavlyssning koncentreras till tingsrätterna i de sex hovrättsstäderna. En regel härom bör enligt min mening tas in i 27 kap. RB. Av en sådan begränsning av antalet behöriga tingsrätter följer att också antalet gode män kan inskränkas avsevärt. Det bör ligga i regeringens hand att bestämma hur många gode män som skall behövas. I första hand bör dessa knytas till de olika tingsrätterna, men det bör vara möjligt att utnyttja en god man också utanför en tingsrätts domkrets, om detta är påkallat av särskilda skäl. Några ersättare för god man anser jag inte behöva utses, utan antalet gode män bör vara så stort att sjukdomsfall, semestrar o.d. kan beaktas.

Det ligger i sakens natur att uppdrag som god man bör ges endast personer som genom sin utbildning och erfarenhet har tillräckliga kvalifikationer för att snabbt ta ställning till de frågor som aktualiseras i ärenden om telefonavlyssning. I lag bör med tanke härpå skrivas in krav på att god man skall vara lagfaren. Det synes lämpligt att i första hand anlita advokat eller annan jurist med erfarenhet från handläggning av brottmål för uppdrag som god man. Jag vill dock betona att gode mannen inte har ställning av offentlig försvarare utan skall beakta den enskildes intressen på det sätt jag har anfört i det föregående. Häri ligger också bl.a. att han skall kunna lägga synpunkter på det behov av skydd för anonymitetsintresset som kan göra sig gällande i vissa speciella situationer då telefonavlyssning gäller någon som har kontakt med författare, meddelare eller annan, som har rätt till anonymitet.

Lagregleringen av gode mannens ställning anser jag inte behöva sträckas längre än till vad jag har angett nu. Uppdrag som god man bör ges för viss tid, förslagsvis tre år i sänder. Att god man skall få ersättning för uppdraget av allmänna medel ligger också i sakens natur. Medlen torde få bestridas från det under andra huvudtiteln uppförda förslagsanslaget E4, Ersättning åt vittnen m.m. God man bör vidare kunna anlita hjälp av t.ex. domstolen för utskrift av fullföljdsinläga. Föreskrifter i nu nämnda hänseenden kan meddelas av regeringen.

I lagtekniskt hänseende har utredningen stannat för att dela upp regleringen av gode mannens ställning på dels en allmän regel i RB, dels en särskild lag i ämnet. Med hänsyn till det förhållandevis begränsade antalet lagregler som krävs för att reglera gode mannens ställning anser jag reglerna med fördel kunna samlas i RB.

Vad gäller domstolarnas handläggning av ärenden om telefonavlyssning innebär förslaget om införande av god man inte några andra förändringar än som föranleds av vad jag har anfört i det föregående. Liksom hittills bör tingsrätts beslut om telefonavlyssning meddelas av ensam domare. Hovrätt är domför med enbart lagfarna ledamöter (jfr även prop. 1975/76:153).

Som en undantagsregel för särskilt kritiska lägen har utredningen föreslagit att möjligheten i 1952 års lag (5 § fjärde stycket) för undersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om telefonavlyssning bör införas i RB. Möjligheten bör enligt utredningen begränsas till att avse sådana allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet där telefonavlyssning kan komma i fråga.

Vad utredningen har föreslagit härvidlag har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Bl.a. från åklagarhåll har emellertid ifrågasatts om man inte bör vidga möjligheten till interimistiskt förordnande till alla brott där telefonavlyssning kan ske. I allt fall — framhålls det — bör åklagare kunna fatta beslut om avlyssning vid sådana terroråd där gisslan tas (människorov). Stockholms tingsrätt menar att också domstolen bör kunna meddela interimistiska beslut i brådskande situationer, när god man inte kan inställa sig nog snabbt.

Lika med utredningen finner jag det nödvändigt att undersökningsledaren eller åklagaren ges möjlighet att i undantagsfall interimistiskt förordna om telefonavlyssning. Denna undantagsregel bör endast användas som en utväg i särskilt kritiska lägen. Den bör därför i första hand begränsas till sådana allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet där telefonavlyssning är tillåten. Som har framhållits från åklagarhåll bör dock denna möjlighet också finnas vid annan allvarlig brottslighet, t.ex. terrordåd där gisslan tas. Jag förordar därför att undantagsregeln vidgas till att omfatta även mord, dråp och människorov. Härigenom täcks i allt väsentligt behovet av att göra avsteg från huvudregeln i kritiska situationer. Att därjämte införa möjlighet för domstolen att meddela interimistiskt beslut anser jag inte vara påkallat. Att domstols beslut om telefonavlyssning kan verkställas omedelbart framgår av 30 kap. 12 § RB.

I åtskilliga remissyttranden har efterlysts ett förtydligande huruvida beslut om telefonavlyssning skall antecknas i förundersökningsprotokollet. Jag delar remissinstansernas uppfattning att frågan bör klarläggas genom en uttrycklig bestämmelse i ämnet. Denna kan meddelas av regeringen.

5.2.3 Tillståndstiden

Tillstånd till telefonavlyssning får enligt 27 kap. 16 § RB meddelas att gälla högst en vecka från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Tillståndstiden enligt 1952 och 1969 års lagar uppgår till en månad.

Utredningens förslag innebär att tillståndstiden vid samtliga fall av telefonavlyssning får bestämmas till att gälla i högst en månad. En annan nyhet är att tillståndstiden räknas från dagen för beslutet. En uttrycklig regel föreslås vidare om att rätten skall upphäva meddelat tillstånd, om förutsättningar för åtgärden inte längre föreligger.

Mot utredningens förslag i denna del har vid remissbehandlingen endast riktats kritik mot att tillståndstiden skall räknas från dagen för beslutet. Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt befarar att tidsförluster kan uppstå. Göteborgs tingsrätt framhåller att delgivningen av beslut i telefonavlyssningsärende av sekretesskäl brukar koncentreras till en dag i månaden och att förslaget motverkar en sådan ordning.

Även jag ansluter mig till förslaget att avlyssningstiden får uppgå till högst en månad. Rätten bör naturligen alltid pröva, om tiden kan sättas kortare. Behövs längre tid för avlyssning, får ny begäran härom lämnas in.

Att räkna tillståndstiden från dagen för beslutet innebär en åtstramning i förhållande till vad som nu gäller både enligt RB och enligt 1952 och 1969 års lagar. Jag finner det angeläget med denna skärpning. Det är viktigt att meddelade tillstånd inte står öppna längre än nödvändigt. Om tillstånd av utredningstekniska eller andra skäl inte skall utnyttjas omedelbart, föreligger naturligtvis inte något hinder mot att tingsrätten på begäran av åklagaren eller undersökningsledaren väntar med att meddela beslutet. Genom att beslutet enligt förslaget inte behöver formligen delges med

telefonanstaltens föreståndare, kan avlyssningen i brådsakande fall f.ö. komma till stånd snabbare än hittills. Jag kan mot denna bakgrund inte se något hinder mot att genomföra utredningens förslag i denna del.

Att förordnande om telefonavlyssning omedelbart skall hävas, om förutsättningar för åtgärden inte längre föreligger, bör som utredningen har föreslagit slås fast uttryckligen i lagen. Detta kan t.ex. vara aktuellt, om rätten får reda på att den misstänkte har gripits och därför inte längre kan begagna telefon som avlyssnas.

5.2.4 Användningen av uppsamlat material

Utredningen har i sina överväganden gått in på olika frågor som hör samman med utnyttjande av material som kan framkomma vid telefonavlyssning. Utredningen hävdar att även uppgifter från samtal, vari den misstänkte inte har deltagit men som har avlyssnats på apparat som tillståndet avser, bör få utnyttjas i den mån de rör samma brottslighet som den, som har föranlett tillståndet till avlyssning. Materialet bör emellertid inte få begagnas för utredning om annan brottslighet. Till förebyggande av brott bör likväl enligt utredningen vad som kan framkomma vid avlyssning få användas, om fråga är om ett planerat grovt brott, t.ex. allvarligt brott mot liv och hälsa.

Vid remissbehandlingen har viss kritik riktats mot utredningens uppfattning att uppsamlat material inte bör få användas för utredning om annan brottslighet än den som har legat till grund för ansökningsen om avlyssning. Svea hovrätt finner det mycket anmärkningsvärt om ingen som helst åtgärd skulle få vidtas, om ett annat synnerligen grovt brott skulle uppdragas vid ett avlyssnat samtal. Liknande synpunkter har framförts av bl.a. hovrätten för Västra Sverige och JO. I övrigt har remissinstanserna lämnat utredningens överväganden utan erinran.

Även jag ansluter mig till utredningens uppfattning att uppsamlat material rörande brottslighet, som har direkt samband med den förundersökning som har föranlett tillståndet, får användas. Detta är vanligtvis fallet vid organiserad narkotikabrottslighet (jfr prop. 1975:69 s. 6).

I motsats till utredningen anser jag att de uppgifter som har erhållits vid avlyssning under vissa förutsättningar bör få utnyttjas också om de avser annan brottslighet än den som tillståndet avser. Sådant utnyttjande bör emellertid ske synnerligen restriktivt. Det bör vara fråga om brottslighet av sådan grovhet eller art att den hade kunnat läggas till grund för en ansökan om telefonavlyssning. Det skulle te sig stötande för rättsmedvetandet om t.ex. ett allvarligt brott mot rikets säkerhet som uppdragas vid avlyssning i fråga om annan brottslighet inte skulle få beivras med användande av den kunskap som fås vid avlyssningen.

I likhet med utredningen och remissinstanserna delar jag uppfattningen att avlyssnat material bör få utnyttjas för att förebygga ett planerat grovt

brott, även då detta brott inte omfattas av något aktuellt avlyssnings-tillstånd. Gränsdragningen bör enligt min uppfattning även i detta sammanhang i princip ansluta till tillämpningsområdet för telefonavlyssning. Som allmän garanti för ett restriktivt utnyttjande av uppsamlat material tjänar den av utredningen föreslagna föreskriften att uppteckning av telefonsamtal endast får omfatta vad som är av betydelse för utredningen. Bestämmelsen har godtagits allmänt vid remissbehandlingen och även jag anser att en sådan regel bör tas in i RB. Samma syfte har f.ö. bestämmelsen att material som vid granskningen inte finnes vara av betydelse för utredningen omedelbart skall förstöras.

5.2.5 Telefonsamtal med försvarare

Enligt 36 kap. 5 § RB får försvarare inte höras som vittne om vad för uppdragets fullgörande har anförtrotts honom, om inte parten medger det. Detta gäller utan avseende på brottets grovlek. Med hänsyn härtill och med beaktande av den även i övrigt skyddade kommunikationen mellan den misstänkte och försvararen bör enligt utredningen samtal mellan den misstänkte och hans försvarare i den sak som telefonavlyssning avser undantas från avlyssning. Framkommer under avlyssning att fråga är om sådant samtal skall avlyssningen avbrytas.

Vid remissbehandlingen har förslaget inte mött någon erinran i sak.

Även jag delar utredningens uppfattning att tillstånd till telefonavlyssning inte bör få göra intrång i kommunikationen mellan den misstänkte och hans försvarare. Som har framhållits från bl.a. RÅ torde den föreslagna begränsningen endast undantagsvis få någon praktisk betydelse. Ett tänkbart fall är att den misstänkte har försvarare i mål rörande annat brott än det avlyssningen rör.

I några remissyttranden har tagits upp vissa praktiska problem som hänger samman med införande av skyddsregler av det slag som utredningen har föreslagit. Till en del beror dessa på formerna för avlyssning och närmare bestämt det förhållandet att telefonsamtal till eller från berörd apparat i regel spelas in på band och avlyssnas först senare. Detta anser jag dock inte behöva föranleda någon annan lagreglering i ämnet än den utredningen har förordat. Det ligger i sakens natur att senare avlyssning av inspelat band skall avbrytas i det fall varom nu är fråga och aktuellt avsnitt förstöras.

5.2.6 Övriga frågor

Skyddet för posthemligheten

I 1952 års lag tillåts beslag enligt 27 kap. 2 § andra punkten RB även när brottets straffminimum underskrider fängelse i två år (3 §). Undersökningsledaren eller åklagaren kan vidare själv meddela förordnande om

kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § RB, om inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen (4 §). Regeln överensstämmer med vad som f.n. är föreskrivet i fråga om telefonavlyssning i motsvarande fall (5 § fjärde stycket). På samma sätt som vid interimistiskt beslut om telefonavlyssning skall ett utnyttjande av befogenheterna i 3 och 4 §§ anmälas till rätten, som har att överpröva undersökningsledarens och åklagarens förordnanden (6 §).

Som jag har nämnt i avsnitt 5.1 bör reglerna om beslag i 1952 års lag permanentas och arbetas in i RB. Detta medför att 27 kap. 2 § bör kompletteras med en regel om att beslag av skriftligt meddelande mellan närstående får ske även i de fall det är tillåtet enligt 3 § 1952 års lag. Möjligheten att beslagta skriftligt meddelande mellan närstående har betydelse exempelvis om makar gör sig skyldiga till spioneri. På motsvarande sätt bör 27 kap. 9 § justeras så att undersökningsledaren eller åklagaren får möjlighet att interimistiskt förordna om kvarhållande av försändelse, om utredningen avser mord, dråp, människorov eller sådant brott mot 13, 18 eller 19 kap. BrB som kan föranleda telefonavlyssning enligt RB. Justeringen föranleder i sin tur ett smärre tillägg till nuvarande tredje stycket i 27 kap. 9 §.

Telefonavlyssning vid krig eller krigsfara

Bestämmelserna om telefonavlyssning i 1957 års lag, som ansluter till vad som i motsvarande delar gäller enligt 1952 års lag, bör anpassas till de nya reglerna i RB. Det medför behov av en formell ändring i 13 §.

Telefonavlyssning av utländsk terrorist i vissa fall

Som jag har redovisat i avsnitt 5.1 finns det alltså behov av särskilda tvångsåtgärder mot vissa utländska terrorister enligt 1975 års lag. Denna reglering bör dock vara tidsbegränsad och därför formellt hållas i sär från den av mig förordade regleringen i RB av telefonavlyssning vid förundersökning i brottmål. Jag finner det emellertid angeläget att stärka rätts-säkerhetsgarantierna i enlighet med det jag har föreslagit beträffande telefonavlyssning vid förundersökning i brottmål enligt RB. I sak bör samma förutsättningar och samma prövningsförfarande som gäller enligt RB tillämpas vid telefonavlyssning enligt 1975 års lag. Detta innebär främst att en god man inträder som motpart till rikspolisstyrelsen vid prövning av telefonavlyssningsärende enligt 1975 års lag. Man kan enligt min mening här falla tillbaka på den ordning som jag tidigare har föreslagit beträffande telefonavlyssning enligt RB. Några särregler beträffande god mans ställning i de fall som omfattas av 1975 års lag anser jag inte påkallade. Även i övrigt torde RB:s regler kunna ges motsvarande tillämpning i nu åsyftade fall. Vad jag har sagt nu föranleder ändringar i 3 och 4 §§ 1975 års lag.

I detta sammanhang vill jag också ta upp en fråga om ändring av 2 § 1975 års lag. Enligt paragrafens nuvarande lydelse får de i lagen angivna tvångsmedlen användas om det finnes vara av betydelse att utröna huruvida terroristorganisation eller terroristgrupp planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Justitieutskottet anförde i sitt utlåtande (1975/76:15) över förslaget till 1975 års lag att den föreslagna 2 § är mera generellt utformad än föreskriften om förutsättningarna för avvísning och utvisning i 20 § utlänningslagen. Enligt utskottet kunde det sålunda synas som om lagrummet skulle ge möjlighet till ingripanden för att förebygga också andra brott mot allmän ordning och säkerhet än våld, hot eller tvång för politiska syften. Utskottet uttalade att ett så vidsträckt tillämpningsområde för bestämmelsen självfallet inte var avsett och förutsatte att denna fråga skulle övervägas närmare i samband med prövningen av utredningens förslag till nya regler om telefonavlyssning.

Jag delar uppfattningen att 2 § 1975 års lag inte är avsedd att tillämpas i vidare mån än utskottet har anförut. Lagtexten bör jämkas i överensstämmelse härmed. Jag förordar därför att paragrafen ges den lydelse som framgår av förslaget till ändring i nämnda lag.

5.2.7 Ikraftträdande

Både 1952 och 1969 års lagar är tidsbegränsade och gäller efter förlängning till utgången av juni 1976. De föreslagna lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 juli 1976.

6 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Det under 3 angivna förslaget har upprättats efter samråd med statsrådet Leijon. /r2/ 7 Specialmotivering

7 Specialmotivering förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

19 kap.

12 § Enligt denna paragraf gäller forumreglerna i 19 kap. även i fråga om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. Paragrafens ändrade lydelse är föranledd av att fråga om tillstånd till

telefonavlyssning i fortsättningen får tas upp endast av Stockholms, Jönköpings, Malmö, Göteborgs, Sundsvalls och Umeå tingsrätter (27 kap. 18 § första stycket).

27 kap.

2 § Paragrafen, vilken inskränker möjligheterna att lägga beslag på vissa skriftliga handlingar av förtrolig karaktär, har i enlighet med vad jag har anfört i avsnitt 5.1 och 5.2.6 ändrats på det viset att innehållet i 3 § 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål har tagits in i paragrafens andra mening. Ändringen innebär att möjligheten att ta i beslag skriftligt meddelande mellan närstående har vidgats till att gälla också brott som avses i 16 § första stycket 2 och 4. Bortsett från de inskränkningar i fråga om brottstyperna som följer av hänvisningen till 16 § stämmer den nya regeln överens med 3 § 1952 års lag. Ändringen, som har förenats även med en redaktionell justering av andra meningens lydelse, innebär sålunda väsentligen att denna paragraf har fått permanent karaktär. Någon motsvarighet till den i 6 § 1952 års lag föreskrivna anmälningsplikten beträffande beslag som nu är i fråga har inte ansetts behöva inflyta i RB.

9 § I paragrafen regleras rätten att kvarhålla vissa försändelser i avvaktan på beslag. Av motiv som har redovisats i avsnitt 5.1 och 5.2.6 har i paragrafen fogats in bestämmelser motsvarande 4 § och 6 § i hithörande del i 1952 års lag. Bestämmelserna har tagits in som ett nytt, tredje stycke och som en ny andra punkt i sista stycket. Innebörden av ändringarna är att undersökningsledaren eller åklagaren vid utredning om mord, dråp eller människorov eller om vissa allmänfarliga brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet som omfattas av 16 § själv får förordna om kvarhållande, under förutsättning att det med hänsyn till tidsutdräkten skulle innebära allvarlig skada för utredningen att avvakta domstolsprövning. I sådant fall har han emellertid skyldighet att omedelbart anmäla åtgärden hos rätten.

16 § Paragrafen reglerar tillämpningsområdet och förutsättningarna för telefonavlyssning. Den motsvarar nuvarande 16 § första stycket (delvis) samt 1 och 5 §§ 1952 års lag och första punkten 1969 års lag. I utredningens förslag ingår bestämmelserna i 16 och 17 §§. De allmänna motiven till de nya reglerna har redovisats i avsnitt 5.1 och 5.2.1.

Första stycket anger i första hand vilka brott som kan föranleda telefonavlyssning. I förhållande till utredningsförslaget har gjorts den ändringen att brottskategorierna i tydlighetssyfte har delats upp på fyra punkter. Någon saklig ändring är inte avsedd härmed. Beträffande brotten mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning av luftfartyg och luftfartssabotage har jag i likhet med utredningen inte funnit

skäl att bibehålla det i 1952 års lag uppställda kravet på att brottet innefattar sabotage. Beroende på straffskalan för brotten innefattas de i punkt 1 eller 2. I motsats till utredningsförslaget ingår i departementsförslaget även olovlig kårverksamhet bland de brott som kan föranleda telefonavlyssning (se punkt 2). Däremot har olovlig personspaning inte tagits med i uppräkningsen. Som jag har nämnt tidigare avser regeringen att senare denna dag lägga fram en proposition om ändring i BrB som bl.a. upptar förslag om införande av en brottstyp som motsvarar olovlig personspaning. Denna ändring är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1978. Den ändring i brottskatalogen i 16 § som kan föranledas härav torde få övervägas i ett senare sammanhang. Beträffande icke fullbordade brott vill jag nämna att punkt 4 gäller även grovt narkotikabrott och grov varusmuggling rörande narkotika.

I första stycket anges också de allmänna förutsättningar som i övrigt måste vara uppfyllda för att telefonavlyssning skall få användas. Förutom krav på att en person skäligen kan misstänkas för sådant brott som avses i paragrafen måste avlyssning kunna antas ge upplysning av synnerlig vikt för utredningen. Ett ytterligare villkor är att det skulle vara förenat med avsevärd olägenhet att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning. I fråga om innebörden av dessa krav hänvisas till den allmänna motiveringen.

Vid prövning av fråga om tillstånd till telefonavlyssning skall enligt andra stycket beaktas att den som åtnjuter anonymitetsskydd enligt tryckfrihetsförordningen eller radioansvarighetslagen kan löpa risk att röjas genom avlyssning. Gäller brottsmisstanken den som tillhör denna kategori, får givetvis avlyssning i och för sig äga rum av dennes telefonsamtal. Avsikten är att förhindra att telefonsamtal mellan den misstänkte och annan som åtnjuter anonymitetsskydd utan tvingande skäl blir föremål för avlyssning. Regleringen i 21 § om uppteckning och granskning av uppsamlat material innebär en ytterligare garanti för att anonymitetsskyddet inte träds för nära.

17 § I denna paragraf, vilken motsvarar nuvarande 16 § första stycket (delvis) och andra stycket samt 5 § tredje stycket 1952 års lag och andra punkten 1969 års lag, regleras närmare vilka telefonsamtal som får avlyssnas och giltighetstiden för tillstånd till avlyssning. Första stycket motsvarar 16 § andra stycket och tredje stycket andra punkten samt andra stycket 21 § utredningens förslag. De allmänna motiven för ändringarna återfinns i avsnitt 5.2.1 och 5.2.3.

Enligt första stycket första punkten får tillstånd till telefonavlyssning avse samtal till och från telefonapparat, som innehas av den misstänkte eller som eljest kan antas komma att begagnas av honom. Denna bestämmelse stämmer överens med vad som nu gäller och anger ramen för vilka apparater som kan avlyssnas. Som har framhållits tidigare har det emellertid ansetts befogat att ställa upp skärpta krav för avlyssning av apparat som inte innehas av den misstänkte eller brukas huvudsakligen av honom. Enligt andra punkten krävs i sådant fall att synnerlig anledning förekommer, att

avsedd utredning skall vinnas genom åtgärden. Det måste alltså föreligga alldeles speciella omständigheter som talar för att avlyssning av apparaten kommer att tillföra utredningen de upplysningar man önskar.

I uttrycket "apparat som inte brukas huvudsakligen av den misstänkte" ligger att denne endast tillfälligt eller som en av många brukar apparaten. Detta kan vara fallet med t.ex. telefon på en arbetsplats eller en restaurang, där många har tillgång till apparaten i fråga. Det skärpta kravet för avlyssning av sådan apparat föranleds av önskemålet att inte onödigtvis kränka sådana personers integritet som inte själva misstänks för brottet.

Giltighetstiden för tillstånd till telefonavlyssning får enligt andra stycket inte överstiga en månad. Rätten kan upphäva meddelat tillstånd före giltighetstidens utgång, om förutsättningarna för telefonavlyssning inte längre föreligger. Det får bl.a. ankomma på sådan god man som sägs i 19 § att bevaka att telefonavlyssningen avbryts, om t.ex. den misstänkte har gripits eller annan person har häktats för det misstänkta brottet. Givetvis skall i sådant fall åklagaren eller undersökningsledaren självmant se till att åtgärden avbryts.

18 § Denna paragraf (jfr 5 § fjärde stycket 1952 års lag) innehåller bestämmelser om behörighet att meddela beslut om telefonavlyssning. Första stycket motsvarar närmast 19 kap. 12 § första stycket samt andra stycket 27 kap. 19 § utredningens förslag.

Enligt första stycket har beslutanderätten i telefonavlyssningsärenden koncentrerats till tingsrätt för ort där hovrätt har sitt säte. Tingsrätts domkrets skall härvid motsvara domkretsen för den hovrätt som tingsrätten hör till. Den närmare omfattningen av tingsrättens behörighetsområde får således utläsas av kungörelsen (1962:550) om hovrätternas domkretsar. Koncentrationen är föranledd av bestämmelsen i 19 § om god man i telefonavlyssningsärende.

Rätten för undersökningsledare och åklagare att enligt andra stycket interimistiskt förordna om telefonavlyssning har i förhållande till 1952 års lag vidgats till att omfatta vissa fall av grova brott mot 3 och 4 kap. BrB (se avsnitt 5.2.2). Härigenom kan telefonavlyssning omedelbart komma till stånd när t.ex. mord har blivit begånget eller gisslan har tagits. Självfallet bör möjligheten att interimistiskt förordna om telefonavlyssning endast användas i verkligt kritiska situationer.

19 § I denna paragraf har tagits in bestämmelser om god man i telefonavlyssningsärende. Paragrafen motsvarar utredningens förslag till 20 § och till lag om god man i ärenden om telefonavlyssning.

Beträffande den närmare innebörden av bestämmelserna om god man hänvisas till avsnitt 5.2.2. Som jag har anført där torde som god man i första hand böra anlitas advokat eller annan jurist med erfarenhet från handläggning av brottmål. Vid utseendet av god man får självfallet ses till att sådant uppdrag inte ges till den som på grund av sin verksamhet vanligtvis anlitas för försvararuppgifter i mål där telefonavlyssning är aktuell.

20 § Paragrafen, som innehåller förbud mot avlyssning av telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare, motsvarar 22 § utredningens förslag.

Hithörande spörsmål har behandlats i avsnitt 5.2.5. Jag hänvisar till vad jag har anfört där.

21-22 § Dessa paragrafer behandlar dels frågan om uppteckning av samtal och granskning av upptagning eller uppteckning (21 §), dels undersökningsledares och åklagares möjlighet att inställa eller fördröja expedieringen av samtal m.m. (22 §). 21 § motsvarar 16 § tredje stycket RB och 23 § utredningsförslaget. 22 § motsvarar 5 § andra stycket 1952 års lag samt 18 § utredningens förslag.

Innehållet i de nya paragraferna överensstämmer i sak väsentligen med vad som redan nu gäller (se vidare avsnitt 5.2.4).

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

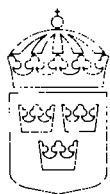
att antaga förslagen till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.



Statens offentliga utredningar
1975:95
Justitiedepartementet

Telefonavlyssning

Betänkande av utredningen om
telefonavlyssning
Stockholm 1975

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 8 mars 1974 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst tre sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om översyn av bestämmelserna om telefonavlyssning vid förundersökning m. m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 2 maj 1974 såsom sakkunniga justitierådet Erik Nyman samt riksdagsledamöterna Stig Gustafsson och Gunnel Jonäng. Departementschefen förordnade Nyman att vara de sakkunnigas ordförande.

De sakkunniga har antagit namnet utredningen om telefonavlyssning.

Att såsom expert biträda utredningen förordnades den 2 maj 1974 ombudsmannen Bengt Mattsson.

Den 29 maj 1974 förordnades hovrättsfiskalen Karl-Gunnar Ekeberg att vara sekreterare åt de sakkunniga.

Utredningen får härmed överlämna betänkande med förslag till ändringar i rättegångsbalken m. m. I arbetet härmed har utredningens samtliga ledamöter och experten deltagit. Betänkandet är enhälligt. Experten har anslutit sig till betänkandet.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i november 1975

Erik Nyman

Stig Gustafsson

Gunnel Jonäng

/Karl-Gunnar Ekeberg

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	55
<i>Författningsförslag</i>	57
Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	57
Förslag till lag om ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.	61
Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning	62
<i>Sammanfattning</i>	63
1 <i>Inledning</i>	69
1.1 Direktiven	69
1.2 Utredningens arbete	71
2 <i>Skyddet för telehemligheten</i>	73
2.1 Europarådets konvention	73
2.2 Grundlagen	73
2.3 Brytande av telehemlighet m. m.	74
2.4 Telefonreglementet	74
2.5 Trafikmedelsövervakning m. m.	75
2.6 Telefonavlyssning i brottsutredande eller brottsförhindrande syfte	75
3 <i>Allmänt om förundersökning och tvångsmedel</i>	77
3.1 Inledning	77
3.2 Förundersökning	77
3.3 Tvångsmedel under förundersökning	80
3.3.1 Inledning	80
3.3.2 Häktning och anhållande (24 kap. RB)	80
3.3.3 Reseförbud (25 kap. RB)	81
3.3.4 Beslag (27 kap. RB)	81
3.3.5 Husrannsakan (28 kap. RB)	83
4 <i>Telefonavlyssning vid förundersökning</i>	85
4.1 Historik	85
4.1.1 Inledning	85

4.1.2	1939 års lag.....	86
4.1.3	1940 års lag.....	87
4.1.4	Tillämpningen av 1939 och 1940 års lagar.....	88
4.1.5	27 kap. 16 § RB.....	90
4.1.6	1952 års lag.....	91
4.1.7	1969 års lag.....	96
4.1.8	1958 års motion.....	97
4.1.9	Wennerströmaffären.....	101
4.1.10	Senare diskussion.....	103
4.2	Gällande rätt.....	104
4.2.1	27 kap. 16 § RB.....	104
4.2.2	1952 års lag.....	110
4.2.3	1969 års lag.....	113
5	<i>Iakttagelser rörande den praktiska tillämpningen.....</i>	115
5.1	Omfattningen av utredningens granskning.....	115
5.2	Handläggningsrutiner.....	115
5.3	Föreskrifter m. m.	116
5.4	27 kap. 16 § RB.....	118
5.5	1952 års lag.....	118
5.6	1969 års lag.....	120
5.7	Allmänna synpunkter.....	120
6	<i>Anonymitetsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och förslaget till massmediegrundlag.....</i>	121
6.1	Inledning.....	121
6.2	Tryckfrihetsförordningen.....	121
6.3	Radioansvarighetslagen.....	123
6.4	Förslaget till massmediegrundlag.....	123
7	<i>Telefonavlyssning enligt terroristlagstiftningen.....</i>	125
7.1	Allmänt om lagstiftningen och dess bakgrund.....	125
7.2	Gällande rätt och aktuella lagförslag.....	127
7.3	Lagstiftningens praktiska tillämpning.....	128
8	<i>Telefonavlyssning i utländsk rätt.....</i>	129
8.1	Danmark.....	129
8.2	Finland.....	130
8.3	Norge.....	130
8.4	Förbundsrepubliken Tyskland.....	131
8.5	England.....	132
8.6	USA.....	132
9	<i>Utredningens överväganden och förslag.....</i>	135
9.1	Allmänna överväganden.....	135
9.2	Behovet av lagstiftningen.....	136
9.3	Möjligheterna att samordna lagstiftningen.....	139
9.4	Förutsättningarna för telefonavlyssning.....	139
9.4.1	Det misstänkta brottet.....	139

9.4.2	Anknytning till straffsatsen	140
9.4.3	Anknytning till brottstypen	140
9.4.4	Försök, förberedelse och stämpling	142
9.4.5	Misstankens styrka	142
9.4.6	Utredningsläget	143
9.4.7	Närmare anknytning till den misstänktes person. ...	144
9.5	Domstolsförfarandet	145
9.5.1	Domförhet	145
9.5.2	Tvåpartsförhållande inför domstolen	146
9.5.3	Forumregler	147
9.5.4	Interimistiska beslut av undersökningsledare och åklagare	147
9.6	Tillståndstiden	148
9.7	Allmän kontroll av tillämpningen	149
9.7.1	Permanent eller tidsbegränsad lagstiftning	149
9.7.2	Fortlöpande kontroll av verksamheten	149
9.7.3	Handläggningen hos RPS.	150
9.8	Användningen av uppsamlat material	151
9.9	Telefonsamtal med försvarare m. m.	154
9.10	Telefonavlyssning och skyddet för meddelares anonymitet ..	155
9.11	Jämförelser med skyddet för posthemligheten	157
9.12	Terroristlagstiftningen	158
10	Lagstiftningens utformning	161
10.1	Ändringar i rättegångsbalken	161
10.2	Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning	161
10.3	Följdändringar	161
10.4	Ikraftträdande m. m.	162
11	Specialmotivering	163
11.1	Ändringar i rättegångsbalken	163
11.1.1	19 kap.	163
11.1.2	27 kap.	163
11.2	Ändring i lagen (1957:132) om med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.	169
11.3	Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning	169
<i>Bilaga</i>		
Brott som f. n. kan föranleda telefonavlyssning		171

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
Gärde	Gärde m. fl. Nya rättegångsbalken (1949)
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JuU	Justitieutskottet
LU	Lagutskottet
MGL	Förslaget till massmediegrundlag
MMU	Massmedieutredningen
1952 års lag	Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål
1969 års lag	Lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m.
PLB	Processlagberedningen
Prop	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
RPS	Rikspolisstyrelsen
Rskr	Riksdagens skrivelse
RÅ	Riksåklagaren
SekrL	Sekretesslagen = Lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
Terroristlagen	Lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund
TF	Tryckfrihetsförordningen

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom förordnas i fråga om rättegångsbalken,

dels att 19 kap. 12 §, 27 kap. 16 och 17 §§ samt rubriken till 27 kap. skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas sju nya paragrafer, 27 kap. 18–24 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

12 §

Vad i detta kapitel stadgas äge motsvarande tillämpning i fråga om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel i brottmål.

Laga domstol i ärende enligt 27 kap. 16, 18 och 19 § är Stockholms tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt och Umeå tingsrätt. Tingsrättens domkrets skall därvid motsvara domkretsen för vederbörande hovrätt.

I övrigt äge vad i detta kapitel stadgas motsvarande tillämpning i fråga om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel i brottmål.

27 kap. Om beslag

27 kap. Om beslag och telefonavlyssning

16 §¹

Kan någon skäligen misstänkas för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, och finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen, att undersökningsledaren

Kan någon skäligen misstänkas för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, äge rätten på framställning av undersökningsledaren eller åklagaren meddela

¹ Senaste lydelse 1964:166.

Nuvarande lydelse

eller åklagaren erhåller del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, äge rätten meddela tillstånd till deras avhörande. Fråga därom må upptagas allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid, högst en vecka, från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare.

Om granskning av uppteckning, som ägt rum vid samtals avhörande, äge vad i 12 § första stycket stadgats om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. I den mån uppteckningen innehåller något, som ej är av betydelse för utredningen, skall den efter granskningen omedelbart förstöras.

Föreslagen lydelse

tillstånd till telefonavlyssning. Ändå att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år må tillstånd till telefonavlyssning meddelas, om brottet innefattar sabotage, kapning av luftfartyg, luftfartssabotage, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, olovlig personspaning, grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, om smugglingen gällt narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen (1962:704). Tillstånd må ock meddelas om misstanken gäller försök, förberedelse eller stämpling till allmänfarligt brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet som ovan sagts och sådan gärning är belagd med straff.

Tillstånd till telefonavlyssning må avse samtal till och från telefonapparat, som innehaves eller eljest kan antagas komma att begagnas av den misstänkte.

Tillstånd må meddelas endast om åtgärden kan antagas giva upplysning som är av synnerlig vikt för utredningen och hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning. Beträffande telefonapparat, som ej innehaves eller huvudsakligen brukas av den misstänkte, må tillstånd meddelas endast om synnerlig anledning förekommer att avsedd utredning vinnes genom avlyssningen.

17 §

Hava i lag eller författning givits avvikande bestämmelser om beslag, vare de gällande.

Vid prövning av ärende om telefonavlyssning skall särskild hänsyn tagas till den rätt till anonymitet som tillkommer författare, annan upphovsman eller meddelare, som avses i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen (1966:756).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Under de förutsättningar, som angivas i 16 och 17 §, må rätten på framställning av undersökningsledaren eller åklagaren tillika förordna, att expedieringen av samtal till eller från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, inställas eller fördröjes, att telefonapparatens avstänges för samtal eller att uppgift från telefonanstalt lämnas å samtal, som expedierats eller beställts till eller från nämnda telefonapparat.

19 §

Kan rättens tillstånd till telefonavlyssning eller åtgärd enligt 18 § ej utan allvarlig skada för utredningen avvaktas må undersökningsledaren eller åklagaren förordna om åtgärden, om misstanken avser allmänfarligt brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet. Har sådant förordnande meddelats skall anmälan därom ofördröjligen göras hos rätten, som har att skyndsamt upptaga ärendet till prövning. Finnes förordnandet icke böra bestå, skall det av rätten upphävas.

20 §

Ärenden enligt 16, 18 och 19 § skall rätten bereda i särskild ordning utsedd god man tillfälle att yttra sig.

21 §

Beslut enligt 16, 18 och 19 § skall meddelas att gälla viss tid. Tiden må ej bestämmas längre, än som finnes oundgängligen erforderligt, och må ej överstiga en månad från dagen för beslutet. Finnes förutsättningar för åtgärden ej längre föreligga skall rätten upphäva meddelat tillstånd.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Avlyssning må ej ske av samtal som förs mellan den misstänkte och hans försvarare. Framkommer under avlyssning att fråga är om sådant samtal skall avlyssningen avbrytas.

23 §

Uppteckning av samtal må endast omfatta vad som finnes vara av betydelse för utredningen.

Om granskning av upptagning eller uppteckning, som ägt rum vid samtals avhörande, äge vad i 12 § första stycket stadgas om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. Vad som vid granskningen ej finnes vara av betydelse för utredningen skall omedelbart förstöras.

24 §

Hava i lag eller författning givits avvikande bestämmelser om beslag eller telefonavlyssning, vare de gällande.

Denna lag träder i kraft den Tidigare meddelade tillståndsbeslut
vare dock gällande om ej annat följer av 27 kap. 16 § första stycket rät-
tegångsbalken.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.

Härigenom förordnas, att 13 § lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen rörande brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, att expedieringen av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den som skäligen misstänkes för brottet eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, inställas eller fördröjes eller att telefonapparaten avstänges från samtal eller att uppgift från telefonanstalt lämnas å samtal, som expedierats eller beställts till och från nämnda telefonapparat, äger rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren, meddela tillstånd till sådan åtgärd.

Giltighetstiden för tillstånd till avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i första stycket må bestämmas till högst en månad från den dag då tillståndet delgav telefonanstaltens föreståndare.

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i första stycket skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen, må förordnande om åtgärden meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Kan rättens tillstånd till telefonavlyssning eller åtgärd enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken ej utan allvarlig skada för utredningen avvaktas äge bestämmelserna i 27 kap. 19 § rättegångsbalken tillämpning även om misstanken ej gäller allmänfarligt brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet.

Förslag till Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning

Härigenom förordnas som följer.

1 §. För att taga tillvara intresset av integritetsskydd för den enskilde i ärenden angående telefonavlyssning eller annan åtgärd beträffande telefonapparat enligt 27 kap. rättegångsbalken skall finnas gode män och ersättare för dessa till det antal regeringen bestämmer.

2 §. God man skall vara lagfaren.

3 §. God man och ersättare utses av regeringen för viss tid och visst område. För uppdraget utgår ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

4 §. God man har i ärenden som avses i 1 § ställning av part.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning

Telefonavlyssning utgör ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Den innebär att avlyssnaren kan tillgodogöra sig innehållet i förtroliga samtal och meddelanden mellan människor utan deras medgivande eller vetskap. I grundlagen förutsätts att avsteg från skyddet för teleheimligheten får göras endast med stöd av lag. Sådana undantag har i brottsutredande syfte medgetts genom bestämmelser om telefonavlyssning som tvångsåtgärd under förundersökning och i brottsförebyggande syfte genom bestämmelser i terroristlagen.

Den grundläggande bestämmelsen ges f. n. i rättegångsbalken (RB). Enligt 27 kap. 16 § RB kan domstolen på yrkande av undersökningsledare eller åklagare meddela tillstånd till telefonavlyssning. För att tillstånd skall få meddelas krävs att någon kan skäligen misstänkas för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Det skall vidare bedömas vara av synnerlig vikt för utredningen att den som leder förundersökningen får del av samtal till och från telefonapparat, som innehas av den misstänkte eller eljest kan antas komma att begagnas av honom. Tillstånd skall meddelas för viss tid, högst en vecka, från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Uppteckning som görs beträffande avlyssnat samtal får i regel granskas endast av rätten, undersökningsledaren och åklagaren. I den mån uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för utredningen skall uppteckningen efter granskningen omedelbart förstöras. Handlingar rörande telefonavlyssning åtnjuter sekretesskydd enligt 10 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

I lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål ges vidgade möjligheter att utnyttja telefonavlyssning vid förundersökning angående vissa i lagen angivna grövre brott, t. ex. sabotage och spioneri. Bestämmelserna i lagen är utformade som tilläggs- och undantagsbestämmelser till RB:s regler och rör även andra tvångsåtgärder än avlyssning av telefonsamtal, däribland beslag. Beträffande telefonavlyssning föreskrivs i 5 § att tillstånd härtil får meddelas, även om för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Om det är av synnerlig vikt för utredningen får vidare expediering av samtal till och från apparat, som innehas eller begagnas av den misstänkte, inställas eller fördröjas eller apparaten avstängas eller uppgift inhämtas om samtal som har expedierats eller beställts till och från apparaten. Beslut om sådan åtgärd meddelas av rätten. Giltighets-

tiden för tillstånd till telefonavlyssning eller annan åtgärd av nämnda slag är högst en månad från det att tillståndet delgavs telefonanstaltens förståndare. Förundersökningsledaren eller åklagaren får i brådskande fall själv besluta om åtgärden. Om han gör det skall han ofördröjligen anmäla detta till rätten, som har att skyndsamt pröva ärendet. Lagens giltighet är tidsbegränsad (numera till två år). Giltighetstiden har successivt förlängts, senast till utgången av juni 1976.

Enligt lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. skall 27 kap. 16 § RB äga motsvarande tillämpning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, om smuglingen gällt narkotika, trots att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Giltighetstiden för tillstånd till avlyssning får dock bestämmas till högst en månad. Även 1969 års lag har tidsbegränsad giltighet. Giltighetstiden har successivt förlängts med ett år i sänder, senast till utgången av juni 1976.

Även lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) innehåller regler om telefonavlyssning. Enligt 11 § i lagen kan rätten förordna att polismyndighet får ta del av samtal till och från telefonapparat som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av utlänning, vilken har drabbats av ett beslut om avvisning eller utvisning enligt lagen eller av ett avvisnings- eller avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen (1954:193) men som på grund av politiskt flyktingskap eller av annat särskilt skäl likväl har tillåtits att stanna kvar i landet. Har beslutet meddelats enligt utlänningslagen krävs därutöver visst förordnande av regeringen. Vidare förutsätts att telefonavlyssning är av betydelse för att utröna i vad mån verksamhet som bedrivs av viss organisation eller grupp utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Förordnande om telefonavlyssning får meddelas endast om synnerliga skäl föreligger. Enligt 12 § i lagen skall fråga om tillstånd till telefonavlyssning prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Tillstånd får meddelas att gälla högst en månad. I 13 § första stycket ges vidare bestämmelser om vem som får granska uppteckning vid telefonavlyssning och om förstörande av material som saknar betydelse. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av år 1975. I prop. 1975/76:18 har föreslagits att terroristlagens bestämmelser om tvångsmedel skall överföras till en särskild, likaledes tidsbegränsad lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Bestämmelserna om telefonavlyssning återfinns sålunda i olika lagar. Utredningen har haft i uppdrag att se över bestämmelserna och deras tillämpning, undersöka om de går att samordna i större utsträckning och överväga vilka förstärkningar av integritetsskyddet som kan komma i fråga med samtidigt beaktande av samhällets intresse av effektiva medel för brottsbekämpningen. I sitt arbete har utredningen haft att särskilt pröva hur erforderlig parlamentarisk kontroll, som f. n. kan utövas beträffande de tidsbegränsade lagarna, skall kunna bibehållas vid en permanentning av lagstiftningen. Utredningen har vidare haft att uppmärksamma de situationer då telefonavlyssning kan komma i konflikt med anonymitetsrätten enligt tryckfrihetslagstiftningen.

I det följande skall först behandlas telefonavlyssning som tvångsåtgärd under förundersökning och därefter avlyssning enligt terroristlagstiftningen.

Utredningen har bl. a. på grundval av en granskning av fall, i vilka telefonavlyssning förekommit, funnit att det finns ett behov av telefonavlyssning som komplement till övriga spaningsmedel inte endast beträffande de grova brott, som faller under regeln i 27 kap. 16 § RB, utan även i fråga om huvudparten av de särskilt uppräknade brott, som omfattas av de tidsbegränsade reglerna i 1952 och 1969 års lagar. Detta behov har av utredningen bedömts vara bestående. Därmed aktualiseras frågan om en samordning av reglerna. Utredningen har funnit att några egentliga svårigheter inte föreligger för att samordna dessa regler, som alla har en gemensam grund i förundersökningen. De skäl, som talar mot en samordning, hänför sig närmast till det förhållandet att en del av lagstiftningen är tidsbegränsad. Mot bakgrund av att reglerna motsvarar ett, såvitt kan bedömas bestående behov och då möjlighet finns att på andra vägar anordna erforderlig parlamentarisk kontroll har utredningen utformat ett förslag till samordnad och permanent lagstiftning, vilken intagits i 27 kap. RB.

Utredningens förslag innebär att huvudregeln i 27 kap. 16 § RB kompletteras med bestämmelser, som nu upptas i den tidsbegränsade lagstiftningen, samt vissa andra bestämmelser. Telefonavlyssning skall liksom f. n. få beviljas endast av domstol efter framställning av förundersökningsledaren eller åklagaren. Den får förekomma vid förundersökning rörande brott, för vilka inte kan följa lindrigare straff än fängelse i två år, samt vid vissa särskilt uppräknade brott. De sistnämnda brotten har straffskalor, som underskrider det i huvudregeln givna kravet på straffminimum. De utgörs av vissa allmänfarliga brott, vissa högmålsbrott och vissa brott mot rikets säkerhet samt grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika. Bland de särskilt nämnda brotten återfinns med vissa undantag de brott, som nu upptas i den tidsbegränsade lagstiftningen. Beträffande allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet skall även straffbara försök, förberedelse och stämpling till brott kunna föranleda telefonavlyssning. Detta överensstämmer i huvudsak med vad som nu gäller.

Telefonavlyssning skall liksom f. n. få tillgripas först när någon skäligen kan misstänkas för brottet. Bestämmelsen att avlyssning skall kunna avse telefonsamtal till eller från telefonapparat, som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av den misstänkte, har av utredningen behållits som en yttre ram. Att utredningen dock föreslår en begränsning beträffande apparater, som ej innehas eller huvudsakligen används av den misstänkte, framgår av det följande.

I gällande rätt fordras att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Detta krav har preciserats och utvecklats i det framlagda lagförslaget. För att tillstånd skall få meddelas förutsätts sålunda att åtgärden kan antas ge upplysning som är av synnerlig vikt för utredningen och att hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning.

Utredningen har funnit att gällande rätt anger den misstänktes egna telefonsamtal som avlyssningens egentliga objekt. För att begränsa antalet fall, då åtgärden kan komma att drabba annan än den misstänkte, har strängare förutsättningar uppställts för avlyssning av telefoner, som den misstänkte endast mera sporadiskt kan komma att använda. Endast om synnerlig anledning förekommer att avsedd utredning skall vinnas genom avlyssning får sålunda tillstånd meddelas beträffande telefon, som inte innehas eller

huvudsakligen brukas av den misstänkte.

Vad angår själva domstolsförfarandet föreslås en betydelsefull nyhet. Utredningen konstaterar att prövningen inför domstol inte kan ske så att den misstänkte får tillfälle att bemöta åklagarens påståenden. Sekretessen får till följd att en fullföljdsrätt endast synes kunna utövas av åklagaren och att endast avslagsbeslut därför kommer under prövning i högre instans. Avsaknaden av kontradiktoriskt förfarande och fullföljdsmöjlighet har upplevts som otillfredsställande när fråga är om ett så ingripande tvångsmedel som telefonavlyssning. Utredningen föreslår därför att som motpart till åklagaren införs en god man med uppgift att ta tillvara intresset av integritetsskydd för den enskilde. Den gode mannen skall ha ställning av part och ges tillfälle att yttra sig över åklagarens framställning. Att den misstänktes situation skall särskilt beaktas ligger i sakens natur. Genom den gode mannen blir det möjligt att få även bifallsbeslut överprövade i högre instans. God man skall förordnas av regeringen för viss tid och visst område. För att säkerställa ett tillräckligt personurval och för att inte sprida de från sekretessynpunkt känsliga uppdragen alltför mycket föreslås att behörigheten för tingsrätt att uppta ärenden om telefonavlyssning begränsas till tingsrätterna i de sex hovrättsstäderna, dvs. Stockholm, Jönköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå.

Längsta tillståndstid är f. n. en vecka enligt 27 kap. 16 § RB och en månad enligt 1952 och 1969 års lagar. De flesta tillstånd har meddelats enligt de sistnämnda lagarna och avsett en månad. Utredningen föreslår att i den nya lagstiftningen tillståndstiden får bestämmas till högst en månad. Tiden skall till skillnad från vad nu gäller räknas från dagen för beslutet. Utredningen betonar att rätten alltid skall undersöka möjligheterna att bestämma tiden kortare. Många gånger torde även en tillståndstid av en månad vara otillräcklig, varvid nytt tillstånd liksom f. n. skall kunna meddelas om förutsättningar här för finns.

I 1952 års lag ges möjlighet att fördröja eller inställa telefonsamtal, att avstänga telefonapparat från samtal samt att erhålla uppgift om samtal som utväxlats mellan olika telefonapparater. Denna möjlighet har behållits och liksom f. n. anknyts till samma förutsättningar som gäller för telefonavlyssning i egentlig mening. Likaså har behållits den i lagen givna befogenheten för förundersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om telefonavlyssning med skyldighet att anmäla åtgärden till rätten för överprövning. Befogenheten har dock begränsats till fall, då fara är i dröjsmål.

Utredningen har haft att särskilt beakta den konflikt, som vid telefonavlyssning på tidningsredaktioner kan uppstå med uppgiftslämnarens rätt till anonymitet enligt tryckfrihetslagstiftningen. Utredningen har här ansett sig kunna anknyta till de överväganden, som massmedieutredningen (MMU) gjort i sitt betänkande (SOU 1975:49) med förslag till massmediegrundlag (MGL). I avbidan på genomförandet av en ny yttrandefrihetslagstiftning har utredningen dock funnit det angeläget att i lagtexten ge en särskild regel om beaktande av den rätt till anonymitet, som f. n. tillkommer författare, annan upphovsman eller meddelare enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och radioansvarighetslagen (1966:756).

Utredningen har även uppmärksammat andra tystnadsplikter, som kan

komma att beskåras genom telefonavlyssning. Utredningens överväganden härvidlag har föranlett utredningen att föreslå förbud mot avlyssning av telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare.

Beträffande avlyssningens praktiska utförande förutsätts som hittills att denna kan ske genom direktavlyssning eller upptagning på fonetisk väg. Uppteckning av samtal bör endast få omfatta vad som finnes vara av betydelse för utredningen. Uppteckning får i enlighet med gällande rätt granskas endast av rätten, förundersökningsledaren, åklagaren, sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen eller därvid hörs. Vad som vid granskningen befinnes sakna betydelse för utredningen skall omedelbart förstöras.

Utredningen har i sina överväganden särskilt gått in på olika frågor som hör samman med utnyttjande av material som kan framkomma vid avlyssning. Utredningen har funnit att även uppgifter från samtal, vari den misstänkte ej deltagit men som kommit att avlyssnas på apparat som tillståndet avser, bör få utnyttjas i den mån de rör samma brottslighet som den, som föranlett avlyssningstillståndet. Därutöver bör materialet inte få begagnas i brottsutredningssammanhang. Till förebyggande av brott bör enligt utredningens uppfattning vad som kan framkomma vid avlyssning få begagnas om fråga är om allvarligt brott, exempelvis mot liv och hälsa.

En samordnad och permanent lagstiftning bör förenas med garantier för att riksdagen får erforderlig insyn i verksamheten. Utredningen föreslår att behovet av insyn tillgodoses på så sätt att redogörelse för tillämpningen av lagstiftningen lämnas riksdagen genom årlig skrivelse från regeringen. Skrivelsen bör ge riksdagen en uppfattning bl. a. om antalet ärenden om telefonavlyssning, antalet meddelade tillstånd samt vilka tillståndstider som förekommit.

Vad gäller ställningstagande till terroristlagstiftningen har utredningen utgått från att utredningens förslag kommer att läggas fram innan terroristlagen upphört att gälla och innan riksdagen beslutat rörande regeringens proposition (1975/76:18) med förslag till lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Den telefonavlyssning som kan ifrågakomma under förundersökning enligt det framlagda förslaget ger enligt utredningens mening endast i begränsad omfattning möjlighet till det tidiga brottsförebyggande ingripande som är terroristlagstiftningens målsättning. Utredningen har med hänsyn härtill ansett att möjligheten till telefonavlyssning enligt terroristlagen inte nu bör upphävas. Därvid har utredningen emellertid förutsatt att den extraordinära lagstiftningen, varom här är fråga, alljämt blir föremål för fört-löpande parlamentarisk bevakning genom att den görs tidsbegränsad och att de parlamentariska ledamöterna i RPS:s styrelse erhåller redovisning av de enskilda ärendena, där avlyssning begärs. Utredningen utgår vidare från att även i de ärenden varom här är fråga den av utredningen föreslagna ordningen med en god man kommer att tillämpas.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Utredningsuppdraget innefattas i yttrande till statsrådsprotokollet den 8 mars 1974 av chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, som anförde bl. a. följande:

I vårt land finns sedan länge en utförlig lagreglering av de tvångsmedel som står till myndigheternas förfogande vid förundersökning med anledning av brott. De grundläggande reglerna finns i rättegångsbalken (RB). Regleringen i ämnet motiveras av att tvångsmedlen innefattar avsevärda ingrepp i den enskildes rättssfär. Från rätts-skyddssynpunkt är det därför av vikt att lagstiftningen drar upp bestämda gränser för tvångsmedlens användning.

Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar telefonavlyssning en särställning så till vida att de legala förutsättningarna för användningen av denna åtgärd är strängare än i fråga om tvångsmedel i allmänhet. Telefonavlyssning skiljer sig också på det viset från övriga tvångsåtgärder att regler härom finns inte bara i RB utan också i vissa speciallagar rörande ingripande mot särskilda typer av allvarligare brott.

Efter att ha lämnat en redogörelse för den nuvarande regleringen fortsatte departementschefen:

Som framgår av den nu lämnade redogörelsen är förutsättningarna för användande av telefonavlyssning olika beroende på vilket ändamål utredningen har. Regleringen uppvisar också skillnader i fråga om de särskilda lagarnas giltighetstider. Det är mot denna bakgrund naturligt att önskemål om samordning av bestämmelserna på sistone har framställts. I samband med remissbehandlingen av rikspolisstyrelsens framställning år 1973 om förlängning av giltighetstiden för 1969 års lag ifrågasatte sålunda riksåklagaren om inte tiden var mogen att göra en översyn av RB:s regler om tvångsmedel (prop. 1973:104 s. 8). Vid utskottsbehandlingen av 1973 års lag togs motsvarande spörsmål upp av justitieutskottet (JuU 1973:18 s. 22). Utskottet framhöll att, även om erfarenheterna av den hittillsvarande tillämpningen av bestämmelserna om telefonavlyssning inte tydde på annat än att utnyttjandet skett med tillbörlig restriktivitet, den successiva utökningen av möjligheterna till telefonavlyssning motiverade en samlad översyn av lagstiftningen och dess tillämpning. En sådan kartläggning borde enligt utskottet ske i lämpligt sammanhang under beaktande av integritetsskyddskommitténs (Ju 1967:62) arbete rörande ett förstärkt integritetsskydd på personrättens område. Riksdagen beslöt att ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet sålunda anfört (rskr 1973:121; jfr rskr 1973:223).

Antalet tillstånd till telefonavlyssning är per år räknat mycket litet. De myndigheter och företrädare för riksdagen som i olika sammanhang har haft att granska verksamheten har inte i något fall funnit att telefonavlyssning utnyttjats otillbörligt. Detta

kan dock inte tas till intäkt för att en översyn av det slag riksdagen har förordat skulle vara av ringa intresse. Telefonavlyssning innebär ett mycket allvarligt ingrepp i den enskildes rättssfär. Redan med hänsyn härtill finns goda skäl att göra en undersökning av hur detta tvångsmedel utnyttjas. Härtill kommer att lagregleringen på området har kommit att bli ganska splittrad. Bestämmelserna är intagna i olika lagar, som har tillkommit vid skilda tillfällen för att möta efter hand uppkommande behov, och de avviker sinsemellan på flera punkter. Enligt min mening är tiden nu mogen att göra en allmän översyn av lagstiftningen på området. Översynen bör anförtros åt särskilda sakkunniga.

De sakkunniga bör i första hand kartlägga tillämpningen av gällande regler om telefonavlyssning. De bör granska de fall där sådant ingripande har företagits och försöka bilda sig en uppfattning om vilken effekt åtgärderna har haft och om de varit nödvändiga för att uppnå resultat.

Telefonavlyssning är otvivelaktigt en effektiv spaningsmetod vid vissa slag av mycket allvarliga brott som är svåra att komma åt enbart med andra metoder. Med hänsyn till ingreppets karaktär bör det emellertid inte få förekomma i andra fall än då det motiveras av starka samhällsintressen. De sakkunniga bör överväga om gällande regler om tillämpningsområdet för telefonavlyssning innefattar en lämplig avvägning mellan intresset av ett starkt skydd för den enskildes privatliv och samhällets intresse av effektiva medel i brottsbekämpningen. I detta sammanhang bör undersökas om visst minimistraff är en lämplig förutsättning för tillstånd till telefonavlyssning eller om visst angivet brott i princip bör vara avgörande.

En viktig uppgift för de sakkunniga blir att undersöka om det är möjligt att ytterligare stärka rättssäkerhetsgarantierna vid telefonavlyssning. I detta syfte bör de se över bl. a. reglerna om förfarandet vid tillståndsprövningen. En annan fråga som bör uppmärksammas är om kretsen av de personer som har rätt att ta del av det upptecknade materialet kan begränsas ytterligare.

Som jag tidigare har nämnt är reglerna om telefonavlyssning spridda på olika lagar. De sakkunniga bör undersöka om det är möjligt att uppnå större enhetlighet genom att samla alla eller åtminstone flertalet regler rörande telefonavlyssning i en enda lag. Flertalet tillstånd till telefonavlyssning torde f. n. meddelas med stöd av de särskilda tidsbegränsade lagarna. En ordning med tidsbegränsad lagreglering i ämnet har den fördelen att riksdagen fortlöpande kan kontrollera att verksamheten bedrivs efter uppdragna riktlinjer. De sakkunniga bör överväga om denna ordning bör behållas eller om erforderliga garantier för att riksdagen får tillräcklig insyn i verksamheten kan skapas på annat sätt.

En särskild aspekt på frågan om telefonavlyssning har tagits upp i en skrivelse från Pressens samarbetsnämnd den 30 november 1973, nämligen de problem som sammanhänger med telefonavlyssning hos tidningsredaktioner och i andra situationer då åtgärden kan komma i konflikt med den i tryckfrihetsförordningen grundade principen om meddelares rätt till anonymitet. De sakkunniga bör uppmärksamma detta särskilda problem och därvid samråda med de sakkunniga som tillkallats för att utreda frågan om skydd för meddelares anonymitet vid beslag och husrannsakan.

Under översynen av telefonavlyssningsreglerna kan även andra frågor om förstärkning av integritetsskyddet på området aktualiseras. I den mån sådana frågor har omedelbart samband med det nu givna lagstiftningsuppdraget bör de sakkunniga kunna föreslå reformer också i sådana hänseenden. De sakkunniga bör därvid samråda med integritetsskyddskommittén. De sakkunniga bör även vara oförhindrade att – om det visar sig nödvändigt – föreslå sådana ändringar i 1952 års lag om särskilda tvångsmedel i vissa brottmål som föranleds av översynen beträffande reglerna om telefonavlyssning.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har i enlighet med direktiven haft samarbete med integritetsskyddskommittén (Ju 1967:62) och utredningen (Ju 1974:01) om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan.

Utredningen har avgett yttrande över

1. skrivelse den 13 februari 1975 av rikspolisstyrelsen (RPS) angående förlängning av lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m.
2. departementspromemorian (Ds A 1975:2) Vissa ändringar i terroristlagen
3. 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter.

Integritetsskyddskommittén övervägde i sitt betänkande (SOU 1970:47) Skydd mot avlyssning om det fanns anledning att föreslå att polis eller andra myndigheter skulle få en särskild rätt att använda avlyssningsapparat i sitt arbete med att bekämpa brott. Kommitténs stannade dock för att detta inte borde vara möjligt. Kommitténs ståndpunkt lämnades utan erinran av de flesta remissinstanserna men kritiserades också av en del instanser. Till de senare hörde domarföreningen, två länsstyrelser samt överåklagaren i Malmö. Bland kritikerna framfördes tanken att anknyta förutsättningarna till dem som gäller för telefonavlyssning.

I prop. 1975:19 s. 84 f. om lagstifning till skydd mot olovlig avlyssning förklarade departementschefen att han i allt väsentligt delade de synpunkter som kommittén anfört mot en användning av integritetsfarlig apparatur i brottsbekämpande syfte. Han ansåg därför att det inte f. n. fanns skäl att tillåta polisen att använda sådan apparatur i strid med de allmänna bestämmelser som borde gälla för olovlig avlyssning. Departementschefen förklarade emellertid att det, med hänsyn till det nära samband som råder mellan den översyn som utredningen om telefonavlyssning skulle företa och frågan om användande av integritetsfarlig apparatur i brottsbekämpande syfte, fanns anledning för utredningen att även ta upp denna fråga.

Utredningen har vid överläggningar med RPS tagit upp frågan om regler för användning av särskild avlyssningsapparat. Rikspolischefen har därvid förklarat att det inte är önskvärt att regler införs som för polisens del gör undantag från det förbud mot olovlig avlyssning, som nu återfinns i 4 kap. 9a § BrB. Utredningen har med hänsyn härtill inte vidare behandlat denna fråga.

2 Skyddet för telehemligheten

2.1 Europarådets konvention

I Europarådets konvention av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskrivs i artikel 8 att "envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens." Denna principförklaring, som anses täcka inte bara post- utan även telehemligheten, förses i sitt andra stycke med väsentliga förbehåll. "Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter". I samband med ratificeringen av konventionen framhölls (prop. 1951:165) att de ingrepp som kan förekomma från svenska myndigheters sida inte sträcker sig längre än som medges i artikeln. Detta uttalande äger alltså giltighet. Artikelns betydelse som spärr mot myndighetsutövningen bör dock inte överdrivas. I Malmgrens m. fl. kommentar till grundlagarna konstateras att "det synes svårt att tänka sig ett ingrepp, som inte kan försvaras med den ekonomiska politiken eller med artikelns preventiva synpunkter".

2.2 Grundlagen

Ett principiellt skydd för telehemligheten är också inskrivet i 1974 års grundlag. Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen (RF) är "varje medborgare skyddad mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser eller för hemlig avlyssning". Enligt 2 kap 4 § och 8 kap 3 § skall föreskrifter som begränsar det skydd som avses i 2 kap 3 § meddelas genom lag. I förarbetena (prop. 1973:90 s. 242 f) förklarar grundlagberedningen att grundlagen enligt dess mening bör garantera skydd mot intrång i förtrolig kommunikation med andra människor genom post, telefon, teleggram o. d. Det som skyddas är förtroligheten. Organ för det allmänna får inte bryta brev eller andra förslutna försändelser, avlyssna telefonsamtal

eller röja innehållet i telegram utan stöd av bestämmelse i lag. Skyddet gäller också andra former av hemlig avlyssning, t. ex. genom begagnande av dolda mikrofoner eller annan sådan avancerad utrustning. Beredningen konstaterar att grundlagens krav på lagstiftning kommer att gälla en stor del av bestämmelserna i rättegångsbalken om tvångsmedel i brottmål samt dessutom motsvarande bestämmelser i andra lagar, däribland 1952 och 1969 års lagar.

Det i grundlagen inskrivna skyddet för telehemligheten utgör i likhet med Europarådskonventionen i första hand en principförklaring. Något förbud mot ingrepp i telehemligheten stadgas således inte. De föreskrifter i rättegångsbalken eller annorstädes som reglerar telefonavlyssningen uppfyller kravet på lagform.

Det är naturligt att den materiella innebörden av grundlagsskyddet för telehemligheten inte kan skrivas in i en författning av grundlagskaraktär. Oaktat det reella innehållet återfinns i regler av lägre dignitet betonas genom 2 kap. 3 § RF vikten av skydd för telehemligheten. Stadgandet utgör en utgångspunkt, från vilken varje ingrepp i telehemligheten från myndigheternas sida skall bedömas kritiskt och restriktivt såväl vid lagstiftning som i tillämpningen.

2.3 Brytande av telehemlighet m. m.

Telehemligheten är emellertid skyddad också mot angrepp från enskilda. Den som olovligen bereder sig tillgång till meddelande, vilket såsom telefonsamtal är under befordran genom allmän befördringsanstalt döms enligt 4 kap. 8 § brottsbalken (BrB) för *brytande av telehemlighet* till böter eller fängelse i högst två år. Den som i annat fall olovligen medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller upptar tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten icke äger tillträde och som han icke själv deltar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till, döms enligt 4 kap. 9 a § BrB för *olovlig avlyssning* till samma straff.

2.4 Telefonreglementet

Skyddet för telehemligheten kompletteras i förhållande till både myndigheter och enskilda av 3 § telefonreglementet (1963:18). Televerkets personal är under avgiven tystnadsförbindelse skyldig att hemlighålla såväl telefonsamtals innehåll som namn på de personer och nummer på de telefonapparater, mellan vilka samtal utväxlats. Uppgift därom får, om ej i lag stadgas annorlunda, delges endast dem mellan vilka samtalet utväxlats eller dem som abonnerar på de telefonapparater som använts vid samtalet. Dock får televerket förete handling, av vilken sådan uppgift framgår, om det är nödvändigt för att inför domstol styrka televerkets krav på ogulden telefonavgift. Endast då det med stöd av lag förordnats om avlyssning får televerket

vidta eller tillåta anordningar beträffande telefonnätet, som är avsedda att bereda person utom televerket möjlighet att avlyssna samtal på nätet utan att minst en av de samtalande har vetskap därom. Enligt 28 § får i princip samtal inställas eller fördröjas eller telefonapparat avstängas för samtal endast med stöd av förordnande i lag.

Uppsåtlig men tillåten telefonavlyssning kan förekomma av televerkets personal. Avlyssning, som ingår i personalens tjänsteåligganden - t. ex. i samband med kontroll av ledningarnas funktion - faller således inte under brottsbalkens eller telefonreglementets förbud. Personal som bryter mot tystnadsplikten eller överskrider rätten att lyssna kan ådömas ansvar härför.

2.5 Trafikmedelsövervakning m. m.

Vad som i första hand åsyftas, när man talar om telefonavlyssning, torde numera vara en mot viss person eller vissa telefonapparater inriktad avlyssning. Under begreppet faller emellertid också sådan generell kontroll av teletrafiken, som kan komma i fråga vid krig eller krigsfara och som under andra världskriget i viss utsträckning tillämpades också i Sverige. Frågan om sådan generell kontroll av teletrafiken ingår inte i utredningens uppdrag. Utredningen om trafikmedelsövervakning avgav i november 1973 det till stor del hemligstämplade betänkandet "Trafikmedelsövervakning", som förde kontroll av post- och teletrafik vid krig eller krigsfara. Betänkandet, som har remissbehandlats, har inte föranlett lagstiftning. Regler som tillåter en generell kontroll finns dock inte f. n. Däremot ges i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. vidgade möjligheter till individuell kontroll. Bestämmelserna gäller automatiskt i krig. Vid krigsfara eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden kan regeringen förordna att de skall tillämpas. Frågan skall da underställas riksdagen inom en månad.

2.6 Telefonavlyssning i brottsutredande eller brottsförhinderande syfte

De f. n. gällande reglerna om telefonavlyssning kan indelas i två kategorier. Den ena kategorin avser regler som anknyter till förundersökningsförfarandet och tillåter telefonavlyssning i rent brottsutredande syfte. Hitt hör den grundläggande bestämmelsen i 27 kap. 16 § RB samt de härtill anslutande reglerna i 1952 och 1969 års lagar. Till samma grupp hör reglerna i 1957 års lag. Den andra kategorin utgörs i dag av 11 § terroristlagen. Eventuell lagstiftning om generell telefonkontroll i krigssituationer torde också inordnas under denna regeltyp. Förutsättningen för telefonavlyssning är här inte misstanke att viss person utfört viss straffbelagd gärning. Enligt terroristlagen skall åtgärden i stället ha betydelse för att utröna huruvida en terrororganisation eller terrorgrupp planlägger eller förbereder åtgärd som

utgör hot mot allmän ordning eller säkerhet. Att också spaningsåtgärder enligt terroristlagen kan ha betydelse i en förundersökning undanskymmer inte det faktum att ändamålet primärt inte är brottsutredande utan brottsförhindrande. Också i övrigt finns påtagliga skillnader mellan terroristlagens reglering av telefonavlyssningen och övriga bestämmelser om telefonavlyssning.

Bestämmelserna om telefonavlyssning i 1957 års lag är intagna i 13 och 14 §§ (lydelse enligt SFS 1964:210). De ger – efter mönster av 1952 års lag – möjlighet att inställa eller fördröja telefonsamtal, att avstänga telefonapparat för samtal eller att erhålla uppgift från telefonanstalt å samtal som expedierats eller beställts till eller från viss apparat. Tillståndstiden för avlyssning eller för åtgärd som nyss nämnts är en månad. Likaledes enligt förebild av 1952 års lag ges undersökningsledaren och åklagaren möjlighet att i brådsakande fall provisoriskt förordna om åtgärd med skyldighet att ofördröjligen låta förordnandet överprövas av rätten. Det bör framhållas att denna lagstiftning är ett komplement till RB:s regler om telefonavlyssning. Som allmän förutsättning gäller således att utredningen rör brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år och att telefonapparaten innehas av eller eljest kan antas begagnas av den som skäligen misstänks för brottet. Lagstiftningen är alltså inte särskilt inriktad på brott mot rikets yttre eller inre säkerhet utan förutsätter att härjämte gäller en lagstiftning som motsvarar 1952 års lag.

3 Allmänt om förundersökning och tvångsmedel

3.1 Inledning

Telefonavlyssning vid förundersökning utgör ett s. k. straffprocessuellt tvångsmedel, dvs. ett ingripande som får tillgripas under den polisutredning som föregår brottnålsrättegång. Tvångsmedlen indelas i personella och reella. De personella tvångsmedlen riktas mot person och består i att en person berövas sin frihet eller eljest görs till föremål för inskränkningar i den allmänna medborgerliga friheten. De reella tvångsmedlen har avseende å egendom och innebär åtgärder som inskränker den vanliga förfoganderätten över egendomen i fråga. Telefonavlyssning räknas i doktrinen till de reella tvångsmedlen. Denna uppfattning vinner stöd av stadgandets placeringar i RB:s beslagsskapitel.

För att ge en bild av telefonavlyssningens rättsliga natur och funktion lämnas här en kort redogörelse för RB:s bestämmelser om förundersökning och tvångsmedel.

3.2 Förundersökning

Förundersökning är den utredning om brott som företas av polis och åklagarmyndighet och som, även om den formellt räknas som ett led i rättegången, föregår den egentliga rättegången i brottmål. Förundersökning skall bilda den materiella grundvalen för åklagarens åtalsbeslut samt utgöra en förberedelse för huvudförhandlingen i målet. Den sönderfaller i två stadier: dels det till polisverksamheten hörande förberedande spanings- och efterforskningsarbete, som syftar till att fastställa om brott förövats och skäl till misstanke föreligger mot någon, dels den utredning som sker sedan misstankarna sålunda koncentrerats till viss person. Reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB samt i förundersökningskungörelsen (1947:948; FUK).

Förundersökning skall inledas, så snart det på grund av angivelse eller eljest förekommer anledning, att brott, som hör under allmänt åtal, har förövats (1 §). Under förundersökningen skall utredas om brott förövats, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom. Härutöver skall målet beredas så att bevisningen vid kommande huvudförhandling kan föreläggas i ett sammanhang (2 §).

Förundersökningen inleds av polismyndighet eller åklagaren. Har den inletts av polismyndighet och är saken ej av enkel beskaffenhet skall ledningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl (3 §).

Förundersökningen skall bedrivas objektivt. Inte bara omständigheter som talar mot den misstänkte utan även de som är gynnsamma för honom skall beaktas. Bevis som är till hans förmån skall tas tillvara. Undersökningen skall också bedrivas enligt hänsynsprincipen, dvs. ingen skall onödigt utsättas för misstanke eller få vidkännas kostnad eller olägenhet. Undersökningen skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Förreligger inte längre skäl till dess fullföljande skall den läggas ned (4 §).

Under förundersökningen kan förhör hållas med var och en som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (6 §). Förhöret kan inom vissa gränser framtvingas genom hämtning och man kan kvarhållas för förhör under en tid av sex eller, om man är misstänkt, tolv timmar. För kvarhållande längre tid förutsätts att vederbörande är anhållen eller häktad (7-9 §§). Ett önskemål, som många gånger inte är genomförbart, är att ett av undersökningsledaren anmodat trovärdigt vittne är närvarande vid förhöret. Huruvida någon i övrigt skall få närvara vid förhör avgör i regel förundersökningsledaren (10 §).

Vägrar någon som i händelse av åtal är vittnesskyldig att yttra sig under förhör kan redan under förundersökningen vittnesförhör hållas med honom inför rätten. Också i andra fall kan vittnesförhör med vittnespliktig person hållas inför domstol. Som förutsättning gäller dock i båda fallen att förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet (13 §).

En pågående förundersökning är i princip hemlig. För den misstänkte gäller dock särskilda regler, som framgår av det följande. Sekretessen är betingad av hänsyn både till allmänna intressen och till den misstänkte och omfattar såväl muntliga som skriftliga inslag i förundersökningen.

Beträffande polispersonal må anmärkas att polisman enligt 13 § polisinstruktionen (1972:511) inte obehörigen får yppa vad han fått veta i tjänsten, om det är av sådan beskaffenhet att det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen inte bör komma till utomståendes kännedom.

Undersökningsledaren har rätt att förordna att vad som förekommit vid förhör inte får uppenbaras (10 §). Den som utan giltigt skäl röjer vad som sålunda inte får uppenbaras döms enligt 9 kap. 6 § RB till dagsböter. Tystnadsplikten är emellertid inte ovillkorlig. Den genombryts av vittnesplikt inför domstol och hindrar inte heller den misstänkte eller hans försvarare att vid målets behandling inför rätten anföra vad som förekommit vid förhöret (SOU 1938:44 s. 289).

En domstolsförhandling är i princip offentlig. För att inte förhandlingen skall bryta den sekretess, som i övrigt gäller under förundersökningen, stadgas dock i 5 kap. 1 § RB att förhandling, som under förundersökning äger rum vid domstol, kan hållas inom stängda dörrar. Så skall ske om den misstänkte begär det eller om rätten finner att offentligheten skulle vara till men för utredningen. Dessutom finns i samma lagrum en generell möjlighet till stängda dörrar om det kan antas att till följd av offentligheten

något kan uppenbaras som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt. Har förhandling ägt rum inom stängda dörrar kan rätten enligt 5 kap. 4 § RB förordna att vad som därvid förekommit inte får uppenbaras. Har förhandling hållits inom stängda dörrar kan enligt 5 kap. 5 § RB även dom eller beslut avkunnas inom stängda dörrar.

Handlingar rörande polismyndighets eller åklagares verksamhet till beivrande av brott är med stöd av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) underkastade sekretess enligt 10 § sekretesslagen (SkrL). Sekretessen innefattar även handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål.

SkrL reglerar i första hand allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Enligt uttryckligt stadgande i 39 § SkrL skall dess bestämmelser inte lända till inskränkning i sökandes, klagandes eller andra parter rätt att i mål eller ärenden hos domstol eller annan myndighet utbekomma dom, beslut och andra handlingar. Bestämmelsen i 39 § SkrL torde emellertid inte ha självständig betydelse. Frågan om den s. k. partsöfientligheten blir i stället att bedöma enligt regler som finns på annat håll, i fråga om förundersökning i RB.

Frågan om den misstänktes insyn i förundersökningen berörs närmast i 23 kap. 18 § RB. Där stadgas att när förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen misstänks för brottet skall han, då han hörs, underrättas om misstanken. Så snart det kan ske utan men för utredningen har han och hans försvarare rätt att ta kännedom om vad som förekommit vid förundersökningen, ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de aktar nödigt. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare och skäligen rådruget ges dem. Innan så skett får åtal inte beslutas. Medan bevismaterialet samlas in kan det vara av vikt att den misstänkte inte får vetskap om vad som företas. Så länge den skäligen misstänkte inte hörts behöver man inte underrätta honom om den misstanke som finns mot honom. Någon skyldighet att särskilt meddela den misstänkte och tala om att misstankarna nu nått styrkan skäligen misstanke föreligger alltså inte.

Vid förundersökning skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen. Protokollföringen omfattar bl. a. utsagor av den misstänkte och andra, varvid den hörde skall få tillfälle att granska uppteckningen innan förhöret avslutats och tillfrågas om han har någon erinran mot innehållet. Erinran som inte föranleder ändring skall antecknas. Så snart åtal har beslutats har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få avskrift av förundersökningsprotokollet (21 §). Beslutas inte åtal föreligger således ingen rätt att få avskrift av protokollet. I sådana fall är den misstänkte inte i annan situation än medborgarna i allmänhet bortsett från den rätt han enligt 18 § må ha haft att under förundersökningen ta del av materialet.

Närmare bestämmelser om vad förundersökningsprotokollet skall innehålla meddelas i 20–24 §§ FUK. I protokollet skall enligt 20 § FUK bl. a. antecknas beslut och uppgifter rörande användande av tvångsmedel. Protokollet skall enligt 22 § FUK avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Det skall enligt 23 § FUK ha erhållit slutlig avfattning innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan.

Den misstänkte äger redan under förundersökningen rätt att anlita försvarare. Enligt 12 § FUK skall den som underrättas om att han är skäligen misstänkt samtidigt erhålla underrättelse om denna rätt och om möjligheten att få offentlig försvarare förordnad. Försvarare har – i princip i samma omfattning som den misstänkte själv – rätt att enligt undersökningsledarens bedömande närvara vid förhör samt att ta del av utredningen och begära kompletterande utredning.

Förundersökningen avslutas genom beslut i frågan om åtal (23 kap. 20 § RB). Enligt 14 § FUK bör underrättelse lämnas den som hörs som skäligen misstänkt för brottet både i fall då förundersökning nedläggs och fall då det beslutas att åtal inte skall väckas. Enligt RÅ (cirkulär C 22) innefattar detta i själva verket ej blott en rekommendation utan en skyldighet att lämna sådan underrättelse.

3.3 Tvångsmedel under förundersökning

3.1 Inledning

Som framhållits i det föregående (3.1) är telefonavlyssning ett av de tvångsmedel, som under förundersökningen får tillgripas mot person eller egendom. Användandet av tvångsmedel är ingående reglerat i 24–28 kap. RB. I det följande skall belysas några av de viktigaste tvångsmedlen.

Beslut om tvångsmedel fattas i flera fall av undersökningsledaren eller åklagaren. När rätten beslutar om tvångsmedel är den enligt 1 kap. 3 § RB domförför med en lagfaren domare, dvs. utan nämnd. I motion 1975:242 har begärts utredning av reglerna om rättens sammansättning vid häktningsförhandling.

3.3.2 Häktning och anhållande (24 kap. RB)

Häktning och anhållande är personella tvångsmedel som innebär att en misstänkt berövas sin frihet.

Häktning beslutas av rätten (4 §). Förutsättningen är att någon är på sannolika skäl misstänkt för brott, för vilket är stadgat fängelse i över ett år. Härutöver fordras att det skäligen kan befaras att den misstänkte undandrar sig lagförelse eller straff, försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (1 §). Vidgade möjligheter ges för häktning av personer utan stadigt hemvist i riket m. fl. (1 § andra stycket samt 2 §).

Till skillnad från bestämmelsen i 27 kap. 16 § RB om telefonavlyssning förutsätts i den grundläggande häktningsregeln inte något visst minimistraff. Kan fängelse i minst ett år följa på brottet kan häktning således tillgripas också för ett brott, vars lägre straffgräns börjar med böter. Kan det emellertid antas att påföljden i det särskilda fallet stannar vid böter eller suspension må häktning dock inte ske (1 § fjärde stycket). Vid grövre brott finns å andra sidan en regel som utgår från att häktning i vissa fall bör ske. Här anknyter man till minimistraffen. Är för brottet inte stadgat lindrigare straff

än fängelse i två år, skall sålunda häktning ske om det ej är uppenbart att anledning därtill saknas (1 § tredje stycket).

Häktning föregås oftast av anhållande. Beslut om anhållande meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. Sist å femte dagen efter den då den misstänkte anhålls skall anhållningsmyndigheten göra häktningsframställning till rätten. – Enligt 2 § 1952 års lag får justitiekanslern (JK) i fall som där avses medge en frist på upp till 25 dagar. – Då framställningen kommit in till rätten skall rätten sist å fjärde dagen därefter hålla förhandling i häktningsfrågan. Vid förhandlingen skall den som yrkat häktning och i regel också den anhållne vara närvarande. Åklagaren anger därvid de omständigheter häktningsyrkandet grundas på, varefter den anhållne och hans försvarare får tillfälle att yttra sig (12–14 §§). Rätten meddelar sedan omedelbart beslut, i vilket det misstänkta brottet samt grund för häktningen skall anges (16 §).

När rätten meddelar häktningsbeslut skall den också bestämma när åtal senast skall vara väckt. Tiden får inte sättas längre än som oundgängligen erfordras. Överstiger tiden två veckor skall rätten i regel med fjorton dagars mellanrum hålla ny häktningsförhandling och därvid särskilt tillse att utredningen bedrivs så snabbt som möjligt (18 §). Väcks inte åtal i rätt tid eller har inte framställning om förlängning av fristen inkommit eller förekommer eljest ej längre skäl för häktning ankommer det på rätten att förordna att den häktade skall frigges (19 §).

3.3.3 Reseförbud (25 kap. RB)

Också reseförbud är ett personellt tvångsmedel. Åtgärden innebär att den misstänkte förbjuds att lämna anvisad vistelsort och kan förenas med skyldighet för honom att på vissa tider vara tillgänglig i sin bostad eller på sin arbetsplats eller att anmäla sig hos polismyndigheten i orten. För reseförbud krävs att någon är skäligen misstänkt för brott varå fängelse kan följa och att det kan befaras att han undandrar sig lagföring eller straff (1 och 2 §§). Reseförbud meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (3 §). Har undersökningsledaren eller åklagaren meddelat reseförbud kan den misstänkte begära rättens prövning av förbudet (5 §).

3.3.4 Beslag (27 kap. RB)

Beslag är ett reellt tvångsmedel. Någon gräns med hänsyn till brottets svårhetsgrad är i regel inte uppställd. Inte heller fordras att misstankarna nått viss styrka mot viss person. Kan ett föremål skäligen antas ha betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon frånhänt eller på grund av brott förverkat, får det tas i beslag (1 §).

I fråga om skriftlig handling gäller vissa restriktioner. Beslag får inte läggas å skriftlig handling, om dess innehåll kan antas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 § RB, inte må höras som vittne därom, och handlingen innehåller av honom eller av den, till vars förmån tystnadsplikten gäller. För beslag hos den misstänkte eller honom närstående, som avses i 36 kap. 3 § RB, av skriftligt meddelande mellan den

misstänkte och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes krävs att det gäller ett brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år (2 §). – Enligt 3 § 1952 års lag får dock beträffande brott som där avses beslag läggas å sådant meddelande mellan närstående ändå att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Skyddet för post- och telehemligheten har vidare föranlett att brev, telegram eller annan försändelse som finns i post- eller telegrafverkets vård får tas i beslag endast om för brottet är stadgat fängelse i ett år eller däröver samt försändelsen hos mottagaren skulle vara underkastad beslag (3 §).

Beslutanderätten i fråga om beslag tillkommer i princip undersökningsledaren eller åklagaren. I brådska fall får åtgärden vidtas också av enskild polisman, dock ej i fråga om försändelse som befinner sig i post- eller telegrafverkets vård (4 §).

Även rätten kan förordna om beslag å föremål som företes inför rätten eller eljest är tillgängligt för beslag. Har beslag verkställts utan rättens förordnande kan den som drabbats av beslaget begära rättens prövning (5 och 6 §§).

När rätten förordnar om beslag eller fastställer verkställt beslag skall den, liksom vid häktning och reseförbud, sätta ut tid, inom vilken åtal skall väckas. I annat fall skall åtal väckas inom en månad sedan beslaget verkställdes. Rätten må dock medge förlängning av denna frist om den är otillräcklig (7 §).

För att effektivisera beslagsreglerna beträffande försändelser finns i 9 § särskilda regler om kvarhållande av sådana. Åtgärden tillgrips ofta parallellt med telefonavlyssning. Är anledning att försändelse som må tas i beslag (jämför här 2 och 3 §§) skall inkomma till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt kan rätten förordna att försändelsen, när den inkommer, skall kvarhållas, tills frågan om beslag, som prövas av undersökningsledaren eller åklagaren, blivit avgjord. Förordnande skall meddelas att gälla högst en månad från den dag då förordnandet delgavs befordringsanstaltens föreståndare. I förordnandet skall föreskrivas att meddelande om åtgärden inte utan undersökningsledarens eller åklagarens tillstånd får lämnas till avsändaren, mottagaren eller annan. – Enligt 4 § 1952 års lag får undersökningsledaren eller åklagaren vid brådska fall själv förordna om kvarhållande.

Är den från vilken beslag sker inte närvarande vid beslaget skall han vid beslag i allmänhet utan dröjsmål underrättas därom och om hur man förfarit med det beslagtagna. Beträffande försändelse som tagits i beslag hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt gäller dock att mottagaren och avsändaren – om han är känd – behöver underrättas först då det kan ske utan men för utredningen (11 §).

Post- eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling som tas i beslag får inte närmare undersökas och brev eller annan sluten handling inte öppnas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren; dock får sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen rörande brottet eller eljest därvid hörs efter anvisning av myndighet som nu nämnts granska handlingen. Har den som verkställer beslaget inte rätt att själv närmare granska handlingen skall han försegla handlingen. Undersökning av handlingen skall göras snarast möjligt. Kan innehållet i post- eller te-

legrafförsändelse helt eller delvis utan men för utredningen meddelas mottagaren skall han ofördröjligen erhålla avskrift eller utdrag av handlingen (12 §). Om beslag hävts men den misstänkte ej underrättats därför att underrättelse skulle vara till men för utredningen uppstår en situation som påminner om den som föreligger vid telefonavlyssning.

I motiven framhålls beträffande kvarhållande av försändelse att det ligger i sakens natur att den misstänkte eller annan som drabbas av åtgärden inte bör underrättas därom samt att handlingar i sådana ärenden liksom rättsens beslut inte bör få utlämnas i vidare mån än som erfordras för åtgärdens verkställande (SOU 1938:44 s. 325 och 326).

3.3.5 Husrannsakan (28 kap. RB)

Husrannsakan är också ett reellt tvångsmedel, som bl. a. syftar till att eftersöka föremål för beslag. Bestämmelserna om husrannsakan har således ett starkt funktionellt samband med beslagsreglerna.

Förekommer anledning att brott förövats, varå fängelse kan följa, får i hus, rum eller slutet förvaringsställe företas husrannsakan för eftersökande av föremål, som är underkastat beslag, eller eljest till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan dock företas endast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller det eljest förekommer synnerlig anledning att genom rannsakingen skall anträffas föremål som är underkastat beslag eller att annan utredning om brottet vinnas (1 §).

Husrannsakan beslutas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (4 §). Vid fara i dröjsmål får polisman företa husrannsakan utan föregående förordnande (5 §). Kan husrannsakan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den, hos vilken åtgärden företas bör, om ej fara är i dröjsmål, åtgärden inte företas utan rättsens förordnande.

Vid husrannsakan får olägenhet eller skada ej förorsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändig (6 §). Om möjligt bör ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Den hos vilken åtgärden företas eller, om han ej är närvarande, hans hemmavarande husfolk, skall erhålla tillfälle att övervaka förrättningen, så ock tillkalla vittne, såvida inte detta fördröjer undersökningen. Har ingen närvarit skall den drabbade så snart det kan ske utan men för utredningen underrättas om den vidtagna åtgärden (7 §).

Post- eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling, som anträffas vid husrannsakan, får inte närmare undersökas och inte heller brev eller annan sluten handling öppnas i annan ordning än som föreskrivs beträffande beslag i 27 kap. 12 § första stycket (8 §). Hänvisningen innebär (jämför 3.3.4) att endast rätten, undersökningsledaren eller åklagaren får undersöka eller öppna handlingen eller anvisa annan, i första hand sakkunnig eller polisman, att utöva denna behörighet; den som inte är behörig skall försegla handlingen. Tas handlingen i beslag blir 27 kap. 12 § RB direkt tillämplig.

4 Telefonavlyssning vid förundersökning

4.1 Historik

4.1.1 *Inledning*

Före andra världskriget saknade svensk rätt regler om telefonavlyssning i brottsutredande syfte. Varken i 1933 års tvångsmedelslag eller annorstädes fanns några bestämmelser som medgav de brottsutredande myndigheterna att avlyssna telefonsamtal. Det antogs att för avlyssning av den misstänktes telefonsamtal erfordrades Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall (SOU 1938:44 s. 327).

Förslag till regler om telefonavlyssning i samband med brottsutredning lades första gången fram i PLB:s betänkande Förslag till rättegångsbalk (SOU 1938:43 och 44). RB trädde i kraft den 1 januari 1948.

Redan före RB:s tillkomst infördes emellertid regler om telefonavlyssning i två av andra världskriget föranledda lagar, nämligen lagen (1939:724) om särskilda tvångsmedel vid utredning rörande brott som avses i 8 eller 19 kap. strafflagen m. m. och lagen (1940:3) om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m. Båda lagarna fick provisorisk karaktär och skulle gälla till utgången av mars 1941. Giltighetstiden för 1939 års lag förlängdes inte medan däremot 1940 års lag successivt förlängdes och upphörde att gälla först med utgången av juni 1945.

Mellan den 1 juli 1945, då 1940 års lag upphörde att gälla och den 1 januari 1948, då RB trädde i kraft, saknade svensk lag bestämmelser om telefonavlyssning.

Det utrikespolitiska läget ansågs 1952 påkalla utvidgade möjligheter till bl. a. telefonavlyssning vid vissa brott mot rikets yttre eller inre säkerhet. Efter mönster av 1939 och 1940 års lagar tillkom en ny provisorisk lag, den alltjämt gällande lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (1952 års lag). Lagen har förlängts att gälla först ett år och – från 1958 – två år i taget och gäller f. n. till utgången av juni 1976.

En ny provisorisk lag med i förhållande till RB vidgade möjligheter till telefonavlyssning tillkom 1969 genom lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. (1969 års lag). Lagen har förlängts med ett år i taget och gäller nu till utgången av juni 1976.

Telefonavlyssningsbestämmelser gavs slutligen i lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av internationella våldsdåd (terroristlagen).

I det följande ges en kronologisk översikt över de olika telefonavlyssningsreglernas tillkomsthistoria samt över uttalanden som gjorts i lagstiftnings- och utredningsarbete. Terroristlagens bestämmelser om telefonavlyssning behandlas dock för sig i 6 kap.

4.1.2 1939 års lag

1939 års lag utfärdades den 14 oktober 1939. Lagen medgav att vissa annars inte tillåtna tvångsmedel fick tillgripas vid utredning av brott som avsågs i 8 kap. eller 19 kap. strafflagen (spioneri, sabotage o. d.) och varå kunde följa straffarbete. I viss utsträckning baserades lagen på det under föregående år framlagda förslaget till RB. I andra stycken avvek regleringen emellertid från PLB:s förslag.

En viktig skillnad låg på beslutanderättens område. Förordnande om avlyssning ankom inte på rätten utan fick meddelas av Konungens befallningshavande, landsfogde eller polismästare samt, i Stockholm, av första stadsfiskalen eller den polisintendent, som var chef för kriminalavdelningen. Konungen ägde uppdra åt annan, jämställd befallningshavare att meddela förordnande. Den som meddelat förordnandet skulle omedelbart underrätta JK, som kunde upphäva förordnandet.

I den promemoria, som låg till grund för propositionen till 1939 års lag (1939 års urtima riksdag, prop. nr 3), framhölls att bestämmelser om avlyssning av misstänkts telefonsamtal återfanns i främmande moderna rättegångssystem och var medel som samhället funnit nödigt införa för att effektivt kunna bekämpa brottsligheten. Då erfarenheten ådagalagt att det – framför allt då det gällde spioneribrotten – var ur samhällets synpunkt erforderligt med lagbestämmelser i den riktning PLB föreslagit borde det övervägas att redan under dåvarande rättegångsordning komplettera bestämmelserna å förevarande område. Hänsyn borde givetvis tas till att allmänheten hade berättigade anspråk på att ifrågavarande ingripanden inte kom till användning i andra fall än då ingripandet var ur samhällets synpunkt starkt motiverat. Ingripandena borde vidare inte ges större omfattning än som i det särskilda fallet var oundgängligen påkallat.

Remissinstanserna anslöt sig i huvudsak till de i promemorian anförda synpunkterna. PLB framhöll för sin del bl. a. (s. 16 och 17):

Det vid promemorian fogade lagförslaget har uppenbarligen utarbetats med tanke på det nuvarande krisläget och den fara för viktiga samhällsintressen, som i samband därmed uppkommit. Att ur denna synpunkt vissa åtgärder av undantagskaraktär kunna anses påkallade, torde icke kunna bestridas. Däremot torde lagförslaget icke vara avsett och ej heller ägnat att läggas till grund för en allmän och mera slutgiltig reglering av ifrågavarande tvångsmedel. Beträffande denna fråga är beredningen alltså jämt av den uppfattningen, att vid en sådan reglering befogenheten att förordna om dessa tvångsmedels användning bör tillkomma allenast domstol. Detta är påkallat med hänsyn såväl till vikten av de intressen, varom här är fråga, som ock till ingripandets karaktär. I sistnämnda hänseende må särskilt framhållas att den, mot vilken ingreppet riktats, icke kan beredas tillfälle att vid förhandling bevaka sin rätt. Med hänsyn härtill är det ur rättssäkerhetens synpunkt desto angelägnare, att prövningen,

huruvida de i lagen uppställda förutsättningarna för användningen i ett givet fall äro för handen, överlämnas åt rätten; för åklagare och polismyndigheter kommer av lätt insedda skäl undersökningens effektivitet i främsta rummet. Härtill kommer att den kontroll, som ligger i offentligheten, i dessa fall är utesluten; handläggningen av dessa ärenden måste, för att syftet med ingreppet skall vinnas, vara av hemlig natur. Att frågan hänskjutes till rätten är ock ägnat att medföra större återhållsamhet vid tvångsmedlens användning och minska den känsla av otrygghet, som hos allmänheten lätt framkallas av farhågan att meddelanden, som äro av rent privat natur, komma till obehörigas kännedom.

PLB framhöll behovet av kontroll över de nya tvångsmedlens användning. Beredningen föreslog att i de fall, då förordnande meddelades, anmälan omedelbart skulle göras hos JK såsom högste åklagare. Denne skulle därigenom erhålla möjlighet att ingripa om de i lag uppställda villkoren för tvångsmedlens användning icke förelåg. Detta förslag togs upp i propositionen och inflöt i den slutliga lagtexten.

Vid riksdagsbehandlingen väcktes inga motioner i anledning av lagförslaget. Detta lämnades också i dessa delar utan erinran och kommentarer av 1939 års urtima riksdags andra särskilda utskott (utlåtande nr 9 s. 11).

4.1.3 1940 års lag

1940 års lag bär i ännu högre grad än 1939 års lag prägeln av att ha tillkommit mot bakgrund av då rådande förhållanden. Den går också avsevärt längre än 1939 års lag, som var inriktad på brottsutredning. I 1940 års lag finns nämligen också inskrivet en brottsförhindrande funktion, och delvis saknas t. o. m. denna anknytning till visst brott.

I § 1940 års lag bemyndigade Konungen att, då riksdagen var samlad, med dess samtycke och eljest ensam förordna om vidsträckta integritetsinskränkningar enligt 2 – 6 §§. Som förutsättning angavs att riket befann sig i krig eller krigsfara eller att eljest utomordentliga, av krig föranledda förhållanden rådde. Såvitt avser telefonavlyssning stadgades i 2 §:

Där det finnes erforderligt för att hindra eller uppdaga brott mot 8 kap. strafflagen eller sådant brott mot 19 kap. samma lag, som kan skada rikets försvar eller folkförsörjning eller dess vänskapliga förbindelser med främmande makt, så ock eljest där det finnes erforderligt för att hindra, att förhållande, vars meddelande till främmande makt kan föranleda skada som ovan sägs, kommer till obehörigs kännedom, eller för att vinna utredning om obehörigt utforskande av sådant förhållande eller om överbringande till obehörig av meddelande därom, må — expediering av telefonsamtal inställas eller fördröjas eller samtal avlyssnas eller ock telefonapparat för viss tid eller tillsviare avstängas för samtal.

Enligt 4 § fick åtgärd, som angavs i 2 §, inte upprätthållas längre än som erfordrades för att vinna det med åtgärden avsedda ändamålet. Beslutanderätten tillkom enligt 5 § samma myndigheter som nämnts i 1939 års lag. Konungen ägde vidare uppdra åt annan, jämställd befattningshavare att utöva beslutanderätten. Om Konungen så förordnade fick, om fara var i dröjsmål, även underordnad befattningshavare besluta om åtgärd. I så fall skulle åtgärden snarast anmälas till och överprövas av de i övrigt behöriga myndigheterna. Något sådant förordnande kom dock aldrig att meddelas (SOU 1948:7 s. 29).

Till skillnad från 1939 års lag saknades i 1940 års lag skyldighet att anmäla telefonavlyssningsbeslut till JK. Sådan skyldighet infördes dock från den 1 juli 1943.

Propositionen (1939 års urtima riksdag, prop. nr 96) var kortfattad. Departementschefen framhöll bl. a. att det i ett sådant allvarligt läge som avsågs i 1 § kunde bli nödvändigt att åstadkomma en skärpt övervakning för att hindra att meddelanden om rikets försvar och näringsliv bringades till obehörigas kännedom. I likhet med åtskilliga andra, för utomordentliga förhållanden avsedda lagar borde lagstiftningen göras tidsbegränsad och således bära äga giltighet till utgången av mars 1941. Något särskilt uttalande gjordes inte i fråga om telefonavlyssning. Hänsynen till den enskildes intressen förklarades dock motivera det i 4 § införda stadgandet att åtgärd inte fick upprätthållas längre än som erfordrades för att vinna det med åtgärden avsedda ändamålet.

Lagrådet hade lämnat lagförslaget utan erinran.

Propositionen föranledde inga motioner. Vid utskottsbehandlingen (1939 års riksdags andra särskilda utskotts utlåtande nr 36 s. 5) uttalades endast att utskottet inte funnit anledning till erinran mot de framlagda förslagen.

Som tidigare nämnts förlängdes inte 1939 års lag. Däremot gällde 1940 års lag, som utfärdades den 9 januari 1940, t. o. m. utgången av juni 1945. Under hela denna period utnyttjades också, med riksdagens samtycke, befogenheten enligt 1 § att tillämpa de särskilda reglerna i bl. a. 2 §. I 2 § infördes fr. o. m. den 1 april 1941 en tillägsbestämmelse, som medgav att uppgift lämnades från telefonanstalt om utväxlade eller beställda samtal. Fr. o. m. den 1 juli 1943 infördes också den tidigare nämnda regeln att beslut om telefonavlyssning skulle anmälas till JK, som hade att upphäva beslutet om han fann att det inte borde äga bestånd.

4.1.4 Tillämpningen av 1939 och 1940 års lagar

Den 12 januari 1945 tillsattes en parlamentarisk undersökningskommission angående flyktingärenden och säkerhetstjänst, den s. k. Sandler-kommissionen, som den 9 september 1947 lade fram betänkande (SOU 1948:7) angående säkerhetstjänstens verksamhet. I betänkandet behandlas bl. a. frågan hur säkerhetstjänsten utnyttjat de tvångsmedel som ställts till förfogande genom 1939 och 1940 års lagstiftning.

Angående telefonkontrollen under andra världskriget upplyser kommissionen bl. a. (s. 135–141):

Under kriget kontrollerades all telefontrafik med utlandet. I viss utsträckning var också inrikes telefontrafik lagd under allmän kontroll. Härutöver förekom s. k. individuell telefonkontroll, som grundades på 1939 och 1940 års tvångsmedelslagar. Det sammanlagda antalet individuella förordnanden om telefonkontroll torde röra sig omkring 6 000. Huvudparten av dessa utfärdades av s. k. bevakningschefer ingående i säkerhetstjänsten eller av polismyndigheter som direkt enligt tvångsmedelslagarna ägde befogenhet därtill. Ett stort antal av förordnandena avsåg personer, som tillhörde och aktivt arbetade för de politiska partierna längst till höger och till vänster. Den individuella kontrollen utövades genom avlyssning av samtal till och

från vissa telefonapparater. Av de telefonkontrollmöjligheter som 1940 års lag erbjöd avsåg huvudparten avlyssnande av samtal. De övriga kontrollmöjligheterna (avstängning av apparat samt fördröjning och brytning av samtal) synes ha använts mycket sparsamt. Förordnande om avlyssning förenades dock i regel med begäran om uppgift å de samtal som utväxlats över apparaten. De av säkerhetstjänsten avlyssnade telefonsamtalen uppgick under tiden den 1 januari 1941 – den 30 juni 1945 per år räknat till ungefär 2,8 miljoner. Härav ansågs genomsnittligt sett 75 000 samtal vara av sådant intresse att de föranledde skriftlig rapport. Resultatet av telefonavlyssningarna vidarebefordrades till andra organ inom säkerhetstjänsten samt i vissa fall till polismyndighet, utrikesdepartementet och försvarsstaben.

I sina kommentarer till tillämpningen av 1939 och 1940 års lagar uppehåller sig kommissionen (s. 221–235) inledningsvis vid det förhållandet att bevakningen av post-, telegram- och telefontrafiken i stor utsträckning hade karaktär av en allmän censur, som inte var inriktad på vissa personer. Kommissionen konstaterar att de censuråtgärder som vidtogs under kriget så gott som helt grundat sig på 1940 års lag och att lagens avfattning inte gav vid handen att den skulle möjliggöra en sådan allmän kontroll. Emellertid kunde allmän kontroll inte heller sägas stå i strid med lagens utformning. Enligt kommissionens mening hade det varit lämpligt att lagens räckvidd tydligare klargjorts vid riksdagsbehandlingen och att lagens innebörd kommit till klarare uttryck i densamma. Nu blev följden att den allmänna kontrollen, censuren, kom att hemlighållas, vilket inte borde ha skett. Däremot uttalade kommissionen förståelse för att individuell kontroll, dvs. kontroll som riktas mot vissa misstänkta personer, av polisiära skäl borde hemlighållas i de enskilda fallen. Kommissionen framhöll att enligt våra allmänna rättsgrundsatser stöd för den individuella kontrollen borde föreligga i lag, i detta fall processlag.

Kommissionen berör också frågan i vad mån myndigheterna haft rätt att begagna den kunskap de genom exempelvis telefonkontroll vunnit om andra brott än dem som angavs i tvångsmedelslagen. Kommissionen förklarar här i anslutning till ett uttalande av JO (JO 1945 s. 167 ff) att det vid kontrollen utvunna materialet inte fick användas i fråga om andra brott men att myndighet likväl om brottet var grovt borde på andra vägar än tvångsmedelslagen angav söka erhålla utredning om brottet. Kommissionen kritiserar några fall där denna princip inte upprätthållits samt ett fall där innehållet i ett avlyssnat samtal utnyttjats av kronan i civilprocess mellan enskild och kronan (se även 1942 års konstitutionsutskott, memorial nr 10).

Ledamoten Georg Branting anförde i särskilt yttrande bl. a. att det var anmärkningsvärt att lagrådet släppt igenom 1940 års tvångsmedelslag trots dess oerhörda tänjbarhet och oklarhet (se även JO 1945 s. 170). Enligt Branting borde vidare någon form av civil demokratisk kontroll av säkerhetstjänsten ha ifrågakommit. Den kontroll JK och JO kunde utöva ansåg han otillräcklig (s. 475 och 476).

4.1.5 27 kap. 16 § RB

I PLB:s betänkande med förslag till rättegångsbalk fanns en bestämmelse om telefonavlyssning, som i huvudsak överensstämmer med nuvarande 27 kap. 16 § RB.

PLB anförde i motiven (SOU 1938:44 s. 327):

För utredningen om brott kan stundom vara av vikt, att den som verkställer förundersökningen äger möjlighet att taga del av telefonsamtal mellan den misstänkte och annan. I gällande lag saknas bestämmelser härom, och för tillstånd till avhörande av sådana samtal torde erfordras Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall. Det synes lämpligt, att i samband med en fullständig reglering av förundersökningen och tvångsmedlens bestämmelser i detta hänseende upptagas i lagen.

Med hänsyn till den stora betydelsen av telefonhemlighetens bevarande böra stränga regler uppställas för ett ingrepp i denna. Sålunda bör befogenhet att taga del av telefonsamtal ifrågakomma endast vid brott av så grov beskaffenhet, att därå icke kan följa lindrigare straff än straffarbete i två år, och allenast om det finnes vara av synnerlig vikt för utredningen. Att medgiva dylik befogenhet även då fråga är om lindrigare brott skulle äventyra det skydd förtroliga meddelanden böra åtnjuta. Rätt att besluta om sådan åtgärd bör uteslutande tillkomma rätten, som bör äga att upptaga fråga därom allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Beslutet bör innefatta tillstånd till avhörande av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom; i beslutet bör angivas nummer eller annan beteckning å telefonapparat, som tillståndet skall avse. Tillståndet bör meddelas att gälla allenast viss tid, högst en vecka, från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Föreligger behov av förlängning av den bestämda tiden, bör nytt tillstånd kunna meddelas.

Vidare anmärkte processlagberedningen att i sekretesslagen borde införas föreskrift om att handlingar i här aktuella ärenden liksom rättens beslut inte fick utlämnas i vidare mån än som påkallades för åtgärdens verkställande.

Beredningen anmärkte vidare:

Av praktiska skäl kan ej ifrågasättas, att undersökningsledaren eller åklagaren alltid själv skall avhöra samtal. I regel måste avhörandet ske genom polisman eller befattningshavare vid telefonanstalten. Uppteckning av samtal bör ej få granskas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. I den mån uppteckningen innehåller något, som ej är av betydelse för utredningen, bör den efter granskningen omedelbart förstöras.

Lagrådet (prop. 1942:5 s. 210), som inte hade något att erinra mot upptagande av ifrågavarande tvångsmedel eller de för dess användning uppställda förutsättningarna, hemställde att rätten borde kunna meddela tillstånd också för inhämtande av uppgift om telefonsamtal, som växlats eller beställts mellan apparat som kunde antas ha begagnats eller komma att begagnas av den misstänkte, och annan apparat. Så hade nämligen skett i 3 § 1939 års tvångsmedelslag. Vidare ansåg lagrådet – i anslutning till samma lagrum – att det i tredje stycket borde uttalas att sakkunnig eller annan, som anlätades för utredningen angående brottet eller eljest därvid hördes, skulle – t. ex. för tolkning av chiffermeddelanden – kunna efter anvisning av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren granska uppteckning av telefonsamtal.

Departementschefen ansåg (prop. 1942:5 s. 509) angående lagrådets förstnämnda hemställan att något tillägg av antytt innehåll inte borde göras och anförde:

I beredningens förslag har detta slag av ingripande icke behandlats; anledningen härtill torde ha varit att det icke ansetts som ett hävande av det rättsskydd, som tillkommer meddelandets innehåll. Det torde ock vara uppenbart, att en dylik åtgärd till sin natur icke är att jämställa med ett ingripande av det slag, varom i lagrummet är fråga. Med hänsyn härtill torde betänklighet icke möta att, såsom beredningen förutsatt, frågan därom regleras i administrativ ordning.

Vad lagrådet anförde i fråga om tredje styckets avfattning beaktades däremot i propositionen, i vilken paragrafen bortsett från lokutionen "straffarbete" överensstämmer med nuvarande lydelse.

Departementschefen anmärkte i sin allmänna kommentar till lagrummet (prop. 1942:5 s. 508):

Lagrummet vilar på den uppfattningen, att innehållet i telefonmeddelanden, liksom i brev eller telegram, åtnjuter rättsligt skydd och att detta skydd endast genom lag kan begränsas eller upphävas. Tydligt är, att viktiga samhällsintressen kunna påkalla ett ingripande även i nu berörda fall. Enligt beredningens förslag är ingripandet begränsat till de grövsta brotten. Anledningen härtill har bl. a. varit den, att ett sådant ingripande skulle kunna äga rum även i fråga om sådana förtroliga meddelanden mellan närstående, som, då de ske i skrift, i regel äro undantagna från beslag.

Vid riksdagsbehandlingen gjordes inga uttalanden beträffande 27 kap. 16 § RB (1942 års riksdag, första särskilda utskottet, utlåtande nr 2).

I Gärdes m. fl. kommentar till rättegångsbalken (s. 376) anmärks att uppteckning, på stenografisk väg eller eljest, uppenbarligen bör ske av det avhörda samtalet och att uppteckningen inte får granskas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren eller ock av sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen t. ex. för tolkning av chiffermeddelanden. I fråga om den misstänktes och hans försvarares rätt att ta del av sådan uppteckning hänvisas till 23 kap. 18 § RB, enligt vilket lagrum den misstänkte och hans försvarare, så snart det kan ske utan men för utredningen, skall få tillfälle att ta kännedom om vad som förekommit vid förundersökningen.

4.1.6 1952 års lag

Som framgått av det föregående antogs såväl kristidslagstiftningens som RB:s regler om telefonavlyssning utan någon närmare diskussion. Med hänsyn härtill kan det vara lämpligt att närmare redogöra för tillkomsten av och övervägandena kring 1952 års lag. Lagen baserades på en av statspolisintendenten den 1 februari 1951 överlämnad promemoria, i vilken bl. a. hemställdes om utarbetande av en särskild tvångsmedelslagstiftning enligt vissa i promemorian angivna riktlinjer.

I statspolisintendentens promemoria (prop. 1952:22 s. 20 och 21) framhölls att framför allt den bristande tillgången till tvångsmedel begränsat möjligheterna att frambringa bevis för brottslig verksamhet mot rikets säkerhet. Reglerna för telefon-, post- och telegramkontroll var enligt statspolisintenden-

dentens mening verklighetsfrämmande och opraktiska och utgjorde inte något verkligt tillskott till polisens möjligheter att framskaffa bevis. Gällande regler motsvarade inte tillnärmelsevis de krav som i då rådande utrikespolitiska läge kunde uppställas. Redan förefintligheten av en trafikmedelskontroll var lägnad att hindra användande av trafikmedlen i illegalt syfte. Ur preventiv synpunkt hade detta stor betydelse. Erfarenheterna från andra världskriget visade enligt promemorian dessutom att trafikmedelskontroll avsevärt ökade utsikterna till resultat av den yttre övervakningen. I brist på de upplysningar som genom sådan kontroll kunde erhållas om personliga kontakter, sammanträffanden och avsikter måste polisen väsentligen förlita sig på övervakningsarbete, vilket enligt statspolisintendenten krävde stor skicklighet vid utförandet och stora personalresurser utan att kunna eliminera riskerna för misslyckande.

Enligt statspolisintendenten var ordningen med beslut av domstol från många synpunkter oläglig:

Domstolarna besitta vanligen icke den allmänna kunskap om bakomliggande förhållanden, som är en grundförutsättning för nu ifrågavarande spörsmåls rätta bedömande. Särskilt i mera tillspetsade situationer måste tvångsmedlen – ofta nattetid och utom vanlig tjänstetid – snabbt kunna beslutas. Det torde icke vara möjligt om beslutanderätten skall tillkomma domstolarna. Härtill kunna läggas de risker ur sekretessynpunkt, som äro förenade med den hos myndigheter ej sällan förekommande mindre noggranna förvaringen av hemliga handlingar.

Promemorian innehöll ett förslag till en lagstiftning som i huvudsak överensstämde med 1940 års tvångsmedelslag. Enligt förslaget skulle emellertid i fredstid polis- och åklagarmyndigheternas samtliga beslut om trafikmedelskontroll omedelbart underställas JK för prövning.

Förslag till skärpt lagstiftning om tvångsmedel vid utredning rörande brott mot rikets säkerhet upptogs härefter i proposition till 1952 års riksdag (nr 22). Förslaget byggde på en inom justitiedepartementet upprättad promemoria. Enligt propositionen (s. 22–26) borde lagstiftningen utformas som tilläggs- och undantagsbestämmelser till RB. Man borde undvika de vaga och obestämda formuleringarna i 1940 års lag. Användningen av tvångsmedlen borde liksom enligt RB uttryckligen anknyta till förefintligheten av misstanke om brott. I denna del borde man alltså bygga inte på 1940 års utan 1939 års lag. Följande brott, i vilka straffarbete ingick i strafflatituden, borde komma i fråga för undantagsbestämmelserna: högförräderi, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, uppror, majestätsbrott, väpnat hot mot laglig ordning samt sabotage. Även försök och förberedelse till dessa brott skulle omfattas av de särskilda bestämmelserna.

Vad särskilt angår telefonavlyssning uttalades (prop. 1952:22 s. 24):

Tvångsmedlet bör få komma till användning beträffande samtliga de förut uppräknade brotten. oavsett att å vissa av dem kan följa lindrigare straff än straffarbete i två år. Vidare synes det i vissa fall kunna innebära ett hinder för brottsutredningens effektivitet att förordnande om telefonkontroll får avse endast samtals avhörande. Om det finnes vara av synnerlig vikt för utredningen, bör det även vara tillåtet att inställa eller fördröja expedieringen av samtal eller att avstänga telefonapparaten — — — Med hänsyn till den ofta komplicerade beskaffenheten hos de brottsutredningar varom

här är fråga synes maximitiden för tillståndets giltighet böra förlängas till en månad. Även beträffande telefonkontrollen torde brottsutredningens effektivitet understundom kunna bli lidande av att tillstånd måste inhämtas av rätten. Under samma förutsättning som förut angivits i fråga om förordnande jämlikt 27 kap. 9 § om kvarhållande av försändelse (dvs. tidsutdräkt eller annan olägenhet av väsentlig betydelse för utredningen) bör förordnande om telefonkontroll få meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Beträffande kontrollen av tillämpningen anfördes (prop. 1952:22 s. 25) att en granskning genom särskilt kontrollorgan borde ske beträffande samtliga fall, där utvidgade befogenheter tillerkändes undersökningsledaren och åklagaren. Denna övervakning borde med anknytning till de i RB:s tvångsmedelsbestämmelser tillämpade grundsatserna anföras åt rätten. Undersökningsledaren eller åklagaren skulle alltså omedelbart till rätten anmäla beslut om telefonkontroll som meddelats av dem. Rätten skulle skyndsamt pröva om förordnandet skulle upphävas.

I de remissyttranden (prop. 1952:22 s. 26–42) som avgavs över departementspromemorian tillstyrktes så gott som enhälligt en lagstiftning enligt de i promemorian uppdragna riktlinjerna. Hovrätten för Nedre Norrland framhöll, att de brott som avsågs var av det slag, att de syntes motivera särskilda åtgärder även om de begicks under en tid då det utrikespolitiska läget inte direkt gav anledning till oro för rikets säkerhet. De skärpta bestämmelserna borde därför inte ges begränsad giltighetstid. Sveriges advokatsamfunds styrelse var den enda remissinstans som anförde betänkligheter mot en lagstiftning i dåvarande läge enligt promemorieförslaget grunder. Samfundet anförde beträffande förslaget i allmänhet att det i vissa hänseenden innehöll bestämmelser, mot vilka vägande erinringar kunde framställas från rättssäkerhetssynpunkt.

Vad särskilt angår telefonkontrollen uttalade remissinstanserna bl. a. följande.

Advokatsamfundets styrelse sade sig inte ha blivit helt övertygad om att något aktuellt behov av ändrade regler förelåg men ville inte motsätta sig förslaget såvitt avsåg tillstånd att inställa eller fördröja telefonsamtal eller avstänga telefonapparat. Inte heller ville man motsätta sig den föreslagna utsträckningen av giltighetstiden för tillstånd till en månad. Där emot kunde styrelsen inte biträda vare sig förslaget att tillstånd till avlyssning skulle kunna meddelas utan hänsyn till brottets svårighetsgrad eller förslaget att ge undersökningsledare och åklagare rätt att förordna om tillstånd. Styrelsen framhöll sålunda att den straffrättsliga reaktionen även om straffarbete ingick i straffatituden ofta kunde antas inskränkas till ett kortvarigt frihetsberövande eller t. o. m. stanna vid böter. Det borde därför undersökas om det inte var möjligt att begränsa rätten så att inte svaga misstankar om en måhända lindrig brottslighet togs till intäkt för ett vidlyftigt undersökande av förtroliga samtal mellan närstående. Vad angår behörigheten för undersökningsledare eller åklagare att förordna om telefonkontroll framhölls att man kunde befara att en benägenhet att på tämligen svaga grunder anse att inhämtande av rättens beslut skulle medföra "tidsutdräkt eller annan väsentlig olägenhet för utredningen". Endast i undantagsfall kunde det bli nödvändigt att vidta åtgärden så snabbt att man inte skulle kunna avvakta beslut av en så lättillgänglig myndighet som rätten, som i dessa ärenden

bestod av en domare. Styrelsen ville inte för tillämpning i fredstid tillstyrka en ordning som gjorde det möjligt för polis- och åklagarmyndigheter att utan rättens i förväg lämnade medgivande avlyssna enskildas telefonsamtal utan att dessa någonsin fick veta om att de varit föremål för en sådan åtgärd. Frågan skulle komma i ett annat läge om vederbörande myndighet så snart det kunde ske utan men för utredningen underrättade den av åtgärden berörda därom. Styrelsen var dock medveten om att vägande invändningar kunde resas mot en sådan underrättelseplikt.

Förste stadsfiskalen i Göteborg ansåg att det var ett hinder för en effektiv telefonkontroll att åtgärden inte fick vidtas förrän på det stadium då någon framstod som skälig misstänkt och ifrågasatte om inte avlyssning borde få ske också av telefonapparat som inte innehades av misstänkt.

Vad särskilt angår kontrollen över tillämpningen uttalades allmänt att en effektiv kontroll var påkallad. JK anförde bl. a. att hans erfarenheter som kontrollorgan under senare delen av andra världskriget närmast gav vid handen att polis- och åklagarmyndigheternas åtgärder blev föremål för allsidigt övervägande. Kontroll var inte påkallad så mycket för att åtgärderna skulle vara i behov av korrigering som för att vid en helt okontrollerad verksamhet på detta ömtåliga område missbruk oförmärkt kunde insmyga sig samt - viktigare - den föreställningen kunde uppkomma att tvångsmedlen inte handhades på sätt som borde ske. Advokatsamfundets styrelse framhöll att åtskilliga av de betänkligheter som av rättssäkerhetsskäl eljest måste resas mot lagstiftningen bortföll om en betryggande kontroll kunde anordnas.

Åtskilliga remissinstanser hade emellertid invändningar mot att kontrollen lades på domstolarna. Bl. a. framhölls att domstolarna inte var närmare förtrogna med polisens och åklagarnas arbetsuppgifter på området, att avsaknaden av förhandling reducerade de rättssäkerhetsaspekter som kunde läggas på en kontroll genom rätten, att domstolarnas arbetssätt inte passade samt att en centraliserad kontroll skulle befrämja en enhetlig praxis på området. JK påpekade bl. a. att domstolarna, som i vanliga fall måste kräva fullt betryggande utredning, skulle bli "benägna att i dessa fall uppställa större fordringar för att godkänna en beslutad åtgärd än som är förenligt med polisarbetet i de utredningar varom här är fråga och som också överensstämmer med lagstiftningens rätta innebörd". En administrativ kontrollmyndighet borde också lättare än en domstol kunna med vederbörande befattningshavare inom polis- och åklagarväsendet öppet diskutera behovet av åtgärden och överlägga om ytterligare utredning. JK:s erfarenheter från kriget var att ett sådant förfarande måhända också ur den enskildes synpunkt kunde vara att föredra.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län liksom advokatsamfundets styrelse ansåg att frågan om kontroll med inslag av medborgarrepresentanter borde prövas. Enligt länsstyrelsen visade erfarenheterna av 1940 års lag att det fanns behov av medborgarinsyn. Advokatsamfundets styrelse kunde tänka sig en särskilt tillsatt nämnd med representanter för rättsväsendet och lekmän. Det var inte helt nödvändigt att varje ärende granskades; det viktigaste var att polis- och åklagarmyndigheternas åtgöranden förr eller senare granskades av ett organ som kunde få frågorna allsidigt belysta.

Departementschefen (prop. 1952:22 s. 42–50) förklarade att det var med beklagande som han ansåg sig böra föreslå jämkningar i de regler till skydd för den enskilde som nyligen upptagits i RB men framhöll bl. a.:

Hänsynen till rikets säkerhet väger emellertid så tungt att vissa enskilda intressen nödgas vika därför. Jag vill betona den viktiga begränsning som ligger i förslaget anknäring till rättegångsbalkens regler rörande viss grad av misstanke om brott såsom förutsättning för ingripande. Invändningarna mot förslaget med hänsyn till dess verkningar ur rättssäkerhetssynpunkt torde också – vilket har vitsordats av samfundsstyrelsen – förlora i tyngd genom att, såsom i förslaget är avsett, ett särskilt förfarande anordnas för att hålla tillämpningen av lagen under kontroll.

På inrådan av flera remissinstanser kompletterade departementschefen de i promemorian uppräknade brotten med tagande av utländskt understöd och olovlig kärverksamhet samt mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse i den mån gärningen innefattade sabotage även om sabotage inte åberopades vid brottsrubriceringen.

Vad angår telefonavlyssning anslöt sig departementschefen i allt väsentligt till promemoriaförslaget. Han framhöll att möjlighet att erhålla uppgift om telefonsamtal som utväxlats eller beställts mellan den misstänktes och annan telefonapparat borde medges och att detta numera, med hänsyn till den ståndpunkt som kommit till uttryck i det då gällande telegrafreglementet (i detta hänseende lika med 3 § 1963 års telefonreglemente), krävde uttryckligt lagstöd. Vad angår kontrollen ansåg departementschefen att man i möjligaste mån borde anknyta till det i RB uppställda kontrollsystemet. Rätten skulle därför överpröva de åtgärder som beslutats av åklagare eller undersökningsledare.

Beträffande frågan om offentlighet hos rättens beslut gjorde departementschefen ett uttalande av betydelse också utanför 1952 års lags område:

Hovrätten över Skåne och Blekinge har fäst uppmärksamheten på spörsmålet om offentlighet hos rättens beslut i de ärenden det här gäller. Det ligger i sakens natur, att användandet av vissa tvångsmedel, t. ex. telefonkontroll, måste ske utan att den misstänkte äger kännedom därom. Enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken gäller också som en allmän grundsats vid förundersökningen, att den misstänkte och hans försvarare först när det kan ske utan men för utredningen äga taga kännedom om vad vid förundersökningen förekommit. Det sagda måste tydligen i praktiken medföra inskränkning i den misstänktes möjlighet att överklaga exempelvis ett av rätten meddelat beslut rörande telefonkontroll. Vad angår det av hovrätten omnämnda stadgandet i 39 § sekretesslagen vill jag framhålla, att detta stadgande icke i och för sig innefattar någon allmän grundsats om att part alltid äger rätt att utbekomma domstols beslut och således icke läser kunna åberopas såsom stöd för att den misstänkte i strid mot vad som gäller enligt rättegångsbalken kan göra anspråk på att utfä ett av domstol meddelat beslut om användande av tvångsmedel.

Såvitt avser telefonkontrollen gjordes inga erinringar vid lagrådsgranskningen (prop. 1952:22 s. 53–57).

Vid riksdagsbehandlingen hemställdes i en motion om avslag på propositionen därför att något egentligt behov av den föreslagna lagen inte hade visats föreligga (motion 1952 II:481). Övriga väckta motioner avsåg komplettering av brottskatalogen med ytterligare brott samt frågor om rätten att förlänga anhållningstiden. De kan därför här förbigås. Mot förslaget i övrigt hade utskottet (LU 1952:6 s. 43) ingen erinran men anmärkte att

man förutsatte att de utvidgade befogenheterna för undersökningsledare och åklagare även i fortsättningen skulle handhas av högt kvalificerade befattningshavare och endast tillgripas vid verkligt behov därav.

Vid 1953 års riksdag väcktes motion om avslag på propositionen om lagens prolongering. Därefter har något sådant yrkande ej framställts.

4.1.7 1969 års lag

1969 års lag tillkom sedan rikspolischefen och RÅ fäst uppmärksamheten på polisens behov av att kunna använda telefonavlyssning som hjälpmedel vid utredningar om den mest kvalificerade narkotikabrottsligheten och därvid uppgett bl. a. (prop. 1969:5 s. 5 och 6):

Det är en brist i den nuvarande lagstiftningen att de brottsbekämpande myndigheterna inte har möjlighet att tillgripa telefonavlyssning för att skaffa utredning om de farligaste förmerna av illegal narkotikahandtering. Man kan utgå från att narkotikamarknaden delvis styrs av ett mindre antal personer som finansierar handeringen och svarar för import, tillverkning och försäljning av mycket stora kvantiteter narkotiska preparat. Dessa personer håller sig i bakgrunden och arbetar med sådana medel att det är praktiskt taget omöjligt att få fram bindande bevisning mot dem med de spaningsmetoder som nu får användas. Med telefonavlyssning skulle man sannolikt kunna komma åt några av dem. I varje fall skulle möjligheten att tillgripa en sådan spaningsåtgärd försvåra deras arbete. De skulle i viss utsträckning tvingas att ta kontakt med sina medhjälpare på annat sätt än genom telefon och därigenom lättare kunna avslöjas med sedvanliga metoder. Bestämmelser om telefonavlyssning i samband med utredning om grova narkotikabrott skulle kunna utformas efter förebilden i 27 kap. 16 § RB. Det är dock synnerligen angeläget att giltighetstiden för rättens tillstånd får bestämmas till en månad på sätt som skett i 1952 års tvångsmedelslag.

Rikspolischefens och RÅ:s propå synes inte ha varit föremål för remissbehandling. I propositionen återges således endast ett anförande av JK, enligt vilket han för sin del inte ville bestrida riktigheten av rikspolischefens och RÅ:s bedömning av behovet av telefonavlyssning vid utredning av den grova narkotikabrottsligheten. Han erinrade emellertid om att telefonavlyssning hittills torde ha använts utanför ramen för 1952 års tvångsmedelslag bara i ett fåtal fall. JK:s allmänna inställning till telefonavlyssning som hjälpmedel vid brottsutredning var att metoden utgjorde ett ingrepp i den personliga integriteten som man så långt möjligt borde undvika. Om det ansågs att skälen var tillräckligt starka för en speciallagstiftning som gav möjlighet till telefonavlyssning vid förundersökning angående grov narkotikabrottslighet, fanns det enligt JK:s mening ingenting att invända mot att man helt eller delvis kopierade bestämmelserna i 5 § i 1952 års tvångsmedelslag.

Lagrådet lämnade lagförslaget utan erinran.

Departementschefen framhöll (prop. 1969:5 s. 6 och 7) till en början att han hade samma grundinställning till telefonavlyssning som spaningsmedel som JK. Emellertid ansåg han denna kunna förenas med de framställda förslagen och fortsatte:

Det är i praktiken inte fråga om någon stor grupp av misstänkta som skulle bli föremål för telefonavlyssning. Det rör sig om personer som misstänks för att ha

gjort sig skyldiga till brott som i fråga om samhällsfarlighet och hänsynslöshet är jämförbara med andra brott beträffande vilka telefonavlyssning redan nu är tillåten — Den utbredning och förgrovnig av narkotikabrottsligheten som har skett och som motiverar en straffskärpning gör det också angeläget att polisen får tillgång till sådana spaningsåtgärder att de grövsta brottslingarna kan avslöjas. Telefonavlyssning skulle sannolikt försvåra dessa brottslingars verksamhet och öka polisens möjligheter att få fram bindande bevisning mot dem — Med den restriktiva inställning jag har till telefonavlyssning som spaningsmetod förordar jag att den nya lagen görs tidsbegränsad så att riksdagen inom relativt kort tid får tillfälle att pröva dess verkningar.

I anledning av propositionen väcktes motioner i vilka hemställdes om avslag på propositionen (I:907, II:1041, I:908, II:1042).

Utskottet (I LU 1969:16) hemställde att riksdagen med avslag på motionerna måtte bifalla propositionen och framhöll därvid bl. a.:

Den illegala handeln med narkotika visar tendenser att tillta och få en alltmer svårartad karaktär. Brottsligheten blir allt grövre och präglas av förslagenhet och hänsynslöshet. Enligt utskottets mening är situationen sådan att enskilda intressen i viss utsträckning bör få vika inför nödvändigheten av att polisens spaningsarbete blir så effektivt som möjligt. Både riksåklagaren och rikspolischefen har, som framgår av propositionen, ansett det vara en brist i den nuvarande lagstiftningen att det saknas möjlighet att tillgripa telefonavlyssning för att skaffa utredning om de farligaste formerna av illegal narkotikahandling. Ej heller justitiekanslern har velat bestrida behovet av telefonavlyssning vid utredning av sådan brottslighet. Även utskottet anser i likhet med departementschefen att nämnda spaningsmetod bör få tillgripas i kampen mot den grova narkotikabrottsligheten. Härigenom kan polisens möjligheter att få fram bindande bevisning mot brottslingarna ökas samtidigt som dessas verksamhet försvåras.

Det krav på stränga regler till skydd för rättssäkerheten, som måste uppställas vid ingrepp i telefonhemligheten, kan enligt utskottet uppfyllas på ett tillfredsställande sätt genom den föreslagna lagens uttryckliga anknytning till 27 kap. 16 § rättegångsbalken på sätt som redovisats ovan. Härigenom krävs bl. a. beslut av domstol för lagens tillämpning i varje särskilt fall. En betydelsefull rättssäkerhetsgaranti ligger också däri att, på grund av lagens tidsbegränsning, redan nästa års riksdag får tillfälle att pröva lagens verkningar om fråga uppkommer om förlängning av giltighetstiden. I sådant fall synes det erforderligt att i propositionen till ledning för prövningen lämnas en redogörelse för de erfarenheter som vunnits av lagens tillämpning, bl. a. huruvida den avsedda effekten uppnåtts.

4.1.8 1958 års motion

Första lagutskottet (I LU 1958:20) hade 1958 att behandla en motion, II:355, i vilken föreslogs utredning för att stärka rättssäkerhetsgarantierna för den enskilde i ärenden om telefonavlyssning.

I motionen framhölls bl. a. att telefonavlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel inte vara kringgärdat med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier och att tillskapandet av någon form av kontroll skulle vara ägnat att förhindra ryktesspridning, som i skilda sammanhang framförts offentligt. Motionären erinrade om att ärenden av detta slag handlades av ensamdomare och att det, motionären veterligt, aldrig förekommit att domstol avslagit framställning om telefonavlyssning. Som uppslag till reform framfördes tanken att i ärenden om telefonavlyssning skulle förordnas en "offentlig

försvarare", som – utan att den misstänkte underrättades – skulle vid förhandling inför domstolen inom lyckta dörrar ta ställning till det föreliggande materialet och i övrigt anföra vad han aktade nödigt

Utskottet inhämtade yttranden över motionen från RÅ och Stockholms rådhusrätt samt beredde Sveriges advokatsamfund tillfälle att yttra sig. Remissinstanserna intog en i huvudsak negativ hållning till förslaget, särskilt vad gäller förslaget om offentlig försvarare. Rådhusrätten anmärkte att en låg avslagsfrekvens inte behöver innebära att beslutanderätten utövats otillfredsställande. Det hade förekommit fall då rådhusrätten vid framställning om tillstånd till telefonavlyssning framfört synpunkter, som föranlett åklagaren att återta framställningen. Rådhusrätten fann bl. a. därför inte skäl till ändring i domförhållsreglerna.

Rådhusrätten ställde sig också avvisande till tanken på offentlig försvarare och anförde i denna del:

Telefonavlyssning kommer till användning, då det gäller uppdagande av synnerligen grova brott. I fråga om avslöjande av brott mot rikets säkerhet, torde telefonavlyssning vara ett av de viktigaste hjälpmedel, som står till buds. För att tvångsmedlet skall kunna få åsyftad verkan är det av största vikt att i möjligaste mån hemlighålla den misstänktes namn och de omständigheter, på vilka misstanken grundas. Med hänsyn här till böra upplysningar i angivna avseenden icke lämnas till större personkrets än som är oundgängligen nödvändigt. Varje utökning av denna krets torde kunna medföra fara för att effektiviteten av polismyndighetens verksamhet för uppdagande av brott skall komma att förringas eller rent av onödiggöras. I detta sammanhang vill rådhusrätten erinra om bestämmelsen i 23 kap. 18 § rättegångsbalken, enligt vilken en försvarare icke äger rätt att taga del av vad vid förundersökningen förekommit förrän tillfälle därtill kan lämnas utan men för utredningen. Av det anförda framgår, att, därest offentliga försvarare skulle förordnas i ärenden angående telefonavlyssning, det med nödvändighet måste iakttas, att till sådana försvarare utse allenast personer, som efter noggrann prövning befinnas särskilt pålitliga och i övrigt skickade för uppgiften. Med hänsyn till ärendenas brådskande natur måste dylika försvarare vara att tillgå över hela landet utan nämnvärd tidsutdräkt. Det torde möta svårigheter att för samtliga uppkommande fall få tillgång till sådana försvarare. Enär försvararen på grund av sekretessen icke skulle kunna inhämta upplysningar från den misstänkte eller eljest införskaffa utredning utöver den som åklagaren förebär, torde försvararens möjligheter att på ett mera effektivt sätt tillvarata den misstänktes intressen vara begränsade. Även om försvararen tillerkändes rätt att överklaga domstols beslut, lär han på grund av vad nyss sagts icke kunna mera ingående motivera sitt överklagande. Slutligen må anmärkas, att den enskildes intresse av skydd för förtroliga meddelanden måste anses vara jämförelsevis ringa i förhållande till samhällets intresse att hemlighålla förhållanden, vilkas yppande skulle kunna förhindra eller äventyra avslöjande och beivrande av brott mot rikets säkerhet och annan farlig brottslig verksamhet.

Rådhusrätten var däremot positiv till en effektiv kontroll av domstolarnas utövande av beslutanderätten i telefonavlyssningsärenden, om sådan kontroll skulle kunna vara ägnad att åtminstone i någon mån öka förtroendet för domstolarnas verksamhet i detta hänseende. Som tänkbara vägar därvidlag nämnde rådhusrätten skyldighet för domstolen att – i vart fall vid förlängning av meddelat tillstånd – lämna underrättelse om beslutet till JK eller JO och en motsvarande underrättelseskyldighet för åklagaren i förhållande till RÅ.

RÅ ansåg att redan nu torde finnas tillräckliga garantier för den enskildes rättssäkerhet och att en utvidgad kontroll snarare borde utövas av JO än av den tilltänkta offentliga försvararen. Dennes befogenhet att handla bakom sin huvudmans rygg skulle stå i strid med en försvarares allmänna ställning och uppgift och han skulle knappast utan samråd med den misstänkte kunna effektivt ta dennes intressen till vara.

Ett av RÅ införskaffat yttrande från statsåklagaren i Stockholm hänförde sig denne till ett från dåvarande stadsfiskalen Werner Ryhninger infordrat yttrande, vari anfördes bl. a.:

Telefonkontroll och personövervakning eller s. k. 'skuggning' utgöra de viktigaste medlen för uppdragandet och bekämpandet av illegal verksamhet. Båda komplettera varandra i hög grad. Å ena sidan har genom telefonkontrollen ett flertal farliga spionerifall kunnat avslöjas men å andra sidan har fall förekommit, då genom dylik kontroll personer kunnat helt rentväs från till synes berättigade misstankar.

Här i Stockholm, där de flesta telefonkontrollärendena förekomma, äro dessa telefonkontrollärenden föremål för lång och omsorgsfull prövning, innan ett tillstånd meddelas. Polismyndigheten har först att taga ställning till fallet, huruvida de lagliga förutsättningarna för en sådan tvångsåtgärd föreligga.

Om så finnes vara fallet, upprättas en promemoria, som innefattar en utförlig redogörelse för samtliga de skäl och omständigheter, varpå misstankarna mot personen i fråga grundas. Denna promemoria föredrages därefter för den åklagare, som har att handlägga dylika ärenden. Om han finner de förebragta omständigheterna bärande, överlämnar han ärendet till rätten jämte skriftlig framställning om telefonkontroll. Anses utredningen icke tillfyllest, kan åklagaren eller rätten begära dess komplettering. Det är alltså tre instanser, nämligen polismyndigheten, åklagaren och rätten, som omsorgsfullt prövar ett dylikt ärende, innan det avgöres. Endast i mycket sällsynta fall av brådskande karaktär förekommer det, att åklagaren interimistiskt förordnar om telefonkontroll, i vilket fall anmälan ofördröjligen sker hos rätten. Självfallet är att polismyndigheten, åklagaren och rätten lagligen äro skyldiga att vid handläggningen av dylika ärenden tillvarata den enskildes intressen lika väl som det allmännas. Då enligt gällande lagstiftning rätten utsatts som kontrollorgan beträffande ifrågavarande tvångsmedel, har därmed den bästa garanti skapats för att jämväl den misstänktes rätt och intressen bliva beaktade och tillgodosedda. Det finnes ingen berättigad anledning antaga, att rätten vid sin kontroll i fråga om telefonavlyssningsärenden skulle vara mindre rigorös eller noggrann än vad förhållandet är beträffande övriga straffprocessuella tvångsmedel.

--- Förordnande av en särskild 'offentlig försvarare' eller medborgarrepresentant i varje telefonkontrollärende skulle -- oavsett vilken yrkesgrupp dessa representanter än utväljas -- medföra att innehållet i dessa ärenden så småningom skulle spridas inom en ganska stor personkrets, vilket bl. a. ur sekretessynpunkt måste anses högst olämpligt. Att en och samma person förordnades att permanent uppehålla funktionen som representant eller offentlig försvarare för de misstänkta synes mindre lämpligt. För närvarande handlägges ifrågavarande ärenden av tre företrädare för rättsväsendet. Att utöka antalet med ytterligare en person torde icke vara ägnat öka rättsäkerheten utan snarare utgöra en belastning ur arbetssynpunkt.

Advokatsamfundet (dess yttrande återges i Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund 1958 s. 187 f) framhöll att som ovillkorliga förutsättningar för telefonavlyssning alltid måste krävas att någon skäligen kunde misstänkas för brott och att telefonavlyssning var av synnerlig vikt för utredningen. Samfundet fortsatte:

Den största svagheten med de nu gällande reglerna ligger enligt styrelsens mening i den bristfälliga kontrollen över att de nyss nämnda förutsättningarna verkligen är uppfyllda. Rättens prövning utgör ett alltför bräckligt skydd för den enskilde, beroende därpå att rätten (i realiteten en domare) är nödsakad att taga ställning till frågan utan att partsförhandling ägt rum, dvs. utan att frågan blivit belyst även från den misstänktes sida. Det sagda har i allt väsentligt sin tillämpning vare sig rättens prövning avser en framställning av åklagaren eller innebär en överprövning av ett av undersökningsledaren eller åklagaren redan fattat beslut. I båda fallen är det i verkligheten uteslutande åklagarens redogörelse för saken som måste läggas till grund för avgörandet. ---

Då rättssäkerheten på förevarande område enligt styrelsens uppfattning icke kan anses omgärdad med erforderliga garantier, anser styrelsen syftet med motionen behjärtansvärt, och styrelsen vill därför tillstyrka motionärens förslag om utredning. Vid en sådan utredning bör främst undersökas möjligheterna att genom något redan befintligt eller för ändamålet inrättat organ åstadkomma en mera betryggande kontroll över det ifrågasatta tvångsmedlets användande.

Däremot avvisade samfundet tanken på en "offentlig försvarare". En försvarare kan inte ta ställning till misstankens styrka utan att få tillfälle att tala med den misstänkte, och om arrangemanget var tänkt som något mer än ett kontrollorgan vore det inte förenligt med den förtroendeställning en försvarare intar gentemot den misstänkte.

Utskottet framhöll för sin del inledningsvis att ensamdomarkompetensen inte är något som särskilt utmärkte telefonavlyssningsärendena utan är en allmän regel såvitt avsåg domstolskontrollen över de straffprocessuella tvångsmedlen. Beträffande förfarandet i allmänhet gäller att den misstänkte och hans försvarare skall beredas tillfälle att yttra sig i ärendet eller i varje fall få underrättelse om åtgärden. En sådan ordning kunde inte upprätthållas vid telefonavlyssning eftersom syftet med åtgärden i så fall skulle förfelas. Av tvingande skäl hade alltså avsteg fått göras från den eljest gällande ordningen. Den av motionären anvisade utvägen att förordna "offentlig försvarare" ansåg utskottet föga ägnad att åstadkomma en bättre grundval för rättens avgörande. "I själva verket skulle försvararen komma att intaga ställning av ett slags kontrollorgan. Anordnande av kontroll å myndighets handhavande av offentliga angelägenheter i den ordning som sålunda skisserats synes icke böra ifrågakomma."

Utskottet kommenterade även advokatsamfundets tanke på att genom något redan befintligt eller för ändamålet inrättat organ åstadkomma en mera betryggande kontroll:

Utskottet har svårt att se att mycket skulle vara att vinna genom en sådan anordning, eftersom det ifrågasatte organet knappast kunde erhålla större underlag för sitt bedömande än vad nu är fallet beträffande domstolen. Naturligtvis kunde ett dylikt organ ges en stark sammansättning, eventuellt inkluderande medborgarrepresentanter – en tanke som tidigare framförts men förkastats – och en möjlighet vore också att föreskriva att i domstol skulle vid handläggning av dylika frågor sitta nämnd. Utskottet anser emellertid för sin del skäl icke föreligga att företaga någon ändring i de gällande kontrollanordningarna. Den nuvarande domstolsprövningen torde innebära en tillräcklig garanti ur rättssäkerhetssynpunkt. Det bör också erinras om justitieombudsmannens tillsynsverksamhet, som i väsentlig omfattning är inriktad på domstolarnas och åklagarnas handhavande av de lagliga möjligheterna till ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. Tilläggas kan att ingen velat göra gällande att missbruk av handhavandet av telefonavlyssning förekommit.

Utskottet hemställde därför att motionen inte borde föranleda någon riksdagens åtgärd. I en reservation framhölls bl. a. att domstolsprövningen av telefonkontrollen grundas på ena partens redogörelse utan att saken – som regelmässigt annars sker – blir belyst även från motsidan. Eftersom någon representant för den misstänkte aldrig får reda på tvångsåtgärden blir ärendet från dennes sida aldrig överklagat. Några prejudikat till ledning för praxis tillskapas inte. Reservanterna tillstyrkte utredning i enlighet med motionen.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan, i andra kammaren dock först efter votering.

4.1.9 *Wennerströmaffären*

Telefonavlyssning spelade en viktig roll i de spaningar, som ledde till att Stig Wennerström avslöjades och 1964 dömdes för grovt spioneri. I anledning av Wennerströmaffären tillsattes 1963 dels en undersökningskommission, vanligen kallad juristkommissionen i Wennerströmaffären, dels en parlamentarisk nämnd. Juristkommissionen avgav i april 1964 sitt utlåtande (SOU 1964:15). Parlamentariska nämnden avgav samma månad en rapport (SOU 1964:17), som i huvudsak innehåller en kronologisk redovisning av vad som förekommit i ärendet. Nämnden hade också att överväga de principiella riktlinjerna för handläggningen av säkerhetsfrågor. Denna del av uppdraget fullbordades med utlåtandet (SOU 1968:4) Handläggningen av säkerhetsfrågor.

Wennerström hade under andra världskriget uppmärksamats av säkerhetspolisen och ställts under telefonkontroll. Hösten 1958 blev Wennerström på nytt aktuell för säkerhetspolisen. Misstankarna mot honom sammanfattades i en s. k. telefonkontrollpromemoria (TK-promemorian) som utgjorde grundvalen för en begäran om rättens tillstånd till telefonavlyssning. Promemorian och den inledande handläggningen av ärendet från åklagarens och domstolens sida redovisas ingående av juristkommissionen (SOU 1964:15 s. 45–50). Kommissionen kommenterar telefonavlyssningsbeslutet, som meddelades i november 1959 och kom att förlängas fram till Wennerströms anhållande i juni 1963, på följande sätt:

Att telefonkontrollen bedömdes vara av synnerlig vikt för utredningen förefaller helt naturligt. Såväl på hösten 1959 som praktiskt taget hela tiden därefter var det nämligen icke särskilt mycket polisen kunde göra för att föra utredningen i Wennerströmaffären framåt. Telefonkontroll kunde emellertid bli till god hjälp, även om det knappast kunde förväntas, att vid de avlyssnade telefonsamtalen något skulle framkomma som direkt avslöjade Wennerström; den kunde likväl antagas ge åtskilliga upplysningar om honom ... stort värde för utredningen.

Beträffande frågan om Wennerström var skäligen misstänkt för spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet konstaterade kommissionen (SOU 1964:15 s. 49 f) att vad som upptagits i TK-promemorian, mot bakgrund av vad som senare framkommit, praktiskt taget genomgående saknade egentlig betydelse som bevis för att Wennerström var skyldig. Enligt kommissionen måste beaktas att "all bevisvärdering, ej minst i ett fall som det förevarande, inrymmer ett subjektivt element. Resultatet av värderingen kan därför, beroende på vem som verkställer den, utfalla olika utan att

man fördenskuU kan säga, att den ena slutsatsen är riktig och den andra felaktig." Kommissionen fann det likväl "synnerligen tveksamt, om det i TK-promemorian återopade bevismaterialet verkligen kunde – även med en för Wennerström oförmånlig tolkning av bedömningsspörsmålen – vid en objektiv prövning anses innefatta grund för skäligen misstanke mot honom." Enligt kommissionen torde också rådmannen Curt Nordström, som fattat rådhusrättens beslut, ha bedömt bevisfrågan som tveksam. Nordström hade inför kommissionen anfört:

För att lagstiftningen om telefonkontroll skall fylla sitt ändamål måste man vara ganska frikostig i tillämpningen och ej uppställa alltför stora fordringar för att bevilja telefonkontroll i misstänkta spionerifall. Man måste väga mot varandra å ena sidan de väsentliga allmänna intressen som står på spel och å andra sidan den enskildes krav på personlig integritet. Då fråga är om grovt spioneri måste i allmänhet anses att samhällets intresse att avslöja den spioneriverksamhet, som misstänkes pågå, är så stort att i jämförelse härmed den enskildes intresse att icke bli utsatt för telefonkontroll är att betrakta som ganska ringa. I fallet Wennerström fick man vid bedömningen taga särskild hänsyn till att Wennerström genom sin ställning hade möjlighet att komma över mycket hemligt material och att det därför var synnerligen allvarligt om misstankarna mot honom verkligen var grundade

Denna tveksamhet kvarstod ännu våren 1962, då Nordström uttalat att det var osäkert om tillstånd till avlyssning kunde meddelas i fortsättningen (SOU 1964:15 s. 81). Ännu så sent som i december 1962 föranledde en föredragning av då framkommet material inför utrikesministern Torsten Nilsson denne till den personliga reflexion att det var "anmärkningsvärt att man på så vaga grunder kunde råka ut för telefonavlyssning i det här landet."

I sina synpunkter på spaningsarbetet (SOU 1964:15 s. 106 f) finner kommissionen att polisen ansett direkt övervakning praktiskt omöjlig och därför varit hänvisad till indirekt övervakning genom telefonavlyssning. Härigenom erhöU rika bidrag till den person- och miljökönnedom som man eftersträvade. Man fann bl. a. att Wennerström flitigt umgicks med utländska militärattachéer, som misstänktes syssla med illegal underrättelseverksamhet, vilka kontakter dock kunde ha en naturlig förklaring. Man hade inte någon regelbunden skuggning. Genom telefonkontrollen kunde man emellertid göra den skuggning som förekom rationell och mindre personalkrävande.

Parlamentariska nämnden redovisar i SOU 1968:4 ett omfattande material om säkerhetstjänsten och illegal underrättelseverksamhet i Sverige och utomlands (s. 13–22). Ett särskilt avsnitt (s. 35–44) ägnas åt säkerhetsunderrättelsetjänsten. Under rubriken Spaning (s. 37–41) redovisas 1952 års lag, den diskussion om denna som följde i Wennerströmaffärens spår samt nämndens slutsatser:

Vid Wennerströmaffärens behandling i riksdagen och under debatten i samband därmed blev tvångsmedslagens bestämmelser föremål för diskussion. Denna gällde närmast spörsmålet om det sakligt befogade i de beslut om telefonkontroll som meddelats i fråga om Wennerström, förutsättningarna att smidigt tillämpa beslutet på de olika telefonapparater som han begagnade samt domstolens möjligheter att skaffa sig ett tillräckligt underlag för att bedöma det berättigade i en framställning om telefonavlyssning o. d.

Vid en avvägning mellan statens intresse av en effektiv brottsbekämpning inom

säkerhetssektorn och den enskildes rätt till integritet i fråga om individuella ingripanden finner nämnden att 1952 års lag på ett godtagbart sätt reglerar detta ömtåliga spörsmål. Nämnden har, särskilt då det gäller telefonkontroll, i viss utsträckning granskat den praktiska tillämpningen av 1952 års lag. Vad som därvid framkommit har ej givit anledning till anmärkning. De ärenden som förekommer inträffar huvudsakligen i Stockholm, där de handlägges av en och samme domare. Vid andra domstolar är dylika ärenden mindre vanliga. Det kunde i och för sig vara önskvärt särskilt för sekretessens skull och för vinnande av en enhetlig tillämpning – att alla dessa ärenden handlades vid en och samma domstol, varvid Stockholms rådhusrätt närmast skulle komma i fråga, eller vid ett fåtal domstolar. Nämnden har diskuterat spörsmålet om en sådan centralisering av domstolsbehandlingen av säkerhetsärenden, men har ej funnit tillräckliga skäl att göra en hemställan i detta hänseende. Särskilt kan framhållas, att det för uppnående av detta syfte vore nödvändigt att ändra rättegångsbalkens forumregler. Detta kan synas vara en alltför ingripande åtgärd för de relativt få ärenden, som det här gäller. En annan beaktansvärd synpunkt är, att säkerhetsärenden ej i något hänseende bör handläggas vid specialdomstol.

Enbart sett ur synpunkten av största möjliga effektivitet i säkerhetspolisens spaningsverksamhet kunde väl tänkas vissa justeringar i tvångsmedelslagen. Så skulle det till exempel ur denna synpunkt innebära betydande fördelar, om telefonkontroll kunde medgivnas redan då misstanke förelåg om sådant brott som avses i 1952 års lag. Enligt gällande lag fördras att denna misstanke avser viss person och kontrollen kan – såsom ovan närmare angivits – endast riktas mot denna persons telefonsamtal. En på antytt sätt utvidgad telefonkontroll skulle med hänsyn till vad som är känt om den säkerhetshotande verksamhetens vägar och metoder här i landet underlätta förhindrandet av illegal underrättelseverksamhet. Den för närvarande gällande lagregleringen har dock den uppenbara fördelen att den innehåller en bestämd avgränsning av de fall då kontrollen får användas: först då misstanken nått sådan intensitet att den kan hänföras till viss person. Här ligger en garanti mot missbruk av telefonavlyssning, som man icke ens för en så viktig spaningsverksamhet som den förevarande bör avstå ifrån. – Nämndens överväganden i fråga om telefonkontrollen har ej lett till förslag om ändring i gällande bestämmelser.

4.1.10 *Senare diskussion*

I samband med att 1969 års lag förlängdes 1970 väcktes likalydande motioner (I:232 och II:271), i vilka hemställdes om en fullständig översyn av telefonavlyssningsbestämmelserna och förslag till former för parlamentarisk insyn och kontroll i fråga om polisens tillämpning. Motionärerna anförde bl. a. att behovet av parlamentarisk insyn och kontroll, som i fråga om 1952 års lag kan förekomma i efterhand genom de parlamentariska ledamöterna i RPS, borde föreligga också i andra fall av telefonavlyssning. En sådan insyn borde enligt motionärerna kunna anordnas utan att polisverksamheten ytterligare kompliceras eller sekretessen eftersätts och ges formen av redovisningar i efterhand med bevarande av diskretionen i personfrågor. Remissinstanserna var i huvudsak negativa till motionerna. På utskottets hemställan (1 LU: 1970:46 s. 11) davslog riksdagen motionerna.

Kravet på översyn av bestämmelserna återkom emellertid i samband med riksdagsbehandlingen av terrorislagen 1973. Utskottet, denna gång justitietskottet (JuU 1973:18 s. 20–22), fann, som framgår av utredningens direktiv (se 1.1), att den successiva utökningen av telefonavlyssningsmöjligheterna motiverade en samlad översyn av lagstiftningen och dess till-

lämpning. Riksdagen beslöt att ge Kungl. Maj:t till kännä vad utskottet anfört (rskr 1973:121).

4.2 Gällande rätt

Reglerna om telefonavlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel återfinns i 27 kap. 16 § RB, i 5 och 6 §§ 1952 års lag samt i 1969 års lag. Den centrala bestämmelsen är 27 kap. 16 § RB. Innebörden av 1952 och 1969 års lagar är att vid de typer av brott, som där avses, telefonavlyssning tillåts vid förundersökning rörande lindrigare brott än enligt 27 kap. 16 § RB. Tillståndstiden är dessutom längre. Härutöver tillkommer i 1952 års lag en möjlighet för undersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om avlyssning.

4.2.1 27 kap. 16 § RB

Den grundläggande bestämmelsen om telefonavlyssning, 27 kap. 16 § RB, lyder:

Kan någon skäligen misstänkas för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, och finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen, att undersökningsledaren eller åklagaren erhåller del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, äge rätten meddela tillstånd till deras avhörande. Fråga därom må upptagas allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid, högst en vecka, från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare.

Om granskning av uppteckning, som ägt rum vid samtals avhörande, äge vad i 12 § första stycket stadgats om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. I den mån uppteckningen innehåller något, som ej är av betydelse för utredningen, skall den efter granskningen omedelbart förstöras.

Minimistraff fängelse i två år

Telefonavlyssning enligt RB är tillåten endast beträffande särskilt grova brott. Förundersökningen skall avse ett brott för vilket minimistraffet är fängelse i två år eller däröver. Vilka brott som härvid kan komma i fråga redovisas i *bilaga*.

Anknytningen till minimistraffet två års fängelse överensstämmer med andra regler i RB, som syftar till att skydda förtroliga meddelanden (jfr 3.3.4). I 27 kap 2 § andra punkten RB förutsätts brott av denna svårhetsgrad för beslag av skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och honom närstående. I 36 kap. 5 § fjärde stycket RB anges likaledes minimistraffet fängelse i två år för att den tystnadsplikt, som kan åvila advokater, läkare och liknande befattningshavare, skall få genombrytas vid vittnesförhör inför domstol; dock får tystnadsplikten för försvarare aldrig brytas. I RB:s systematik finns överhuvudtaget inte någon högre svårhetsgrad. Den närmast kommande lägre svårhetsgraden är brott, för vilket är stadgat fängelse i ett år eller däröver. Denna kategori, som således anknyter till straffatitidens

övre gräns, omfattar huvudparten av de brott, som upptas i BrB. Något högre minimistraff än fängelse i två år som förutsättning för viss åtgärd anges inte heller i övrigt i svensk rätt.

Skälig misstanke

För att telefonavlyssning skall få tillgripas förutsätts vidare att förundersökningen nått det stadium då någon blivit skäligen misstänkt för det grova brottet. Som framgått av den tidigare redogörelsen (3.3) är begreppet skälig misstanke i flera fall en förutsättning för användandet av tvångsmedel. Skälig misstanke krävs således för anhållande, reseförbud, kvarstad, skingringsförbud och kroppsbesiktning. Mot den som är skäligen misstänkt ges även vidgade möjligheter till husrannsakan och kroppsvisitation. Skälig misstanke mot någon förutsätts vidare enligt 23 kap. 18 § RB för att man i samband med förhör skall vara skyldig att underrätta honom om misstanken.

Vad som egentligen åsyftas med uttrycket skälig misstanke är inte närmare redovisat i RB:s förarbeten. Beträffande kravet på sannolika skäl för häktning uttalade PLB (SOU 1938:44 s. 297 f):

Det torde inte vara möjligt att genom en fast regel närmare ange vad som är att anse som sannolika skäl; frågan härom måste bedömas efter omständigheterna i varje särskilt fall. Tydligt är, att förefintligheten av skäl, som leda till misstanke mot viss person, ej är tillräcklig anledning att häkta honom. Å andra sidan behöva skälen ej vara så starka att en fällande dom kan grundas därå. Men de föreliggande omständigheterna måste vara sådana, att de vid en objektiv bedömning komma misstanken att framstå som berättigad.

Vad som anförts om svårigheten att ange innebörden av uttrycket sannolika skäl har tillämpning också på uttrycket skälig misstanke. Gärde (s. 310 f) framhåller att denna grad av misstanke är starkare än vad som innefattas med att någon kan misstänkas för brottet men inte uppgår till vad som avses med sannolika skäl. Ekelöf (Rättegång 5, 1972, s. 86) anser att bevisstyrkan skall kunna jämföras med uttrycket "antagligt". Att det ofta är svårt att fastställa gränsen för skälig misstanke och att all bevisvärdering inrymmer ett subjektivt element framhölls av juristkommissionen i Wennerströmaffären (se 3.4.9).

Synnerlig vikt för utredningen

Förutom brott av viss svårhetsgrad och misstanke av viss styrka fördras att telefonavlyssning är av synnerlig vikt för utredningen. Vad som avses med synnerlig vikt för utredningen är inte närmare utvecklat i förarbetena. I t. ex. 27 kap. 1 § RB används uttrycket "betydelse för utredning om brott". Att telefonavlyssning i åtskilliga fall uppfyller kravet att vara av betydelse för utredningen är uppenbart. Orden "synnerlig vikt" uttrycker emellertid en förstärkning. Av förarbetena framgår att telefonavlyssning betraktas som ett så ingripande och extraordinärt tvångsmedel att det inte bör få tillgripas om det skäligen kan begäras att utredningen bedrivs efter andra linjer.

Kravet på synnerlig vikt för utredningen torde inte böra uppfattas så, att vad som kan komma fram genom avlyssningen skall vara direkt av-

slöjande och leda till omedelbart fällande bevisning. Denna slutsats stämmer överens med den bedömning som gjordes av juristkommissionen i Wennerströmaffären (se 3.4.9). Kommissionen, som ställde sig tveksam till graden av misstanke, hyste ingen tvekan om åtgärdens riktighet från utredningssynpunkt. Kommissionen framhöll att polisen på grund av Wennerströms arbetsförhållanden och vaksamhet mot övervakningsåtgärder ansåg sig hänvisad till den indirekta form av övervakning som telefonavlyssning innebar. Man fick härigenom rika bidrag till den eftersträlvade person- och miljökännedom samt kunde inrikta den direkta övervakningen, skuggningen, på tidpunkter då denna bedömdes särskilt erforderlig och bedriva den rationellt och med mindre insatser av personal.

Telefonavlyssning kan påverka förundersökningen på olika sätt. Åtgärden kan frambringa bevisning, som är direkt fällande för den misstänkte. Den kan emellertid också ha en mera indirekt verkan. Genom avlyssning får man upplysningar som man annars tvingas söka på annat sätt eller ej alls kan få fram. Härigenom kan åtgärden vara resursbesparande. Detta gäller bl. a. om man kan undvika den mycket personalkrävande och vanskliga spaningsform som fortlöpande skuggning utgör och i stället välja ut tillfällen när skuggning kan antas ge resultat. Telefonavlyssning är också i regel en mera skyddad spaningsform. Utredningen kan sålunda föras framåt utan att man avslöjar misstankarna för den misstänkte och personer i hans bekantskapskrets. En resursbesparingseffekt är också att telefonkontrollen i många fall torde kunna leda till ett snabbare klarläggande av om misstankarna är befogade och om det finns skäl att fortsätta förundersökningen.

I utländska telefonavlyssningsregler (se 8.4 och 8.6) föreskrivs att åtgärden får vidtas "om utforskande av sakförhållandena på annat sätt är utsiktslöst eller väsentligt försvårat" (Västtyskland) eller "om normala spaningsåtgärder har försökts eller misslyckats eller kan befaras misslyckas eller vara alltför farliga" (USA). I princip torde uttrycket "synnerlig vikt för utredningen" i 27 kap. 16 § RB jämte den ovannämnda betydelsen för förundersökningen innefatta detta krav på att enbart konventionell spaning framstår som meningslös.

Det vill synas som om man vid tillkomsten av reglerna i RB hade räknat med att telefonavlyssningen skulle leda till mera direkta avslöjanden. Till stöd för detta antagande kan åberopas betonandet av att åtgärden vidtas utan den misstänktes kännedom. Detta hindrar emellertid inte att den vidare innebörd av uttrycket synnerlig vikt som här har utvecklats är förenlig med lagstiftningens ordalag och målsättning.

Vilka samtal får avlyssnas?

Lagrummet förutsätter att någon skall vara skäligen misstänkt för visst allvarligt brott och att det skall vara av synnerlig vikt för utredningen att samtal till eller från telefonapparat, som innehas eller eljest kan antas begagnas av den misstänkte, får avlyssnas av de brottsutredande myndigheterna. Innan frågan om vilka samtal som får avlyssnas närmare utvecklas synes det ändamålsenligt att i detta sammanhang något beröra vissa allmänna frågeställningar angående åtgärdens rättsliga natur.

I den juridiska litteraturen räknas telefonavlyssning till de reella tvångsmedlen. Avlyssningens objekt kan uppfattas antingen som den telefonapparat som man indirekt sätter sig i besittning av genom avlyssningen eller som de samtal som utväxlas på telefonapparaten. Förutsättningen att någon skall vara skäligen misstänkt och att tillståndet skall avse telefoner med starkare eller svagare anknytning till den misstänkte innebär enligt detta resonemang inte att tvångsmedlet övergår till att bli personellt utan fungerar endast som spärr och styrmedel. Utredningen skall ha nått viss nivå och avlyssningen inriktas på vissa komprometterade apparater, vilkas avlyssnande kan antas vara särskilt värdefullt.

Att telefonavlyssningen regleras i RB:s beslagskapitel medför inte att man skall jämställa telefonavlyssning med beslag, vare sig av apparaten eller av samtal. Själva tillståndet kan närmast jämföras med husrannsakan, som tillåter polisen att gå in på ett eljest förbjudet område för att söka föremål som kan tas i beslag eller för att i övrigt utröna omständigheter av betydelse för utredningen. Polisen får härvid tillgång till en mängd föremål eller informationer, varav ofta endast en mindre del har betydelse för utredningen. Liksom man vid husrannsakan tar vissa föremål i beslag gallrar man vid telefonavlyssningen bort betydelselösa samtal och bevarar endast uppteckningarna av samtal som har betydelse för utredningen. Om man så vill kan man dock säga att dessa samtal tas i beslag.

Det är viktigt att minnas denna sammansatta funktion hos ett avlyssningstillstånd. Å ena sidan tillåts avlyssning av samtal på viss telefon, å andra sidan får uppteckningarna av samtalen bevaras endast i den mån de är av betydelse för utredningen. En sådan uppdelning ligger delvis i sakens natur eftersom det är svårt att i praktiken begränsa åtgärden till de betydelsefulla samtalen. Här finns en påtaglig likhet med kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § RB i förening med beslag, särskilt då det gäller brev och andra försändelser, som kan innehålla förtroliga meddelanden. Likheterna gör att sistnämnda spörsmål förtjänar att särskilt uppmärksammas. Det behandlas därför i ett särskilt avsnitt (9.10).

Beröringspunkterna med andra reella tvångsmedel undanskymmer dock inte att telefonavlyssning i många stycken är en udda rättsfigur. 27 kap. 16 § RB innehåller regler som innefattar motsvarigheter till beslag, kvarhållande av försändelse och husrannsakan. Men någon fullständig överensstämmelse föreligger dock uppenbarligen inte.

I själva lagtexten finns ingen begränsning av avlyssningen till samtal, i vilka den misstänkte själv deltar. I uttrycket "som eljest kan antagas begagnas" ligger inte heller något krav på att det huvudsakligen skall vara den misstänkte som använder telefonen. Detta kan synas tyda på att avsikten är att åtkomma även utomstående samtal. Stadgandet torde emellertid ha till utgångspunkt behovet att avlyssna den misstänktes samtal. Tillståndet skall avse apparater med anknytning till den misstänkte. Om utgångspunkten varit en annan än den nämnda skulle en sådan anknytning inte ha varit motiverad.

Den ovan anförda uppfattningen har också stöd i förarbetena. Sälunda inledde PLB sin motivering av 27 kap. 16 § RB på följande sätt (SOU 1938:44 s. 327):

För utredningen om brott kan stundom vara av vikt, att den som verkställer förundersökningen äger möjlighet att taga del av telefonsamtal mellan den misstänkte och annan. I gällande lag saknas bestämmelser härom, och för tillstånd till avhörande av sådana samtal torde erfordras Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall. Det synes lämpligt, att i samband med en fullständig reglering av förundersökningen och tvångsmedlens bestämmelser i detta hänseende upptagas i lagen.

Den principiella begränsningen till den misstänktes telefonsamtal återkommer i senare sammanhang. I förarbetena till 1939 års lag (1939 års urtima riksdag, prop. nr 3 s. 10 samt 18 f) utgick man från att PLB:s förslag åsyftade avlyssning av misstänkt persons samtal. Förarbetena till 1952 års lag innehåller däremot inte några uttalanden som går utöver lagens ordalydelse eller innebär en begränsning till den misstänktes telefonsamtal. Detta kan sammanhånga med att den egentliga erfarenheten av telefonkontroll gällde den vittgående 1940 års lag, i vilken den personliga anknytningen, ja rent av anknytningen till misstanke om visst brott, saknades. Möjligen kan dock ett departementschefsuttalande tas till intäkt för att man även 1952 uppfattade telefonavlyssningen som riktad mot den misstänktes egna samtal. Uttalandet avsåg ett förslag om telefonkontroll riktad mot apparat som inte innehas eller kan antas begagnas av den misstänkte. Departementschefen anförde (prop. 1952:22 s. 47) att den föreslagna utvidgningen "möjligen kan sägas stå i linje med principerna för reglerna om beslag och husrannsakan, vilka tvångsmedel kunna drabba annan än den misstänkte, men synes ändock, med hänsyn till det allvarliga ingrepp i privatlivet som telefonkontroll utgör, ej böra ifrågakomma under nuvarande förhållanden". Parlamentariska nämnden i Wennerströmmaffären förklarade (SOU 1968:4 s. 40) att telefonkontroll förutsätter misstanke mot viss person och att kontrollen endast kan riktas mot denna persons samtal. Även vid tillkomsten av 1969 års lag förekom indirekta uttalanden som pekar på att avlyssningen uppfattats som avseende endast den misstänktes samtal. Departementschefen talar således om att "det i praktiken inte är fråga om någon stor grupp av misstänkta som skulle bli föremål för telefonavlyssning" (prop. 1969:5 s. 6). Att döma av den telefonavlyssningsdebatt som förekommit sommaren 1975 delas uppfattningen att endast den misstänktes egna samtal är tillåtna för avlyssning av åtskilliga seriösa bedömare.

Svårigheterna att begränsa avlyssningen till vissa samtal medför emellertid att även samtal, i vilka den misstänkte ej deltar, kan komma att avhöras. Ett belysande fall är det samtal mellan en person tillhörande familjen Wennerström och en bekant vari avslöjades att Wennerström förfogade över en radiosändare, som han omgav med stor hemlighetsfullhet. I den praktiska tillämpningen torde samtal av detta slag, om de har betydelse för den pågående förundersökningen, upptecknas och beaktas. Frågan om utnyttjande av sådan information, vare sig denna är hänförlig till den aktuella förundersökningen eller inte, tas upp till särskild behandling i utredningens allmänna överväganden (9.8).

Beslutanderätten m. m.

Fråga om tillstånd till telefonavlyssning får upptas endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Denna passus innebär en begräns-

ning som hindrar målsäganden från att använda tvångsmedlet. Avsikten är alltså inte att utsträcka behörigheten från åklagaren till förundersökningsledaren. När det blir fråga om att begära telefonavlyssning har emellertid enligt 23 kap. 3 § RB och RÅ:s cirkulär A 23 åklagaren regelmässigt inträtt som förundersökningsledare. Begreppen undersökningsledare och åklagare sammanfaller därför i praktiken.

RB tillåter ingen interimistisk beslutanderätt för åklagare eller annan. Endast rätten kan enligt RB förordna om telefonavlyssning. Rätten är därvid beslutförför med en lagfaren domare (1 kap. 3 § RB). Beslutanderätten är inte koncentrerad till viss domstol utan följer de allmänna forumreglerna i 19 kap. RB (19 kap. 12 § RB).

I likhet med andra rättens beslut under förundersökningen räknas tillstånd till telefonavlyssning som ett beslut under rättegången, mot vilket talan skall föras särskilt enligt 49 kap. 4 § första stycket 6. RB. Särskild talan förs genom besvär i hovrätten. Enligt 52 kap. 1 § RB skall besvärstiden, som är två veckor, räknas från den dag då klaganden erhöll del av beslutet såvida inte beslutet meddelats vid sammanträde för förhandling. Har beslutet meddelats vid förhandling räknas besvärstiden från dagen för beslutet. Beslutet går enligt 30 kap. 12 § RB genast i verkställighet. Hovrätten kan i avbidan på slutligt avgörande såväl inhibera medgivet tillstånd som bevilja en ansökan som avslagits. På grund av den sekretess som under förundersökning iaktas gentemot den misstänkte torde en fullföljdsrätt i praktiken endast kunna utövas av åklagaren.

Någon annan begränsning än de allmänna reglerna om prövningstillstånd gäller inte för överklagande av hovrättens beslut till högsta domstolen.

Tillståndstiden

Tillståndstiden enligt RB är en vecka från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Eftersom delgivningen av beslutet inte ankommer på domstolen innebär detta att det är åklagaren eller undersökningsledaren som avgör vid vilken tidpunkt ett meddelat tillstånd skall börja utnyttjas. Att avlyssningen påbörjas så snart som möjligt ligger i regel i polisens intresse. Eftersom tillståndsgivningen sker utifrån utredningsläget en viss dag bör någon fördröjning av delgivningen överhuvudtaget inte komma i fråga.

Föreligger behov av förlängning av den bestämda tiden kan nytt tillstånd meddelas (SOU 1938:44 s. 327). Att detta många gånger är fallet torde ha stått klart också för RB:s upphovsmän. Den begränsade tillståndstiden torde därför – utöver hänsynen till tvångsmedlets ingripande natur – motiveras med att den ger rätten möjlighet att genom sin makt över tillståndsgivningen tillse att förundersökningen bedrivs snabbt och energiskt.

Avlyssnande, uppteckning och granskning

I förarbetena framhålls att det inte kan krävas att undersökningsledaren eller åklagaren personligen skall avlyssna alla samtal. Själva avlyssnandet får därför anförtros åt polisman eller teletjänsteman (SOU 1938:44 s. 327).

Det förutsätts att samtalen därvid upptecknas. Uppteckning torde i första hand ha avsett stenografiska anteckningar men lär få omfatta även de numera gängse fonetiska upptagningarna, varifrån utskrifter görs.

Hänvisningen till 27 kap. 12 § första stycket RB innebär att uppteckningen inte får granskas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Sakkunnig eller annan, som anlitas för utredningen angående brottet eller eljest därvid hörs, får dock efter anvisning av någon av nyssnämnda myndigheter granska uppteckningen. I förarbetena (prop. 1942:5 s. 210 och 509) omnämns särskilt möjligheten av chiffermeddelanden som skäl för att undersökningsrätten utsträcks till andra än rätten, undersökningsledaren och åklagaren.

Uppteckning som är betydelselös för utredningen skall genast förstöras. Denna föreskrift omfattar såväl bandupptagningar som bandutskrifter. Någon yttersta gräns för hur länge uppteckningar som är av betydelse för utredningen får bevaras är däremot inte angiven utan följer vad som i allmänhet gäller beträffande förundersökning.

Den misstänktes och hans försvarares rätt att ta del av uppteckningar som har bedömts ha betydelse för utredningen och därför har bevarats regleras inte i 27 kap. RB utan följer de allmänna reglerna om förundersökning i 23 kap. RB. Den misstänkte och försvararen har således enligt 23 kap. 18 § RB, i den mån det kan ske utan men för utredningen, rätt att ta kännedom om vad som förekommit vid förundersökningen och åtal får inte väckas utan att så har skett. Att denna granskningsrätt vid större utredningar är inskränkt till uppteckningar som har betydelse för den i det enskilda fallet misstänkte torde ligga i sakens natur. Ett annat bedömningssätt skulle innebära ett ingrepp i andra misstänkts personliga integritet. Rätten att ta del av undersökningen torde i praktiken utövas genom granskning av det förundersökningsprotokoll, som den misstänkte enligt 23 kap. 21 § RB har rätt att erhålla så snart åtal beslutas. Protokollet skall uppta allt som förekommit av betydelse för utredningen. Polisens strävan att åstadkomma bevisning i annan form och åklagarnas praxis att inte återropa telefonavlyssningsmaterial i rättegång kan medföra att uppteckningarna på detta stadium inte längre har någon betydelse för utredningen och därför inte upptas i protokollet. Enligt 20 § FUK synes dock beslut och uppgifter rörande det faktum att telefonavlyssning överhuvudtaget förekommit böra framgå av protokollet.

Att reglerna om granskning av förundersökningsmaterialet i praktiken begränsas av att den misstänkte inte förrän han hörs som skäligen misstänkt behöver delges den mot honom riktade misstanken har berörts i det föregående (3.2).

4.2.2 1952 års lag

Lagens tillämpningsområde

1952 års lag, som avser även andra tvångsmedel än telefonavlyssning, är uppbyggd på så sätt att i 1 § anges lagens tillämpningsområde och i 2-6 §§ meddelas regler om utvidgade möjligheter att använda tvångsmedel inom

lagens tillämpningsområde. Bestämmelserna om telefonavlyssning återfinns i 5 och 6 §§.

Lagen skall tillämpas vid förundersökning angående vissa brott mot rikets yttre eller inre säkerhet samt vissa allmänfarliga brott. Lagen äger således enligt 1 § tillämpning beträffande

1. *mordbrand* (13 kap. 1 § BrB), *grov mordbrand* (13 kap. 2 § BrB), *allmänfarlig ödeläggelse* (13 kap. 3 § BrB), *kapning av luftfartyg och luftfartssabotage* (13 kap. 5 a § BrB), om gärningen innefattar sabotage (13 kap. 4 § BrB);
2. *sabotage, grovt sabotage* (13 kap. 5 § BrB), *uppror* (18 kap. 1 § BrB), *våpnat hot mot laga ordning* (18 kap. 3 § BrB), *olovlig kårverksamhet* (18 kap. 4 § BrB), *högförräderi* (19 kap. 1 § BrB), *krigsanstiftan* (19 kap. 2 § BrB), *spioneri* (19 kap. 5 § BrB), *grovt spioneri* (19 kap. 6 § BrB), *obehörig befattning med hemlig uppgift* (19 kap. 7 § första stycket BrB), *olovlig underrättelseverksamhet* (19 kap. 9 § BrB) och *tagande av utländskt understöd* (19 kap. 13 § BrB);
3. *mord, dråp, misshandel, grov misshandel* (3 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ BrB), *människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge samt olaga tvång* (4 kap. 1–4 §§ BrB), om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter (s. k. *majestätsförbrytelser*);
4. *försök, förberedelse eller stämpling till ovannämnda brott*, om sådan gärning är straffbelagd.

Flera av de uppräknade brotten är i och för sig av sådan grovhet att de på grund av minimistrafregeln faller in under RB:s telefonavlyssningsbestämmelser. Straffminimum under två års fängelse har dock följande brott, nämligen *sabotage* (fängelse i högst fyra år), *kapning av luftfartyg och luftfartssabotage* (fängelse i högst fyra år för normalbrottet), *olovlig kårverksamhet* (böter eller fängelse i högst två år), *spioneri* (fängelse i högst sex år), *obehörig befattning med hemlig uppgift* (böter eller fängelse i högst två år), *olovlig underrättelseverksamhet* (böter eller fängelse i högst två år) samt *tagande av utländskt understöd* (fängelse i högst två år). Av de s. k. majestätsförbrytelserna kan straffet för *misshandel, grov misshandel, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge* samt *olaga tvång* sättas lägre än fängelse i två år.

Tillämpningen av telefonavlyssningsbestämmelserna utvidgas i förhållande till RB även genom att brottsformerna försök, förberedelse och stämpling omfattas av bestämmelserna. För försök, förberedelse och stämpling till brott gäller nämligen inte de för det fullbordade brottet gällande minimistrafpen (se 23 kap. 1 och 2 §§ BrB).

I betänkandet (Ds Ju 1975:16) Spioneribrottet m. m. har en särskilt tillkallad utredningsman föreslagit vissa ändringar i 19 kap. BrB. I spioneribrottet utmönstras det indirekta uppsåtet att gå främmande makt tillhanda. Brottet obehörig befattning med hemlig uppgift omkonstrueras för att bl. a. avse sådana fall som nu täcks av spioneristadgandet. Dessa fall skall omfattas av en särskild straffbestämmelse, enligt vilken för grov obehörig befattning med hemlig uppgift skall kunna dömas till fängelse upp till fyra år. Brottet olovlig underrättelseverksamhet uppdelas på två brottstyper. Nuvarande 19 kap. 9 § första stycket BrB omformas så att även här direkt uppsåt att till-

handagå främmande makt skall föreligga. Bestämmelsen upptas i 19 kap. 10 § BrB. I 19 kap. 11 § BrB upptas det innehållsmässigt oförändrade andra stycket av 19 kap. 9 § BrB (s. k. flyktingspionage). Denna form av olovlig underrättelseverksamhet omrubriceras till olovlig personspaning. Straffbestämmelsen mot tagande av utländskt understöd föreslås upphävd.

Som en följd av att ett nytt stadgande införs om grov obehörig befattning med hemlig uppgift, nuvarande 19 kap. 9 § BrB uppdelas på två bestämmelser samt 19 kap. 13 § BrB upphävs föreslås ändringar i 1952 års lag. Ändringarna innebär ingen utvidgning av lagens tillämpningsområde.

Telefonavlyssning

1952 års lag innebär väsentligen en lagstiftning som på basis av grundbestämmelsen i 27 kap. 16 § RB vidgar möjligheterna till avlyssning och dessutom tillåter vissa andra åtgärder beträffande telefon som har anknytning till den misstänkte. Beträffande kravet på utredningsintresse, misstankens styrka, apparatens anknytning till den misstänkte, talerätt samt granskning och förstöring av uppteckning gäller vad som sagts beträffande 27 kap. 16 § RB. Till närmare granskning tas därför här upp endast vissa punkter, som innehåller en avvikande reglering.

Telefonavlyssning enligt 27 kap. 16 § RB får tillåtas vid förundersökning rörande de brott som nämns i 1 § 1952 års lag även om minimistrafvet för brottet understiger fängelse i två år.

Utöver avlyssning kan – under samma förutsättningar som gäller för avlyssning – tillstånd lämnas till att telefonsamtal inställs eller fördröjs, att telefonapparat avstängs för samtal samt att uppgift från telefonanstalt lämnas å samtal som expedierats eller beställts till och från telefonapparat.

Giltighetstiden för tillstånd till avlyssning eller åtgärd som nyss nämnts utsträcks till en månad.

Tillstånd skall i enlighet med RB i princip meddelas av rätten. Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen får dock förordnande om åtgärden meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. Om så har skett skall skriftlig anmälan därom, med angivande av skälen, ofördröjligen göras hos rätten, som skyndsamt skall pröva ärendet. Finns rätten att förordnandet inte bör äga bestånd skall rätten upphäva förordnandet.

Beslutanderätt för undersökningsledare och åklagare

Den mest anmärkningsvärda avvikelserna – bortsett från utvidgningen med avseende å brotten – är undersökningsledarens och åklagarens rätt att interimistiskt förordna om avlyssning. Denna möjlighet finns endast i 1952 års lag och har motiverats med att inhämtande av rättens förhandstillstånd under vissa förhållanden innebär omgång och tidsutdräkt som kan försvåra utredningsresultatet. I sådana fall där ett snabbt ingripande är av nöden för att icke utredningsresultatet skall äventyras borde därför beslutanderätten anförtros

undersökningsledaren eller åklagaren (prop. 1952:22 s. 24). Av remissinstanserna synes endast advokatsamfundet ha motsatt sig detta under hänvisning till att det saknas regler om att den misstänkte skall underrättas om åtgärden i efterhand; under sådana förhållanden borde i vart fall i fredstid upprätthållas kravet på domstolsprövning i förhand (prop. 1952:22 s. 35).

Beträffande förutsättningarna för interimistiskt beslut ansåg Göta hovrätt att inhämtande av rättens tillstånd inte syntes kunna medföra annan olägenhet än sådan som kunde följa av den tidsutdräkt som åtgärden i regel måste dra med sig. Departementschefen fann dock att möjligheten att återropa annan olägenhet än tidsutdräkt borde kvarstå. En skyldighet att alltid inhämta rättens tillstånd kunde understundom medföra svårigheter för förundersökningen som inte tog sig uttryck enbart i tidsförlust. Vari dess svårigheter skulle ligga utvecklas dock inte närmare i motiven (prop. 1952:22 s. 32 och 46).

Domstolens kontrollfunktion

Undersökningsledare eller åklagare som provisoriskt förordnat om avlyssning enligt 5 § skall enligt 6 § ofördröjligen göra skriftlig anmälan därom till domstol för prövning av åtgärden. Någon närmare precisering av uttrycket "ofördröjligen" görs inte i förarbetena. Här finns alltså en viss handlingsfrihet för undersökningsledaren och åklagaren. I dansk rätt gäller i motsvarande fall en frist om 24 timmar från avlyssningens påbörjande (se 8.2). Om inte exceptionella förhållanden råder torde denna gräns kunna anses relevant även för svenskt vidkommande. Nuvarande handlägningsrutin fram till domstolsbeslutet liksom tillvägagångssättet vid själva avlyssningen torde medföra att tidsskillnaden mellan ett beslut av åklagaren och ett beslut av rätten normalt är minimal, vilket givetvis minskar det praktiska behovet av provisorisk beslutanderätt.

Rätten skall enligt lagtexten skyndsamt ta upp ärendet till prövning och avgöra om förordnandet bör bestå. Bör åtgärden ej äga bestånd skall rätten upphäva förordnandet. Detta innebär givetvis att avlyssning och uppteckning av samtal skall upphöra. Huruvida information från redan utförd avlyssning får utnyttjas och gjorda uppteckningar får bevaras framgår inte vare sig av lagtext eller förarbeten. Anmälan till rätten skall ange skälen. Något uttryckligt hinder mot att i skälen uppta vad man till äventyrs hunnit uppsnappa genom avlyssningen anges inte.

4.2.3 1969 års lag

1969 års lag innehåller färre avvikelser från RB:s regler än 1952 års lag. Avvikelserna är två: dels får straffminimumregeln underskridas om förundersökningen gäller grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling av narkotika, dels utsträcks tillståndstiden till en månad. I övrigt gäller RB:s regler. Således har bestämmelser som tillåter fördröjning av samtal o. d. ej ansetts erforderliga, och beslutanderätten tillkommer enbart domstol. Brottsformerna försök, förberedelse och stämpling är – i motsats till 1952 års lag – inte särskilt anmärkta i lagtexten och torde därför inte få föranleda

telefonavlyssning.

Narkotikabrott begås om någon uppsåtligt tillverkar, saluhåller, överlåter eller innehar narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen utan att vara berättigad därtill eller i strid mot villkor som gäller för tillstånd enligt narkotikaförordningen. Normalbrottet straffas med böter eller fängelse i högst två år. Ringa brott kallas narkotikaförseelse och föranleder endast böter. Grovt narkotikabrott liksom grov varusmuggling som gällt narkotika straffas däremot med fängelse, lägst ett och högst tio år. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det utgjort led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller eljest varit av särskilt farlig art. Bedömningsgrunderna när det gäller att rubricera varusmuggling som grovt brott är likartade. Man skall särskilt beakta om brottet förövats yrkesmässigt eller avsett gods av betydande myckenhet eller värde eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art.

Vid en granskning av förarbetena (prop. 1969:5) kan konstateras att man med telefonavlyssningen velat komma åt de farligaste formerna av illegal narkotikahantering. Man utgick från att det finns ett mindre antal grova priftörer som finansierar, importerar, tillverkar och försäljer narkotika i mycket stora kvantiteter.

Av intresse också utanför 1969 års lags tillämpningsområde är motivuttalandet att telefonavlyssning skulle göra det svårare för dem som sysslar med illegal narkotikahantering att bedriva sin verksamhet. De skulle tvingas ta kontakt med sina medhjälpare på annat sätt än genom telefon och härigenom bli åtkomliga för sedvanliga spaningsmetoder.

Liksom 1952 års lag är 1969 års lag tidsbegränsad. Tidsbegränsningen motiverades av departementschefen med att riksdagen inom relativt kort tid borde få tillfälle att pröva lagens verkningar. Vid utskottsbehandlingen (1 LU 1969:16 s.10) framhölls att det till ledning för riksdagens prövning av en eventuell förlängningsproposition syntes erforderligt med en redogörelse för vunna erfarenheter av lagens tillämpning, bl. a. huruvida den avsedda effekten uppnåtts. Till följd härav har RPS årligen lämnat en utförlig redogörelse för tillämpningen. Redogörelsen har tagits in i förlängningspropositionen.

5 Iakttagelser rörande den praktiska tillämpningen

5.1 Omfattningen av utredningens granskning

För att undersöka den praktiska tillämpningen av RB:s bestämmelser om telefonavlyssning har utredningen gjort en enkät hos länsåklagarna och överåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Beträffande tillämpningen av 1952 års lag har utredningen i första hand utnyttjat det material, som finns samlat hos RPS:s säkerhetsavdelning. På motsvarande sätt har tillämpningen av 1969 års lag granskats med ledning av handlingar som finns hos rikskriminalens narkotikarotell i Stockholm. Granskningen av de enskilda fallen har för alla tre kategorierna gått tillbaka till 1969. Härjämte har beträffande 1952 års lag inhämtats vissa statistiska uppgifter även för tiden dessförinnan. Efter granskningen av fallen enligt 1952 och 1969 års lagar har uppkomna frågeställningar dryftats med rikspolischefen och andra företrädare för RPS. Efter genomgången av 1952 års lag har motsvarande spörsmål diskuterats även med chefsrådmannen vid Stockholms tingsrätt Ingvar Ågren och chefsåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholm Axel Morath.

5.2 Handlägningsrutiner

Före den rättsliga redovisningen kan det här vara på sin plats att nämna något om hur telefonavlyssningen rent faktiskt går till. Vad som sägs i det följande avser närmast 1952 och 1969 års lagar. Motsvarande rutiner torde förekomma även vid de fåtaliga RB-fallen.

Sedan misstanke om brott, som kan föranleda telefonavlyssning, har uppkommit och koncentrerats till någon, som kan betraktas som skäligen misstänkt, redovisar spaningspersonalen sina iakttagelser till sin rotelchef, i regel en kommissarie.

Om telefonavlyssning bedöms nödvändig upprättas en promemoria, i vilken sammanfattas vad som är känt i ärendet. Däri anges bl. a. vilka telefonapparater man önskar avlyssnade. Av promemorian framgår direkt eller av sammanhanget vem som innehar telefonapparaten och var denna finns. Ärendet föredras därefter för chefstjänstemän i RPS, i säkerhetsfallen i regel chefen för byrån B vid säkerhetsavdelningen och i narkotikafallen chefen

för polisbyrå II. Om även dessa finner telefonavlyssning nödvändig och lämplig anmäls ärendet för rikspolischefen som fattar beslut om ärendet skall gå vidare.

Under tiden har den åklagare som leder förundersökningen orienterats om ärendet. Sedan behovet av avlyssning slutligt bedömts av polisen fattar åklagaren självständigt beslut om framställning till rätten. Framställningen är skriftlig och innehåller oftast bara de aktuella telefonnumren och en begäran om rättens tillstånd till avlyssning. I övrigt hänvisas till den av polisen upprättade s. k. TK-promemorian, som fogas till ansöknings.

Åklagaren anmäler ärendet hos den domare som skall besluta och överlämnar handlingarna till denne. Ärendet avgörs på handlingarna – någon gång kompletterade med muntliga upplysningar av polispersonal. Domaren tecknar sitt beslut på handlingarna, i regel fyra exemplar. Vid bifall till framställningen delges genom polisens försorg beslutet med en representant för televerket.

Sedan inkoppling skett har polisen under tillståndstiden direktförbindelse med aktuella telefonapparater. Varje gång luren lyfts på den avlyssnade telefonapparaten startar en bandspelare, som tar upp samtalet på fonetisk väg samtidigt som exakt tid för samtalet registreras.

Efter avlyssning av banden – i regel dagligen – på den enhet som bedriver förundersökningen skrivs de upptagningar som är av betydelse för utredningen ut på maskin och banden avmagnetiseras. Avmagnetiseringen bokförs i särskild ordning. Utskrifterna behålls tills vidare. Vid kontinuerlig bedriven efterhandsgranskning omprövas frågan om uppteckningarna alltjämt har betydelse för utredningen. Beträffande uppteckningar som inte längre är av betydelse fattar åklagaren beslut om förstörande. Förstörande sker genom bränning som protokollförs.

Det blir ej sällan behov av förnyat tillstånd till avlyssning. Sedan det första tillståndet meddelats svarar en rotelchef (kommissarie) för kontakterna med åklagaren. Vid framställningar till domstolen om förnyat tillstånd redovisas vad som hänt under föregående tillståndsperiod och som kan vara av betydelse för att bedöma det fortsatta behovet av telefonavlyssning. I säkerhetsfallen föredras som regel även förlängningsärendena för rikspolischefen för godkännande. Minst en gång om året görs inom polisen en totalinventering av ärendena, varvid behovet av fortsatt telefonkontroll granskas i varje enskilt fall.

5.3 Föreskrifter m. m.

Den anmälan till rikspolischefen som skisserats i det föregående är inte fastlagd i någon av regeringen utfärdad författning. Vad avser 1969 års lag finns dock motivuttalanden och instruktioner som drar upp sådana riktlinjer. RPS utfärdade redan den 30 april 1969 (dnr C-7/69) en rekommendation om anmälan av telefonavlyssningsärendena till rikspolischefen. I den första förlängningspropositionen (prop. 1970:127) anmärkte departementschefen att den ordningen iakttagits, att varje ärende om ifrågasatt telefonavlyssning anmäldes för rikspolischefen och att de parlamentariska leda-

möterna i RPS lämnades en fortlöpande, ingående redovisning för utvecklingen av den grova narkotikabrottsligheten och tillämpningen av telefonavlyssningslagen. Detta tillvägagångssätt fann departementschefen lämpligt och ägnat att stärka lagens garantier för att telefonavlyssning inte användes på sådant sätt att rättssäkerheten blev åsidosatt. I skrivelse till länspolischeferna och polismästarna den 5 maj 1970 (dnr C-102-2159/70) hänvisade RPS till departementschefens uttalande och framhöll att det var angeläget att dittills tillämpad praxis följdes även i fortsättningen. Innan fråga om telefonavlyssning i ärenden av detta slag underställdes åklagaren borde därför ärendet anmälas för rikspolischefen, lämpligen genom kontakt med byråchefen för polisbyrå II.

För åklagarnas del framhöll RÅ den 18 juni 1969 (cirkulär C 56) att telefonavlyssning som spaningsmetod i narkotikafallen skulle användas ytterst restriktivt och endast tillgripas för att skaffa bevisning mot de grävsta profitörerna inom narkotikabranschen. Med hänsyn härtill kunde det enligt RÅ finnas anledning för distriktsåklagare som överväger att begära tillstånd till telefonavlyssning att rådgöra med vederbörande statsåklagare (dvs. länsåklagare och överåklagare). I ett cirkulär den 14 november 1972 (C 74) upprepade RÅ att samråd borde ske med statsåklagare. RÅ framhöll vidare att ordningen med anmälan till rikspolischefen inte skulle rubba gällande regler om åklagarens inträde som undersökningsledare och inte heller hindra åklagaren att, om han i något fall fann skäl därtill, på eget initiativ göra framställning till domstolen om telefonavlyssning.

Beträffande 1952 års lag iakttas, som redan nämnts, samma förfarande med förhandsanmälan till rikspolischefen. Genom att säkerhetstjänsten sorterar direkt under RPS har dock inga uttryckliga föreskrifter om förhandsanmälan behövt utfärdas. En allmän orientering för parlamentarikerna i RPS av ungefär samma slag som för 1969 års lag förekommer också beträffande säkerhetsfallen. När det gäller 1952 års lag torde med stöd av 20 och 30 §§ åklagarinstruktionen (1974:910) åklagarfunktionerna regelmässigt fullgöras av länsåklagare eller - i Stockholm, Göteborg och Malmö - av chefsåklagare. I Stockholm handläggs säkerhetsfallen på särskild åklagarkammare, vars chefsåklagare fullgör åklagarens uppgifter också beträffande telefonkontrollen.

Vad som sagts nu om vem som fungerar som åklagare vid förundersökning enligt 1952 års lag torde ha avseende också på RB-fallen. Några enhetliga regler eller föreskrifter utöver vad allmänna författningar innehåller har dock inte meddelats för dessa fall, och någon central redovisning hos RPS förekommer inte. Eftersom de praktiska anordningarna kring telefonavlyssningen ombesörjs av säkerhetstjänsten begagnas dock i stort sett likartade beslutsvägar.

Vid rikskriminalen, som handhar narkotikaspaningar och narkotikautredningar av även lokalt slag inom Stockholms polisdistrikt, samt i Göteborgs och Malmö polisdistrikt har fasta rutiner med vissa formulär och blanketter utarbetats för handläggningen av telefonkontrollärenden. Då fråga uppkommer om telefonavlyssning i något annat polisdistrikt än de nu nämnda brukar personal från rikskriminalen, i vart fall i utredningsskedet, bistå med råd angående avlyssningens praktiska genomförande.

5.4 27 kap. 16 § RB

Enligt den omnämnda enkäten till läns- och överåklagarna, som avsåg tiden 1 januari 1969–31 januari 1975, har telefonavlyssning under åberopande enbart av RB:s bestämmelser förekommit vid sex skilda förundersökningar och avsett sju misstänka personer. De misstänkta brotten har gällt mord (två fall), människorov m. m. (ett fall) och grovt rån (tre fall). Avlyssningsperioderna har varierat mellan en dag och – efter förnyat tillstånd – drygt tre månader. Beträffande fyra av de misstänkta har avlyssningen pågått högst en vecka och beträffande en i två veckor. I ett fall synes avlyssningen ha lett till att den misstänkte kunde frias och förundersökningen mot honom läggas ner. Två fall har varit resultatlösa och två har lett till fällande dom. Av de sistnämnda båda fallen torde avlyssningen ha varit utslagsgivande i det ena.

Utöver de fall som enkäten omfattade har telefonavlyssning enligt RB tillgripits även vid händelserna på västtyska ambassaden i Stockholm i april 1975, där de misstänkta brotten innefattade mord och människorov.

Utredningen finner att telefonavlyssning enligt RB har utnyttjats med stor restriktivitet. Vid bedömningen av frågan om åtgärden har haft avsedd verkan kan visserligen noteras att huvudparten av fallen blivit resultatlösa i den meningen att fällande dom ej följt. Härvid är dock att beakta att åtgärden tillgripits i lägen då andra efterforskningar har ansetts otillräckliga, varför sannolikheten för att brotten skulle klaras upp redan från början varit liten.

5.5 1952 års lag

I fråga om 1952 års lag tillkommer, förutom de allmänna sekretessbestämmelserna i 10 § SekrL, särskild anledning till försiktighet med offentliggörande av hänsyn till rikets säkerhet. Den redovisning utredningen här kan lämna måste därför bli avsevärt mer begränsad än den som görs beträffande 27 kap. 16 § RB och 1969 års lag. Det må anmärkas att motsvarande restriktivitet upprätthållits i samband med förlängningarna av 1952 års lag.

Utredningen vill inledningsvis hänvisa till det material som offentliggjorts i samband med Wennerströmaffären (se 4.1.8) och de uttalande som gjordes vid behandlingen av 1958 års motion (se 4.1.9).

I samband med den debatt kring telefonavlyssningen, som under sommaren 1975 förekom i massmedia, gjorde justitieministern ett undantag från sekretessen och offentliggjorde vissa uppgifter rörande avlyssningens omfattning. Bl. a. nämnde han att då, i juli 1975, var sju svenska medborgare föremål för telefonavlyssning enligt 1952 års lag. Med anknytning här till kan utredningen, som i övrigt finner sig inte böra lämna närmare antalsuppgifter, nämna att under den tid som utredningen överblickat, antalet svenska medborgare som var föremål för avlyssning i regel utgjort ett tiotal.

Utredningen har beträffande 1952 års lag kunnat konstatera att under granskningsperioden avlyssningen pågått betydligt längre än enligt den övriga lagstiftningen. Tillstånden har i vissa fall utsträckts över tid som allmänt

sett får anses anmärkningsvärt lång. De misstankar, som legat till grund för tillstånden, har endast i ett mindre antal fall kunnat bekräftas i den meningen att förundersökningarna utmynnat i åtal och fällande dom. I några fall har avlyssningen avbrutits sedan man genom avlyssningen kunnat konstatera att misstankarna varit ogrundade. Detta har då som regel kunnat ske efter förhållandevis kort tid. I andra fall torde misstankarna ha förstärkts men inte i sådan grad att det ansetts finnas fog för vidare åtgärder. I ytterligare andra fall synes däremot förundersökningsläget inte vara nämnvärt förändrat vid avlyssningsperiodens början och slut. Detta synes ha förekommit även i fall då tillstånd gällt under längre tid. Utredningen anser att fortsatt tillståndgivning i sådana fall allmänt sett är ägnat att inge betänkligheter. I regel har misstankarna gällt en på lång sikt arbetande brottslighet, som samhället på något sätt måste värja sig emot. Det primära målet i tvångsmedlets nuvarande utformning är emellertid brottsutredning och tillämpningen måste utgå från att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. Om åtgärden vidmakthålls under längre tid utan att avståndet till fällande dom minskar uppstår frågan om kravet på misstankens styrka och kravet på synnerlig vikt för utredningen är uppfyllda.

En iakttagelse är att tillstånden understundom haft en tämligen vid ram vad avser antalet till varje misstänkt knutna telefoner. Utredningen har i sin redovisning av gällande rätt visat att lagstiftningen utgår från att det är den misstänktes egna samtal som är åtgärdens egentliga objekt. Det kan visserligen inte förnekas att åtgärdens effektivitet fordrar att man inte inskränker apparaturvalet alltför mycket, och det har kunnat iaktas att de misstänkta i kringgående syfte söker sig till apparater, som har en lösare anknytning till dem själva. För att tillgodose syftet med åtgärden kan härvid apparater, som begagnas av en ganska stor krets personer, bli föremål för avlyssning. Det har emellertid, såvitt utredningen kunnat finna, i regel inte gjorts någon redovisning av antalet utomstående som utnyttjat apparaten eller av den frekvens, med vilken den misstänkte själv använt apparaten. Särskilt i ärenden som förnyat tillstånd är en sådan redovisning av intresse både för att mäta integritetskränkningen och för att belysa avlyssningens värde för förundersökningen. Någon avvägning av graden av integritetskränkning förutsätts visserligen inte uttryckligen i den nuvarande lagstiftningen men bör ändå enligt utredningens uppfattning komma i betraktande. I vissa fall synes tillstånden ha kunnat baseras på misstankar också mot andra personer än den i första hand misstänkte.

I 1952 års lag finns rätt för undersökningsledaren eller åklagaren att provisoriskt förordna om avlyssning. Denna möjlighet har utnyttjats ytterst sparsamt. Före 1969 har iakttagits ett fall, i vilket för övrigt domstolen sedermera underkände det provisoriska beslutet. I ett andra fall, där interimistiskt beslut tillgripits, godkändes avlyssningen av domstol. Saken var brådskande. De upplysningar som vanns genom den provisoriskt beslutade avlyssningen var av avgörande betydelse för utredningen, som i sinom tid ledde till fällande dom. Något fall där samtal fördröjts eller inställts eller telefonapparat har avstängts från samtal har ej iakttagits.

I fråga om åtgärdens effektivitet må anmärkas att resultaten av avlyssningen i form av fällande dom både i absoluta tal och relativt sett är lågt och avsevärt understiger 1969 års lag. Antalet domar beträffande brott som

omfattas av 1952 års lag är dock överhuvudtaget lågt. Det kan emellertid konstateras att telefonavlyssningen i många fall haft en avsevärd om och ej alltid avgörande betydelse för utredningen.

5.6 1969 års lag

1969 års lag trädde i kraft den 25 mars 1969. Utredningens granskning av tillämpningen omfattar tiden från ikraftträdandet till oktober 1974.

Antalet ärenden har för de olika åren varit följande: 28 (1969), 39 (1970), 44 (1971), 34 (1972), 46 (1973) och 44 (1974). Avlyssningstiderna har varierat från en vecka till tio månader. I omkring 40 procent av fallen har avlyssningen pågått högst en månad, i 70 procent högst två månader, i 80 procent högst tre månader och i 90 procent högst fyra månader. I fem procent av fallen har avlyssningstiden överskridit ett halvår.

Antalet telefoner som omfattats av tillstånden har i regel endast obetydligt överstigit antalet misstänkta, som varit föremål för avlyssning. Stor försiktighet har iakttagits beträffande telefoner, som i större utsträckning brukats av andra än den misstänkte.

I det alldeles övervägande antalet fall, i vilka telefonavlyssning har tillgripits, har de misstankar som legat till grund för tillståndet, kunnat bekräftas och förundersökningarna lett till fällande dom. I en del fall har resultat uteblivit på grund av att telefonerna ej tagits i bruk eller den misstänkte gripits för annan brottslighet än narkotikabrott. Domarna i de fall som lett till åtal har i regel innefattat fängelse eller internering på två år eller däröver. Av allt att döma har telefonavlyssningen varit ett mycket värdefullt och ofta avgörande inslag vid bekämpandet av de stora smugglings- och försäljningsorganisationerna.

5.7 Allmänna synpunkter

Gällande regler har med undantag för det i RB intagna grundstadgandet tillkommit för att tillgodose efter hand uppkomna behov. Fråga är till väsentlig del om tidsbegränsad lagstiftning. Svårigheter har därigenom förelegat att i samband med lagstiftningsåtgärderna ingå på olika allmänna frågor. Brottsligheten och andra faktorer av betydelse har fortlöpande förändrats från tiden för lagstiftningens tillkomst. Dessa förhållanden gör enligt utredningens uppfattning att behov föreligger av en mera genomarbetad reglering.

6 Anonymitetsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och förslaget till massmediegrundlag

6.1 Inledning

I skrivelse den 31 oktober 1973 till Kungl. Maj:t framförde Pressens samarbetsnämnd – som är ett organ för samarbete mellan Publicistklubben, Svenska tidningsutgivareföreningen och Svenska journalistförbundet – önskemål om förstärkning av anonymitetsskyddet och skyddet för meddelare till massmedia. I tilläggskrivelse den 30 november 1973 påpekade nämnden de problem som sammanhänger med telefonavlyssning hos tidningsredaktioner och andra situationer, då åtgärden kan komma i konflikt med TF:s regler om anonymitetsskydd för meddelare. Tilläggskrivelsen redovisas i utredningens direktiv.

De bestämmelser beträffande telefonavlyssning, som kan finnas erforderliga till skydd för författares, annan upphovsmans och meddelares rätt till anonymitet måste naturligen utgå från de grundläggande reglerna därom. Dessa har uttömmande behandlats av andra utredningar, som haft yttrandefrihetslagstiftningen till föremål för sitt arbete. Utredningen finner det därför inte ändamålsenligt att för egen del lämna en utförlig redovisning för nämnda regler utan vill för en närmare redogörelse hänvisa till offentlighetskommitténs betänkande (SOU 1966:60) Offentlighet och sekretess, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar och senast massmedieutredningens (MMU:s) betänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag.

6.2 Tryckfrihetsförordningen

Den nu gällande TF är av 1949 och har karaktär av grundlag.

Enligt TF skall det i princip stå envar fritt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter (1 kap. 1 § andra stycket). Envar skall också ha rätt att fritt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst, under förutsättning att det sker för offentliggörande i tryckt skrift, således i publiceringssyfte (1 kap. 1 § tredje stycket).

Att yttrande och meddelande av uppgifter skall kunna ske fritt innebär att det skall kunna ske utan påföljd. Denna frihet för envar sammanhänger

med att ansvaret för missbruk av yttrandefriheten enligt TF lösts på ett särskilt sätt, genom ett s. k. formalansvar. Ansvaret utkrävs av en enda person med viss bestämd funktion. Denne är i fråga om tidningar och tidskrifter – periodiska skrifter – den ansvarige utgivaren. I fråga om icke-periodiska skrifter svarar författaren i den mån han framträder. Om den primärt ansvarige personen av något skäl inte kan åtalas, övergår ansvaret till en annan som står närmast i den s. k. ansvarighetskedjan.

Den som enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF lämnat ett meddelande för publicering är med den angivna ordningen i princip skyddad från ansvar. Från detta s. k. meddelarskydd gäller dock vissa undantag. Skydd mot straffansvar föreligger sålunda ej

- ☐ om meddelandet innefattar ärekränkning mot enskild person och meddelandet inte blivit infört i skriften (7 kap. 3 § första stycket)
- ☐ om lämnandet av meddelandet innefattar vissa grova brott mot rikets säkerhet (7 kap. 3 § andra stycket första punkten). De brott det gäller är uppror, högförräderi, landsförräderi, landssvek, spioneri, grovt spioneri eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott
- ☐ om meddelandet avser förhållande, som någon fått kännedom om i samband med innehav av allmän befattning eller utövande av lagstadgad tjänsteplikt, och meddelandet innefattar brott mot en i lag stadgad tystnadsplikt (7 kap. 3 § andra stycket andra punkten)
- ☐ om meddelandet avser utlämning för publicering av en allmän handling som skall hållas hemlig enligt SekrL (7 kap. 3 § tredje stycket).

Författare till tryckt skrift kan om han så önskar vara anonym. Han är inte skyldig att låta sätta ut sitt namn på skriften (3 kap. 1 § första stycket). Boktryckare, förläggare eller annan som har att ta befattning med skrifts tryckning eller tryckt skrifts utgivning får inte mot författarens vilja uppenbara vem denne är, om inte sådan skyldighet är föreskriven i lag (3 kap. 1 § andra stycket). Vad som gäller om författares anonymitet har motsvarande tillämpning i fråga om den som, utan att vara författare, lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift.

I tryckfrihetsmål, dvs. i huvudsak mål om ansvar för tryckfrihetsbrott, får fråga om någons författarskap till periodisk skrift aldrig väckas (3 kap. 2 och 3 §§ TF). När det gäller icke-periodisk skrift sammanhänger författarens möjlighet att vara anonym med att han inte är skyldig att sätta ut sitt namn på skriften.

I fråga om annat brott än tryckfrihetsbrott torde vid brottsutredningen, med hänsyn till innehållet i 23 kap. 13 § andra stycket RB, den ovan berörda skyldigheten enligt lag att röja om viss person är författare eller meddelare föreligga när förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. I dylikt fall torde hinder inte föreligga att ta i anspråk vittnesplikten gentemot en skrifts utgivare. Ett uttalande av departementschefen i förarbetena till TF (prop. 1948:230 s. 144) berör det särskilda fall att allmänt brott begåtts genom ett meddelande. Enligt departementschefen är i detta fall, om misstanken riktas mot viss person, skriftens utgivare skyldig att vid vittnesförhör uttala sig i fråga om den misstänkte lämnat meddelandet. Enligt departementschefen är däremot i samma fall utgivaren inte skyldig att uttala sig om vem som eljest lämnat de offentliggjorda

uppgifterna.

Konflikt med anonymitetsskyddet kan emellertid uppkomma även i annat fall under brottsutredningen. Vid telefonavlyssning mot person som har anknytning till massmedia kan polisen få kännedom om vem som är författare eller meddelare. Det synes böra antas att gällande rätt tillåter att anonymiteten bryts i sådana fall. Någon uttrycklig reglering av denna konfliktssituation finns dock inte f. n.

6.3 Radioansvarighetslagen

Regler om yttrandefriheten och ansvar i radio och TV ges i radioansvarighetslagen (1966:756). Radioansvarighetslagen upptar regler om ansvar, meddelarskydd och anonymitet i rundradioverksamhet. Dess reglering står mycket nära vad som gäller för tryckt skrift enligt TF och upptas i det följande inte till särskild behandling.

6.4 Förslaget till massmediegrundlag

MMU:s förslag till massmediegrundlag (MGL) utgår från de grundläggande principerna i TF. Vad gäller ansvaret för yttrandefrihetsbrott har de nuvarande reglerna i TF i allt väsentligt lämnats oförändrade. MMU har behållit och i vissa avseenden förstärkt det nu gällande anonymitetsskyddet. Bestämmelserna införs i ett gemensamt kapitel, 8 kap. MGL.

8 kap. 8 § MGL upptar den allmänna bestämmelsen om anonymitetsrätten. Reglerna motsvarar dem som nu finns i 3 kap. 1 § andra stycket och 4 § TF samt 9 § radioansvarighetslagen. Stadgandet lyder:

Den som har tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av framställning i tryckt skrift, radio eller film eller som i övrigt har varit verksam inom företag för sådant offentliggörande eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter och andra meddelanden till periodiska skrifter eller radio får röja vad han därvid har erfarit om vem som är författare eller annan upphovsman eller har lämnat meddelande enligt 1 §, endast om

1. denne har samtyckt därtill;
2. fråga därom får väckas enligt 7 §;
3. vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift därom lämnas; eller
4. fråga är om brott som anges i 2 § eller annat brott mot rikets säkerhet som avses i 5 § andra stycket.

Stadgandet anger den krets av personer som är skyldiga att iaktta anonymitetsrätten. Genom stadgandet har kretsen utvidgats i förhållande till gällande rätt. Den omfattar, förutom personer som tagit befattning med offentliggörandet av framställning, alla personer som är verksamma inom de nämnda medieföretagen.

När det gäller undantagen från anonymitetsrätten anknyter punkterna 1, 2 och 4 nära till vad som i motsvarande fall gäller enligt TF och förbigås här.

Punkten 3 innefattar förändring i förhållande till gällande rätt. Såsom har framgått av avsnittet 6.2 viker enligt 3 kap. 1 och 4 §§ TF rätten till anonymitet när skyldighet att uppenbara författare och meddelare är föreskriven i lag.

Enligt MMU bör en förstärkning av anonymitetsskyddet ske så att man söker hindra att fråga om vem som är upphovsman eller meddelare får väckas, när det inte är påkallat för målets avgörande eller när intresset av anonymitet väger över utredningskravet, t. ex. därigenom att erforderlig utredning kan erhållas på annat sätt. Detta har föranlett MMU att skapa en ordning enligt vilken frågan skall få väckas i ett mål endast om domstolen finner att det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgift därom lämnas. Detta för med sig att det inte såsom nu torde kunna ske blir möjligt att ta upp frågan vid förhör under förundersökningen.

I 8 kap. 11 § MGL erinras om att bestämmelser till skydd för rätten till anonymitet vid tvångsåtgärder på grund av yttrandefrihetsbrott eller annat brott meddelas i lag.

11 kap. MGL rör bestämmelser om rättegången. MMU föreslår att mål om straff för brott mot yttrandefriheten skall handläggas av en enda domstol, yttrandefrihetsdomstolen, gemensam för hela riket och knuten till Stockholms tingsrätt. Vid domstolen skall vidare bl. a. handläggas mål mot meddelare, i de undantagsfall åtal mot meddelare skall vara tillåtet. Av intresse är den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 3 § andra stycket MGL. Enligt denna skall, när det vid domstol uppkommit tveksamhet huruvida MGL medför hinder mot att ådöma ansvar eller vidta en viss processuell åtgärd, frågan hänskjutas till yttrandefrihetsdomstolen. Detta skall dock ej ske om saken är uppenbar eller det annars av särskilda skäl anses onödigt. Bland de frågor som således skall kunna hänskjutas till yttrandefrihetsdomstolen märks kollision mellan intresset att erhålla uppgifter vid vittnesförhör och anonymitetsrätten.

7 Telefonavlyssning enligt terroristlagstiftningen

7.1 Allmänt om lagstiftningen och dess bakgrund

Lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) trädde i kraft den 1 maj 1973 med giltighet till utgången av april 1974. Den har därefter förlängts genom beslut av 1974 och 1975 års riksdagar och gäller nu till utgången av 1975. Terroristlagen syftar till att förhindra att internationella terroristdåd förövas i vårt land. Den upptar särskilda regler, enligt vilka utlännning kan avvisas eller utvisas eller, om beslut därom inte kan verkställas av asylskäl, kan underkastas övervaknings- och spaningsåtgärder, däribland telefonavlyssning.

Förslag föreligger nu om en uppdelning av terroristlagens bestämmelser på utlänningslagen (1954:193) och en särskild lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Bestämmelserna i förslaget bygger i väsentliga hänseenden på överväganden som återfinns i förarbetena till terroristlagen. En kortfattad redogörelse för förarbetena lämnas därför innan utredningen går in på det föreliggande förslaget. För en närmare redovisning av terroristlagen och dess bakgrund hänvisas till förarbetena, främst prop. 1973:37.

Propositionen rörande terroristlagen baserades på en rapport (Ds Ju 1972:35) Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund, som avgavs av kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd i december 1972. Kommissionen framhöll (prop. 1973:37 s. 77) att ansträngningarna för att skydda vårt land mot terroristhandlingar huvudsakligen borde inriktas på åtgärder av brottsförebyggande natur. Till de åtgärder som kom ifråga var bl. a. polisens spaningsverksamhet och uppsikten och övervakningen av dem som vistas här och som kan befäras ägna sig åt eller medverka i politisk terrorverksamhet. Kommissionen fann att det inte kunde bli fråga om att generellt utrusta polisen med långtgående befogenheter att ingripa med tvångsmedel av integritetsinkräktande slag utan att det förelåg grundad misstanke att vederbörande begått eller var i färd med att begå straffbar handling. Eventuella begränsade åtgärder i den riktningen måste ges ett snävt avgränsat tillämpningsområde och förknippas med så starka rätts-säkerhetsgarantier som möjligt. Reglerna och deras tillämpning måste också bli föremål för fortlöpande parlamentarisk kontroll. På grund av arten av den politiska terrorverksamheten och det sätt på vilken den bedrevs mötte

avsevärda svårigheter att med sedvanliga spaningsmetoder komma ifråga-varande personers verksamhet och brottsplaner på spåren. De betänkligheter – bl. a. från rättssäkerhetssynpunkt – som förelåg mot att rucka på de garantier gällande lagstiftning uppställde till skydd för den enskildes personliga integritet fann kommissionen böra få vika när det gällde människor, som redan vid en föregående prövning befunnits på grund av sitt samförde med politiska terroristgrupper utgöra ett hot mot den allmänna säkerheten och som endast av starka humanitära skäl tilläts stanna i vårt land. Det var enligt kommissionens mening rimligt att dessa tvingades underkasta sig mer långtgående inskränkningar i sina fri- och rättigheter och i skyddet för den personliga integriteten än andra grupper av befolkningen. Kommissionen kom till slutsatsen att polisen borde ges utvidgade befogenheter att tillgripa speciella spaningsåtgärder mot den begränsade krets av utlänningar som det här gällde. Så borde kunna ske till utvärnande av om den politiska organisationen eller grupp som utlänningen antogs tillhöra kunde antas utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet, även om det i det särskilda fallet ännu inte förelåg någon misstanke om brott, vare sig beträffande utlänningen själv eller någon i hans omgivning. I enlighet med det anförda föreslog kommissionen (s. 89) särskilda lagbestämmelser som utvidgade möjligheterna att tillgripa tvångsmedel. Med hänsyn till den utomordentligt ingripande karaktären hos brevkontroll och telefonavlyssning borde för tillgripande av sådan åtgärd krävas att det förelåg synnerliga skäl för åtgärden. Dessa åtgärder borde av rättssäkerhetsskäl endast få tillgripas efter förordnande av domstol.

I specialmotiveringen till bestämmelsen om telefonavlyssning och brevkontroll (s. 113) uttalar sig kommissionen om uttrycket synnerliga skäl. Det förklaras närmast innebära att det kan anses föreligga en överhängande fara för att den politiska organisation eller grupp varom är fråga skall utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattar bruk av våld, hot eller tvång och att det kan antas att andra spaningsmedel inte är tillräckliga för att avvärja denna fara.

Remissinstanserna delade allmänt kommissionens uppfattning att ansträngningarna borde inriktas på brottsförebyggande åtgärder och godtog i det väsentliga kommissionens förslag. RÅ framförde dock på en punkt en mera principiellt betonad kritik beträffande den föreslagna användningen av tvångsmedel. RÅ menade att reglerna härom borde anknyta till RB:s bestämmelser och att tvångsmedel inte skulle få tillgripas annat än mot den som i ett konkret fall var misstänkt för brott.

Föredragande statsrådet (s. 22 f) delade kommissionens uppfattning att de tvångsmedel som RB ställde till förfogande inte var tillräckliga i detta sammanhang och att problemen inte kunde lösas tillfredsställande enbart genom begränsade ändringar i RB. Han ansåg inte heller att avstegen från gällande ordning kunde få långtgående konsekvenser i något hänseende. För att stärka garantierna mot missbruk av telefonavlyssning och brevkontroll föreslog han att framställningarna skulle centraliseras till RPS och besluten till Stockholms tingsrätt. Framställningarna borde inte bli fler än att samtliga fall kunde redovisas av rikspolischefen inför styrelsens parlamentariska ledamöter. Centraliseringen borde också kunna underlätta JK:s och JO:s övervakande verksamhet.

Vid riksdagsbehandlingen väcktes motioner, i vilka yrkades avslag på propositionen. Justitieutskottet (JuU 1973:18) anslöt sig dock till uppfattningen att särskild lagstiftning var nödvändig. Utskottet betonade (s. 15) att det från rättssäkerhetssynpunkt var en uppenbar fördel att de föreslagna åtgärderna upptogs i en särskild lag med begränsad giltighetstid. Härigenom kom lagens provisoriska karaktär tydligt till uttryck. Riksdagen fick vidare tillfälle att årligen pröva huruvida förhållandena alltfjämt var sådana att lagen oundgängligen erfordrades. Riksdagen kunde vid en sådan prövning förutsättas få en utförlig redogörelse för de erfarenheter som vunnits av lagens tillämpning.

7.2 Gällande rätt och aktuella lagförslag

I departementspromemorian (Ds A 1975:2) Vissa ändringar i terroristlagen har föreslagits att terroristlagstiftningen med vissa materiella ändringar skall integreras i utlänningslagen (1954:193) och ges permanent giltighet. Detta skulle dock inte gälla de särskilda bestämmelserna om tvångsåtgärder i spaningssyfte, vilka föreslogs skola upphävas. I proposition under hösten 1975 har vad gäller utlänningslagen lagts fram förslag om ändringar i denna, vilka i huvudsak överensstämmer med promemorieförslaget. Vad gäller bestämmelserna om tvångsåtgärder har i strid med förslaget i promemorian i propositionen upptagits förslag till en tidsbegränsad lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Lagen föreslås gälla till utgången av 1976.

Det följande hänför sig väsentligen till de förslag som lagts fram i nyssnämnda proposition (1975/76:18).

Enligt 20 § förslaget till ny lydelse av utlänningslagen kan utlänning avvisas, om det finns grundad anledning anta att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp, som, med hänsyn till vad som är känt om dess tidigare verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och till följd därav kan befaras även här i riket bedriva sådan verksamhet. Utöver dessa skäl krävs för avvisning, att det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller eljest föreligger fara att han här i riket medverkar till handling av nyss angivet slag. Det uppdras åt RPS att upprätta förteckning över utlänningar som enligt de föreslagna reglerna skall avvisas. Förteckningen skall endast få avse utlänning som tillhör eller verkar för organisation eller grupp som regeringen bestämmer. I propositionen föreslås vidare att i 29 § utlänningslagen införs en femte utvisningsgrund, som ansluter till de föreslagna avvisningsbestämmelserna i 20 §.

Avvisningsbeslut enligt 20 § kan meddelas av polismyndighet (21 §). Påstår utlänningen att han löper risk för politisk förföljelse om han avvisas skall ärendet i regel hänskjutas till invandrarverket, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet (21 a §). Beslut om utvisning enligt 29 § första stycket punkt 5 skall alltid meddelas av regeringen (30 §). Utlänning som avvisats eller utvisats kan på grund av s. k. politiskt verkställighetshinder få stanna i landet. Utlänningen kan i sådana fall meddelas föreskrifter om inskränkningar och villkor för vistelsen här, avseende vistelseort, byte av

bostad och arbetsanställning samt anmälningsplikt (51 § tredje och femte styckena).

Den föreslagna lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (9–13 §§ terroristlagen) har enligt 1 § tillämpning beträffande utlänningslag som av regeringen avvisats eller utvisats med stöd av de ovannämnda terroristbestämmelserna i utlänningslagen men som av asylskäl tillåts kvarbli i landet. Lagen kan därjämte efter förordnande av regeringen med utgångspunkt från terroristrekvisiten i 20 § utlänningslagen bli tillämplig på andra fall av avvisning och utvisning samt fall av förpassning och förvisning.

Utläning, som avses i 1 §, får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Man får också ta fingeravtryck eller fotografi av honom. Förutsättningen är att åtgärden finnes vara av betydelse för att utröna huruvida terroristorganisation eller terroristgrupp planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Förordnande om åtgärden meddelas av polismyndighet. Under samma förutsättning kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att ta del av samtal till eller från telefonapparat, som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av utlänningslag som avses i 1 § (3 §). Rätten kan även i vissa fall meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraföfsändelse. Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med reglerna i 27 kap. 9 § RB. Frågan om tillstånd enligt 3 § prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av RPS. Förfarandereglerna ansluter till 27 kap. 16 § RB.

Uppteckning från telefonavlyssning får inte granskas av annan än rätten, RPS, polismyndighet eller åklagare (5 §). Vad som inte är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen skall efter granskningen omedelbart förstöras.

7.3 Lagstiftningens praktiska tillämpning

I propositionen med förslag till ändring i utlänningslagen m. m. lämnas vissa uppgifter om tillämpningen av terroristlagen. Förteckningen över personer som skall avvisas enligt beslut på grundval av terroristbestämmelserna upptog sommaren 1975 något mindre än 80 personer. Endast i fråga om en av dessa har avvisningsbeslutet verkställts. Regeringen har meddelat beslut om utvisning av 11 personer. Besluten har verkställts i sju fall. De särskilda tvångsmedelsbestämmelserna har tillämpats i ett fall.

8 Telefonavlyssning i utländsk rätt

8.1 Danmark

Enligt 72 § grundloven får telefonhemligheten brytas endast efter domstolsbeslut, såvida inte särskilt undantag härifrån är stadgat i lag. Bestämmelser om telefonavlyssning finns i processlagstiftningen, närmare bestämt retsplejeloven 750 a–b §§. Avlyssning kan enligt 750 a § retsplejeloven ske dels vid vissa angivna brott (brott mot rikets yttre och inre säkerhet samt allmänfarliga brott men även svikande av försvarsplikt, våld mot tjänsteman, främjande av flykt, olaga tvång, olaga hot och hemfridsbrott), dels vid alla brott för vilka maximistraffet är fängelse i 8 år eller längre. Det skall finnas en påvisbar grund att anta att över den avlyssnade telefonen ges meddelanden till eller från någon, som misstänks för något av de angivna brotten. Vidare skall kunna antas att avlyssning är av väsentlig betydelse för uppklärande av brottet. Beslut om avlyssning skall avse samtal till eller från en eller flera bestämda telefoner och ange en viss tid för avlyssningen. Någon maximitid är ej angiven.

Telefonavlyssning förutsätter som huvudregel ett föregående domstolsbeslut. Föreligger förutsättningar för avlyssning kan dock polisen, om det är uppenbar fara för att tillfället går till spillo ifall rättens beslut skall avvaktas, vid vissa slag av brott företa avlyssning utan domstolsbeslut. Meddelande om avlyssning utan rättens tillstånd skall ges in till rätten samtidigt som avlyssningen påbörjas. Domstolen avgör om avlyssningen kan godkännas och, i förekommande fall, om fortsatt avlyssning skall tillåtas. Föreligger inte tillstånd av rätten inom 24 timmar från avlyssningens påbörjande skall den avbrytas och televerket anmäla avlyssningen till rätten i den ort där avlyssningen skett samt till justitieministeriet. Borde enligt rättens mening avlyssning inte ha inletts meddelar rätten detta till justitiedepartementet.

Avlyssningen skall företas av polisen. Uppteckningar eller annat återgivande av avlyssnade samtals innehåll skall förstöras så snart det fastslagits att de saknar betydelse för efterforskningarna. När avlyssning skett av samtal från en telefon i privat ägo skall rätten underrätta telefonens innehavare, om det kan ske utan skada för utredningen och omständigheterna i övrigt inte talar häremot.

Enligt 750 b § retsplejeloven kan rätten i olika fall besluta att televerket skall meddela polisen vilka telefoner som under viss tidrymd sätts eller har satts i förbindelse med en viss telefon.

Det må anmärkas att dansk lag sedan 1972 innehåller en särskild regel om polisens användning av hemlig avlyssningsapparat (mikrofoner) som genombruter det i övrigt gällande förbudet mot olovlig avlyssning. Företsättningar är desamma som för telefonavlyssning. Dock får sådan åtgärd aldrig vidtas utan rättsens tillstånd. Någon motsvarighet till skyldigheten att underrätta telefoninnehavare om skedd avlyssning finns inte.

8.2 Finland

Gällande finsk lag saknar regler om telefonavlyssning vid förundersökning. Avlyssning av ett av telefoninrättning förmedlat samtal kan icke lagligen ske. Då detta betecknats som en brist, särskilt i fråga om bekämpningen av allvarig brottslighet, har inom lagberedningen upprättats ett förslag till lagregler om avlyssning. De ingår i ett s. k. förundersökningspaket (Förslag till lagar om förundersökning, försvar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel och ersättning för beviskostnader). Förslaget överensstämmer i huvudsak med motsvarande svenska regler och tillåter telefonavlyssning endast för uppdragandet av redan begånget brott. Tillstånd till avlyssning skall kunna ges endast beträffande brott för vilka inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år samt beträffande narkotikabrott. Endast domstol skall ha rätt att bevilja tillstånd till avlyssning. Tillståndet skall beviljas för högst två veckor i sänder. Lagstiftningen skall vara permanent. Förslaget har rönt kritik och dess framtida öde är osäkert.

8.3 Norge

Enligt en lag från 1915 kan konungen eller den han sätter i sitt ställe göra inskränkning i bl. a. telchemligheten genom att anordna telefonkontroll.

Närmare bestämmelser härom har 1960 utfärdats i en resolution. Resolutionen innebär en inskränkning i befogenheterna enligt 1915 års lag. Telefonavlyssning får således endast ske när det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Domstol beslutar om avlyssning. Ingen tidsbegränsning är angiven. Hinder möter inte mot att avlyssnat material används som bevis i rättegång. Utöver domstolskontrollen finns en särskild kontrollnämnd för säkerhetspolisen, som i praxis är den enda myndighet, som igångsätter telefonavlyssning.

Ett utkast till ny straffprocesslag behandlas f. n. i justitiedepartementet. Förslaget innebär betydande utvidgningar i riktning mot de svenska och danska reglerna om telefonavlyssning. Domstol skall på ansökan kunna ge tillstånd till telefonavlyssning när någon med skäl är misstänkt, för brott mot rikets säkerhet, högmålsbrott eller allmänfarliga brott, vissa andra särskilt nämnda brott samt brott som kan medföra fängelse i åtta år eller mera. Urvalet av telefoner som får avlyssnas, kravet på vikt för utredningen samt tillståndstiden överensstämmer med de svenska reglerna i RB. Förordnande från åklagarmyndighet får vid fara i dröjsmål ersätta beslut av domstol under högst 24 timmar. Uppteckningar och anteckningar som gjorts vid avlyssning skall förstöras i de delar de är utan betydelse för utredningen eller avser

uttalanden, som domstolen inte skulle kunna ta emot som vittnesmål. I anslutning till förslaget uttalas att lagen endast avser brottsutredning och att t. ex. avlyssning i syfte att förebygga en allvarlig förbrytelse bör regleras i annan lag, t. ex. i politilag. I förslaget upptas även en bestämmelse enligt vilken domstol kan ålägga telefonstationsföreståndare att upplysa polisen om vilka telefoner som under viss tidrymd sätts eller har satts i förbindelse med en viss telefon. Förutsättningen är att det gäller ett brott, varå fängelse kan följa. Även här kan åklagare meddela interimistiskt beslut.

8.4 Förbundsrepubliken Tyskland

Regler om telefonavlyssning meddelas i en lag från 1968 om inskränkning i de grundlagsskyddade brev-, post- och telehemligheterna. Reglerna kan indelas i två kategorier.

Den ena kategorin avser regler om telefonavlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel och återfinns i straffprocesslagen. Avlyssning får ske om misstanke föreligger mot någon om vissa grova brott, dels brott mot statens yttre eller inre säkerhet, dels vissa andra brott såsom mord, rån, utpressning, barnarov och vissa allmänfarliga förbrytelser. Det krävs att utforskande av saktörhållandena på annat sätt är utsiktslöst eller väsentligt försvårat. Åtgärden får riktas endast mot den misstänkte och mot personer, som kan antas ta emot eller vidarebefordra meddelanden till eller från den misstänkte eller vilkas apparater den misstänkte kan antas använda.

Tillstånd till avlyssning beslutas endast av domaren. Vid fara i dröjsmål får åklagare interimistiskt förordna om avlyssning. Hans förordnande blir dock ogiltigt om det inte inom tre dagar godkänns av domaren. Tillstånd till telefonavlyssning får meddelas för högst tre månader med möjlighet till förlängning. De som berörs av avlyssningen skall underrättas så snart det kan ske utan fara för utredningen. Några regler om parlamentarisk eller annan kontroll av avlyssningsbeslut som meddelats av domaren finns inte.

Den andra kategorin av telefonavlyssning saknar anknytning till straffprocessen. Det är här fråga om att skydda landets yttre eller inre säkerhet, och det behöver inte alltid föreligga misstanke mot viss person om särskilt brott. Ansökan om avlyssning får göras av författningsskyddsmyndigheterna, säkerhetstjänsten och underrättelsetjänsten. Beslutanderätten tillkommer i regel en av förbundskanslern särskilt utsedd förbundsminister. I de fall då avlyssningen inte grundas på misstanke om brott beslutar förbundsministern i samråd med en av förbundsdagen vald femmannanämnd. Förbundsministern skall med högst sex månaders mellanrum underrätta femmannanämnden om tillämpningen av lagstiftningen. Han skall vidare varje månad underrätta en särskild kommission, som tillsätts av nämnden och består av domarkompetent ordförande och två bisittare, om de åtgärder han beslutat. Kommissionen, som handlar självständigt och inte får underkastas direktiv, beslutar ex officio eller i anledning av klagomål om tillåtligheten och nödvändigheten av vidtagna åtgärder. Anser kommissionen en åtgärd otillåten eller onödigt åligger det förbundsministern att ofördröjligen upphäva åtgärden. Andra rättsliga åtgärder är inte tillåtna.

8.5 England

I engelsk rätt fattas alla beslut om telefonavlyssning av inrikesministern. Tillämpningen överensstämmer beträffande avlyssning med brottsutredande syfte i huvudsak med vad som gäller enligt svensk rätt. För att polisen skall tillåtas tillgripa telefonavlyssning krävs att det skall röra sig om ett verkligt allvarligt brott, för vilket en tidigare ostraffad person kan påräkna minst tre års fängelse. Är många personer inblandade ställs lägre krav på brottets svårhetsgrad. Det förutsätts att normala spaningsmetoder har prövats och misslyckats eller enligt sakens natur kan antas bli resultatlösa. Slutligen skall det finnas goda skäl att tro att avlyssningen skall resultera i fällande dom. Det finns en inriktning på organiserad brottslighet, som är särskilt svåråtkomlig.

För säkerhetstjänstens användning av telefonavlyssning gäller delvis andra förutsättningar. Det skall här röra sig om en större omstörtnings- eller spioneriverksamhet som kan befaras skada nationens intressen. Det material som kan erhållas genom avlyssningen måste vara direkt användbart vid insamlandet av de upplysningar säkerhetstjänsten behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter. Kravet att normala metoder inte räcker till gäller även här. Däremot behöver sannolikheten för fällande dom inte vara lika hög som vid vanlig kriminalitet.

8.6 USA

Den federala lagstiftningen i USA upptar i US Code Title 18, Chapter 119, regler om avlyssning av telefonsamtal och andra samtal. Lagstiftningen, som tillkom 1968, reglerar förutom telefonavlyssning även användandet av teknisk apparatur för avlyssning av samtal i allmänhet. Reglerna härför är desamma som för telefonavlyssning. Telefonavlyssning är förbjuden utom i fall som anges i lagen.

Undantag från förbudet mot telefonavlyssning medges i vissa fall i brottsutredande syfte. Federal domare kan på ansökan av i sista hand justitieministern meddela tillstånd till eller godkänna redan gjord avlyssning vid vissa brott. Brottskatalogen upptar många olika brott, främst de grövsta brotten mot nationens yttre eller inre säkerhet och svåra brott mot liv, hälsa och frihet. Varje typ av narkotikabrott kan föranleda avlyssning.

Delstatsdomare kan på ansökan av delstatens högste åklagare tillåta eller godkänna att polisen använder telefonavlyssning för att få fram bevisning rörande vissa angivna grova brott.

Bestämmelserna om telefonavlyssning innehåller många och detaljerade regler i rättssäkerhetens intresse. Inom skälig tid, dock högst 90 dagar efter det avlyssning avslutats, skall domaren underrätta dem som nämns i avlyssningsbeslutet och – efter skön – andra samtalsparter i avlyssnade samtal om avlyssningen och den tid som den förekommit. Om godtagbara skäl visas kan dock underrättelsen uppskjutas.

Särskilda regler har meddelats i syfte att informera kongressen om tillämpningen av avlyssningsbestämmelserna. Domarna, justitieministern och

åklagarna skall till ett särskilt organ, the Administrative Office of the United States Courts, lämna detaljerade uppgifter om avlyssningen, innefattande huruvida tillstånd eller godkännande sökts och meddelats, den tid avlyssningen pågått, vilket brott som avsetts och vem som gjort ansökan. Informationen från justitieministern och åklagarna skall också ge en allmän bild av avlyssningarna, innefattande antalet samtal som avlyssnats, hur många av dessa som gav stöd för misstankarna, antalet personer som avlyssnats, antalet gripanden och rättegångar som föranletts av avlyssningen, vilka brott detta gällt samt antalet fällande domar. Redogörelsen skall avslutas med ett allmänt omdöme om avlyssningens betydelse.

De upplysningar som lämnas från domarna, justitieministern och åklagarna sammanställs till en rapport, som i april varje år överlämnas till kongressen och upptar antalet ansökningar och tillstånd föregående kalenderår och en sammanfattning och analys av de lämnade upplysningarna.

Vid sidan av ovannämnda undantag i brottsutredande syfte från det generella förbudet mot avlyssning finns ett vidsträckt undantag i presidentens konstitutionella rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda nationen mot fientliga handlingar från främmande makt och samhällsomstörtande verksamhet inom landet.

9 Utredningens överväganden och förslag

9.1 Allmänna överväganden

Telefonavlyssning utgör ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Den innebär att avlyssnaren kan tillgodogöra sig innehållet i förtroliga samtal och meddelanden mellan människor utan dessas medgivande eller vetskap. Det kan ske genom att samtal upptecknas och används. Men redan det förhållandet att samtal avlyssnas – utan att upptecknas eller bevaras – uppfattas som en allvarlig kränkning. Särskilt gäller detta när avlyssning berör utomståendes samtal. Rätten att fritt och utan obehörigt intrång använda telefonen för offentliga och privata meddelanden upptas i grundlagens uppräknade fri- och rättigheterna och skyddas av telefonreglementet och straffbudet mot brytande av telehemlighet. Tilliten till att telefonhemligheten respekteras är väsentlig från både enskild och allmän synpunkt. Om tilliten rubbas uppstår misstro bland medborgarna, som gör telefonen oanvändbar som kommunikationsmedel och ger upphov till en för samhällslivet skadlig otrygghet och ryktesspridning. Skall telefonavlyssning tillåtas måste den därför reserveras för sådana fall, då medborgarna i gemen anser sig beredda att acceptera den allvarliga integritetskränkningen med hänsyn till det intresse som utgör motiv för åtgärden. Det är dessutom nödvändigt att tvångsmedlet regleras på ett sådant sätt att det inte framstår som ett hot mot medborgaren i allmänhet.

Den sekretess som ligger i själva tvångsmedlets natur ger det en särställning i förhållande till de flesta andra tvångsmedel. Skyddet mot missbruk av andra tvångsmedel ligger till stor del däri att den som drabbas själv är eller snart blir medveten om åtgärden och har möjlighet att få den prövad av domstol, överordnad myndighet, JK eller JO. Telefonavlyssningens hemliga natur omöjliggör en sådan bevakning från medborgarnas sida. Av samma orsak blir den kontroll som den allmänna opinionen kan utöva genom massmedia och eljest illusorisk. I skydd av sekretessen kan en oriktig tillämpning uppstå, som i olyckliga situationer kan övergå i direkt missbruk av befogenheterna. Mot denna bakgrund framstår det som särskilt angeläget att undvika tänjbara regler och att eftersträva ett beslutsförfarande, som är ägnat att motverka en alltför generös tillståndsgivning.

Utredningen har med det anförda velat peka på några av de förhållanden som gör att alla överväganden beträffande telefonavlyssning såsom tvångs-

medel måste ske mot bakgrunden av de grundläggande värderingar som bär upp ett demokratiskt samhälle. Tvångsmedlet är till sin natur främmande för ett sådant samhälle. Huruvida det ändå skall utnyttjas blir beroende av om detta uppfattas såsom nödvändigt med hänsyn till angrepp som kan riktas mot individ och samhälle.

9.2 Behovet av lagstiftningen

När man bedömer telefonavlyssningens existensberättigande måste kravet på skydd för den enskildes integritet vägas mot behovet och värdet av avlyssningen. Integritetsskyddssynpunkterna bör därvid begränsa telefonavlyssningen till att vara ett hjälpmedel för att klara upp vissa, i regel mycket grova brott. Är avlyssningen av ringa värde från utredningssynpunkt bör den dock inte heller i sådana fall tillåtas. Vad gäller värdet från utredningssynpunkt torde förhållandet emellertid snarast vara det, att telefonavlyssning kan vara ett verksamt medel vid utredning av i stort sett alla typer av brott. Den har emellertid sitt största värde som utrednings- och försvarsmedel vid brottslighet som är föremål för planering eller som ingår i en organiserad verksamhet. Denna brottslighet är också, bl. a. på grund av sin art, ofta särskilt farlig för samhället.

Vad först gäller den grundläggande bestämmelsen i 27 kap. 16 § RB har denna tillämpats ytterst sparsamt. I vissa fall, där brottet kunnat grunda ingripande enligt RB, kan man anta att man valt att åberopa den parallellt tillämpliga 1952 års lag. Även med beaktande härav kvarstår dock att huvudregeln haft ringa användning. Till en del torde detta bero på att den korta tillståndstiden, en vecka, har framstått som otillräcklig. Förklaringen torde i övrigt ligga i den misstänkta brottslighetens natur. Till skillnad från säkerhetsfallen enligt 1952 års lag och narkotikabrotten enligt 1969 års lag är brotten i större utsträckning oplanerade och begångna av en ensam gärningsman. Det rör sig inte om en organiserad brottslighet med flera inblandade personer. Möjligheten att genom telefonavlyssning kartlägga den misstänktes förbindelser och få uppslag för den vidare spaningen får därför vanligen ringa betydelse för utredningen. Härtill kommer att polisen vid denna typ av brott som regel har ett rikare material att arbeta med redan när förundersökningen inleds. Man har i de flesta fall en brottsplats och en målsägande och kan härigenom få upplysningar som kan vara tillräckliga för att binda gärningsmannen vid brottet. Behovet att komplettera de konventionella spaningsmedlen med telefonavlyssning är därför i dessa fall mindre.

Om det alltså kan konstateras att behovet av telefonavlyssning enligt 27 kap. 16 § RB är mindre än enligt 1952 och 1969 års lagar måste samtidigt framhållas att tvångsmedlet likväl i de noggrant utvalda fall där det tillgrips kan vara av synnerlig vikt för utredningen och att det skulle framstå som otillfredsställande om de grova brott, varom här är fråga, inte blir uppklarade. Under den diskussion om telefonavlyssningen, som förekom i massmedia sommaren 1975, synes de flesta bedömare också ha accepterat telefonavlyssning beträffande de grova brott, som omfattas av regeln i 27 kap. 16 § RB.

Vad härefter angår 1952 års lag utgör denna ett komplement till 27 kap. 16 § RB. De brott som här är aktuella rör rikets yttre och inre säkerhet eller är allmänfarliga brott, som närmast ingår i den moderna terrorismens arbetsmetoder. Flera av de brott som innefattas i 1952 års lag är så grova att de skulle kunna föranleda telefonavlyssning även enligt 27 kap. 16 § RB. En del brott uppfyller däremot inte kravet på två års fängelse som minimistraff. Dessa lindrigare brott har emellertid ofta ett samband med grövre brott. I de fall, där det finns en grov form av brottet, faller denna för övrigt i regel in under minimistrafregeln. Det nämnda sambandet kan belysas med några exempel. I förlängningen på brottet olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 9 § andra stycket BrB (olovlig personspaning enligt utredningsmannens förslag) ligger risken för att verksamheten leder till repressalier i andra länder, repressalier som kan innebära förlust av livet eller friheten. I förlängningen på brottet kapning av luftfartyg ligger risken för att brottet leder till mord på oskyldiga flygresenärer.

Särregleringen enligt 1952 års lag sammanhänger vidare med att det på det stadium, på vilket telefonavlyssning aktualiseras, är svårt att avgöra om det är normalbrottet, den grova formen eller en beslätad brottstyp som föreligger i det enskilda fallet. Misstänkta spionhandlingar kan lika väl röra grovt som vanligt spioneri. Tillvägagångssättet vid spioneri påminner om olovlig underrättelseverksamhet så att det kan vara omöjligt att på ett tidigt stadium bedöma vilket av brotten det rör sig om. Mot denna bakgrund skulle kunna ifrågasättas om det finns ett behov av de kompletterande bestämmelser i 1952 års lag, som möjliggör telefonavlyssning vid brott som inte uppfyller minimistrafregelns krav. Man kunde tänka sig möjligheten att i stället åberopa det närmast liggande grova brott, som medger avlyssning enligt 27 kap. 16 § RB. Därvid uppkommer emellertid risk för en urholkning av de allmänna förutsättningarna för åtgärden. Det kan nämligen befaras att på osäkra grunder skulle komma att antas att ett grövre brott föreligger. I valet mellan den nämnda möjligheten och utvägen att tillåta avlyssning vid de lindrigare brotten är enligt utredningens uppfattning det senare alternativet att föredra. Detta kan även i övrigt främja en stram bedömning av förutsättningarna för åtgärden.

I 1952 års lag medges telefonavlyssning även vid försök, förberedelse och stämpling till brott, något som inte är möjligt enligt 27 kap. 16 § RB. I själva verket torde detta vara ett av de viktigaste inslagen i 1952 års lag. Den brottsutredande syftningen får nämligen härigenom en brottsförebyggande bieffekt. Det är uppenbart att möjligheten att avslöja säkerhetshotande verksamhet innan den övergår i fullbordat brott är en viktig förutsättning för att säkerhetspolisen skall kunna lösa sina uppgifter. Fanns inte denna möjlighet till brottsförebyggande inom ramen för förundersökningen, skulle behovet härav få tillgodoses på annat sätt.

Beträffande behovet av telefonavlyssning vid de brott som avses i 1952 års lag kan hänvisas till vad RPS anförde i ett yttrande över parlamentariska nämndens i Wennerströmaffären betänkande. Yttrandet har återgetts i JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 83 f.

Den brottslighet som den särskilda polisverksamheten har att hindra och uppdaga måste angripas med i många avseenden andra medel och metoder än dem som fö-

rekommer inom den allmänna polisverksamheten. Brott mot rikets säkerhet lämnar i regel inga direkta skönjbara tecken i form av brottsplats eller av brott förfördelad person. Det är normalt inte ens känt om brott förövats. Brottsligheten genomförs vidare så gott som uteslutande i organiserad form med främmande makter som huvudintressenter och med för ändamålet anpassade, stora resurser. Angreppen mot statens säkerhet sker dels direkt mot betydelsefulla anläggningar, förhållanden och personer, dels även såsom förberedelse till åtgärder som avses kunna sättas in i konfliktsituationer. Det senare sker särskilt genom upprättande av s. k. illegala residenter, agentradionät, sabotagegrupper e. dyl. Man får icke heller bortse från det faktum att angrepp mot rikets yttre och inre säkerhet sker med växlande medel och metoder. Under efterkrigstiden och särskilt under det senaste årtiondet har en förskjutning ägt rum till subversiva medel. För att kunna fullgöra uppgiften att uppdaga bl. a. sådan verksamhet måste redan obetydliga risker beaktas och varje indikation bedömas och bearbetas.

Det kan således konstateras att 1952 års lag avser brott som är av central betydelse för rikets självständighet och det demokratiska statsskicket samtidigt som utredningen av dessa brott möter särskilda svårigheter. Till intresset av att brotten klaras upp bör alltså i dessa fall läggas att brotten till sin art är särskilt svårutredda. Då här till kommer att etablerandet och upprätthållandet av kontakterna mellan medlemmarna i de illegala organisationer, varom här är fråga, är en av de få sårbara punkterna vid denna brottslighet är det tydligt att telefonavlyssning kan vara av särskild betydelse som spaningsmedel.

När man så övergår till att granska huruvida dessa allmänna reflexioner har stöd i vad som inhämtats rörande den praktiska tillämpningen måste konstateras att antalet telefonavlyssningsärenden, som lett till fällande dom, är tämligen ringa såväl i absoluta tal som i förhållande till det antal fall där åtgärden satts in. Antalet uppdagade brott mot rikets säkerhet är emellertid lågt även i absoluta tal. I åtskilliga fall kan man utgå från att mistankarna har förstärkts under avlyssningen men inte ansetts tillräckligt starka för att motivera åtal. Den personkrets som ägnar sig åt brott av denna art är också medveten om telefonavlyssningsmöjligheten och är väl utbildad för att eliminera värdet av avlyssningen. I huvudparten av de fall som lett till åtal eller annan åtgärd har telefonavlyssning förekommit och haft betydelse för utredningen. Självklart har avlyssningen inte spelat den enda och kanske inte heller den viktigaste rollen i utredningsarbetet. Tillsammans med övriga spaningsmedel får tvångsmedlet dock anses vara av stor betydelse i säkerhetsfallen. Den långa tid som 1952 års lag har gällt torde också böra tas som ett indicium på behovet av lagen.

Telefonavlyssning som spaningsmedel mot grov narkotikabrottslighet har tillåtit avsevärt kortare tid. Uppklaringsfrekvensen i avlyssningsärendena är emellertid mycket hög. Det saknas anledning att ifrågasätta att denna brottslighet är organiserad och synnerligen svåråtkomlig med vanliga spaningsmetoder. För en fortsatt framgångsrik brottsbekämpning på detta område synes telefonavlyssningen spela en avgörande roll.

9.3 Möjligheterna att samordna lagstiftningen

Reglerna om telefonavlyssning vid förundersökning har tillkommit vid skilda tidpunkter för att möta efterhand uppkommande behov. I det föregående har ett bestående behov av telefonavlyssning kunnat konstateras även beträffande de brott som regleras av 1952 och 1969 års lagar. Förklaringen till att man inte samordnat lagstiftningen torde närmast vara att dessa lagar är tidsbegränsade. Olika skäl talar emellertid för att reglerna om telefonavlyssning sammanförs och ges en enhetlig utformning. Några lagtekniska hinder härför finns ej. Av viss betydelse blir dock om lagstiftningen skall vara permanent eller tidsbegränsad. Frågan härom upptas i avsnittet 9.7.1.

9.4 Förutsättningarna för telefonavlyssning

Den telefonavlyssning som här behandlas är en tvångsåtgärd under förundersökning. Utgångspunkten för åtgärden måste därför vara ett antagande att ett brott har förövats. Detta bör vara av viss beskaffenhet. Avgränsningen bör i första hand ske med hänsyn till brottets grovhet. För att inte en obestämmd krets av samtalande skall drabbas av åtgärden bör misstankarna ha koncentrerats till viss person och nått en sådan styrka att risken för att en oskyldig utsätts för avlyssning i möjligaste mån elimineras. Till undvikande av att åtgärden tillgrips i onödan bör krävas att andra spaningsmedel är otillräckliga och att den utredning som kan erhållas genom åtgärden är av stor betydelse. Eftersom det inte gärna går att begränsa avlyssningen till vissa, i lagen angivna typer av telefoner bör slutligen uppställas en regel, varigenom ändock beaktas skillnaden från integritetsskyddssynpunkt mellan avlyssning av den misstänktes egen telefon och en telefon som i större utsträckning begagnas av andra personer.

De förutsättningar som nu antytts överensstämmer till viss del med vad som redan nu gäller. På flera punkter föreslår dock utredningen ändrade regler. I det följande redovisas utredningens överväganden och förslag punkt för punkt.

9.4.1 *Det misstänkta brottet*

I avsnitt 9.2 har utredningen utvecklat frågan om behovet av lagstiftningen. Där framhölls att telefonavlyssning kunde vara ett verksamt medel i strängt taget alla förundersökningar men att åtgärdens ingripande natur fordrade en begränsning i användningen. Den första gränslinjen bör därvid dras vid det misstänkta brottet. I gällande rätt har åtgärden inskränkts till förundersökningar rörande särskilt grova brott (27 kap. 16 § RB) och brott som är både svårutredda och farliga för individ eller samhälle (1952 och 1969 års lagar). Därvid kan i fall som avses med 1952 års lag även försök, förberedelse och stämpling till brott föranleda telefonavlyssning. Utredningen anser att den sålunda angivna begränsningen till vissa bestämda brott utgör ett lämpligt sätt att dra upp ramen kring avlyssningen och övergår till att undersöka hur den skall utföras i lagen.

9.4.2 *Anknytning till straffsatsen*

Det är ett starkt allmänintresse att de grövsta brotten klaras upp. Det torde också vara en av medborgarna i gemen accepterad ståndpunkt att en grov brottsling inte bör få gå fri på grund av att telefonavlyssning inte får tillämpas. Detta är förklaringen till att telefonavlyssning tillåts enligt 27 kap. 16 § RB.

I 27 kap. 16 § RB bestäms de grövsta brotten med hänsyn till minimistrafpen. För brottet får ej vara stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Denna bestämning av de grövsta brotten överensstämmer med andra regler i RB (jämför 24 kap. 1 § tredje stycket, 27 kap. 2 § andra punkten och 36 kap. 5 § fjärde stycket). Givetvis kan avgränsningen rent tekniskt ske på andra sätt, t. ex. genom anknytning till straffskalans övre gräns. De grövsta brotten kunde definieras som sådana, varå fängelse på livstid eller i tio, åtta eller sex år kan följa. Emellertid kan straffskalorna vara vida och brottet i det enskilda fallet vara mindre grovt. En minimistrafregel ger därför en redan i lagen liggande, säkrare garanti för att endast de verkligt grova brotten kommer i fråga för telefonavlyssning.

Straffminimumregeln är i dag fängelse i två år. Utredningen har övervägt om denna gräns kan höjas, närmast till nästa steg, fängelse i fyra år. De brott som ifrågakommer enligt de två alternativen redovisas i *bilaga*. Härav framgår att de flesta av brotten skulle fylla kraven på det högre straffminimum. Åtskilliga av de brott som ligger mellan två och fyra års straffminimum faller emellertid under tillämpningsområdet för 1952 års lag och torde därför, om motsvarande undantagsbestämmelser skall gälla även i fortsättningen, komma att omfattas av telefonavlyssningsreglerna. De brott som i övrigt skulle falla bort om straffminimum höjs är också så farliga för individ och samhälle att det, med det synsätt som tidigare redovisats, inte synes stötande att telefonavlyssning får ifrågakomma även om man i praktiken inte utnyttjat de nu gällande möjligheterna. Av anförda skäl och då gränsen två års fängelse överensstämmer med andra regler i RB förordar utredningen att den allmänna förutsättningen för telefonavlyssning med avseende å brottet bestäms på samma sätt som för närvarande, nämligen att å brottet ej skall kunna följa lägre straff än fängelse i två år. Härigenom kan samhällets bedömning av brottets straffvärdhet vid höjning eller sänkning av straffminimum återverka på tvångsmedelsanvändningen.

9.4.3 *Anknytning till brottstypen*

Minimistrafregeln i 27 kap. 16 § RB kompletteras i gällande rätt med vissa i 1952 och 1969 års lagar uppräknade brott, som kan föranleda telefonavlyssning trots att straffet för brottet kan underskrida två års fängelse. Behovet av sådana regler har belysts i avsnitt 9.2.

Utredningen anser att det bör finnas sådana kompletterande bestämmelser även i fortsättningen. Utgångspunkten är här att brotten – ensamma eller i förening med beslätade brott – skall vara särskilt farliga för individ och samhälle samtidigt som de till sin art är särskilt svårutredda. Angelägenheten av att dessa brott beivras skall med andra ord byggas på med kravet att

brotten är svåra att klara upp och med en bedömning att brotten är särskilt åtkomliga för telefonavlyssning.

Utredningen finner bl. a. mot bakgrund av sina iakttagelser av den praktiska tillämpningen att de brott som upptas i 1952 och 1969 års lagar och som inte når upp till huvudregelns krav på minimistraff (se *bilaga*) i huvudsak uppfyller de krav som nyss uppställts.

I 1952 års lag ingår bl. a. de s. k. majestätsförbrytelserna, nämligen mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge och olaga tvång i fall där brottet riktar sig mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot riksföreståndare. Mord, dråp och människorov omfattas redan genom sitt straffminimum av telefonavlyssningsreglerna. Övriga handlingar av ovannämnda art torde i beaktansvärda fall kunna inordnas under de brott i 18 och 19 kap. BrB, som enligt huvudregeln kan föranleda telefonavlyssning. Det synes inte motiverat att vid en samordning av regelsystemet behålla särregler av detta slag.

Utöver majestätsbrotten bör också vissa andra brott avföras ur brottskatalogen i 1952 års lag. En ändring följer av det förslag som den särskilde utredningsmannen lagt fram i betänkandet (Ds Ju 1975:16) Spioneribrottet m. m., nämligen att tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 § BrB) avkriminaliseras. Utredningen anser vidare att brottet olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 § BrB), som kan straffas med böter eller fängelse i två år, inte ensamt är av sådan farlighet att det bör få föranleda telefonavlyssning. Brottet är sällan förekommande och när det förekommer torde det ofta begås i förening med andra, allvarligare brott, som kan berättiga till telefonavlyssning.

Bland de brott som blir kvar har obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet och olovlig personspaning en straffskala på böter och fängelse upp till två år. Utredningen har övervägt huruvida dessa brott, vilkas straffmaximum inte ens når upp till eljest gällande straffminimum, verkligen bör få föranleda telefonavlyssning. Obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig från spioneri framför allt genom frånvaron av direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Ett sådant s. k. fristående uppsåtsrekvisit kan vara svårt att bedöma under förundersökningen. Det får därför anses motiverat att låta möjligheten till telefonavlyssning kvarstå beträffande detta brott. Olovlig underrättelseverksamhet utgör i princip en här i riket bedriven spioneriverksamhet mot främmande makt och återopas i telefonavlyssningspraxis ofta som andrahandsgrund till spioneri. På det stadium av förundersökningen då åtgärden ifrågakommer kan det ibland vara svårt att avgöra om verksamheten riktas mot svenskt eller utländskt intresse. En verksamhet som från början avser främmande makt kan också lätt omdirigeras mot svenska mål. På grund av likheten med spioneri bör därför enligt utredningens bedömning olovlig underrättelseverksamhet berättiga till telefonavlyssning. Även olovlig personspaning är ett brott som metodmässigt liknar och på inledande stadier är svårt att skilja från spioneri. Här tillkommer att brottet, ofta kallat flyktingspionage, trots att straffskalan är begränsad innefattar en verksamhet, som syftar till eller kan leda till stort mänskligt lidande. Sådan underrättelseverksamhet bör därför omfattas av telefonavlyssningsmöjligheten.

Övriga brott från 1952 års lag som bör kvarstå har endast fängelse, dvs. inte böter, i straffskalan. De utgörs av allmänfarliga brott (sabotage, kapning av luftfartyg och luftfartssabotage) och brott mot rikets säkerhet (spioneri). De grova varianterna av brotten har straffminimum på två års fängelse. När telefonavlyssning aktualiseras torde det vara svårt att alltid konstatera om normalbrott eller grovt brott föreligger. På grund härav och då denna typ av brott i allmänhet bedrivs organiserat och mycket utstuderat och därför är särskilt svåråtkomligt med vanliga spaningsmedel bör telefonavlyssning medges.

Den grova narkotikabrottslighet, som kan föranleda telefonavlyssning, straffas med fängelse i 1–10 år. Förutom brottets svårhetsgrad, som avspeglas i denna straffbestämning, tillkommer här att brottsligheten är organiserad och av detta och andra skäl är svår att bekämpa med konventionella metoder. Utredningen har också vid sin genomgång av telefonavlyssningsreglernas tillämpning funnit att avlyssningens effektivitet som spaningsmedel tydligast framkommer beträffande just narkotikafallen.

Tillämpningen får beträffande de brott som faller under straffminimum-regeln anses omfatta en prövning i det konkreta fallet med en – givetvis ofullständig – skattning av gärningens straffvärdhet. Om en gärning redan på grundval av det föreliggande materialet inte kan antas ge svårare påföljd än böter eller ett par månaders fängelse bör detta uppenbarligen påverka bedömningen.

9.4.4 *Försök, förberedelse och stämpling*

I 1952 års lag upptas också brottsformerna försök, förberedelse och stämpling när sådan gärning är straffbelagd och det fullbordade brottet hade kunnat föranleda telefonavlyssning. Genom att straffminimumregeln gäller oinskränkt endast vid det fullbordade brottet innebär detta en utvidgad möjlighet till telefonavlyssning. Utredningen anser att denna möjlighet bör kvarstå beträffande allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Detta ger reglerna en preventiv bieffekt, som minskar behovet av telefonavlyssningsregler utanför ramen för förundersökning.

Utredningen har övervägt behovet av att efter mönster av 24 kap. 1 § fjärde stycket RB uppställa ett uttryckligt förbud mot telefonavlyssning när man i det enskilda fallet kan räkna med att påföljden stannar vid böter eller ett kortare fängelsestraff. Vad gäller de fullbordade brotten ingår böter i straffskalan endast i några få fall. Att på det förberedande stadium, varom här är fråga, förutsäga blivande påföljd är ofta mycket svårt. Det finns vidare ett avsevärt utrymme mellan sannolika skäl och skälig misstanke. Det material som utredningen har granskat visar även att påföljden i händelse av lagföring inte stannar på en från denna synpunkt för låg nivå. Utredningen har därför avstått från att föreslå en uttrycklig regel men utgår från att det – i första hand av polisen och åklagarna – görs en diskretionär prövning.

9.4.5 *Misstankens styrka*

I gällande rätt fordras för telefonavlyssning att viss person är skäligen misstänkt för visst brott. I avsnitt 4.2.1 har redovisats vad som avses med skälig

misstanke. Beträffande 1952 års lag har höjts röster som velat mildra kravet till att avse att misstanke om brott föreligger (se 4.1.6 och 4.1.9). Parlamentariska nämnden i Wennerströmsaffären fann (SOU 1968:4 s. 40) att en sådan regel skulle medföra betydande fördelar från synpunkten av effektivitet i säkerhetspolisens spaningsarbete men avvisade tanken. Den gällande ordningen innehöll en bestämd avgränsning, som nämnden ansåg utgöra en garanti mot missbruk av telefonavlyssning, en garanti som man inte borde avstå från. Utredningen ansluter sig för sin del till nämndens bedömning. Att skärpa förutsättningarna till att någon skall vara på sannolika skäl misstänkt för vissa brott är att gå långt åt motsatt håll. Bevisnivån sannolika skäl innebär i de flesta fall att utredningen har passerat det stadium då egentligt behov av telefonavlyssning föreligger. Sannolika skäl är sålunda en av förutsättningarna för häktning. Enligt statistiska uppgifter, som återges i direktiven till utredningen (Ju 1974:17) angående översyn av häktningsbestämmelserna, är det endast två procent av häktningarna, som inte leder till fällande dom. En så hög sannolikhet för övertygande bevisning som denna siffra avspeglar kan ej rimligen begäras i telefonavlyssningsärenden. Utredningen föreslår därför att det nuvarande kravet på skäligen misstanke mot viss person behålls.

Begreppet skäligen misstanke har en viss spännvidd och de omständigheter som tillmätts vikt skiftar mellan olika typer av brott. I de fall som täcks av 1952 års lag torde sålunda den skäligen misstanken ofta ligga i den lägre delen av skalan, och det synes ofrånkomligt att utnyttjandet av bedömningsskalan röner viss inverkan av grovheten i det brott, varom är fråga. Det synes också naturligt om man beträffande personer direkt knutna till institutioner, om vilka det är notoriskt att de yrkesmässigt bedriver illegal verksamhet, finner anledning till åtgärd redan i den undre delen av bedömningsområdet medan förhållandet blir det motsatta då den konkreta misstanken avser personer utan sådan anknytning. Det är inte möjligt att i en allmängiltig formulering täcka vad som bör utgöra lägsta godtagbara nivå för skäligen misstanke. Det är en bedömningsfråga som måste överlämnas åt rättstillämpningen. För denna bör kunna bli av betydelse att utredningen i det följande kommer att föreslå delvis nya regler för förfarandet.

9.4.6 Utredningsläget

I avsnittet 4.2.1 har innebörden av uttrycket "synnerlig vikt för utredningen" redovisats. Där framhölls att uttrycket inte nödvändigtvis avser 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 insatser av andra spaningsmedel. En annan, främst i fall enligt 1952 års lag förekommande verkan är att avlyssningen kan föra en på olika sätt uppkommen skäligen misstanke till nollläget, dvs. att rentvå den misstänkte. Denna verkan kan åberopas till stöd för antagandet att förekommande misstag snabbt bör kunna upptäckas och rättas.

Uttrycket "synnerlig vikt för utredningen" inrymmer i gällande rätt ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa

skall ha viss vikt och 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 telefonavlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom avlyssningen får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande spaningsmetoder. Telefonavlyssningen är en exceptionell åtgärd som får tillgripas först när konventionella resurser är otillräckliga. De brott som i dag omfattas av 1952 och 1969 års lagar och som utredningen föreslår att de skall medtas även i en samordnad lagstiftning har i det föregående bedömts vara typiskt sett så svårutredda att telefonavlyssning bör tillåtas även då brotten inte uppfyller minimistaffregeln. Detta får dock inte föranleda en slentrianmässig bedömning av utredningsläget. Såväl när det gäller huvudregeln som när det gäller de supplerande bestämmelserna måste en granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet verkställas. För att telefonavlyssning skall tillåtas måste granskningen mynna ut i bedömningen att utredningen inte kan föras framåt med andra medel och det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen ett förtydligande och en precisering av kravet på åtgärdens betydelse för utredningen. Som förutsättning för telefonavlyssning föreslås att upplysning som kan vinnas genom åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och att hinder möter mot att erhålla motsvarande upplysning på annat sätt. Den nya formuleringen torde i huvudsak överensstämma med vad som redan nu fordras. Vid den översyn av bestämmelserna som utredningen fått som uppgift har det emellertid känts angeläget att – i överensstämmelse med flera utländska regleringar – införa en mera exakt bestämning i själva lagen.

Det andra ledet – hinder mot att erhålla upplysning på annat sätt – innebär inte att ett absolut hinder behöver 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 telefonavlyssning. Kan personlig övervakning användas som alternativ bör det ändå vara tillåtet med telefonavlyssning, om övervakning skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenad med avsevärd risk att spaningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock alltid vara att i första hand pröva alternativa spaningsmetoder. Några uttömmande exempel kan knappast ges utan tillämpningen får visa vägen.

9.4.7 Närmare anknytning till den misstänktes person

Utredningen har i det föregående vidhållit kravet att de telefonapparater som tillståndet skall avse skall ha anknytning till viss misstänkt person. Enligt utredningens uppfattning innebär de svenska reglerna – till skillnad från vad som gäller i vissa andra länder – att avlyssningens mål primärt är den misstänktes egna telefonsamtal. Det ligger dock i sakens natur att även andra samtal kan förekomma på ifrågavarande apparater. Detta är emellertid en bieffekt som inte bör få åberopas som grund för tillstånd. Frågan huruvida innehållet i sådana samtal, i den mån det är av betydelse för utredningen, skall få utnyttjas i förundersökningen, blir ett spørsmål för

sig. Enligt utredningens uppfattning är det bl. a. från praktisk synpunkt svårt att inte acceptera ett sådant utnyttjande. Till frågan om möjligheten att utnyttja upplysningar om brottslighet som inte ligger till grund för tillståndet återkommer utredningen i annat sammanhang (9.8).

I gällande rätt skall tillstånd till telefonavlyssning avse telefonapparat som innehas eller eljest kan antas begagnas av den misstänkte. Det är enligt utredningens åsikt inte möjligt att avstå från en sådan regel. En begränsning till apparater som innehas av den misstänkte skulle i alltför hög grad minska tvångsmedlets effektivitet. Inriktningen på den misstänktes person, som i hög grad betingas av integritetsskyddssynpunkter och intresset av att en bred allmänhet känner sig trygg mot avlyssning, bör emellertid tydligare än nu avspelas i förutsättningarna för åtgärden. Det bör sålunda göras skillnad på apparater, som innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte, och apparater, som har en mera löslik anknytning till den misstänkte. Utredningen föreslår att den nuvarande yttre gränsen för apparaturvalet bibehålls men att särskilda förutsättningar skall gälla beträffande telefoner som inte innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte. I dessa fall bör – efter förebild av regeln i 28 kap. 1 § andra stycket RB om husrannsakan hos annan än den misstänkte – synnerlig anledning förekomma att avsedd utredning vinnes genom avlyssningen. Detta innebär att det i tillståndsärendet utöver de grundläggande förutsättningarna skall visas föreliggande särskilda omständigheter, som talar för att avlyssningen av ifrågasvarande apparat kommer att föra utredningen framåt.

Som en följd av den nu uppställda regeln bör domstolen i tillståndsärendena i den mån det är möjligt kräva en redogörelse för om apparaten har en närmare eller en mera perifer anknytning till den misstänkte. Om förnyat tillstånd begärs bör tillika fordras en redogörelse för i vilken utsträckning den misstänkte och annan har använt telefonapparat som tillståndet avsett.

9.5 Domstolsförfarandet

9.5.1 *Domförhet*

I och för sig föreligger i dag inget hinder i lag mot att ärenden om telefonavlyssning avgörs av lagfaren domare och nämnd. Domförhetsreglerna för förberedande åtgärder och beslut om tvångsmedel under förundersökning innebär emellertid att sådana beslut kan fattas av ensamdomare, och så sker också i praktiken. Detta sammanhänger bl. a. med tidsfaktorn. I telefonavlyssningsfallen kan också åberopas sekretesssynpunkter. Med hänsyn särskilt till den sekretess som måste upprätthållas i ärenden med anknytning till rikets säkerhet är det nödvändigt att antalet personer som skall ta befattning med ärendena blir så litet som möjligt. Detta gäller såväl ärendenas beredning som den slutliga handläggningen. Vid domstolsavgöranden av betydelse för den enskildes integritet måste medverkan av nämnd tillmätas stor vikt. När det gäller frågan, om man med hänsyn till nu anförda förhållanden bör avstå från en önskvärd breddning av rättens sammansättning

genom föreskrift om nämnd, är att beakta betydelsen för prövningen i avlyssningsärendena av tänkbara ändringar beträffande förfarandet. Som framgår av det följande (9.5.2) anser utredningen att en motpart till åklagaren bör införas i förfarandet. Den förstärkning av detta som därigenom kan erhållas bedömer utredningen som väsentlig. Med den tillkommer också en reell möjlighet att få beslut, varigenom tillstånd om avlyssning meddelats, överprövade i högre rätt. Därmed blir behovet av en ändring i domstolens sammansättning inte lika framträdande. Utredningen har därför med beaktande av förut angivna skäl samt av att frågan om domförhållanden vid tvångsmedel bör bedömas i ett större sammanhang stannat för att lämna de nuvarande, även för övriga tvångsmedel gällande domförhållanden oförändrade.

9.5.2 *Tvåpartsförhållande inför domstolen*

Förundersökningen är i regel av inkvisitorisk natur. Framför allt när det blir fråga om att tillgripa tvångsmedel får den emellertid ofta ett akusatoriskt inslag, varvid den misstänkte ges vissa partsbefogenheter. I förarbetena till gällande regler om telefonavlyssning betonas att det ligger i sakens natur att ett förordnande om avlyssning inte bör komma till den misstänktes kännedom. Den sekretess som således måste upprätthållas medför att den misstänkte i praktiken saknar möjlighet att utöva några partsrättigheter i ett avlyssningsärende. Av samma skäl saknar även annan som kan beröras av ett avlyssningsbeslut möjlighet att ingripa i ärendet.

Avsaknaden av ett tvåpartsförhållande leder till att domstolens beslutsunderlag vad gäller inte bara utredningen utan också argumenteringen kommer att helt härröra från polisen och åklagaren. Detta framstår som otillfredsställande när det gäller ett tvångsmedel av så ingripande natur. Bristerna i en sådan ordning förstärks av att det i praktiken endast är åklagaren som kan föra ett tveksamt fall till omprövning i högre instans. Överprövning av bifallande beslut är därmed utesluten.

Under förarbetena till 1952 års lag (prop. 1952:22 s. 49) framfördes möjligheten att kalla den misstänkte till förhör inför rätten i anledning av åklagarens anmälan. Enligt utredningens uppfattning är ett sådant förfarande inte genomförbart. Det skulle i flertalet fall göra tvångsmedlet helt verkningsslöst. Som motpart kan knappast heller uppställas apparatinnehavaren eller den obestämda krets, som i övrigt kan antas bruka telefonapparaten i fråga. En framkomlig väg är enligt utredningens uppfattning däremot att mot åklagaren ställa en i särskild ordning utsedd företrädare, god man, för de integritetsskyddsintressen som berörs. Även om det i det enskilda fallet blir en viss personkrets som kommer att drabbas är dessa intressen av allmän natur. Den berörda personkretsen är dessutom från början obestämd. Detta medför att den representant för integritetsskyddet som utredningen föreslår inte formellt företräder den misstänkte eller andra personer i den nämnda kretsen. Teoretiskt kan för övrigt den situationen tänkas att en misstänkt, som vet sig vara oskyldig, skulle ha accepterat tanken på telefonavlyssning i hopp om att bli rentvådd. Den gode mannen skall äga de befogenheter som tillkommer en part i förfarandet. Hans ställning blir inte den offentlige försvararens och han skall inte ta kontakt med den

misstänkte för att få underlag för sitt agerande. Han skall beredas tillfälle att yttra sig över åklagarens begäran. Att han därvid med utgångspunkt från ett allmänt intresse kommer att särskilt beakta den misstänktes situation och framhålla svagheten i de mot denne påstådda misstankarna ligger i sakens natur.

Med den gode mannens ställning följer att han skall ha rätt att överklaga beslut som innebär bifall till åklagarens framställning. Denna möjlighet att få tveksamma fall överprövade på fullsuttен hovrättsavdelning är ägnad att stärka rättssäkerheten kring telefonavlyssningsinstitutet och främja praxisbildningen.

Utredningen förutsätter att en förhandling som regel kommer att hållas, om det inte är uppenbart obehövt. Detta kan tänkas bli fallet exempelvis ibland vid förlängning. Påkallar den gode mannen förhandling bör den dock hållas. Samma betraktelsesätt bör gälla för förfarandet efter ett överklagande.

Den gode mannens ställning och de uppgifter som skall anförtros honom gör att uppdraget som god man bör utformas som ett stadigvarande uppdrag. De särskilda krav på sekretess som i vissa fall måste gälla för förfarandet gör vidare att det antal personer som skall komma i fråga för uppdraget i görligaste mån bör begränsas. Av samma skäl bör enligt utredningens uppfattning förordnande som god man meddelas av regeringen.

9.5.3 *Forumregler*

Med nuvarande forumregler är alla landets tingsrätter behöriga att handlägga ärenden angående telefonavlyssning. Ärendena är emellertid i praktiken mycket sällan förekommande vid andra domstolar än tingsrätterna i landets största städer. Vad ovan anförts om att antalet gode män bör i görligaste mån begränsas leder naturligen till möjligheten att begränsa handläggningen av ärenden angående telefonavlyssning till vissa domstolar. Därigenom finns också möjlighet att beakta kravet på skyndsamhet i förfarandet, som måste tillgodoses även vid ett kontradiktoriskt förfarande. En sådan begränsning kan ske på olika sätt. Möjligheten att förlägga prövningen till en enda domstol, exempelvis Stockholms tingsrätt, är inte utesluten. Utredningen har emellertid stannat för att föreslå att prövningen skall förläggas till tingsrätterna i hovrättsstäderna Stockholm, Jönköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå. Med en sådan lösning kan också tillgodoses kravet på skyndsamhet i förfarandet vid ett överklagande.

9.5.4 *Interimistiska beslut av undersökningsledare och åklagare*

I 1952 års lag finns f. n. möjlighet för undersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om avlyssning. Denna befogenhet har utnyttjats ytterst sparsamt. Beslutsprocessen på polis- och åklagarstadierna ävensom det tekniska tillvägagångssättet för avlyssningen medför att den obetydliga tidsutdräkt som domstolsprövningen kan förorsaka i regel saknar betydelse.

Frågan om denna möjlighet till avlyssning utan domstolsbeslut bör bestå kommer i ett delvis annat läge genom utredningens förslag om god man och koncentration av beslutanderätten. Det kan nämligen – i vart fall i

förhandlingsfallen – antas att domstolshandläggningen blir något mera tidskrävande. Företrädare för RPS har framhållit att den interimistiska beslutanderätten – trots den restriktiva användningen – bör behållas som en yttersta utväg i särskilt kritiska lägen. Utredningen har också stannat för att en sådan undantagsregel bör bibehållas. Den bör vara begränsad till fall, där brottet gäller allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Endast sådana skadeverkningar som är att tillskriva tidsutdräkten bör få beaktas. Liksom f. n. skall åtgärden alltid anmälas till rätten, som kan upphäva åtgärden. Ett upphävande bör innefatta skyldighet att förstöra bandupptagningar och uppteckningar som gjorts vid den interimistiskt beslutade avlyssningen.

9.6 Tillståndstiden

Tillstånd får f. n. meddelas för en vecka enligt 27 kap. 16 § RB och för en månad enligt 1952 och 1969 års lagar. De flesta tillstånden har meddelats enligt de sistnämnda lagarna och tillståndstiden har såvitt känt i dessa fall aldrig understigit en månad. Avlyssningstiden bör av naturliga skäl göras så kort som möjligt. Även tillståndstiden bör ansluta till vad som är en nödig minsta tid. Den bör dock inte göras så kort att meningslösa förlängningsärenden behöver förekomma. Utredningen har från dessa utgångspunkter stannat för den tid som nu gäller enligt 1952 och 1969 års lagar, dvs. en månad. Att härigenom en längre tid än för närvarande införs i RB:s fall torde sakna praktisk betydelse. Utredningen vill emellertid understryka att rätten alltid skall utnyttja möjligheterna att sätta tiden kortare än en månad när förutsättning härför finns. Även en tillståndstid av en månad kan emellertid många gånger vara otillräcklig. I gällande rätt kan då nytt tillstånd meddelas. Denna ordning är att föredra framför att man ger en längre frist redan från början. Omprövningen ger nämligen rätten möjlighet att utöva en återkommande kontroll över tvångsmedlet, som kan bidra till att förkorta avlyssningstiderna.

Vid förnyelse av tillstånden skall en i princip fullständig överprövning ske. Ofta torde i detta läge den tidigare misstanken ha förstärkts och prövningen i den delen inte behöva medföra svårigheter. Även i det fall att någon förändring inte skett skall emellertid en ny fristående bedömning ske. Olika omständigheter kan uppfattas på ett annat sätt än vid en föregående prövning. Redan den tid som förflutit efter det föregående beslutet kan därvid få betydelse liksom det förhållande att avlyssning förekommit utan att ge påtagligt resultat. Sistnämnda förhållande kan vara ägnat att påverka bedömningen av om avlyssningen uppfyller kravet att vara av synnerlig vikt för utredningen. Enligt utredningens uppfattning bör understrykas att det överhuvudtaget vid framställning om förnyat tillstånd finns anledning för rätten att med särskild omsorg och med beaktande av vad som tidigare förekommit pröva om tillstånd skall meddelas. Några närmare regler för bedömningen kan dock av naturliga skäl inte ges. Särskilt arten av den brottslighet som misstanken avser kan påverka bedömningen av de omständigheter som redovisas i ärendet.

9.7 Allmän kontroll av tillämpningen

9.7.1 *Permanent eller tidsbegränsad lagstiftning*

Utredningen har funnit att det finns ett – såvitt kan överblickas –bestående behov av telefonavlyssning vid förundersökning rörande de grövre brotten, vissa brott mot rikets säkerhet och den grova narkotikabrottsligheten. Regler som motsvarar ett permanent behov bör också äga permanent giltighet. Så är fallet med 27 kap. 16 § RB men inte med 1952 och 1969 års lagar, som omprövats vartannat respektive varje år.

9.7.2 *Fortlöpande kontroll av verksamheten*

Förlängningspropositionerna beträffande 1952 och 1969 års lagar har i dessa delar tillgodosett kravet på medborgarinsyn i telefonavlyssningen. Vad gäller 1952 års lag har propositionerna varit kortfattade. Däremot har tillämpningen av 1969 års lag tämligen utförligt redovisats i den årliga förlängningspropositionen. Upphör tidsbegränsningen bör med hänsyn till tvångsmedlets karaktär skapas möjligheter till en parlamentarisk kontroll av reglernas tillämpning motsvarande den som kunnat förekomma i samband med tidigare förlängningar av lagstiftningen. Beträffande terroristlagstiftningen, där ett likartat kontrollbehov finns, föreslogs i promemorian Vissa ändringar i terroristlagstiftningen (Ds A 1975:2) att behovet av kontroll tillgodoses genom en redovisning av tillämpningen i en skrivelse från regeringen till riksdagen. I promemorian diskuteras dock även andra sätt att åstadkomma en kontroll. Uppgifter om tillämpningen skulle kunna tillställas riksdagens ombudsmän. Denna lösning skulle emellertid inte tillgodose de politiska aspekterna på behovet av ändringar i lagstiftningen. Materialet skulle kunna tillställas ett särskilt av riksdagen utsett organ bestående av företrädare för olika partier. Detta skulle då även förutsätta en reglering av organets möjligheter att få till stånd ändring eller upphävande av bestämmelserna. En rapportering skulle slutligen kunna ske direkt till något av riksdagens utskott. Vid en sådan lösning skulle bli av betydelse den initiativrätt som utskotten har inom sina respektive områden (3 kap. 7 § RO).

I den nämnda promemorian framhålls vidare att regeringens skrivelse enligt 4 kap. 1 § RO skall hänvisas till utskott för beredning och att riksdagen med stöd av 3 kap. 11 § RO kan föreskriva att motion får väckas med anledning av skrivelsen, varvid samma bestämmelser gäller som för motion i anslutning till proposition. Avslutningsvis betonas att förslaget inte utgör något hinder mot att utskottet självt inhämtar information i olika avseenden från exempelvis RPS och att en fortlöpande redovisning av ingripandena förutsätts ske till RPS:s parlamentariska ledamöter.

Departementspromemorian har remissbehandlats, varvid den föreslagna ordningen för den parlamentariska kontrollen vann anslutning av remissinstanserna.

Utredningen anser att även på telefonavlyssningens område en redovisning av tillämpningen genom en årlig skrivelse från regeringen till riksdagen skulle vara en lämplig väg att skapa garantier för att riksdagen får insyn

i verksamheten. Det kan förutsättas att regeringen som underlag för skrivelsen inhämtar uppgifter från berörda myndigheter rörande all tillämpning av telefonavlyssning. Den mest praktiska ordningen, som samtidigt bäst tillgodoser nödvändiga sekretesskrav, torde vara att detta material införskaffas från RPS. Detta innebär i vart fall beträffande ärenden enligt nuvarande 27 kap. 16 § RB en viss ökning av RPS:s uppföljande verksamhet.

Regeringens skrivelse bör – i den mån hänsynen till rikets säkerhet inte kräver annat – utan att röja sekretessen i de enskilda fallen ge riksdagen en uppfattning om bl. a. antalet ärenden om telefonavlyssning, antalet meddelade tillstånd, vilka tillståndstider som förekommit samt i vilken mån telefonavlyssningen fyllt avsett ändamål.

Utredningen har också övervägt att införa en föreskrift att underrättelse i efterhand om att avlyssning har förekommit skall lämnas den misstänkte. En sådan föreskrift skulle emellertid av hänsyn till utrednings- och sekretessintressen behöva förbindas med sådana förbehåll att föreskriften inte kan bli av egentlig betydelse som kontrollinstrument. På grund härav har något förslag om en sådan föreskrift inte framlagts. Utredningen har därvid också beaktat den förstärkning av förfarandet som sammanhänger med förslaget om en god man.

9.7.3 Handläggningen hos RPS

RPS är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Bland arbetsuppgifterna ingår enligt 4 § instruktionen (1965:674) för rikspolisstyrelsen att leda den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdragande av brott mot rikets säkerhet m. m. RPS äger i övrigt meddela föreskrifter för och leda polisverksamheten i fråga om efterspaning angående brott, beträffande vilka riksomfattande spaning erfordras, bl. a. illegal narkotikahandling. Genom instruktionen har RPS sålunda tilldelats särskilda befogenheter på de områden som täcks av 1952 och 1969 års lagar. Däremot saknas bestämmelser om att telefonavlyssning enligt 27 kap. 16 § RB skall underkastas särskild uppmärksamhet från RPS:s sida.

RPS leds av en styrelse, i vilken ingår rikspolischefen som ordförande och en överdirektör som vice ordförande samt minst fem andra ledamöter som regeringen utser. Lekmannarepresentanter är f. n. sex riksdagsmän (11 §). Ärende som inte skall avgöras i plenum avgörs av rikspolischefen ensam (16 §). Styrelsen är i pleniärende beslutför när rikspolischefen och minst tre andra ledamöter är närvarande. I ärende av större vikt bör om möjligt samtliga ledamöter närvara. Brådskande pleniärende kan avgöras genom meddelanden mellan rikspolischefen och minst fyra andra ledamöter eller, om så ej lämpligen kan ske, av rikspolischefen.

Några regler om att telefonavlyssningsärenden skall behandlas i plenum finns inte. Som jämförelse kan nämnas att utlämnande av uppgift ur polisregister för personalkontroll enligt 11 § skall prövas av styrelsen i särskild sammansättning och att uppgift får lämnas ut endast om alla är ense om beslutet (se vidare 9.8).

I avsnitt 5.2 och 5.3 har bl. a. redovisats hur telefonavlyssningsärendena

handläggs inom RPS. I samtliga fall enligt 1952 och 1969 års lag skall enligt interna föreskrifter och rutiner ärendena anmälas till rikspolischefen. Härigenom får denne en överblick över antalet ärenden och kan prioritera dem inbördes. Som centralt ansvarig för polisverksamheten i landet har han också möjlighet att göra sådana omfördelningar av personal och utrustning, som är ägnade att minska behovet av telefonavlyssning, eller att begära att medel ställs till förfogande för detta ändamål. Den centrala och kompetenta granskningen har också främjat en enhetlig praxis.

Beträffande ärenden enligt 1969 års lag har i motiven (prop. 1970:127) uttalats gillande av att varje ärende om ifrågasatt telefonavlyssning anmäls för rikspolischefen och att de parlamentariska ledamöterna i RPS:s styrelse erhåller en fortlöpande, ingående redovisning för brottsutvecklingen och tillämpningen av lagen. En regelbunden information till de nämnda ledamöterna skulle enligt utredningens uppfattning vara av värde också i andra fall då telefonavlyssning ifrågakommer. Ledamöterna skulle därigenom kunna bedöma verksamhetens omfattning. Att utsträcka kontrollen beträffande enskilda fall till styrelsen i plenum torde däremot inte böra komma i fråga. Det är i detta sammanhang att erinra om att avgörandet av frågan om tillstånd i sista hand ankommer på rätten.

9.8 Användningen av uppsamlat material

Telefonavlyssning kan komma till användning när mera konventionella spaningsmetoder framstår som gagnlösa. Avsikten kan vara att direkt få fram bevis eller att få underlag för andra spaningsåtgärder. Att avlyssningsmaterial åberopas i senare led av förundersökningen och i rättegång hör emellertid till undantagen. Detta beror dock inte på att vad som framkommer vid avlyssning inte får begagnas i dessa sammanhang. Det torde emellertid som regel bedömas fördelaktigare att åberopa annan bevisning. Skälet kan också vara att man inte vill bryta sekretessen kring avlyssningen.

I direktiven till integritetsskyddskommittén (SOU 1970:47 s. 17) uttalar departementschefen att en av de frågor som de sakkunniga bör pröva är om och i vad mån bevis som någon åtkommit genom lagstridig avlyssning bör få åberopas i rättegång. Uttalandet torde utgå ifrån att något principiellt hinder inte möter mot att i rättegång åberopa vad som förekommit vid en avlyssning, som omfattas av ett i laga ordning meddelat tillstånd. Vad som sålunda kan åberopas som bevis i rättegången bör också få utnyttjas under den förundersökning som föregår rättegången.

Det nu sagda avser i första hand vad som framkommit om den brottslighet som föranlett tillståndet till avlyssningen. Vad som framkommit om annan brottslighet föranleder däremot särskilda överväganden.

Enligt 27 kap. 16 § RB är telefonavlyssningen knuten till "utredningen", dvs. förundersökningen. Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom. Det synes naturligt att låta den på detta sätt uppdragna, tämligen lösliga ramen kring förundersökningen ange i vad mån avlyssnat material får användas.

Med denna gränsdragning bör kunna accepteras att samtal beaktas i den mån det rör förundersökningen beträffande den brottslighet som föranlett avlyssningstillståndet. Uttrycket brottslighet bör därvid också kunna uppfattas såsom avseende inte endast viss gärning som misstanken gäller utan även brottslig verksamhet varav den utgör en del. En sådan uppfattning avspeglas även i den praktiska tillämpningen. Till belysning må följande citeras ur RPS:s redogörelse rörande tillämpningen av 1969 års lag (jämför prop. 1975:69 s. 6):

Liksom tidigare har gången normalt varit den att misstankar om grovt narkotikabrott uppkommit mot viss person. Därefter har de spaningsmässiga förutsättningarna analyserats och, om telefonavlyssning bedömts kunna ge resultat och erforderliga resurser funnits tillgängliga, tillstånd utverkats hos vederbörande domstol. Genom avlyssningen har oftast framkommit att även andra personer handlat med narkotika varför kretsen av avlyssnade personer vidgats efter tillstånd av domstol.

Tillvägagångssättet förutsätter givetvis att också de personer, som berörs av de utvidgade tillstånden, är skäligen misstänkta för brott som kan föranleda telefonavlyssning.

Enligt utredningens uppfattning bör det alltså accepteras att avlyssnat material, som rör brottslighet som har direkt samband med den förundersökning som föranlett det ursprungliga tillståndet, får användas.

Med "utredningen" kan däremot inte avses förundersökning rörande helt annan brottslighet än den som föranlett avlyssning. Fråga blir då i vad mån kunskap om annan brottslighet, som erhålls vid avlyssningen skall få utnyttjas, oberoende av om kunskapen erhållits från samtal, vari den misstänkte deltagit eller från andra samtal. Det skulle för dylika fall kunna hävdas att all kunskap som vunnits vid användande av ett legalt spaningsmedel bör få utnyttjas eller att i vart fall detta bör få ske, om de erhållna uppgifterna avser brottslighet av en sådan grovhet eller art att den kunnat läggas till grund för en ansökan om telefonavlyssning. Mot en sådan ordning kan dock anföras starka rättssäkerhetsskäl. Att tillstånd skulle begäras formellt under återopande av brottslighet som kan medföra avlyssning men reellt i syfte att åtkomma annan brottslighet får visserligen anses vara en enbart teoretisk möjlighet. Den bör emellertid enligt utredningens uppfattning beaktas. Även med den begränsning av de fall, i vilka telefonavlyssning skall kunna tillåtas, som utredningens förslag innehåller, kvarstår ett inte alldeles ringa område, där den i princip kan förekomma. Därvid måste beaktas att även vid ett lojalt utnyttjande av möjligheten till telefonavlyssning ett friare användande av avlyssnat material skulle kunna få stora praktiska verkningar. Den grundläggande frågan om tvångsmedlet som sådant skulle för övrigt vid ett friare utnyttjande av materialet komma i ett nytt läge.

Enligt utredningens uppfattning bör därför vad som framkommer vid telefonavlyssning inte få användas för utredning om annan brottslighet än den som legat till grund för ansöknings om avlyssning.

Den ståndpunkt utredningen här har intagit torde innebära en viss skärpning jämfört med de uttalanden JO och Sandler-kommissionen gjorde rörande utnyttjandet av telefonkontrollmaterial under andra världskriget (se 4.1.4).

Vad som sagts hittills rör utnyttjandet av avlyssnat material i brottsutredande syfte. Saken ställer sig något annorlunda om man vid avlyssning får kännedom om ett befarat men ännu ej genomfört brott. Endast i terrorislagen har telefonavlyssningsreglerna – i likhet med vad som gällde enligt 1940 års lag under andra världskriget – getts ett brottsförhindrande syfte. Möjligheten att på grund av avlyssningen förhindra ett planerat brott är i övriga fall en icke avsedd bieffekt. Även här kan ledning hämtas ur de uttalanden som JO och Sandler-kommissionen gjorde på 1940-talet. Utredningen kan för sin del dela uppfattningen att avlyssnat material bör få utnyttjas för att förebygga ett planerat grovt brott även då detta brott inte omfattas av något aktuellt avlyssningstillstånd. I princip torde sådana grova brott kunna definieras i enlighet med de allmänna förutsättningarna för telefonavlyssning. Brottet bör alltså i princip ha ett minimistraff på fängelse i två år eller mera. En helt strikt gräns kan dock knappast upprätthållas. Till avvärjande av brott som innebär allvarlig fara för liv och lem måste det anses försvarligt att utnyttja kunskap som vunnits genom telefonavlyssning trots att minimistraffgränsen underskridits.

I detta sammanhang bör nämnas att anteckningar om sådana delar av avlyssnade samtal, som bedöms vara av betydelse för utredningen, kan införas i olika polisregister. De register som det här är fråga om är främst det centrala narkotikaregistret och säkerhetspolisens register. Polisregistren regleras i lagen (1965:94) om polisregister och skall enligt denna omfatta uppgifter, som polisen behöver för att förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin arbetsuppgift i övrigt. Polisregistren är i första hand ett hjälpmedel i den polisiära verksamheten, dvs. spaningsregister.

Säkerhetspolisens register bildar härutöver underlag för upplysning i samband med personalkontroll vid tjänstetillsättning och regleras därför i huvudsak i personalkontrollkungörelsen (1969:446). I 2 § personalkontrollkungörelsen stadgas sålunda att för den särskilda verksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m. m. förs polisregister vid RPS:s säkerhetsavdelning och att RPS i registret får anteckna uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten. Anteckning får inte göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt gett uttryck för politisk uppfattning. Närmare bestämmelser om hur detta förbud mot s. k. åsiktsregistrering skall tillämpas meddelas av regeringen.

De tämligen allmänt hållna bestämmelserna om vad som får föras in i säkerhetspolisens register belyses mera konkret av reglerna om vad som får lämnas ut ur registret. Beträffande tjänster av betydelse för rikets säkerhet (skyddsklass 2) får enligt 9 § personalkontrollkungörelsen i lydelse enligt SFS 1972:505 uppgift lämnas rörande den som

1. dömts eller är misstänkt för brott enligt 1 § 1952 års lag, för spridande av gift eller smitta samt förgöring (13 kap. 7 och 8 §§ BrB) eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. eljest dömts eller är misstänkt för sådan handling eller försök eller förberedelse därtill som innefattar brott mot rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat; eller

3. genom sin verksamhet eller eljest kan befaras vara beredd att delta

i sådan handling som avses under 1 eller 2.

Fråga om utlämnande av uppgift ur registret prövas enligt 11 § personalkontrollkungörelsen av RPS:s styrelse in pleno i särskild sammansättning, nämligen rikspolischefen, chefen för säkerhetsavdelningen samt lekman-narepresentanterna, av vilka minst tre skall närvara för beslutsförhet. Uppgift får lämnas endast om alla är ense om beslutet. Anser rikspolischefen att uppgiften bör lämnas ut kan han hänskjuta frågan till regeringen. Hänskjutande skall alltid ske om någon av lekmännen begär det.

Utredningen anser att någon erinran inte kan göras mot att material, som åtkommit genom en i laga ordning bedriven telefonavlyssning och som bedömts vara av betydelse för den aktuella förundersökningen, antecknas i olika polisiära register. Såvitt gäller polisregistren i allmänhet rör det sig om spaningsregister, som utnyttjas i det polisiära arbetet. Vad angår säkerhetspolisens register är utlämnande av uppgifter underkastat en betydande parlamentarisk kontroll. Utredningen utgår härvid från att införande av uppgifter om avlyssnade telefonsamtal är föremål för noggrann prövning inom polisen.

9.9 Telefonsamtal med försvarare m. m.

Vid behandlingen av anonymitetsrätt i yttrandefrihetssammanhang (9.10) berörs att vid telefonavlyssning hänsyn bör tas till den skyldighet som enligt tryckfrihetslagstiftningen i vissa fall föreligger att inte röja den som har rätt till anonymitet. Fråga är i de flesta fall i första hand om en tystnadsplikt som gäller till förmån för annan än den misstänkte och som aktualiseras, när det är den misstänkte som har skyldighet att iaktta tystnad, i detta fall såsom tidningsman. Liknande situationer uppkommer i andra tystnadspliktsförhållanden då den misstänkte är den som har att iaktta tystnadsplikt och avlyssnande av hans telefonsamtal kan medföra röjande av eljest skyddade uppgifter. Situationen kan exempelvis vara den, att den misstänkte tillhör någon av de kategorier av tystnadspliktiga, som nämns i 36 kap. 5 § RB. Utredningen har övervägt att för sådana fall föreslå en ordning liknande den som förutsätts komma att gälla till skydd för anonymitetsrätten. Denna rätt har emellertid en särskild räckvidd. Skyddet avser även vid denna de enskilda uppgifterna men tar framför allt sikte på det övergripande intresset att bevara förtroendet för yttrandefriheten. Vid andra tystnadsrätter framträder inte det allmänna intresset med samma styrka. Det är samtidigt att beakta att redan gränserna för möjligheterna att anordna telefonavlyssning innefattar ett betydande skydd. Härtill kommer reglerna om sekretess och om förstöring av ovidkommande material. Med hänsyn till dessa förhållanden liksom till de praktiska svårigheterna att beakta det nu behandlade skyddet vid olika tystnadsrätter har utredningen inte ansett sig böra föreslå särskilda regler därom. Utredningen har emellertid i andra sammanhang framhållit att i det enskilda fallet en avvägning bör ske mellan motstående intressen. Det är därvid uppenbart att skälighänsyn bör tas även till skyddsintressen av de slag, som nu berörs.

Härefter bör uppmärksammas de situationer, då en tystnadsplikt verkar

till förmån för den misstänkte, och kan tänkas bli aktualiserad vid telefonavlyssning. För dessa situationer är allmänt att märka att telefonavlyssning som tvångsmedel kännetecknas av möjligheten att, den misstänkte ovetande, åtkomma uppgifter, som han själv lämnar. Detta förhållande har beaktats vid bestämmandet av de förutsättningar som uppställts för att telefonavlyssning skall kunna medges. I fråga om befrielse från vittnesplikt och beslag i vissa fall har i 36 kap. 5 § respektive 27 kap. 2 § RB en gräns dragits vid brott, varå ej kan följa lindrigare straff än fängelse i två år. Samma gräns har uppställts vid telefonavlyssning. Den har emellertid inte gjorts undantagslös. Betydelsen av telefonavlyssning som spaningsmedel då det gäller bekämpning av vissa svåråtkomliga och typiskt sett för samhället farliga brott har ansetts motivera att undantag görs. Om detta undantag godtas, synes också den bristande överensstämmelsen mellan möjligheten att i vissa fall erhålla uppgifter genom vittnesförhör och möjligheten att åtkomma uppgifter genom telefonavlyssning böra accepteras. Enligt utredningens uppfattning bör emellertid i det enskilda fallet såväl vid meddelande av tillstånd som i samband med avlyssning skälig hänsyn tas till det skydd för den misstänkte, som de berörda tystnadsplikterna normalt innefattar.

I ett fall föreligger emellertid en till förmån för den misstänkte verkande befrielse från vittnesplikt, som enligt utredningens uppfattning bör särskilt uppmärksammas. Det är den som gäller försvarare (36 kap. 5 § fjärde stycket RB). Här finns inte någon gräns med avseende på brottets grovlek. Typiskt sett föreligger dessutom sannolikhet för att en misstänkt i förlitande på att han tryggt kan anförtro sig åt sin försvarare lämnar uppgifter till denne som kan vara av särskild betydelse för den aktuella brottsutredningen. Särskild betydelse måste i straffprocessen tillmätas den skyddade kommunikationen mellan den misstänkte och försvararen. Med hänsyn till dessa förhållanden bör enligt utredningens mening ges en uttrycklig regel, enligt vilken samtal mellan den misstänkte och hans försvarare i den sak, som avlyssningen avser, undantas från avlyssning. Detta torde av praktiska skäl inte kunna ske förrän på avlyssningsstadiet. Om samtalets art klarläggs först under pågående avlyssning bör denna avbrytas.

Det kan antas att vid den tidpunkt då avlyssning aktualiseras försvarare inte hunnit utses annat än i undantagsfall. Den förordade regeln torde därför i praktiken komma att få betydelse endast i enstaka fall. För regelns tillämpning måste enligt utredningens mening krävas att fråga är om någon, beträffande vilken det för rätten och förundersökningsledningen står klart att han har ställning av försvarare.

9.10 Telefonavlyssning och skyddet för meddelares anonymitet

I gällande rätt saknas bestämmelser som reglerar en eventuell kollision mellan telefonavlyssning och meddelarskyddet. MMU föreslår i 8 kap. MGL bestämmelser om meddelarskydd och rätt till anonymitet som i stor utsträckning överensstämmer med gällande rätt. Stadgandet i 8 kap. 8 § MGL innebär bl. a. att undantag från förbudet att röja vem som är författare,

annan upphovsman eller meddelare gäller om vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift om meddelares namn lämnas (punkt 3). Detta utgör en förstärkning av skyddet eftersom vittnesplikten i allmänt mål f. n. bryter skyldigheten att inte röja meddelaren. Större överensstämmelse med gällande rätt har det i samma paragraf (punkt 4) stadgade undantaget från anonymitetsskyddet när ett meddelande enligt lag innefattar högförräderi, uppror, landsförräderi, landssvek, spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling därtill. Enligt 8 kap. 11 § MGL skall i lag meddelas bestämmelser till skydd för rätten till anonymitet vid tvångsåtgärder på grund av yttrandefrihetsbrott eller annat brott.

Frågan om användningen av straffprocessuella tvångsmedel i fall där skyddet för meddelares anonymitet kan komma i fara utreds såvitt avser beslag och husrannsakan av utredningen (Ju 1974:01) om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan. Vid det samråd som förekommit med nämnda utredning har framkommit att denna avser att för tvångsmedlen beslag och husrannsakan införa en regel om beaktande av anonymitetsskyddet. Enligt denna regel skall, när anonymitetsskyddet kan komma att genombrytas genom åtgärden, denna endast få vidtas i fall motsvarande dem då samma skydd genombryts enligt 8 kap. 8 § MGL.

Det bör inledningsvis påpekas att avlyssning av en telefonapparat på exempelvis en tidningsredaktion alltid förutsätter att någon person med anknytning till redaktionen är skäligen misstänkt för brott som kan föranleda telefonavlyssning. Finns det en sådan misstänkt är det emellertid möjligt att vid avlyssningen avslöjas uppgiftslämnare till tidningen. Har meddelarens identitet betydelse för utredningen måste den givetvis noteras. I annat fall – och detta torde vara det vanligaste – saknar meddelarens identitet intresse för den aktuella förundersökningen, varför bandupptagning eller annan upptagning av det avslöjande samtalet skall förstöras. Trots detta måste emellertid från anonymitetsskyddssynpunkt avlyssning i dessa fall bedömas som ett särskilt allvarligt ingrepp. Det torde emellertid inte vara möjligt att generellt undanta massmedia från telefonavlyssningsbestämmelserna eller att uppställa strängare regler för anonymitetsskyddet än MMU föreslagit. Vad MMU i 8 kap. 8 § MGL föreslagit om genombrytande av anonymitetsskyddet är därför utgångspunkten för utredningens överväganden. I det föregående har föreslagits en samordnad lagstiftning om telefonavlyssning, enligt vilken sådan åtgärd får tillgripas rörande dels brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, dels vissa andra brott, varav huvudparten gäller rikets säkerhet. För det fall att anonymitetsskyddet inte, på sätt framgår av 8 kap. 8 § MGL, redan är genombrotet av hänsyn till rikets säkerhet torde de brott vid vilka telefonavlyssning i övrigt kan förekomma ofta vara av så grov beskaffenhet att anonymitetsskyddet bör vika av hänsyn till det allmänna intresse, som markerats i samma lagrum. Vid brott där minimistaffregeln gäller torde anonymitetsskyddet många gånger böra vika. Utrymmet för beaktande av anonymitetsskyddet vid telefonavlyssning kan således komma att bli begränsat. Ett sådant beaktande kommer emellertid regelmässigt i fråga vid vissa relativt sett lindrigare brott mot rikets säkerhet, vissa allmänfarliga brott samt grovt narkotikabrott och grov varusmuggling

av narkotika. Enligt utredningens bedömning bör det i 8 kap. 11 § MGL markerade skyddet för anonymiteten vid tvångsåtgärder tillgodoses genom hänvisning till den reglering, som planeras av utredningen om anonymitetsskydd. Även i övrigt torde en samordning böra ske med vad nämnda utredning kan komma att föreslå när lagstiftning genomförs på grundval av MMU:s förslag.

Enligt MMU:s förslag skall en för riket gemensam yttrandefrihetsdomstol knytas till Stockholms tingsrätt. Enligt 11 kap. 3 § andra stycket MGL skall, när tveksamhet uppkommer huruvida MGL lägger hinder i vägen för viss åtgärd, t. ex. hörande av vittne, frågan kunna hänskjutas till yttrandefrihetsdomstolen. Om MMU:s förslag om en yttrandefrihetsdomstol genomförs synes det följdriktigt att även sådana ärenden om telefonavlyssning, i vilka konflikt med anonymitetsrätten kan befaras, kan bli föremål för hänskjutande. I detta sammanhang är att erinra om att enligt utredningens förslag de gode männen i hithörande fall kan utnyttja sin möjlighet att genom överklagande bringa frågan under hovrätts prövning. Genom koncentrationen av beslutanderätten till hovrättsstäderna är sörjt för att så kan ske utan större tidsutdräkt. Den ovannämnda hänvisningen till ett grundstadgande i 27 kap. RB kan inte ske förrän i samband med att grundstadgandet införs. I avbidan härpå bör bestämmelserna om telefonavlyssning innehålla en regel, som påbjuder särskilt hänsynstagande till anonymitetsskyddet. Detta är dessutom lämpligt från lagteknisk synpunkt.

9.11 Jämförelser med skyddet för posthemligheten

I avsnitt 3.3.4 har berörts vissa regler om beslag av skriftlig handling. Skriftligt meddelande mellan nära anhöriga till den misstänkte får tas i beslag hos dessa endast om på brottet inte kan följa lägre straff än fängelse i två år (27 kap. 2 § RB). Brev, telegram eller annan försändelse, som finns i post- eller televerkets vård, får tas i beslag endast om för brottet är stadgat fängelse i ett år eller däröver (27 kap. 3 § RB). På begäran av undersökningsledaren eller åklagaren kan rätten besluta att försändelse, som får tas i beslag, skall kvarhållas hos bl. a. postanstalt tills frågan om beslag har avgjorts (27 kap. 9 § RB). Frågan om beslag avgörs regelmässigt av undersökningsledaren eller åklagaren.

I 1952 års lag tillåts beslag enligt 27 kap. 2 § RB även när brottets straffminimum underskrider fängelse i två år (3 §). Undersökningsledaren eller åklagaren kan vidare själv meddela förordnande om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § RB, om inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen (4 §). Regeln överensstämmer med vad som f. n. är föreskrivet i fråga om telefonavlyssning (5 § fjärde stycket). På samma sätt som vid interimistiska beslut om telefonavlyssning skall ett utnyttjande av befogenheterna i 3 och 4 §§ anmälas till rätten, som har att överpröva undersökningsledarens och åklagarens förordnanden (6 §).

Såväl huvudreglerna i RB som undantagsbestämmelserna i 1952 års lag företer således vissa likheter med telefonavlyssning när det gäller ingri-

panden mot brev och andra postförsändelser. Likheterna är störst när det gäller brev mellan nära anhöriga. Detta är också naturligt eftersom RB:s begränsning av telefonavlyssning till de grövsta brotten enligt motiven (se 4.1.5) anknyter till det skydd för förtroliga meddelanden mellan närstående, som anges i 27 kap. 2 § RB. Vid RB:s tillkomst fanns inte ett gemensamt straffbud mot brytande av post- eller telehemlighet. Detta kan delvis förklara varför svensk rätt till skillnad från flera utländska system inte jämställt tvångsåtgärder, som innebär intrång i de skyddade kommunikationsmedlen.

Beröringspunkterna på författningsplanet återkommer i den praktiska tillämpningen av postkontrollen. Rättens beslut om kvarhållande av försändelse förenas i regel med ett åklagarbeslut om beslag av sådana kvarhållna försändelser, som bedöms ha betydelse för utredningen. I vissa fall kan man redan i beslutet om kvarhållande ange eller vid en yttre granskning fränkskilja vissa försändelser, som kan sändas vidare oöppnade. Ofta måste man dock veta ett brevets innehåll för att kunna bedöma dess betydelse för förundersökningen. Sådan vetskap kan erhållas genom beslaget. Med stöd av detta kan försändelsen öppnas och granskas. På samma sätt som vid telefonavlyssning får polisen härigenom del av meddelanden. Vad som bedöms ha betydelse för utredningen kopieras och bevaras. Endast mera sällan, i vart fall när det gäller 1952 års lag, låter man beslaget bestå. Samtliga åtgärder förutsätts nämligen ske så snabbt och diskret att den misstänkte inte genom försening i postgången eller på annat sätt skall märka att försändelsen undersöks. Har försändelse tagits i beslag hos post- eller annan befordringsanstalt behöver vidare mottagaren och avsändaren inte underrättas härom förrän detta kan ske utan men för utredningen (27 kap. 11 § RB).

Utan tvivel företer de nu behandlade bestämmelserna vissa likheter med reglerna om telefonavlyssning, som skulle kunna motivera en översyn från samma utgångspunkter som gällt för översynen av reglerna om telefonavlyssning. Frågan härom ligger emellertid inte inom utredningens uppdrag. Utredningen inskränker sig till att uttala att skäl kan finnas att i lämpligt sammanhang även överse nämnda regler. Enligt vad utredningen erfarit är frågan föremål för uppmärksamhet inom justitiedepartementet.

9.12 Terroristlagstiftningen

I promemorian om vissa ändringar i terroristlagen (7.2) ansågs övervägande skäl tala för att de särskilda bestämmelserna om tvångsåtgärder i 10–13 §§ terroristlagen kunde avvaras. Denna uppfattning baserades framför allt på den ytterst begränsade tillämpningen av bestämmelserna. Flertalet remissinstanser, däribland LO och invandrarverket, godtog detta förslag. RÅ framhöll att, förutom den begränsade faktiska tillämpningen, tillägget till avvisningsbestämmelserna att det för ingripande krävs fara för att utlänningen medverkar till terroristhandlingar utgjorde ett ytterligare skäl för upphävande av tvångsmedelsbestämmelserna. Även länsstyrelsen i Malmöhus län och polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt anslöt sig till förslaget.

Förslaget avstyrktes av JK, hovrätten för Västra Sverige, RPS, Svenska Arbetsgivareföreningen och styrelsen för Märsta polisdistrikt.

Den ytterst begränsade användningen av de särskilda tvångsmedlen talar med viss styrka för att bestämmelserna härom skulle kunna avvaras. Utredningen har i eget yttrande över promemoriaförslaget dock framhållit att möjligheterna att för terroristfallen utnyttja övriga bestämmelser om telefonavlyssning torde vara begränsade. Därvid måste, betonade utredningen, särskilt beaktas faran för att en vidgad tillämpning av nämnda bestämmelser kan leda till att den allmänna gränsen för misstanke om brott som grund för åtgärden förskjuts samt att kravet på anknytning till visst brott försvagas. Denna fara föreligger redan när det gäller tillämpningen av 1952 års lag, som medger telefonavlyssning vid misstanke om försök, förberedelse och stämpling till däri angivna brott. Det kan nämligen antas att, vid bekämpandet av den brottslighet, varom där är fråga, förundersökning som förutsättning för åtgärden i vissa fall kan uppfattas som en från effektivitetssynpunkt alltför snäv begränsning. Den grundläggande skillnaden mellan brottsutredande och brottsförebyggande verksamhet framträder särskilt starkt på terroristbrottslighetens område. Den anknytning till misstanke mot viss person om konkret brott, vilken ligger till grund för den av utredningen föreslagna samordnade lagstiftningen om telefonavlyssning, synes inte kunna erbjuda tillräckliga möjligheter till det tidiga ingripande i förebyggande syfte, som är terroristlagstiftningens målsättning. Denna uppfattning bestyrks av vad utredningen erfarit rörande tillämpningen. Av betydelse är också att utredningens förslag beträffande telefonavlyssning i förundersökningsfallen syftar till att åstadkomma en stram tillämpning.

Det anförda leder enligt utredningens mening till att frågan om telefonavlyssning i förebyggande syfte i terroristsammanhang måste bedömas för sig. Det ligger i sakens natur att kravet på misstanke mot viss person om särskilt brott efterges. Beträffande de allmänna överväganden som därvid kommer i fråga kan utredningen i huvudsak ansluta sig till vad som anförts i förarbetena till terroristlagen (se kap. 7). Det är emellertid uppenbart att, om telefonavlyssning överhuvudtaget skall kunna accepteras utan anknytning till misstanke mot viss person om konkret brott såsom förutsättning för åtgärden, särskilda krav måste uppställas på styrkan av det behov som skall motivera åtgärden och på en begränsning av åtgärdens räckvidd.

Vad gäller behovet föreligger inte någon dokumentation i form av ett större antal fall där åtgärden utnyttjats och befunnits tjäna avsett ändamål. Bedömningen måste därför till väsentlig del ske på grundval av den kunskap som den centrala polismyndigheten kunnat erhålla om verksamhet, som kan resultera i terroristaktioner av olika slag. Med hänsyn till svårigheten att överblicka sådan verksamhet, inte minst på grund av dess internationella anknytning, får behovet av beredskap särskild betydelse. RPS har i sitt remissvar över promemorian med förslag till ändringar i terroristlagen framhållit att den restriktiva tillämpningen av bestämmelserna inte borde tas till intäkt för att de i framtiden skulle komma att sakna betydelse. I speciella fall och akuta lägen var enligt RPS behovet av tvångsmedel framträdande.

Utredningen anser för sin del att det i särskilda fall och kritiska lägen

kan finnas behov av särskilda tvångsmedel i terroristsammanhang. Därvid bör i övrigt märkas att lagstiftningen är på särskilt sätt begränsad vad gäller den personkrets som kan komma i fråga för åtgärden. Inom denna krets torde också beaktas att åtgärden kan ingå som ett led i förekommande övervakning. Den kan därför i många fall tänkas ha en preventiv effekt.

Mot bakgrund av det anförda har utredningen stannat för att möjligheten till telefonavlyssning enligt terroristlagen inte nu bör upphävas. Utredningen utgår emellertid från att möjligheterna till ett upphävande fortlöpande kommer att bevakas. Utredningen har av nu anförda skäl funnit att reglerna om telefonavlyssning i dessa fall inte bör infogas i den samordnade regleringen av telefonavlyssning i andra sammanhang som utredningen föreslår. Reglerna bör i stället upptas i en särskild tidsbegränsad lagstiftning.

Utredningen förordar därför att bestämmelserna i 10–13 §§ terroristlagen, för den händelse de överförs till lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, ges tidsbegränsad giltighet. Detta ger riksdagen möjlighet till en återkommande omprövning av lagstiftningen. Behovet av parlamentarisk kontroll gör sig i dessa fall särskilt starkt gällande. Det bör, såsom föredragande statsrådet förutskickat i propositionen rörande terroristlagen (7.1), tillgodoses genom att även de enskilda fallen redovisas för de parlamentariska ledamöterna i RPS:s styrelse. Ordningen med en god man, som utredningen föreslår för förundersökningsfallen, bör gälla även i ärenden om telefonavlyssning i terroristfallen.

10 Lagstiftningens utformning

10.1 Ändringar i rättegångsbalken

Den i föregående kapitel föreslagna samordnade och permanenta lagstiftningen rörande telefonavlyssning vid förundersökning kan i och för sig tas upp i en särskild lag om telefonavlyssning. Telefonavlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel bör emellertid regleras i anslutning till övriga sådana tvångsmedel. Utredningen har därför funnit naturligt att låta den föreslagna lagstiftningen få formen av en utbyggnad av de bestämmelser om telefonavlyssning som redan finns i 27 kap. RB. Med hänsyn till att telefonavlyssningen inte utgör beslag i egentlig mening och då antalet paragrafer som behandlar telefonavlyssningen ökar bör i kapitelrubriken markeras att kapitlet avser inte bara beslag utan även telefonavlyssning.

De föreslagna forumreglerna i ärenden om telefonavlyssning bör tas in i 19 kap. 12 § RB, som upptar behörighetsreglerna för domstols befattning med tvångsmedel i brottmål.

10.2 Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning

Bestämmelserna om god man i ärenden om telefonavlyssning bör, utom såvitt avser till domstolen riktade föreskrifter om handläggningen, upptas i en särskild lag, i vilken fastslås behörigheten och regleras formerna för utseende av god man m. m.

10.3 Följdändringar

1952 och 1969 års lagar gäller till utgången av juni 1976. Om ett genomförande av utredningens förslag kan ske med verkan från och med den 1 juli 1976 erfordras inte särskilt upphävande av dessa lagar. Vid eventuell förlängning av 1952 års lag i de delar den ej avser telefonavlyssning bör 5 § upphävas och därav föranledd ändring göras i 6 §. Ändringar i 1 § 1952 års lag synes också böra övervägas för att uppnå överensstämmelse med utredningens förslag beträffande telefonavlyssning.

I 1957 års lag kan 13 § inskränkas till att avse den interimistiska beslutanderätten för undersökningsledaren eller åklagaren.

Koncentrationen av domstolsbehandlingen till sex domstolar bör inte medföra någon ändring i reglerna rörande vilken myndighet som leder förundersökningen. I det mindre antal fall, i vilka åklagare från mera avlägsen ort leder förundersökningen, bör medverkan i domstolsförhandling i telefonavlyssningsärenden genom generellt förordnande kunna anförtros motsvarande åklagare på domstolsorten. Särskilda regler härom synes ej erforderliga.

Av lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall torde böra framgå att god man i ärenden om telefonavlyssning enligt RB skall beredas tillfälle att yttra sig också i ärenden om telefonavlyssning enligt ifrågavarande lag. Vidare torde bl. a. utgångspunkten för tillståndstiden böra samordnas med utredningens förslag.

10.4 Ikraftträdande m. m.

Såsom övergångsbestämmelse torde böra föreskrivas att tidigare meddelat tillståndsbeslut alltså skall äga giltighet, där ej annat följer av bestämmelserna i 27 kap. 16 § första stycket RB i utredningens förslag.

11 Specialmotivering

11.1 Ändringar i rättegångsbalken

11.1.1 19 kap.

12 §

Som anmärkts i den allmänna motiveringen bör, om systemet med gode män införs, beslutanderätten koncentreras till vissa domstolar. Utredningen har stannat för att föreslå att ärenden om telefonavlyssning koncentreras till tingsrätterna i de sex hovrättsstäderna. Detta innebär avvikelse från de allmänna forumreglerna för domstols befattning med tvångsmedel under förundersökning, vilka är intagna i 19 kap. 12 § RB. I denna paragraf har därför föreskrivits att laga domstol i ärenden om telefonavlyssning eller därmed besläktad åtgärd skall vara Stockholms, Jönköpings, Malmö, Göteborgs, Sundsvalls och Umeå tingsrätter samt att tingsrätternas domkrets därvid skall motsvara vederbörande hovrättsområde. Härigenom kommer eventuella ändringar i kungörelsen (1962:550) om hovrätternas domkretsar att få omedelbar verkan även på tingsrätternas lokala behörighet i ärenden av detta slag.

11.1.2 27 kap.

Kapitelrubriken

Telefonavlyssning är inte beslag i egentlig mening. Med hänsyn härtill och då antalet paragrafer, som behandlar telefonavlyssning, ökar till åtta bör det av rubriken framgå att i kapitlet behandlas två skilda tvångsmedel.

16 §

I paragrafen upptas, uppdelade på tre stycken, de grundläggande reglerna om telefonavlyssning.

Första stycket

Liksom i nuvarande 16 § anges i första stycket inledningsvis att en förutsättning för att telefonavlyssning skall kunna förekomma är att förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för visst brott. I första stycket upptas därefter de brott vid vilka telefonavlyssning

kan tillåtas, vem som har rätt att ansöka därom samt att tillstånd meddelas av domstol.

Den nuvarande minimistrafregeln behålls som utgångspunkt. Vid förundersökning rörande brott för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år skall telefonavlyssning kunna tillgripas. Detta innebär att de brott som åtgärden kan avse påverkas av förändrade värderingar i höjande eller sänkande riktning i strafflagstiftningen. Minimistrafregelns tillämpningsområde framgår av *bilaga*.

Minimistrafregeln kompletteras med en uppräkningslista av vissa brott, som till sin typ framstår som särskilt svårutredda med vanliga spaningsmetoder och samtidigt – trots att de inte uppfyller kravet på två års straffminimum – är särskilt farliga för individ och samhälle. Det gäller brott som nu upptas i de tidsbegränsade 1952 och 1969 års lagar. Ur 1952 års lag hämtas ett urval av de brott som nu kan medföra telefonavlyssning medan 1969 års lag i detta avseende i sin helhet överförs till den nya lagstiftningen.

De brott i 1952 års lag som har undantagits från telefonavlyssning är till en början de s. k. majestätsförbrytelseerna, nämligen mord, dråp, miss-handel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge och olaga tvång i de fall brotten riktar sig mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot riksföreståndare. Vidare har utredningen funnit att telefonavlyssningsmöjligheten bör kunna avvaras vid brottet olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 § BrB). Vid sin granskning av brottskatalogen i 1952 års lag har utredningen utgått från det förslag som den särskilde utredningsmannen lagt fram i betänkandet (Ds Ju 1975:16) Spioneribrottet m. m. Enligt detta förslag avkriminaliseras tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 § BrB), uppdelas olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 9 § BrB) på två brottstyper, olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 § BrB) och olovlig personspaning (19 kap. 11 § BrB), samt inför brottstypen grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift (19 kap. 8 § BrB). Utredningens förslag innebär att brottskatalogen i 1 § 1952 års lag med angivna modifieringar förs över till den permanenta lagstiftningen om telefonavlyssning.

Tillämpningen bör beträffande de särskilt uppräknade brotten omfatta en prövning i det konkreta fallet med en – givetvis ofullständig – skattning av gärningens straffvärdhet. Om en gärning redan på grundval av föreliggande material kan antas inte ge svårare påföljd än böter eller ett par månaders fängelse bör detta uppenbarligen påverka bedömningen.

I förslaget upptas också brottsformerna försök, förberedelse och stämpling när sådan gärning är straffbelagd och det fullbordade brottet innefattar sådana allmänfarliga brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet, som kan föranleda telefonavlyssning. Detta överensstämmer i huvudsak med 1952 års lag. En viss utvidgning har skett. Denna har sin förklaring däri att det, för att de allmänfarliga brotten mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning av luftfartyg och luftfartssabotage skall omfattas av 1952 års lag, krävs att de innefattar sabotage i den mening som avses i 13 kap. 4 § BrB. Denna förutsättning föreligger inte alltid, vilket uppfattas som en nackdel, då lagen efterhand kommit att fylla ett behov att på ett tidigt stadium bekämpa terrorhandlingar, som inte behöver utgöra något hot mot rikets säkerhet eller landets statsskick. Reglerna kan således även

ha en preventiv bieffekt, som minskar behovet av telefonavlyssningsregler utanför RB.

Tillämpningen bör beträffande de ofullbordade brotten, i likhet med vad som nyss angetts beträffande brott, som faller under minimistaffregeln, innefatta en prövning i det konkreta fallet av gärningens straffvärdhet.

Tillstånd till telefonavlyssning får liksom nu sökas endast av undersökningsledaren eller åklagaren. Tidigare har angetts (4.2.1) att detta uttryck när det används i RB syftar till att utesluta behörighet för målsägande att tillgripa åtgärden och att åklagaren när telefonavlyssning aktualiseras alltid torde ha inträtt som undersökningsledare. I avsnittet 5.3 har angetts att åklagarfunktionerna i säkerhetsfallen regelmässigt fullgörs av läns- eller chefsåklagare och att narkotikafallen bör anhängiggöras av distriktsåklagare först efter samråd med sådan högre åklagare. Vad som sålunda nu gäller eller tillämpas bör iakttas också i fortsättningen.

Beslutanderätten tillkommer enligt denna paragraf endast domstol. I 19 kap. 12 § RB anges vilka domstolar som är behöriga att meddela tillstånd. Enligt 1 kap. 3 § RB är rätten beslutför med en lagfaren domare.

Andra stycket

Utredningen har i det föregående (9.4.7) utvecklat att vid meddelande av tillstånd rätten har att utgå från samtal som kan komma att föras av den misstänkte. Med denna utgångspunkt anges i andra stycket vilka telefonapparater som telefonavlyssningen får omfatta. Samtalen skall förekomma på telefonapparat som innehåller eller eljest kan antas komma att begagnas av någon som skäligen kan misstänkas för brottet. Denna yttre ram med avseende å apparaterna liksom dessas anknytning till viss misstänkt person överensstämmer med gällande regler. I tredje stycket andra punkten anges dock vissa avvägningar, som skall göras inom den yttre ramen för apparaturvalet.

Tredje stycket

Första punkten torde i huvudsak omfatta vad som nu anges som "synnerlig vikt för utredningen". Kravet har dock markerats på ett tydligare sätt i själva lagtexten. De upplysningar som kan vinnas genom åtgärden skall således vara av synnerlig vikt för utredningen och i princip inte kunna erhållas genom andra spaningsmetoder. I det första ledet ligger att avlyssningen inte får avse obetydliga detaljer, som man både kan ha och mista, utan verkligen vara ägnad att föra utredningen framåt. Andra ledet innebär inte att något absolut hinder behöver föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är av sådan art att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från telefonavlyssning. Kan personlig övervakning användas som alternativ bör det ändå vara tillåtet med telefonavlyssning, om övervakning skulle kräva en orimligt hög personalsats eller vara förenad med avsevärd risk att spaningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock alltid vara att i första hand pröva alternativa spaningsmetoder. Några uttömmande exempel kan knappast ges utan bedömningen får ske med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

I andra punkten av tredje stycket ges skärpta regler för telefonavlyssning avseende apparat som ej innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte. I sådana fall kan nämligen befaras att personer som inte själva misstänks för brottet kommer att avlyssnas. Till skydd för dessas integritet bör krävas att åtgärden inte vidtas förrän omständigheterna med särskild styrka talar för att avlyssningen kommer att få effekt. Efter mönster av reglerna om husrannsakan hos annan än misstänkt har därför föreskrivits att synnerlig anledning skall förekomma att avsedd utredning vinnas genom avlyssningen. Kravet att upplysning som kan vinnas skall vara av synnerlig vikt för utredningen och inte kunna erhållas på annat sätt gäller givetvis även i dessa fall och torde här tillmätas ännu större betydelse än enligt första punkten.

17 §

I paragrafen anges att särskild hänsyn skall tas till den rätt till anonymitet, som tillkommer författare, annan upphovsman, eller meddelare, som anses i TF och radioansvarighetslagen. Frågan härom har behandlats i det föregående (6.2–6.4 och 9.10). Gällande rätt saknar bestämmelser som reglerar en eventuell kollision mellan telefonavlyssning och meddelares rätt till anonymitet. Utvecklade regler härom torde, som anförts i de allmänna övervägandena, böra införas i samband med tillkomsten av en ny yttrandefrihetslagstiftning. Utredningen har dock ansett det vara angeläget att i avbidan härpå redan nu markera att särskilda överväganden måste göras för att den grundlagsstadgade rätten till anonymitet för uppgiftslämnare till massmedia inte i oträngt mål sätts i fara.

Vid införandet av MGL torde, som nämnts i den allmänna motiveringen, ett särskilt stadgande om avvägning mellan brottsutredningsintresset och anonymitetsskyddet komma att införas i 27 kap. RB. Vad som i den allmänna motiveringen har anförts om utrymmet för en sådan avvägning bör kunna bli vägledande även för tiden intill dess den nya grundlagen träder i kraft.

18 §

De regler som upptas i denna paragraf återfinns f. n. i 5 § andra stycket 1952 års lag. Bestämmelserna innebär att, på samma villkor som för telefonavlyssning i egentlig mening, telefonsamtal kan inställas eller fördröjas och telefonapparat avstängas för samtal. Vidare kan förordnas att uppgift lämnas å samtal som expedierats eller beställts till eller från telefonapparat.

Inställande, fördröjning och avstängning infördes i svensk rätt genom 1940 års lag och kan antas ha betydelse främst i ett krisläge, där man vill förhindra att telefonen används för att vidarebefordra för rikets säkerhet betydelsefulla uppgifter. Sådana åtgärder har alltså ett preventivt snarare än ett brottsutredande syfte. Som framgått av den historiska översikten (se 4.1.4) vidtogs sådana åtgärder mycket sparsamt under andra världskriget och i de fall som utredningen undersökt har förordnanden av denna art inte förekommit. Enligt företrädare för säkerhetspolisen kan dock åtgärder

av denna typ i vissa lägen ha en brottsutredande funktion. För den preventiva effekten av åtgärden torde polisen visserligen kunna åberopa nödreglerna. Det är emellertid av värde för polisen om man har en lagreglerad möjlighet att få domstols tillstånd till åtgärder av detta slag.

Utredningen vill framhålla att inställande, fördröjning och avstängning är åtgärder, som inte berör telehemligheten utan närmast inverkar på televerkets civilrättsliga skyldigheter mot abonnenten. Det kan därför ifrågasättas om dessa åtgärder behöver kringgärdas med samma rättssäkerhetsgarantier som telefonavlyssning. Utredningen, som delar uppfattningen att ett behov av dessa åtgärder kan uppkomma i undantagsfall, har emellertid funnit att regler av detta slag lämpligen bör upptas i samband med telefonavlyssningsreglerna. Under sådana förhållanden har utredningen inte funnit skäl att uppställa särbestämmelser för dessa sannolikt även fortsättningsvis sällsynta fall.

Enligt paragrafen kan vidare förordnas att uppgift skall lämnas om samtal som beställts eller expedierats till eller från telefonapparat. Här är numera gällande rätts inställning att ett sådant förordnande kräver lagstöd (jfr 3 § telefonreglementet). Utredningen finner att en åtgärd av detta slag principiellt är att jämställa med ett ingrepp i telehemligheten och att förutsättningarna för åtgärden bör vara desamma som för telefonavlyssning.

När tillstånd till telefonavlyssning meddelats ligger det i sakens natur att med stöd av tillståndet uppgift lämnas om de samtal som expedierats till eller från den avlyssnade apparaten. En sådan ordning torde inte fordra någon uttrycklig reglering.

Det bör anmärkas att tillämpningsområdet för åtgärder av här aktuellt slag till följd av automatiseringen av telenätet i praktiken synes vara begränsat.

19 §

I 1952 års lag finns f. n. möjlighet för undersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om avlyssning. Denna befogenhet har utnyttjats ytterst sparsamt. Beslutsprocessen på polis- och åklagarstadierna medför tillsammans med det tekniska tillvägagångssättet för avlyssningen att den obetydliga tidsutdräkt som domstolsprövningen kan försaka i regel saknar betydelse.

Som framhållits i den allmänna motiveringen (9.5.4) kommer denna fråga i ett delvis annat läge genom utredningens förslag om en god man och om koncentration av beslutanderätten till vissa domstolar. Det kan nämligen - i vart fall i förhandlingsfallen - antas att domstolshandläggningen blir något mera tidskrävande. Utredningen har funnit att en sådan undantagsregel alljämt måste medtas. Den bör i princip vara begränsad till fall som omfattats av 1952 års lag. Det har därför föreskrivits att det misstänkta brottet skall vara ett allmänfarligt brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet, som kan förordna avlyssning. Här innefattas även försök, förberedelse eller stämpling till brott som nu sagts. Endast sådana skadeverkningar som är att tillskriva tidsutdräkten bör få beaktas, och dessa skadeverkningar måste vara allvarliga. Liksom f. n. skall åtgärden ofördröjligen anmälas till rätten, som skyndsamt skall uppta ärendet till prövning. Rätten

kan därvid upphäva förordnandet. I denna behörighet innefattas även möjligheten att besluta om begränsning av förordnandet beträffande giltighetstid och antal apparater.

De i 20 § föreslagna gode männen skall beredas tillfälle att yttra sig över anmälningarna om de interimistiska förordnandena.

20 §

I ärenden enligt 16, 18 och 19 § skall en i särskild ordning utsedd god man ges tillfälle att yttra sig. Närmare bestämmelser angående god man föreslås i särskild lag om god man i ärenden om telefonavlyssning.

I den allmänna motiveringen (9.5.2) har den gode mannens ställning och arbetsuppgifter utförligt redovisats. Utredningen hänvisar till vad som där har anförts.

21 §

I paragrafen föreskrivs att tillstånd till telefonavlyssning, åtgärd enligt 18 § och förordnande enligt 19 § skall meddelas att gälla viss tid. Tiden får inte sättas längre än som finnes oundgängligen nödvändigt och får ej överstiga en månad från dagen för beslutet.

I den allmänna motiveringen har framhållits (9.6) att rätten alltid skall utnyttja möjligheterna att sätta tiden kortare än en månad när förutsättning till detta föreligger samt att nytt tillstånd kan beviljas om den ursprungliga tillståndstiden befinnes otillräcklig.

En nyhet i jämförelse med gällande rätt är att tillståndstiden inte knyts till delgivningen med telefonanstaltens föreståndare utan räknas från dagen för beslutet. En annan nyhet är att rätten redan före tillståndstidens utgång skall upphäva meddelat tillstånd om förutsättningar för åtgärden inte längre föreligger. Så kan exempelvis vara fallet om rätten på något sätt fått kännedom om att den misstänkte har gripits och därför inte kan antas komma att begagna de telefoner som avlyssnas eller att annan person har häktats för det misstänkta brottet. Omständigheter som kan tänkas leda till upphävande av beslut och som åklagaren får kännedom om bör anmälas till rätten.

22 §

I denna paragraf har föreskrivits att avlyssning inte får ske av telefonsamtal som förs mellan den misstänkte och hans försvarare. I de allmänna övervägandena har hithörande spörsmål redovisats. Utredningen hänvisar till vad där har anförts (se 9.9).

23 §

I första stycket har markerats att uppteckning av telefonsamtal endast får omfatta vad som finnes vara av betydelse för utredningen. Det ligger i sakens natur att samtal som enligt 22 § inte får avlyssnas inte heller får upptecknas. Det sagda innebär att överföringen av samtal från ljudband

till skriftlig form skall innefatta en första utgallring av betydelselösa samtal.

I andra stycket har i oförändrad lydelse upptagits de regler om granskning och förstörande, som nu meddelas i 27 kap. 16 § tredje stycket RB. Vad som vid granskningen finnes vara betydelselöst för förundersökningen skall således förstöras, vare sig det återfinns på ljudband eller i skriftlig form.

Granskningsrätten omfattar domstolen, förundersökningsledaren och åklagaren samt, efter anvisning av någon av dessa myndigheter, sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen angående brottet eller eljest därvid hörs. Anvisning som här avses bör från vederbörande myndighets sida ges formen av särskilt förordnande eller regleras på annat sätt. Därvid bör vederbörandes befogenheter och skyldigheter klart framgå. I den mån innehållet i telefonsamtal återopas i ärende om telefonavlyssning ligger det i sakens natur att även den gode mannen har rätt att ta del av innehållet.

Utredningen har funnit att den personkrets som enligt gällande regler har rätt att ta del av telefonsamtalen inte är större än som är erforderligt för åtgärdens praktiska utövande. Utöver vad som ovan anförts har därför några nya regler härom inte föreslagits.

24 §

Paragrafen överensstämmer med nuvarande 17 § utom i så måtto att – i enlighet med ändringen av kapitelrubriken – även möjligheten av avvikande bestämmelser om telefonavlyssning har anmärkts.

11.2 Ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.

13 §

Nuvarande första och andra styckena blir obehövliga med den nya lagstiftningen. Tredje stycket har jämkats till överensstämmelse med 27 kap. 19 § RB. Innebörden av paragrafen är att vid krig eller krigsfara undersökningsledaren eller åklagaren generellt ges rätt att interimistiskt förordna om telefonavlyssning eller åtgärd enligt 27 kap. 18 § RB vid brott som kan föranleda sådana åtgärder.

11.3 Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning

I 1 § ges bestämmelser beträffande godemansuppdragets karaktär samt antalet gode män och ersättare.

I 2 § upptas frågan om kompetenskrav. Därvid har endast föreskrivits att god man skall vara lagfaren, dvs. ha avlagt juris kandidatexamen. Det är uppenbart ett värde om god man har erfarenhet av advokatverksamhet eller därmed jämförbara arbetsuppgifter. God man bör också helst vara bosatt

på domstolsorten. Det ligger i sakens natur att jävssituationer i möjligaste mån bör undvikas. Detta kan komma att verka begränsande på personurvalet exempelvis vid anlitande av verksamma brottmålsadvokater. Med den av utredningen föreslagna koncentrationen av ärendena till tingsrätterna i hovrättsstäderna bör emellertid tillräckliga valmöjligheter kunna erhållas.

I 3 § sägs att regeringen utser god man för viss tid och visst område. Det synes lämpligt att en god man förordnas för envar av de sex domkretsarna samt att därtill utses ersättare att inträda vid förfall. Uppdragstiden bör inte understiga tre år. Ersättning för uppdraget bör utgå enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. Ersättningen synes lämpligen böra bestämmas som årsarvode.

I 4 § anges att god man skall ha ställning av part. Mot bakgrund av kravet på sekretess är önskvärt att frågor om handläggningstider och former för kallelse och delgivning blir föremål för överläggningar mellan domstolen, företrädare för åklagarväsendet och den gode mannen. Vid eventuellt överklagande av meddelade beslut torde polisen av sekretessskäl böra anlitas för biträde med skrivhjälp.

God man bör vara underkastad tystnadsplikt rörande vad han erfar i sådan egenskap. Frågor om tystnadsplikt utreds f. n. av tystnadspliktskommittén (Ju 1975:03), som beräknas framlägga betänkande före utgången av år 1975. Utredningen om telefonavlyssning har inte kunnat avvakta de förslag som tystnadspliktskommittén kommer att föra fram. Utredningen utgår dock från att en tystnadsplikt för god man i ärenden om telefonavlyssning direkt eller genom hänvisning kommer att omfattas av kommitténs förslag.

Bilaga Brott som f. n. kan föranleda telefonavlyssning

A. Huvudregeln i 27 kap. 16 § RB

1. *Straff*minimum 4 år eller längre

3 kap. BrB. Brott mot liv och hälsa

3:1 mord

3:2 dråp

4 kap. BrB. Brott mot frihet och frid

4:1 människorov

8 kap. BrB. Stöld, rån och andra tillgreppsbrott

8:6 grovt rån

13 kap. BrB. Allmänfarliga brott

13:2 grov mordbrand

13:3 allmänfarlig ödeläggelse (grov)

13:7 spridande av gift eller smitta (grov)

18 kap. BrB. Högmålsbrott

18:1 uppror

18:3 väpnat hot mot laga ordning

19 kap. BrB. Brott mot rikets säkerhet

19:1 högförräderi

19:4 egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (visst fall i krigstid)

19:6 grovt spioneri

22 kap. BrB. Krigsartiklar

22:1 landsförräderi

22:3 överlöpande till fienden

22:5 undergrävande av stridsviljan

22:8 försummande av krigsförberedelse (grov)

22:9 dagtingan

22:10 stridsförsumlighet (grov)

Lagen (1964:169) om straff för folkmord

1 § folkmord

2. *Straffminimum 2 år eller längre*

6 kap. BrB. *Sedlighetsbrott*

6:1 våldtäkt

6:3 otukt med barn (grovt)

6:7 koppleri (grovt)

13 kap. BrB. *Allmänfarliga brott*

13:1 mordbrand

13:3 allmänfarlig ödeläggelse (normalstraffet)

13:5 grovt sabotage

13:5a kapning av luftfartyg (grovt)

13:5a luftfartssabotage (grovt)

14 kap. BrB. *Förfalskningsbrott*

14:6 penningförfalskning (grovt)

15 kap. BrB. *Mened, falskt åtal och annan osann utsaga*

15:1 mened (grovt)

19 kap. BrB. *Brott mot rikets säkerhet*

19:2 krigsanstiftan

19:3 trolöshet vid förhandling med främmande makt

22 kap. BrB. *Krigsartiklar*

22:1 folkrättsbrott (grovt)

B. 1952 och 1969 års lagar

1. 1952 års lag (i allmänhet)

13 kap. BrB. *Allmänfarliga brott*

13:4 sabotage

18 kap. BrB. *Högmålsbrott*

18:4 olovlig kårverksamhet

19 kap. BrB. *Brott mot rikets säkerhet*

19:5 spioneri

19:7 obehörig befattning med hemlig uppgift

19:9 olovlig underrättelseverksamhet

19:13 tagande av utländskt understöd

2. 1952 års lag ('majestätsförbrytelser')

Riktat sig något av nedanstående brott mot Konungen, annan medlem av konungahuset eller riksföreståndare (18:2 BrB) kan telefonavlyssning ske enligt 1952 års lag.

3 kap. BrB. Brott mot liv och hälsa

3:1 mord

3:2 dråp

3:5 misshandel

3:6 grov misshandel

4 kap. BrB. Brott mot frihet och frid

4:1 människorov

4:2 olaga frihetsberövande

4:3 försättande i nödläge

4:4 olaga tvång

3. 1969 års lag

3 § narkotikastrafflagen (1968:64)

grovt narkotikabrott

3 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling

grov varusmuggling som gäller narkotika

Sammanställning av remissyttranden

1 Allmänna synpunkter

JK: Telefonavlyssning har som rättsinstitut fått en oenhetlig reglering i svensk rätt, framför allt beroende på att lagstiftningen växt fram i etapper för att möta specifika, mer eller mindre klart avgränsade behov. Delvis har man därvid kunnat vid utformningen av nya bestämmelser efterbilda redan gällande sådana men någon övergripande analys av de allmänna frågor som är förbundna med telefonavlyssning har därvid ej gjorts. Det är därför tillfredsställande att en särskild utredning nu har genomfört en total översyn av alla gällande bestämmelser om telefonavlyssning och vägt behovet av telefonavlyssning mot angelägenheten att i största möjliga utsträckning trygga enskild mot obehörigt integritetsintrång.

Efter att ha tagit del av betänkandet kan jag ej finna annat än att utredningen klart dokumenterat behovet av en rätt till telefonavlyssning i brottsutredande syfte. Mest framträdande torde behovet vara i fråga om de grupper av brott som nu regleras i 1952 och 1969 års lagar. I övrigt, dvs. vad avser de brott som utan att rymmas under de båda angivna lagarna, faller under 27 kap. 16 § rättegångsbalken (RB), synes nu gällande bestämmelser ha relativt liten betydelse. Som utredningen uttalat torde det dock ej vara möjligt att beträffande dessa mycket grova brott avhända sig möjligheten till telefonavlyssning. En alternativ lösning för att begränsa telefonavlyssningen i den sistnämnda gruppen vore att kräva ett högre straffminimum för de brott som kan grunda rätt till telefonavlyssning. Utredningen visar dock att genom en sådan lösning skulle ett icke oväsentligt antal brott bortfalla vilka är av den allvarliga karaktär att telefonavlyssning är klart motiverad.

Det behov av lagstiftning om telefonavlyssning som nu nämnts är tveklöst permanent. Det ter sig ej meningsfullt att låta regleringen ens i någon del vara tidsbegränsad. Ett intresse att låta parlamentariker fortlöpande få insyn i lagstiftningens tillämpning kan ej ensamt anses motivera en tidsbegränsad lagstiftning. Utredningen har också visat att ett sådant önskemål kan tillgodoses på annan väg.

En särställning intar de problem som rör telefonavlyssning i brottsförhinderande syfte, dvs. den telefonavlyssning som numera äger rum med tillämpning av lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Lagen, som trädde i kraft den 1 januari 1976, har givits bara ett års giltighetstid i avbidan på den samlade översyn utredningen om telefonavlyssning förväntades komma att framlägga.

Utredningen har för sin del ej föreslagit annat än att den nuvarande ordningen skall bestå. Lagstiftningen föreslås alltså vara tidsbegränsad. Som en nyhet föreslår utredningen, att även i dessa telefonavlyssningsärenden enskild berörd persons intressen skall bevakas av god man.

Jag tillstyrker utredningens förslag. Även om lagen hitintills tillämpats

endast i något undantagsfall synes mig dock behovet av en sådan lagstiftning klart. De skäl som på sin tid anfördes till grund för lagstiftningens införande har alltså sin giltighet. Den politiska terrorismen har under senare år blivit alltmer omfattande. Det synes mig därför inte försvarligt att nu avhända sig möjligheten till telefonavlyssning. Lagen synes emellertid tills vidare böra vara tidsbegränsad.

RA: Som en sammanfattning av min inställning vill jag — — nämna att jag med vissa smärre påpekanden ansluter mig i väsentliga delar till förslaget. Jag har dock allvarliga invändningar mot det ändrade domstolsförfarandet, som inte är ägnat att förstärka rättsskyddet och dessutom medför påtagliga nackdelar.

Telefonavlyssningen intar en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen. Den sekretess och det ingrepp i den personliga integriteten som präglar tvångsmedlet medför att stränga förutsättningar måste gälla för användningen. Till detta kommer att regler om tvångsmedlet finns inte bara i rättegångsbalken utan även i speciallagstiftning. Denna kännetecknas av att den är tidsbegränsad samt att den medger telefonavlyssning vid brottslighet som är svårutredd och i vissa fall också av särskilt samhällsfarlig beskaffenhet. Förutsättningarna för användandet av telefonavlyssning är ej heller enhetligt reglerade. En principiellt viktig skillnad föreligger sålunda mellan lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall och övrig lagstiftning. Enligt den grundläggande bestämmelsen i rättegångsbalken och därtill anknyttande lagar av år 1952 och 1969 förutsätts att tvångsåtgärden sker i samband med förundersökning. Så är inte fallet enligt lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall; denna lagstiftning medger telefonavlyssning i rent brottsförebyggande syfte.

Telefonavlyssningen är ett värdefullt vapen i det brottsbekämpande arbetet och kan inte avvaras. Den största betydelsen ligger i att åtgärden är en effektiv spaningsmetod. Den gör det möjligt att få grepp om brottslighet, ofta organiserad sådan, som eljest skulle vara svår eller omöjlig att komma åt. Belysande är den höga uppklaringsfrekvensen i avlyssningsärenden rörande narkotikabrott. Såvitt går att bedöma torde behovet av tvångsmedlet vara bestående. Med angivna utgångspunkter ter det sig därför naturligt att samordna de regler som finns och att göra lagstiftningen permanent. Eftersom ingripanden i den hittillsvarande tillämpningen väsentligen skett med stöd av tidsbegränsad speciallagstiftning, är det vid en bestående författningsreglering av vikt att den parlamentariska kontrollen, särskilt riksdagens insyn, inte försvagas. Denna insyn torde vara den mest effektiva garantin för en strikt och måttfull användning av tvångsmedlet. Jag återkommer i det följande till frågor beträffande rättsskyddet.

Förslaget att behålla telefonavlyssning i rent brottsförebyggande syfte, dvs. mot presumtiva terrorister, synes mig däremot mera tveksamt. Utredningen har stannat för att telefonavlyssning i dessa fall bör få förekomma men att lagstiftningen ges tidsbegränsad giltighet. De hittillsvarande bestämmelserna om användningen av tvångsmedel i nu avsedda fall har tillämpats mycket restriktivt. För att telefonavlyssning skall få tillgripas uppställs som krav att synnerliga skäl föreligger. I motivering-

en för detta rekvisit uttalades (Ds Ju 1972:35 s. 136) att kravet på synnerliga skäl närmast torde betyda en överhängande fara för att den politiska organisationen eller gruppen skulle utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattade bruk av våld, hot eller tvång och att andra spaningsmedel än telefonavlyssning och brevkontroll inte kunde antas vara tillräckliga för att avvärja denna fara. Med denna innebörd av rekvisitet har man — som jag framhöll i mitt yttrande över förslaget till terroristlagen — kommit så långt att det torde vara oundvikligt att inleda förundersökning. Detta kommer att i ännu högre grad bli fallet, om — såsom utredningen föreslår — tillstånd till telefonavlyssning skall kunna meddelas när misstanken gäller försök, förberedelse eller stämpling till allmänfarligt brott, högmålsbrott och vissa brott mot rikets säkerhet. Jag är mot bakgrunden av det anförda inte övertygad om att det i fortsättningen föreligger något behov av särskilda regler om telefonavlyssning och andra tvångsmedel i förevarande hänseende. Som jag också anført i mitt yttrande över förslaget till vissa ändringar i terroristlagen (Ds A 1975:2) anser jag att de särskilda tvångsmedelsbestämmelserna bör kunna upphävas utan att effektiviteten i det brottsförebyggande arbetet går förlorat. I den mån lagstiftningen likväl kan anses fylla ett behov, bör den liksom f. n. vara tidsbegränsad.

Om det införs en inte tidsbegränsad lagstiftning i fråga om telefonavlyssning, uppkommer frågan hur man skall förfara med övriga tvångsmedelsbestämmelser i 1952 års lag. Vad först angår förlängd anhållningstid har jag inhämtat att bestämmelsen därom har tillämpats även i några fall under senare år. Något starkt behov av att kunna förlänga anhållningstid utöver vad som följer av rättegångsbalkens regler synes mig dock inte föreligga. De skäl som talar mot långa anhållningstider får allmänt sett i dag anses väga tyngre än då specialregeln infördes. Härtill kommer att det framstår som i hög grad tveksamt, om denna regel står i överensstämmelse med den i 11 kap. 3 § andra stycket regeringsformen intagna bestämmelsen att den som av annan myndighet än domstol berövas friheten med anledning av brott eller misstanke om brott skall kunna få domstolsprövning utan oskäligt dröjsmål. Beträffande beslagsrätten liksom rätten att kvarhålla försändelser fyller specialreglerna ett något större behov. Telefonavlyssning kombineras ibland med brevkontroll. Med tanke härpå är det motiverat att behålla möjligheten att ingripa med beslag av skriftliga försändelser mellan närstående, även om straffminimum är lägre än två år. Om reglerna enligt 1952 års lag om telefonavlyssning görs bestående, bör detta därför leda till att även beslagsrätten och rätten att kvarhålla försändelser enligt nämnda lag inarbetas i rättegångsbalken.

Som tidigare ett flertal gånger understrukits är den kanske viktigaste garantin för en stram tillämpning av avlyssningsreglerna den parlamentariska insynen hos rikspolisstyrelsen och — framför allt — genom riksdagen. Det är angeläget att denna insyn behålls. I den mån lagstiftningen om telefonavlyssning blir permanent får riksdagens kontroll av avlyssningsärenden inte bli mindre ingående än den hittills varit.

I telefonavlyssningens natur ligger att den sker utan den misstänktes vetskap. Enligt 20 § förundersökningskungörelsen skall av protokoll vid förundersökning framgå beslut och uppgifter rörande användande av tvångsmedel. Uppgift om telefonavlyssning antecknas emellertid i regel inte i förundersökningsprotokollet. Enligt min mening är det inte heller lämpligt att anteckning sker annat än i de få fall då uppsamlat material kan komma att åberopas i rättegången. Den sekretess som måste gälla för förfarandet skulle eljest gå förlorad. Om telefonspaning exempelvis i ett narkotikaärende pågår mot flera misstänkta samtidigt och misstankarna mot en av dem blir sådana att åtal anställs, kan en uppgift i förundersökningsprotokollet om telefonavlyssning medföra att övriga misstänkta bli varnade. Den praxis som sålunda råder bör legaliseras genom ändring i förundersökningskungörelsen. Vad nu sagts om telefonavlyssning bör även gälla brevkontroll.

Utredningen har enligt sina direktiv haft som uppdrag att utreda telefonavlyssning och har alltså saknat anledning att komma in på frågan om avlyssning med hjälp av andra tekniska medel. Även om allvarliga betänkligheter givetvis kan anföras mot användning av elektronisk avlyssningsapparat i den brottsbekämpande verksamheten, bör tanken därpå inte utan vidare avvisas. Kringgärdade med erforderliga rättsskyddsgarantier skulle sådana möjligheter i vissa lägen onekligen vara ett värdefullt komplement. Jag kan exempelvis tänka mig att det vid flygplanskapningar, ockupationer av ambassader och andra lokaler eller liknande terrordåd skulle kunna vara av stort värde att få avlyssna terroristernas interna samtal med elektroniska hjälpmedel. Också vid spaning i fråga om allvarliga brott mot rikets säkerhet kan det vara av avgörande betydelse att få ta del av interna samtal. Även om man i vissa fall skulle kunna åberopa sig på nödreglerna, är det önskvärt att det finns föreskrifter som ger en ram för användningen av elektronisk avlyssningsapparat. Frågan härom har tidigare behandlats av integritetsskyddskommittén, som därvid inte fann skäl att lägga fram förslag i ämnet. Särskilt de senare årens terrordåd av den typ som nyss antytts ger enligt min uppfattning anledning till att nu ta upp frågan till förnyat övervägande.

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt: Förslaget att i rättegångsbalcken sammanföra de i skilda författningar förekommande reglerna om telefonavlyssning vid förundersökning i brottmål tillstyrkes. Beträffande enskildheterna i förslaget ansluter jag mig till vad Morath och Östberg härom anför.

Chefsåklagaren Axel Morath: I likhet med utredningen anser jag att telefonavlyssning måste bedömas som ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. En restriktiv tillämpning bör därför iaktas vid detta liksom vid andra ingripande tvångsmedel. Likaså bör självfallet garantier skapas för att de organ, som tillämpar lagstiftningen, gör detta med omsorg och noggrannhet. Rättssäkerhetssynpunkterna är alltså viktiga. Viktigt är emellertid också att samhället effektivt kan skydda sig mot den allvarliga brottslighet som det här är fråga om. Jag delar därför utredningens uppfattning att samhället i sin brottsbekämpande verksamhet inte kan utan avsevärda olägenheter avvara möjligheterna till telefonavlyssning vid misstanke om brottslighet av den art det här är fråga om.

Bestämmelser om telefonavlyssning finns nu intagna i olika lagar. Utredningen föreslår en samordning och en mera enhetlig utformning av dessa regler. Jag delar utredningens uppfattning och biträder dess förslag i denna del.

Vid en samordnad lagstiftning uppkommer frågan om 1952 års lag skall förlängas i de delar den ej avser telefonavlyssning. Enligt 2 § i lagen kan justitiekanslern på begäran av anställningsmyndigheten medge förlängning av anställningstiden i vissa fall. Vid en översiktlig genomgång av äldre ärenden har jag iakttagit att förlängning av anställningstiden begärts i vissa större och svårutredda mål. Ett visst behov synes således föreligga av regeln i fråga.

Enligt 3 § i 1952 års lag får beslag läggas å sådant skriftligt meddelande som omnämns i 27:2 andra punkten RB, ändå att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Som jag tidigare anfört förekommer det att telefonkontroll kombineras med postkontroll. Det förefaller naturligt att samma regler skall gälla beträffande dessa båda tvångsmedel, när det gäller rätten att få ta del av meddelandenas innehåll. Om inte specialregeln i 3 § i 1952 års lag fanns skulle vid misstanke t. ex. om olovlig underrättelseverksamhet avlyssning av samtal mellan närstående kunna ske medan däremot beslag av brev mellan samma personer inte skulle få äga rum. En sådan ordning ter sig svårförståelig och kan knappast godtas.

På s. 112 i betänkandet har utredningen berört olika frågor om postkontroll. Utredningen uppger i detta sammanhang, att "Rättens beslut om kvarhållande av försändelse förenas i regel med ett åklagarbeslut om beslag av sådana kvarhållna försändelser, som bedöms ha betydelse för utredningen". Vad utredningen här anfört kan ge intryck av att åklagaren skulle vara berättigad att meddela ett generellt beslagsbeslut att gälla under den tid som rättens tillstånd till postkontroll gäller. Enligt min mening kan åklagaren inte ge ett sådant generellt bemyndigande till utredningspersonalen utan måste — liksom vid andra tvångsmedel — ta ställning till beslagsfrågan i varje särskilt uppkommande fall med hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet.

Enligt 20 § förundersökningskungörelsen skall i förundersökningsprotokollet bl. a. antecknas beslut och uppgifter rörande användande av tvångsmedel. Vad som framkommer vid telefonavlyssning används endast under spaningsskedet och åberopas som regel inte som bevisning i rättegång. Då uppgifterna inte har aktualitet som bevismedel antecknas inte i protokollet att tvångsmedel använts. Vad här sagts torde i praktiken mest avse förundersökningar angående grova narkotikabrott.

Chefsåklagaren Eric Östberg: Det framstår som ändamålsenligt att de f. n. i ett flertal författningar upptagna bestämmelserna om telefonavlyssning samordnas och inarbetas i rättegångsbalkens beslagskapitel. Att de i vissa avseenden gällande tidsbegränsningarna för lagstiftningen i samband därmed upphör förefaller naturligt.

Enligt här tillämpad praxis antecknas förekommen telefonavlyssning icke i protokollet trots att så enligt föreskrift i 20 § FUK bort ske. Skälet härtill är att uppteckning av telefonavlyssning hittills icke använts som bevisning och ej heller vid förhör yppats för den misstänkte. Ehuru juridiskt ett tvångsmedel har telefonavlyssningen praktiskt uppfattats och begagnats som ett renodlat spaningsmedel och därför lika litet som skuggning och andra spaningsåtgärder redovisats i förundersökningsprotokoll.

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt: Utredningens förslag att samordna de tidsbegränsade bestämmelserna i 1952 och 1969 års lagar, vilkas regler om telefonavlyssning motsvarar ett bestående behov, tillstyrkes. En naturlig åtgärd är att dessa regler får sin plats i 27 kap. RB. En viktig uppgift för utredningen har varit att söka stärka rättssäkerhetsgarantierna vid telefonavlyssning. Behovet därav kan ifrågasättas, då hittills någon nämnvärd anmärkning inte gjorts mot handläggningsåtgärderna i telefonavlyssningsfrågor. Vissa av utredningen framlagda förslag kan vid ett första påseende möjligen motiveras av en sådan strävan att öka rättssäkerheten. I praktiken kommer de sannolikt enligt min mening ha en motsatt verkan eller ingen verkan alls. Utredningens förslag tillstyrkes dock i stort.

I 1952 års lag är reglerna i 2, 3 och 4 §§ allttjämt aktuella för åklagarens och säkerhetssektionens undersökningsverksamhet. Om ett genomförande av utredningens förslag sker, bör förlängning av 1952 års lag ske i de delar den ej avser telefonavlyssning. Därvid bör lagens 5 § upphävas och därav föranledd ändring göras i 6 §. Vidare bör 1 § omredigeras för att uppnå överensstämmelse med utredningens förslag beträffande telefonavlyssning.

Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: Utredningens förslag att samordna de nu i 27 kap. 16 § rättegångsbalken samt i 1952 och 1969 års lagar intagna reglerna om telefonavlyssning samt att inordna den nya lagstiftningen i 27 kap. rättegångsbalken tillstyrkes i princip. Förslaget medför att de nuvarande bestämmelserna i 1952 och 1969 års lagstiftning bli permanenta och ej behöver årligen förlängas. Detta bör ej inge några betänkligheter. Det finns ett varaktigt behov av bestämmelserna. Dessa ha visat sig vara i stort sett väl anpassade för effektiv användning vid förundersökning om de allvarliga brottsmisstankar, som är förutsättning för att telefonavlyssning skall komma i fråga. Utredningen, som sett över tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen, synes icke ha funnit att denna tillämpats otillbörligt eller på ett sådant sätt att någon väsentlig anmärkning kan göras. Därför har utredningen, som med skäl starkt betonat att höga krav på integritetsskydd måste uppställas i fråga om telefonavlyssning som i och för sig är ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten, i huvudsak kunnat bygga sitt förslag på nuvarande regler.

Jag ansluter mig till de principer och värderingar, som utredningen lagt till grund för sitt förslag. Jag tänker därvid särskilt på nödvändigheten av att klarast möjliga gränser för användningen av telefonavlyssning fixeras och att tillämpningen sker under effektiv kontroll.

Emellertid kan diskuteras om lagförslaget i enskildheter fått en lyckad utformning.

Bestämmelserna i 2 § 1952 års lag synes böra äga fortsatt giltighet och permanentas, i vilket fall de ha sin plats i 24 kap. rättegångsbalken. Motsvarande gäller beslags- och kvarhållandebestämmelserna i 3 och 4 §§, vilka ha särskild betydelse för spanings- och utredningsverksamheten.

Länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län: Såsom framhållits i utredningen omöjliggör telefonavlyssningens hemliga natur en bevakning från medborgarnas och massmedias sida. Risken för oriktig tillämpning och direkt missbruk kan därför aldrig underskattas. Metoden med telefonavlyssning och brevcensur skiljer sig från andra straffprocessuella tvångs-ingripanden i så måtto att den i stor utsträckning drabbar "oskyldiga". På grund härav och då direktiven förutsätter en allmän översyn av lagstiftningen kunde måhända en mer ingående analys ha gjorts angående de omständigheter, som bör föranleda till att skyddet för den personliga integriteten får vika för intresset av att tillgripa ifrågavarande tvångsåtgärder. Den nya lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall behandlar telefonkontrollen såsom en tvångsåtgärd i spaningssyfte för att förebygga en ganska obestämt beskriven aktivitet, innefattande planläggning och förberedande av "åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet". Det är sannolikt att dessa fall många gånger uppfyller förutsättningarna för telefonkontroll enligt såväl 1952 års lag som även 27:16 RB. Enligt sistnämnda lagar är emellertid telefonkontrollen ett straffprocessuellt tvångsmedel och därmed omgärdad med starkare rätts-säkerhetsgarantier än terroristlagstiftningen. Det är också uppenbart att 1952 års lag delvis är utformad så att den skall ha en brottsförebyggande effekt i likhet med lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Med full förståelse för det angelägna i att tillgripa telefonkontroll mot presumtiva terrorister förefaller det mig dock något ologiskt att inte också diskutera telefonkontroll i spaningssyfte mot presumtiva spioner och upprorsmän utan att i dessa fall uppställa kravet på att telefonkontrollen skall ingå såsom ett led i en förundersökning vilket enligt 23:1 RB kräver att "anledning förekommer, att brott som hör under allmänt åtal förövats". Utredningen räknar ju själv med att det finns "personer direkt knutna till institutioner, om vilka det är notoriskt att de yrkesmässigt bedriver illegal verksamhet" (sid. 97). Jag finner det motiverat att framhålla detta, då det enligt min erfarenhet som också be-styrks av utredningen, torde finnas en viss tendens att i säkerhetsfallen släppa på de krav som i allmänhet uppställs för inledande av förunder-sökning. Detta synes i och för sig förståeligt men bidrar till att tvångs-medlet i praktiken i en del fall troligen fungerar på ungefär samma sätt som en åtgärd enligt terroristlagstiftningen.

Någon erinran synes mig icke kunna resas mot samordningen av la-garna om telefonavlyssning. Behovet av insyn och kontroll synes till-fredsställande tillgodosett. Då behovet av telefonavlyssning motsvarar ett permanent behov finns ingen anledning att tidsbegränsa lagstift-

ningen. En permanentering bör uppenbarligen ske också i fråga om bestämmelserna om övriga tvångsmedel i 1952 års lag.

Länsåklagarmyndigheten i Norrbottens län: Den brottslighet, som för närvarande är förenad med möjligheten att tillgripa tvångsmedlet telefonavlyssning är av den beskaffenheten att den med undantag av grovt narkotikabrott och grov varusmuggling är föremål för underrättelse till länsåklagare enligt 36 § åklagarinstruktionen. Nästan regelmässigt handlägges dessa mål av länsåklagare. Enligt Riksåklagarens anvisningar i cirkulär C 56 skall distriktsåklagare i mål rörande grovt narkotikabrott och grov varusmuggling som avser narkotika därest telefonavlyssning ifrågakommer rådgöra med länsåklagare. Så sker även i de fall som förekommer. Vad sålunda angivits utgör i viss mån en garanti för att telefonavlyssning tillgripes med stor restriktivitet.

Tillvägagångssättet vid framställning om telefonavlyssning är enligt min erfarenhet att vederbörande åklagare föredrager vad som förevarit i ärendet inför den beslutande i tingsrätten med tillägg för de ytterligare uppgifter som kan finnas utöver den skriftliga dokumentationen som icke alltid är fullständig i alla detaljer. Därvid föredrages även andra åtgärder som vidtagits för säkerställande av utredningen och vilka ytterligare åtgärder som skall vidtagas utöver dessa.

Detta innebär att en förhandling äger rum där ibland ett rätt omfattande material utöver det skriftliga redovisas. Den enda skillnaden i förhållande till en ordinär förhandling rörande tvångsmedel är således att den skäligen misstänkte icke är närvarande.

[Det] finns anledning att godtaga vad utredningen uttalat och konstatera att vad denna anför talar för att man permanentar reglerna om telefonavlyssning på sätt utredningen föreslagit.

Såsom utredningen utvecklat föreligger det väsentliga olikheter mellan de resultat man kan vänta av en telefonavlyssning vid de olika brotten. Medan utsikterna att nå resultat är förhållandevis goda när det gäller andra brott än de mot rikets säkerhet är de mycket minimala vid de sistnämnda brotten av skäl som även utvecklats av utredningen. Telefonavlyssningen har därför sin stora betydelse i att den ger möjlighet till att vinna annan bevisning mot den misstänkte. Därför kan och måste en telefonavlyssning vid misstanke om brott mot rikets säkerhet oftast pågå långa tider naturligtvis om därunder, sammanställt med annat material, sådana omständigheter framkommer att misstankarna stärks.

Ett för tidigt ingripande med anhållande kan då spolia den redan uppbyggda indiciekedjan och göra att det nedlagda arbetet blir tillspillogivet. Ett avbrytande av telefonavlyssningen utan att ingripande i form av anhållande sker medför då också att annan uppföljning av ärendet försvåras eller helt omöjliggöres. Jag har velat anförda det sistnämnda med hänsyn till den kritik utredningen i viss mån givit uttryck för.

I nu gällande lag den 21 mars 1952 med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål ges i 2 § en bestämmelse om möjlighet att förlänga den tid inom vilken häktningsframställning enligt 24 kap. 12 § rättegångsbalken skall avgivas. Sådana framställningar har förekommit. Den utredning, som därunder åstadkommits har emellertid så vitt jag vet icke resulterat i någon häktningsframställning.

Det vill synas mig som om vad utredningen anført om de upprepade tillstånden till telefonavlyssning har större fog för sig vid en diskussion om ett bibehållande av den i den angivna paragrafen lämnade möjligheten att förlänga tiden för häktningsframställnings avgivande. Jag ställer mig därför tveksam till ett behov av ett bibehållande av bestämmelsen.

I samma lags 3 § ges en bestämmelse om möjlighet att lägga beslag å skriftligt meddelande hos den misstänkte eller honom närstående som lämnats mellan dem eller mellan sådana närstående ehuru å brottet kan följa lindrigare straff än vad i 27 kap. 2 § 2 punkten förutsättes för sådant beslag.

Väl har jag aldrig ställts inför behovet att tillämpa 3 §:ens undantagsregel. Situationen synes mig icke helt otänkbar, varför en sådan undantagsregel som den i 3 § bör bibehållas.

Svea hovrätt: Telefonavlyssning utgör ett synnerligen allvarligt ingrepp i den enskildes personliga integritet. Som hovrätten angivit i remissyttranden beträffande lagen om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. (senast 25.2.1975) bör dock vid mycket grov brottslighet polisens behov av effektiva spaningsmetoder kunna ges företräde framför den enskildes intresse av telehemlighetens bevarande. Beslut om telefonavlyssning måste dock, som framhållits i åtskilliga sammanhang, omgärdas med så stora rättssäkerhetsgarantier som möjligt.

Utredningens förslag innebär till stor del en samordning av redan gällande regler. Hovrätten har i huvudsak inte något att erinra mot förslaget härvidlag. Under förutsättning att det föreslagna tillvägagångssättet för möjliggörande av parlamentarisk kontroll — årlig rapport till riksdagen — kommer till stånd, finner hovrätten det vara lämpligt att flertalet regler om telefonavlyssning görs permanenta genom att intagas i rättegångsbalken och att endast reglerna om telefonavlyssning m.m. enligt lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (1975:1360) är tidsbegränsade i den meningen att lagen gäller endast viss tid.

Hovrätten för Västra Sverige: Som utgångspunkt för den föreslagna regleringen har legat bedömningen att kraven på skydd för den enskildes integritet bör begränsa telefonavlyssningen till ett hjälpmedel för att klara upp vissa mycket grova brott. Hovrätten ansluter sig till denna allmänna grundsyn som underlag för en lagreglering.

Hovrätten delar utredningens uppfattning att det finns ett bestående behov av telefonavlyssning vid förundersökning beträffande de grövre brotten, vissa brott mot rikets säkerhet och den grova narkotikabrottsligheten. Ingen erinran riktas mot att lagstiftningen om telefonavlyssning i dessa fall görs permanent och att regleringen tas in i 27 kap. RB. Tidigare bestämmelser om telefonavlyssning i den s.k. terroristlagen har nu sin motsvarighet i 3 och 4 §§ i den tidsbegränsade lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (SFS 1975:1360).

RPS: Telefonavlyssning utgör ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Det är därför naturligt att lagstiftaren vid avvägningen av samhällets intresse av effektiva medel i brottsbekämpningen mot intresset av ett starkt skydd för den enskildes privatliv begränsat användningen av telefonavlyssning till särskilt grov eller farlig brottslighet.

Enligt direktiven har utredningen haft i uppdrag att överväga om det numera finns anledning att ändra på balansen mellan dessa konkurrerande intressen. Utredningen har emellertid funnit att gällande regler i allt väsentligt är lämpliga i sammanhanget. RPS instämmer i denna grundsyn. Även om utredningen utförligt motiverat behovet av lagstiftningen vill RPS starkt understryka att telefonavlyssning är ett oundgängligt hjälpmedel när det gäller förundersökning av allvarlig brottslighet.

Spridningen av bestämmelserna till flera lagar av både permanent och provisorisk natur har medfört att lagstiftningen blivit tämligen svåröverskådlig. Det är därför tillfredsställande att utredningen föreslagit att alla bestämmelser om telefonavlyssning vid förundersökning skall göras varaktiga och sammanföras till rättegångsbalken. Enligt direktiven har utredningens uppdrag inte omfattat översyn av 1952 års lag i dess helhet. Genom utredningens förslag töms visserligen lagen på bestämmelserna om telefonavlyssning men den provisoriska lagstiftningen kvarstår vad gäller post- och telegramkontroll och justitiekanslerns möjlighet att medge förlängning av anhållningstid. Det hade varit önskvärt att all provisorisk lagstiftning rörande tvångsmedel tagits upp till övervägande i ett sammanhang. Nu torde återstoden av innehållet i 1952 års lag få göras till föremål för särskild utredning.

Utredningen har övervägt men inte föreslagit införandet av en föreskrift att underrättelse i efterhand om att avlyssning skett skall lämnas den misstänkte. En sådan föreskrift skulle — säger utredningen — av hänsyn till utrednings- och sekretessintresset behöva förbindas med sådana förbehåll att föreskrifter inte kan bli av någon egentlig betydelse som kontrollinstrument. RPS delar utredningens uppfattning.

I detta sammanhang bör — då telefonavlyssningens karaktär av tvångsmedel i rättegångsbalkens mening accentueras genom lagstiftningens samordning och införande i 27 kap. RB — frågan om ändring av 20 § förundersökningskungörelsen tas upp. Enligt denna bestämmelse skall i förundersökningsprotokollet antecknas bl. a. beslut och uppgifter rörande användning av tvångsmedel. Den argumentering som föranledde utredningen att avstå från att framlägga förslag om föreskrift att den misstänkte skall underrättas i efterhand om avlyssningen bör enligt RPS:s mening kunna läggas till grund för ändring i förundersökningskungörelsen. Av hänsyn främst till sekretessynpunkter föreslår RPS att lydelsen i 20 § förundersökningskungörelsen ändras på så sätt att anteckning om beslut och uppgifter rörande användning av telefonavlyssning får underlätas om särskilda skäl talar härför.

ÖB: Utredningen föreslår att nu gällande bestämmelser om telefonavlyssning m. m. i rättegångsbalken (RB) samt 1952 och 1969 års lagar omarbetas och sammanförs till RB. Detta innebär en gynnsam förenkling av lagstiftningen på detta område.

Med ovanstående påpekande [jfr remissammanställningen under 2 och 3] tillstyrker ÖB utredningens förslag till ändrad lagstiftning.

Socialstyrelsen: Socialstyrelsen delar utredningens uppfattning att telefonavlyssning innebär ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten, men att starka skäl ändå talar för att sådan avlyssning i vissa fall skall kunna tillåtas under förundersökning avseende grov brottslighet. Bestående behov av detta tvångsmedel måste enligt styrelsens mening anses föreligga utöver de möjligheter till tillstånd som rättegångsbalken ger. Styrelsen tillstyrker därför förslaget att 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och 1969 års lag om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott inte längre skall vara tidsbegränsade och att de skall sammanföras med bestämmelserna om telefonavlyssning i rättegångsbalken.

Förutom i ovannämnda lagstiftning finns bestämmelser om telefonavlyssning i lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, som trädde i kraft den 1 januari 1976 och gäller t.o.m. den 31 december detta år. Enligt dessa regler, som tidigare fanns i den s.k. terroristlagen, kan tillstånd till telefonavlyssning ges redan på ett brottsförebyggande stadium. I betänkandet om telefonavlyssning tillstyrker utredningen den numera genomförda lagstiftningen och anför som skäl att det "i särskilda fall och kritiska lägen" kan finnas behov av särskilda tvångsmedel i terroristsammanhang.

Under förarbetena till lagen om tvångsåtgärder etc. anfördes dock i departementspromemorian om vissa ändringar i terroristlagen, att övervägande skäl — framför allt den ytterst begränsade tillämpningen — talade för att terroristlagens bestämmelser om telefonavlyssning kunde avvaras. Flertalet remissinstanser delade denna uppfattning, bland dem RÅ, LO och invandrarverket. RÅ påpekade också att genom tillägg till anvisningsbestämmelserna krävdes för ingripande att fara förelåg för att utlännningen medverkade till terroristhandlingen, vilket ytterligare försvagade grunden för bestämmelserna. Med hänsyn till dessa synpunkter ställer sig socialstyrelsen tveksam till det berättigade i regler om telefonavlyssning i lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall och ifrågasätter om dessa bör ges fortsatt giltighet efter 1976 års utgång.

I syfte att öka den enskildes rättssäkerhet vid telefonavlyssning föreslår utredningen flera förändringar i de regler, som nu skall samordnas i rättegångsbalken. Förslagen måste sägas innebära förbättringar av lagstiftningen men ger knappast några större garantier mot missbruk. Sålunda preciseras och utvecklas lagstiftningen på flera punkter (t. ex. förutsättningarna för telefonavlyssning och vilka telefoner som får avlyssnas), tidigare ej reglerade frågor tas in i lagstiftningen (uppgiftslämnares rätt till anonymitet enligt tryckfrihetsförordningen och skydd för samtal mellan den misstänkte och hans försvarare) och en särskild lag föreslås om god man vid domstolsförfarandet. Den lagtekniska utformningen är dock sådan att tillämpningen i mycket stor omfattning måste bli avhängig av vederbörande myndigheters och i sista hand domstolarnas bedömningar. Det bör vara möjligt att klarare utmejsla reglerna för telefonavlyssning utan att eftersätta det allmännas intresse av att grov brottslighet utreds. Även om ytterligare regler om telefonavlyssning enligt utredningens förslag permanentas får socialstyrelsen framhålla det angelägna i att reglerna om telefonavlyssning även i fortsättningen bearbetas. Så borde t. ex. erfarenheterna från de föreslagna gode människors arbete kunna ge uppslag till ytterligare förbättringar av bestämmelserna.

För att ge riksdagen erforderlig insyn i tillämpningen av lagen föreslår utredningen att regeringen årligen överlämnar en skrivelse härom. Socialstyrelsen vill betona vikten av att denna skrivelse ges en sådan utformning att reell kontroll blir möjlig. Den bör innehålla uppgifter om antalet ärenden om telefonavlyssning, antalet meddelade tillstånd och vilka tillståndstider som förekommit men även redovisa antalet avlyssnade telefonabonnemang fördelade på olika brottsrubriceringar. Styrelsen ifrågasätter dessutom om det inte vore lämpligt med en mera kontinuerlig kontroll, utövad t. ex. av en parlamentarisk grupp.

Stockholms tingsrätt: Samhället måste ha effektiva medel till sitt förfogande när det gäller att bekämpa brott och särskilt då gärningar av allvarlig beskaffenhet. På senare tid har vissa former av synnerligen farlig brottslighet gett sig till känna i en omfattning som inger oro. Tingsrätten åsyftar främst den hänsynslösa internationella terroristverksamheten och narkotikahandlingen. Det är av väsentligt intresse för samhället att sådan brottslighet i all möjlig mån förebyggs liksom att den bryts när den ändå påbörjats. Telefonavlyssningen är härvid ett effektivt eller t. o. m. nödvändigt hjälpmedel.

Det står emellertid klart att denna metod att bekämpa brott medför ett starkt intrång i den personliga integriteten för den som blir föremål för avlyssningen. Den måste därför omges med betryggande garantier från rättssäkerhetssynpunkt. Dessa garantier får emellertid inte utformas så att det aktuella hjälpmedlet vid bekämpningen av den allvarliga brottsligheten i praktiken blir ett slag i luften eller ens dess effektivitet allvarligt äventyras.

Enligt tingsrättens mening har utredningen i sina förslag i stort sett på ett tillfredsställande sätt lyckats balansera de motstående intressen som antytts här. Som framgår av det följande kan tingsrätten dock av hänsyn till sekretessintresset inte ansluta sig till förslaget att en särskild god man skall medverka i ärendena om telefonavlyssning.

Lika med utredningen anser tingsrätten till en början att telefonavlyssning stadigvarande behövs som komplement till andra spaningsmedel beträffande både de brott som omfattas av 27 kap. 16 § rättegångsbalken (RB) och av lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. samt de flesta av de brott som avses med lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Det ter sig ändamålsenligt att bestämmelserna om telefonavlyssning och därmed sammanhängande åtgärder vid de brott som angetts här samordnas i RB. Sedan ytterligare erfarenheter vunnits bör övervägas om inte också reglerna om telefonavlyssning enligt lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall bör inordnas i RB.

Göteborgs tingsrätt: Som utredningen framhållit utgör telefonavlyssning ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och är till sin natur främmande för ett demokratiskt samhälle. Synnerligen starka skäl måste därför finnas för sådant tvångsmedel. Tingsrätten anser dock att så starka skäl anförts för telefonavlyssning vid mycket grova brott och brottslighet, som till sin art är särskilt farlig för samhället, att denna tvångsåtgärd bör kunna tillåtas.

Malmö tingsrätt: Telefonavlyssning är ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och tvångsmedlets hemliga natur försvårar en kontroll av att detta icke användes i andra fall än där det är oundgängligen nödvändigt. Tingsrätten delar därför utredningens uppfattning att det är angeläget att undvika tånjbara regler om förutsättningarna för telefonavlyssning och att eftersträva ett beslutsförfarande, som är ägnat att motverka en alltför generös tillståndsgivning.

Vad gäller frågan om behovet av möjligheter till telefonavlyssning delar tingsrätten utredningens uppfattning i avsnitt 9.2.

Nuvarande bestämmelser om telefonavlyssning återfinns i fyra lagar, varav tre med begränsad giltighetstid. När behovet av tvångsmedlet visat sig vara permanent även utanför det område, som omfattas av bestämmelserna i rättegångsbalken, synes det vara skäl att sammanföra bestämmelserna i en lag. Tingsrätten tillstyrker därför utredningens förslag om en samordning av lagstiftningen. Med en sådan vinner man överskådlighet och enhetlighet. I detta sammanhang vill tingsrätten också framhålla, att tingsrätten tillstyrker utredningens förslag om den tid för vilket tillstånd till telefonavlyssning längst kan gälla.

Televerket: Med anledning [av remissen] får televerket anförda, att verket ur sina synpunkter inte har något att erinra mot de av utredningen framlagda författningsförslagen.

Statens invandrarverk: Bestämmelserna om telefonavlyssning gäller i princip såväl utlänning som svensk. Endast de speciella bestämmelser som ansluter till utlänningslagens bestämmelser mot terrorism är tillämpliga uteslutande på utlänningar.

Sådan telefonavlyssning kan ske utan att den avlyssnade är misstänkt för ett visst brott. Han skall dock enligt ovannämnda bestämmelser i utlänningslagen ha meddelats ett avlägsnandebeslut som inte går att verkställa. Avlyssning har fram till sommaren 1975 enligt betänkandet använts i endast ett fall. Det hävdas emellertid att bestämmelsen om telefonavlyssning har stor preventiv betydelse.

Det är naturligtvis nödvändigt att vidta effektiva skyddsåtgärder mot terroristdåd. Detta är självfallet ett starkt önskemål från både invandrare och övrig befolkning. Terroristlagen och speciellt de här till knutna bestämmelserna om tvångsåtgärder har emellertid väckt oro hos "vanliga" invandrare. Det gäller särskilt telefonavlyssning, som av naturliga skäl sker helt utan vetskap för den det gäller.

Det kan vara på sin plats att erinra om att endast speciella grupper av utlänningar riskerar avlyssning och att stränga krav har uppställts för att telefonavlyssning skall tillåtas och det finns långtgående regler för att förhindra missbruk. Ärendena skall t.ex. redovisas för rikspolisstyrelsens parlamentariskt sammansatta styrelse och av regeringen årligen till ett av riksdagens utskott. Verket har mot denna bakgrund ansett att invandrarernas oro för att institutet skall missbrukas saknar reell grund. Men mot bakgrund främst av den misstro som finns och som väsentligen ligger på de psykologiska planet har verket i sitt yttrande över promemorian "Vissa ändringar i terroristlagen" (DsA 1975:2) tillstyrkt däri framfört, men sedermera ej realiserat förslag om att slopa de extraordinära bestämmelserna om särskilda tvångsåtgärder i spaningssyfte rörande utlänningar.

Möjligheten att avvisa eller utvisa i enlighet med terroristbestäm-

melserna har därefter begränsats i samband med att bestämmelserna inarbetats i utlänningslagen. Vidare har i det nu aktuella betänkandet föreslagits åtgärder som är ägnade att skapa ytterligare garantier mot missbruk av institutet telefonavlyssning.

Verket anser emellertid att särskild lagstiftning rörande utlännningar bör begränsas så långt som möjligt och att mycket starka skäl måste föreligga innan man tillgriper särbestämmelser. Verket har inte blivit övertygat om behovet av ett så diskutabelt spaningsmedel som telefonavlyssning på andra villkor mot utlännningar än mot svenskar. Verket vidhåller därför sin tidigare uppfattning i frågan.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot att myndighet utsätter honom för intrång i hans telefonförbindelser eller för hemlig avlyssning. Föreskrift som begränsar detta medborgerliga skydd kan meddelas endast genom lag. Av fri- och rättighetsutredningen har framlagts förslag till kompletterande bestämmelser i regeringsformen, syftande till att ytterligare precisera de medborgerliga rättigheterna samt att uppställa begränsningar i möjligheterna att genom lag inskränka dessa.

De hittillsvarande reglerna om telefonavlyssning har tillkommit på grund av det starka samhällsintresset av ett sådant tvångsmedel vid förundersökning beträffande särskilt grova brott (minst två års fängelse i strafflatituden) samt brott som är särskilt svårutredda med vanliga spaningsmetoder och samtidigt särskilt farliga för individ och samhälle (vissa allmänfarliga brott, vissa högmålsbrott, vissa brott mot rikets säkerhet och grova narkotikabrott).

Utredningens förslag innebär att de brottstyper, där telefonavlyssning hittills varit möjlig, med vissa undantag behålls såsom befogenhetsgrundande i sammanhanget. Vissa skärpningar av förutsättningarna för att använda tvångsmedel föreslås emellertid och särskilda åtgärder föreslås för att öka insyn och kontroll på området. Lagstiftningen som nu är uppdelad på dels rättegångsbalken och dels särskilda tidsbegränsade lagar föreslås bli sammanförd i rättegångsbalken (27 kap). Tidsbegränsad skulle därmed bli endast den särskilda lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (1975:1360), som anknyter till den numera i utlänningslagen införda terroristlagstiftningen.

Länsstyrelsen har inte något att erinra mot förslaget allmänna riktlinjer. Den inskränkning i de medborgerliga fri- och rättigheterna som lagstiftningen innebär synes få godtagas med hänsyn till de viktiga samhällsintressen det här gäller. Förslaget synes uppfylla de förutsättningar för en lagstiftning av ifrågavarande slag som angivits av fri- och rättighetsutredningen.

Utredningens förslag att i rättegångsbalken samla vissa tvångsmedelsföreskrifter som nu finns i tidsbegränsade lagar leder till att riksdagens återkommande omprövning av lagarna bortfaller. Eftersom länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att behovet av tvångsmedelsregler är bestående i de fall det här gäller — företrädesvis brott mot rikets säkerhet och grova narkotikabrott — har länsstyrelsen intet att erinra mot förslaget. Som utredningen förordat bör emellertid riksdagens intresse av insyn i stället tillgodoses genom att regeringen årligen lämnar en redogörelse till riksdagen om lagstiftningens tillämpning.

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt: Utredningens kartläggning av gällande regler samt analys av tillämpningen därav finner polisstyrelsen förtjänstfull.

Det torde vara till stort men för bekämpningen av den grövre brottsligheten om telefonavlyssning ej fick genomföras.

I vissa fall skulle, exempelvis vid spaning och avslöjande av den yrkesmässiga narkotikahandeln eller den internationella terrorbrottsligheten, stora, ja nästan oöverstigliga hinder resas om inte telefonavlyssning kunde tillgripas. De begränsningar, som i dag finns för bruket av detta tvångsmedel, finner polisstyrelsen ändamålsenliga och såvitt polisstyrelsen vet har ej heller allvarligare kritik riktats mot principerna för avlyssning.

Polisstyrelsen finner det därför angeläget, att reglerna bibehållas på sätt som utredningen föreslagit och naturligt att 1952 års tvångsmedellag samt 1969 års lag om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott ges permanent karaktär och även redaktionellt tilltalande, att denna lagstiftning sammanförs i rättegångsbalken under 27 kap.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Av de straffprocessuella tvångsmedel, som inrymtes i vår lagstiftning, intar telefonavlyssning en särställning på så sätt, att kraven för dess användning är betydligt hårdare än för övriga tvångsmedel, motiverat av att utnyttjandet innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten.

Länsstyrelsen finner i likhet med utredningen, att telefonavlyssning som komplement till övriga spaningsmöjligheter i samhällets intresse är nödvändig vid uppdagande och beivrande av den brottslighet, som omnämnes i den föreslagna lydelsen av 16 §. Länsstyrelsen har av Göteborgs polisdistrikt erfarit att — ehuru telefonavlyssning endast använts i begränsad omfattning — därigenom möjliggjorts ett ganska omfattande avslöjande av narkotikabrott.

Den medborgarinsyn i telefonavlyssningen, som hitintills varit garanterad genom förlängningspropositionerna (omprövning av 1952 års lag vart annat och av 1969 års lag varje år) bör enligt utredningen kunna uppvägas av en föreslagen redovisning av tillämpningen genom en årlig skrivelse från regeringen till riksdagen, varvid regeringen som underlag för skrivelsen inhämtar uppgifter från berörda myndigheter rörande all tillämpning av telefonavlyssning. Länsstyrelsen delar denna uppfattning.

Polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt: Förslaget innebär i huvudsak att gällande praxis beträffande telefonavlyssning lagfästas. Vissa förbättringar tillkommer dock. Jag tänker först på utredningens förslag att samordna de tidsbegränsade bestämmelserna i 1952 och 1969 års lagar samt intaga dem i 27 kap. RB, vilket medför en bättre översiktlighet. Förslaget att sammanföra ärenden rörande telefonavlyssning till tingsrätterna i rikets sex hovrättsstäder innebär i och med att prövningen av dessa ärenden göres av ett mindre antal domare än för närvarande fördelar såväl ur säkerhetssynpunkt som ur prövningssynpunkt (större möjligheter än för närvarande till en likartad bedömning i domstolarna).

Polisstyrelsen i Mölndals polisdistrikt: I princip har polisstyrelsen intet att erinra mot de överväganden och förslag, som utredningen stannat för

i sitt betänkande. Argumenteringen förefaller i stort sett övertygande och de olika problemställningarna synes vara väl genomtänkta och penerade.

Ej heller evad angår författningsförslagen finnes i allt väsentligt något att kritisera.

I sina allmänna ställningstaganden synes utredningen ha tagit intryck av de senaste årens oroväckande utveckling beträffande vissa slag av i utredningen redovisade allvarliga brott, där telefonavlyssning otvivelaktigt måste sägas vara en effektiv spaningsmetod till skydd för samhällsintresset. För envar samhällsmedborgare måste det dock stå klart, att ifrågavarande spaningsmetod trots allt innebär ett synnerligen allvarligt och betänkligt intrång i den personliga integriteten. Det är betecknande, att det efter sista världskrigets slut här i landet saknats lagbestämmelser om telefonavlyssning mellan den 1 juli 1945, då 1940 års lag om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m. upphörde att gälla och den 1 januari 1948, då nya rättegångsbalken trädde i kraft.

Såsom påpekats i direktiven till utredningen är nuvarande lagstiftning om telefonavlyssning spridda på olika lagar. Utredningens förslag att i enlighet med direktiven försöka presentera en mera samordnad lagstiftning på detta område kan kanske anses försvåra möjligheterna till en tidsbegränsad lagreglering beträffande vissa brottstyper. Det har också framhållits i direktiven, att en tidsbegränsad lagstiftning skulle ha den fördelen med sig, att riksdagen fortlöpande skulle kunna kontrollera att verksamheten bedrivs efter uppdragna linjer. Utredningens förslag att riksdagen skall erhålla en årlig redogörelse av visst innehåll från regeringen för att därmed tillgodose behovet av riksdagens insyn synes emellertid kunna godtagas som en ersättning för tidsbegränsning i lagstiftningen. Riksdagen får därigenom också bättre möjligheter att överväga behovet av ny eller ändrad lagstiftning i framtiden.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken och lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. såvitt avser bestämmelser om telefonavlyssning.

Polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt: Polisstyrelsen har intet att erinra mot utredningens förslag.

Polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt: Utredningen har presenterat en systematisk och grundlig analys av vad som på området gäller i svensk och utländsk rätt i fråga om lagbestämmelser och deras tillämpning. Enligt polisstyrelsens mening har utredningen, när den gjort sina överväganden, på ett väl avvägt sätt beaktat såväl det allmännas intresse av effektiva hjälpmedel vid bekämpandet av den grova brottsligheten som den enskildes rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Utredningens förslag synas i huvudsak väl lämpade att ligga till grund för ny lagstiftning. Att de nu spridda reglerna sammanförs till en gemensam permanent reglering i RB, att tillståndstiden fortsättningsvis blir en månad, att regeringen i en årlig skrivelse till riksdagen redovisar tillämpningen av lagstiftningen samt att en begränsning sker beträffande apparater, som ej innehas eller huvudsakligen används av den misstänkte, innebär sålunda förändringar som kan tillstyrkas.

Integritetsskyddskommittén: I direktiven för utredningen uttalar departementschefen: "Telefonavlyssning innebär ett mycket allvarligt ingrepp i den enskildes rättssfär". Härom torde råda allmän enighet. Sättet för ingreppet, att tjuvlyssna, är allmänt sett förkastligt. Som beröres i det följande har från polisens sida vid överläggningar om rätt för polisen att använda särskild avlyssningsapparat uttalats att undantag från förbudsstadgandet härom i brottsbalken inte är önskvärt. Det torde vara uppenbart att man befarat att ett sådant undantag skulle kunna minska medborgarnas förtroende för polisen och skapa oro för att deras privatliv utforskas utan deras vetskap. Men är det egentligen någon skillnad mellan avlyssning med särskild avlyssningsapparat och telefonavlyssning? Knappt annat än i teknisk mening. Det måste konstateras att från integritetssynpunkt allvarliga betänkligheter möter mot varje form av avlyssning av samtal utan de samtalandes vetskap. När det gäller telefonavlyssning som tvångsmedel är vidare att beakta att den som drabbas därav är inte bara en misstänkt person utan även vilken oskyldig som helst som råkar använda den telefon som den misstänkte innehar eller begagnar. Telefonavlyssningen skiljer sig därigenom från alla övriga tvångsmedel.

Mot bakgrund av det nu anförda kan från integritetssynpunkt inte godtagas att telefonavlyssning sker annat än i särskilda fall. Det kan sålunda allmänt ifrågasättas om detta tvångsmedel bör få förekomma annat än när fråga är om brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott eller eljest särskilt farlig brottslighet, såsom narkotikabrott, och att sålunda en begränsning av tvångsmedlets användning bör övervägas. Om så inte anses böra ske vill kommittén uttala sin tillfredsställelse över den skärpning av reglerna för telefonavlyssning och deras tillämpning som utredningen föreslagit.

Från polisens sida har man som förut nämnts vid överläggningar med utredningen angående rätt för polisen att använda särskild avlyssningsapparat förklarat, att det inte är önskvärt att regler införs som för polisens del gör undantag från det förbud mot olovlig avlyssning som nu återfinns i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Utredningen har med hänsyn härtill inte vidare behandlat denna fråga.

Kommittén övervägde i sitt betänkande (SOU 1970:47) "Skydd mot avlyssning" om det fanns anledning att föreslå att polis eller andra myndigheter skulle få en särskild rätt att använda avlyssningsapparat i sin brottsbekämpande verksamhet. Kommittén anförde emellertid bl. a. att det kunde göras gällande att värdet av ett absolut skydd för den personliga integriteten var större än den vinst som kunde nås genom att en del brott som eljest skulle vara ouppklarade kunde utredas. Med hänsyn härtill och till polisens även då negativa inställning stannade kommittén för att inte föreslå särskild rätt för myndigheter att använda avlyssningsapparat i brottsbekämpande arbete (s. 97).

Då några nya skäl i denna del inte åberopats från utredningens sida finner kommittén ej anledning att frånga sin tidigare uppfattning och ansluter sig sålunda till utredningens ståndpunkt.

JO: Som utredningen framhåller utgör telefonavlyssningen ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och är egentligen till sin natur främmande för ett öppet, demokratiskt samhälle som vårt. Å andra sidan synes det inte möjligt att avvara telefonavlyssning som spa-

ningsmetod vid utredningen av vissa slag av brott och för förebyggandet av sådana brott.

Mot bakgrund härav har jag funnit angeläget att med några års mellanrum informera mig om tillämpningen av gällande regler om telefonavlyssning särskilt med hänsyn till bestämmelserna i 1952 och 1969 års lagar. Mitt allmänna intryck är att gällande regler om telefonavlyssning tillämpats med mycket stor varsamhet av alla berörda instanser, antalet personer varje år, vilkas telefonapparater varit avlyssnade, är lågt och flertalet av dessa personer har varit utländska medborgare.

Vad gäller tillämpningen av 1952 års lag har utredningen funnit att tillstånden i vissa fall utsträckts över tid som allmänt sett får anses anmärkningsvärt lång och att det förekommit fall då tillstånd gällt under längre tid utan att förundersökningsläget varit nämnvärt förändrat vid avlyssningsperiodens slut.

Enstaka sådana fall kan naturligtvis ha förekommit men påverkar knappast bilden i stort. Under alla förhållanden rör det sig här om synnerligen vanskliga bedömningsfrågor.

Oavsett hur det förhåller sig med dessa fall är den översyn som nu skett av gällande lagstiftning på området och dess tillämpning av mycket stort värde och jag har ej några väsentliga erinringar att göra mot utredningens förslag.

Sveriges advokatsamfund: Samfundet finner det av utredningen framlagda förslaget vara väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Det behov av ett förstärkt integritetsskydd som samfundet vid tidigare tillfällen understrukt (se t. ex. TSA 1958 sid. 187 f) får anses genom det föreliggande förslaget ha i möjligaste mån blivit tillgodosett, inte minst genom införandet av ett särskilt godmansinstitut.

TCO: TCO delar utredningens uppfattning att telefonavlyssning utgör ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Om telefonavlyssningen trots detta fortsättningsvis skall tillåtas som ett hjälpmedel i polisens brottsutredande verksamhet måste tillståndsgivningen ske utifrån och själva användandet kringgärdas av distinkta lagregler. Dessa lagreglers syfte måste vara att begränsa avlyssningsmöjligheten till de undantagsfall då integritetskränkningen uppvägs av ett mycket starkt medborgerligt intresse av att åtgärden tillgrips för att utredningen skall nå resultat samt att, när åtgärden sätts in, så långt möjligt begränsa integritetsskadorna.

Enligt TCOs uppfattning fyller inte de nuvarande föga detaljerade lagreglerna de krav medborgarna kan ställa i detta sammanhang. Den nuvarande lagstiftningens brist torde framför allt vara att den helt utgår från brottets typ eller påföljd som villkor för tillstånd till avlyssning. Omfattningen av den integritetskränkning, som följer av åtgärden, tycks vara av underordnad betydelse. Detta kan utläsas av de iakttagelser rörande den praktiska tillämpningen av 1952 års lag som utredningen gjort (sid 72-74). TCO hälsar därför med tillfredsställelse de förslag utredningen lägger i syfte att i större utsträckning än för närvarande, ge integritetsaspekterna ökad betydelse vid tillståndsprövningen och under användandet av tvångsåtgärden.

SACO/SR: SACO/SR anser att utredningen har gjort en förtjänstfull beskrivning av lagstiftningen på området och av hur reglerna om telefonavlyssning har tillämpats vid olika tidpunkter. Vad som saknas i sammanhanget är en redovisning av de fall då domstol avslagit begäran om avlyssning.

Utredningens förslag synes i huvudsak kunna läggas till grund för lagstiftning på området. SACO/SR kan således acceptera att telefonavlyssning i undantagsfall får begagnas vid förundersökning i brottmål.

Mot bakgrund av den restriktivitet som måste iaktas när sådana extraordinära medel begagnas är den noggrannhet med vilken utredningen på de flesta punkter har redovisat motiven till den föreslagna lagstiftningen särskilt förtjänstfull. Utredningens arbete bör därmed kunna leda tillämpningen av bestämmelserna.

Utredningen behandlar enligt SACO/SR:s mening [frågan om permanent eller tidsbegränsad lagstiftning] alltför enkelt och kortfattat. Det kan visserligen förefalla bestickande att ett till synes permanent behov skall motsvaras av en permanent lagstiftning. Mot bakgrund av de principiella betänkligheter utredningen med rätta anför mot telefonavlyssning som sådan kan ifrågasättas om inte riksdagen med jämna mellanrum aktivt borde ta ställning till behovet av lagstiftningen. Även om man kan utgå från att möjligheter till avlyssning kommer att behövas under över-skådlig tid är det inte säkert att behovets omfattning kommer att förbli permanent. Kontrollen av bestämmelsernas tillämpning skulle skärpas om lagstiftningen gjordes tidsbegränsad. Lagen bör dock kunna ges längre giltighetstid än för närvarande. En omprövning t ex vart femte år synes tillräcklig.

Utredningen rekommenderar det enligt SACO/SR:s mening bästa av de fyra kontrollalternativen som presenteras. Regeringens årliga skrivelse bör vara så utförlig som möjligt. Om interimistiska beslut skall kunna meddelas också i framtiden bör givetvis även sådana redovisas. Det skulle också tjäna en allsidig belysning av tillämpningen om uppgifter även lämnades om avslag på begäran om avlyssning.

Pressens samarbetsnämnd: Nämnden delar utredningens uppfattning att telefonavlyssning utgör ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Om telefonavlyssning trots detta fortsättningsvis skall tillåtas som ett hjälpmedel i polisens brottsutredande verksamhet måste tillståndsgivningen ske utifrån själva användandet och kringgärdas av distinkta lagregler. Dessa lagreglers syfte måste vara att begränsa avlyssningsmöjligheten till de undantagsfall då integritetskränkningen uppvägs av ett mycket starkt medborgerligt intresse av att åtgärden tillgrips för att utredningen skall nå resultat samt att, när åtgärden sätts in, så långt möjligt begränsa integritetsskadorna.

Enligt nämndens uppfattning fyller inte de nuvarande föga detaljerade lagreglerna de krav medborgarna kan ställa i detta sammanhang. Den nuvarande lagstiftningens brist torde framför allt vara att den helt utgår från brottets typ eller påföljd som villkor för tillstånd till avlyssning. Omfattningen av den integritetskränkning, som följer av åtgärden, tycks vara av underordnad betydelse. Detta kan utläsas av de iakttagelser rörande den praktiska tillämpningen av 1952 års lag som utredningen gjort

(sid. 72-74). Nämnden hälsar därför med tillfredsställelse de förslag utredningen lägger i syfte att i större utsträckning än för närvarande, ge integritetsaspekterna ökad betydelse vid tillståndsprövningen och under användandet av tvångsåtgärder.

2 Förutsättningarna för telefonavlyssning

JK: Vad gäller den närmare utformningen av lagstiftningen tilldrar sig frågan om skyddet av olika integritetsintressen den största uppmärksamheten, både vad gäller den misstänkte och andra personer. Telefonavlyssning är en så ingripande form av tvångsmedel att avlyssning måste omgärdas med stränga garantier till förhindrande av obehöriga integritetsintrång. Förutsättningarna för rätt till avlyssning måste formuleras restriktivt inte minst vad gäller fall där även tredje mans samtal kan bli berörda i avlyssningen. I samma perspektiv måste också ses regleringen av rätten att inspela och omhändertaga material som framkommer i samband med avlyssning.

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt gått igenom den problematik som här möter och angivit lösningar som i allt väsentligt bör kunna godtagas. I mycket har utredningen kunnat bygga på redan gällande rätt men har också lämnat värdefulla bidrag till stärkande av den enskildes integritetsskydd.

RÅ: Vad gäller den yttre ramen för tvångsmedlets tillämpningsområde bör till att börja med telefonavlyssning få ifrågakomma vid i huvudsak de brott som avses med den grundläggande bestämmelsen i rättegångsbalken och med regleringen i 1952 och 1969 års lagar. Utredningen föreslår på denna punkt att vissa brott avförs. Denna begränsning i tillämpningsområdet föranleder ingen erinran från min sida. Med tanke på att avlyssningsärendena hittills koncentrerats till situationer som specialreglerats skulle man kunna diskutera om det behövs en generell regel vid allvarigare brott i allmänhet, dvs. en bestämmelse av det slag som nu finns i 27 kap. 16 § rättegångsbalken. I likhet med utredningen anser jag dock att det skulle vara otillfredsställande om de grova brott som det här är fråga om i något fall inte skulle kunna beivras på grund av att telefonavlyssning inte får användas. Det kan vara fråga om mycket allvarliga brott, där stora samhälleliga och enskilda värden står på spel och där det saknas möjlighet att åstadkomma utredning på annat sätt.

Telefonavlyssningen innebär ett allvarligt intrång i den personliga integriteten och det är nödvändigt att åtgärden kringgärdas med starka rättsskyddsgarantier. Det är av stor vikt såväl för den som tvångsmedlet direkt riktar sig mot som för utomstående som kan beröras av avlyssningen att man har fasta regler som förhindrar en alltför liberal tillståndsgivning. Det är emellertid här angeläget att framhålla att ingenting tyder på att de hittillsvarande reglerna missbrukats eller att det förekommit en extensiv användning av åtgärden. Detta skall naturligtvis inte

hindra att man undersöker om det kan finnas ytterligare befogade åtgärder som kan förstärka rättsskyddet.

En begränsning i tillämpningen ligger redan i att telefonavlyssning endast får användas vid vissa slag av brott. Enligt gällande rätt krävs vidare att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. I betänkandet har till detta rekvisit gjorts tillägget att hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning. Det sålunda preciserade kravet torde överensstämma med vad som hittills faktiskt tillämpats och föranleder ingen erinran från min sida.

Rättsskyddssynpunkterna gör sig särskilt starkt gällande när avlyssningen berör utomståendes samtal. När det gäller den misstänktes egen apparat torde det vara oundvikligt att även andra personers samtal på denna apparat kan bli avlyssnade. Risker för att utomstående dras in i avlyssningen kan emellertid begränsas genom att särskilda förutsättningar skall gälla för avlyssning av apparat som inte innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte. En sådan inskränkning försvårar spanings- och utredningsarbetet men måste accepteras på grund av motstående integritetshänsyn. Att helt utesluta möjligheten att avlyssna utomståendes telefoner är å andra sidan inte tänkbart. Hur gränsdragningen skall ske kan diskuteras. Jag ansluter mig dock till den tankegång som föranlett utredningens förslag på denna punkt. Lagtexten har emellertid inte fått en helt lyckad utformning. Det står inte omedelbart klart vilken skillnad som ligger i betydelsen av "synnerlig vikt" (första ledet i det aktuella stycket) och "synnerlig anledning" (andra ledet). Tanken bakom utredningens förslag torde vara att telefoner, som inte normalt brukas av den misstänkte, skall få avlyssnas, om avlyssning av den misstänktes egen apparat inte kan förväntas ge åsyftat resultat men förutsättningar i övrigt för telefonavlyssning föreligger. Om lagtexten utformas enligt denna tankegång, skulle den vinna i klarhet. I varje fall bör i motiven närmare anges vad som åsyftas med telefon som inte "huvudsakligen" brukas av den misstänkte. För egen del vill jag ge uttrycket den tolkningen att därmed avses att utesluta telefoner som endast tillfälligt eller i liten omfattning används av den misstänkte.

Chefsåklagaren Axel Morath: Förslaget innebär att den allmänna förutsättningen för telefonavlyssning med avseende på brottet bestäms på samma sätt som för närvarande. För brottet får således inte vara stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Därutöver har utredningen gjort en komplettering med vissa brott, som för närvarande finns upptagna i 1952 och 1969 års lagar. Jag har inte något att erinra mot den begränsning i urvalet av brott som utredningen härvid gjort och accepterar alltså utredningens förslag i denna del. — I 1952 års lag ges möjligheter till telefonavlyssning vid försök, förberedelse och stämpling till allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Dessa möjligheter skall enligt utredningen kvarstå. Jag ansluter mig här till utredningens bedömning. — Likaså ansluter jag mig till utredningens förslag om att det nuvarande villkoret på skälig misstanke behålls.

Tillstånd till telefonavlyssning skall enligt förslaget få meddelas endast om åtgärden kan antas ge upplysning som är av synnerlig vikt för utredningen och hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning. Det sist angivna villkoret är en nyhet i förhållande till tidigare lagstiftning och får anses innebära en viss skärpning. De synpunkter, som ligger bakom den nu föreslagna regeln, har som utredningen påpe-

kat i praktiken beaktats även tidigare, då som allmän regel gäller att under en förundersökning inte skall användas mer ingripande tvångsmedel än vad som är nödvändigt. Jag har dock inget att erinra mot den precisering som här gjorts i den föreslagna lagtexten.

En annan skärpning är att särskilda förutsättningar skall gälla för avlyssning av telefoner som inte innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte. I sak har jag inget att erinra mot utredningsförslaget i denna del. Den föreslagna lagtexten ger dock utrymme för viss tvekan om vad som menas med "huvudsakligen brukas av den misstänkte". Avses därmed att den misstänkte utväxlar huvuddelen av de samtal, som totalt förekommer på apparaten ifråga, eller avses därmed att den misstänkte själv använder telefonapparaten för huvuddelen av sina egna samtal. Ett klarläggande uttalande på denna punkt skulle vara av värde.

Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: I förhållande till nuvarande lagstiftning föreslås den ändringen att tillstånd till telefonavlyssning får meddelas endast om åtgärden kan antagas giva upplysning som är av synnerlig vikt för utredningen och hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning. Sistnämnda — — — lokution ställer i det närmaste omöjliga krav på vad åklagaren skall kunna visa eller åtminstone göra sannolikt. Hur kan bedömas om en upplysning kan erhållas på annat sätt än genom telefonupplysning då läget ofta är sådant att man icke vet vilken upplysning man kan få genom avlyssningen? Telefonavlyssning som spaningsmedel kännetecknas i allmänhet av att det används samtidigt och i växelverkan med andra spaningsmetoder. Den utredning som vinnes blir ett resultat av det samlade spaningsarbetet utan att ens i efterhand kan säkert bedömas vilken enskild upplysning som är tyngst vägande. För domstolen blir det ofta omöjligt att verkställa en meningsfull prövning om "hinder möter att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning". Risker är då att denna prövning efterhand kommer att bli mer formell än materiell. Enligt min mening är förslaget här grundat på ett alltför teoretiskt synsätt. Jag avstyrker alltså den föreslagna ändringen. Såsom nu bör gälla att för tillstånd krävs att upplysning av synnerlig vikt för utredningen kan väntas.

Länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län: Att anledning förekommer att brott förövats är ett krav som vanligtvis inte bereder några svårigheter då det skall fattas beslut om inledande av förundersökning. I regel finns utgångspunkten i ett till tid och rum någorlunda bestämt konkret handlingsförlopp. Såsom ovan anförts saknas ett sådant skeende ofta i säkerhetsfallen. Bäst belyses situationen genom att såsom exempel återge vad som i betänkandet anförts beträffande överste Wennerström. (sid. 56) "Man fann bland annat att Wennerström flitigt umgicks med utländska militärattachéer, som misstänktes syssla med illegal underrättelseverksamhet, vilka kontakter dock kunde ha en naturlig förklaring". Det vill med andra ord synas som om säkerhetspolisen i detta fall spanat efter en mer eller mindre obestämt planerad, pågående eller avslutad brottslighet, som med all sannolikhet var riktad mot rikets säkerhet men om vars konkreta innebörd man svävade i ovisshet. Telefonkontrollen gav bidrag till den "person- och miljökunedom som man eftersträvade". Den tveksamhet som från olika håll bland annat av dåvarande utrikesministern Torsten Nilsson framförts om bevisfrågan

som grund för telefonkontrollen i detta fall är betecknande. Å andra sidan kan hävdas — såsom också gjorts av den ansvarige domaren, rådmannen Curt Nordström — att om lagstiftningen om telefonkontroll skall fylla sitt ändamål måste man med den nu gällande lydelsen vara ganska frikostig i tillämpningen och ej uppställa alltför stora fordringar för att bevilja telefonkontroll i misstänkta spionfall.

Det ovan anförda ger stöd för den uppfattningen att telefonkontroll ibland påkallas och i någon mån medges antingen utan att misstanken har någon konkret inriktning eller i varje fall en svagare sådan än vad som vanligtvis är fallet. Ofta rör det sig om ett "konspiratoriskt" uppträdande, som verkar höggradigt misstänkt. Det kan ifrågasättas om inte situationen i vissa fall är analog med den som motiverar en undersökning av om förundersökning skall inledas. I dessa fall blir det vanligtvis fråga om rent polisiära åtgärder såsom spaning (vid försvinnanden), platsundersökningar (vid bränder och olycksfall i arbete) etc. Härtill kommer att en del av de brott, som ifrågasätts i samband med telefonkontroll är tämligen allmänt beskrivna. Såsom exempel må nämnas uppror och högförräderi, som är beskrivna såsom handlingar, vilka innefattar försök att åstadkomma en viss av förövaren önskad effekt och som innebär fara för detta uppsåts förverkligande. Misstänkta försök och förberedelser till dessa brott måste te sig ganska diffusa.

Utredningen har föreslagit att brottet olovlig kårverksamhet, som kan straffas med böter eller fängelse i två år, inte skall få föranleda telefonavlyssning. Som skäl härför har anförts att brottet inte ensamt är av sådan farlighet att det bör få föranleda telefonavlyssning och att det är sällan förekommande och när det förekommer begås i förening med andra brott, som kan berättiga till telefonavlyssning. Jag har svårt att inse bärkraften i dessa skäl. Såsom anförts i brottsbalkskommentaren krävs icke att avsikten med kårverksamheten behöver gå ut på någon aktuell användning av sammanslutningen såsom maktmedel; det är tillräckligt att avsikten hänför sig till möjligen uppkommande situationer av visst slag. I kommentaren anförts vidare: "Detta är av vikt, enär sådana sammanslutning kan utgöra ett farligt politiskt maktmedel genom sin blotta existens". I likhet med vad sålunda anförts och under åberopande av kända i tiden närliggande erfarenheter kan jag inte dela utredningens uppfattning i denna del. Att brottet är sällan förekommande är inte särskilt utmärkande för detta brott bland de brott, som för närvarande kan föranleda telefonkontroll. Det viktigaste är emellertid att ett bibehållande av brottet såsom grund för telefonkontroll gör det möjligt att komma åt den grövre brottslighet, som verksamheten kan förmodas utgöra ett led i, trots att måhända skälen för den senare brottsligheten för ögonblicket är obefintliga eller vaga.

Utredningen har bland annat anført att begreppet skälig misstanke har en viss spännvidd och att de omständigheter som tillmätts vikt skiftar mellan olika typer av brott. Om det förra påståendet har någon mening beror det förmodligen mindre på någon i praxis generellt medveten relatering till brottets svårhet än på omöjligheten att kvantifiera misstankens styrka. Vidare har utredningen anført att i de fall som täcks av 1952 års lag misstanken ofta torde ligga i den lägre delen av skalan och att utnyttjandet av bedömningsskalan röner viss inverkan av grovheten av det brott varom är fråga. I detta sammanhang laborerar utredningen med en lägre grad av misstanke "beträffande personer direkt knutna till institu-

tioner, om vilka det är notoriskt att de yrkesmässigt bedriver illegal verksamhet". Vad som här sägs är enkelt uttryckt att misstanken icke behöver vara så stark beträffande personer som är notoriskt misstänkta, något som enligt viss mening gör dem mer misstänkta. Detta synes mig emellertid vara av mindre intresse i jämförelse med det faktum att det enligt utredningen tydligen finns en grupp människor, som enligt vad som är känt, sysslar med allvarlig illegal verksamhet, en grupp liknande dem som beskrivs i 20 § utlänningslagen och som kan bli utsatt för telefonkontroll enligt lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Det ovan anförda ger anledning att hävda att, om praxis anpassat misstankens styrka i samband med beviljandet av telefonkontroll till brottets svårhet i enlighet med någon sorts "omvänd proportionalitet", saknar denna praxis stöd i lag. Härigenom tillskapas en icke godtagbar diskrepans mellan praxis och den restriktivitet som förutsätts i fråga om telefonkontroll. Om lagstiftningen genom en strikt tillämpning av kravet på skälig misstanke blir ineffektiv bör kravet lättas.

Utredningen har föreslagit att till kravet på att telefonkontrollen skall vara av synnerlig vikt för utredningen skall fogas ett krav på att "hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning". Ehuru någon erinran i och för sig icke kan resas mot detta krav, torde uttrycket synnerlig vikt för utredningen i och för sig innebära att telefonavlyssningen är ett extraordinärt tvångsmedel, som får tillgripas endast om utredning icke kan vinnas på annat sätt. Tillägget framstår därför såsom något pleonastiskt.

Hovrättsrådet Birgitta Adde (Svea hovrätt): Vid uppräknningen av brotten i förslaget till 27 kap. 16 § st. 1 rättegångsbalken har de s. k. majestätsförbrytelserna ej medtagits. Utredningen har anfört att "särregler av detta slag" ej är motiverade vid en samordning av regelsystemet.

Sverige är fortfarande en monarki och Konungen är rikets statschef. En särregel synes mig motiverad, även om brottet mot Konungen skulle inskränka sig till olaga frihetsberövande, försättande i nödläge eller olaga tvång (4 kap. 2-4 §§ brottsbalken). Jag anser därför att tillstånd till telefonavlyssning skall kunna meddelas — liksom i 1952 års lag — om brottet är att hänföra till s. k. majestätsförbrytelse.

Hovrätten för Västra Sverige: Av de s. k. majestätsförbrytelserna i 1952 års lag kommer mord, dråp och människorov genom gällande straffminimum att omfattas av de föreslagna avlyssningsreglerna. Övriga majestätsförbrytelser — misshandel, grov misshandel, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge och olaga tvång mot konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot riksföreståndare — kan enligt utredningen komma att föranleda telefonavlyssning eftersom sådana handlingar "i beaktansvärda fall" torde kunna inordnas under de brott i 18 och 19 kap. BrB som enligt huvudregeln kan föranleda avlyssning. Ett klarläggande på denna punkt torde vara nödvändigt. Det synes nämligen hovrätten som förslaget särskilt i fråga om brott som sägs i 4 kap. 2-4 §§ BrB medför en icke motiverad inskränkning i förhållande till nu gällande ordning.

RPS: Utredningen förordar i likhet med vad som för närvarande gäller att telefonavlyssning skall kunna tillåtas vid misstanke om brott som har ett minimistraff om fängelse i två år. Denna regel skall därjämte även i

fortsättningen kompletteras med bestämmelser som möjliggör telefonavlyssning vid vissa andra brott, för vilka straffet kan underskrida två års fängelse. RPS delar denna uppfattning.

Utredningen föreslår den inskränkningen att brottet tagande av utländskt understöd — ett brott som i betänkandet Spioneribrottet m. m. föreslagits bli utmönstrat ur brottsbalken — samt de s. k. majestätsbrotten inte längre skall berättiga till telefonavlyssning. RPS har inte något att erinra häremot.

Utredningen har därutöver den uppfattningen att brottet olovlig kårverksamhet inte bör få föranleda telefonavlyssning. Till stöd för denna åsikt anför utredningen att brottet är sällan förekommande, att brottet inte är tillräckligt farligt samt att telefonavlyssning i och för sig kan avvaras eftersom brottet ofta torde begås i förening med andra, allvarigare brott, som kan berättiga till telefonavlyssning. RPS kan inte godtaga utredningens förslag i denna del. Den omständigheten att brottet är sällan förekommande kan enligt RPS:s uppfattning inte anses utgöra skäl för att avskaffa bestämmelsen. RPS delar inte heller utredningens uppfattning att brottet inte är tillräckligt farligt för att telefonavlyssning skall få tillåtas. Man bör betänka att brottet hänför sig till en olovlig sammanslutning, som är avsed att utgöra ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka eller organisation som lätt kan utvecklas till sådant maktmedel. Ett brott med denna innebörd måste anses vara så farligt att samhället inte kan frånhända sig möjligheten att använda telefonavlyssning som motmedel. Utredningens tredje skäl mot telefonavlyssning begränsar sig till ett antagande som inte närmare motiveras.

Utredningen noterar mera i förbigående att brottsformerna försök, förberedelse och stämpling inte är särskilt anmärkta i texten till 1969 års lag, varför de inte torde få föranleda telefonavlyssning. Trots att slutsatsen förefaller präglad av viss tveksamhet återkommer inte utredningen till detta spörsmål utan föreslår att telefonavlyssning skall få användas vid vissa förberedande stadier endast när det gäller allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet.

Enligt RPS:s uppfattning är det emellertid angeläget med samma möjligheter till telefonavlyssning vid utredning av grov narkotikabrottslighet som vid utredning av annan brottslighet. Detta behov belyses måhända bäst med ett par exempel.

Det internationella polissamarbetet i kampen mot narkotikabrottslighet är omfattande. Det kan till exempel komma ett meddelande från annat land att en person haft kontakter med narkotikadistributörer och att transport av narkotika förbereds till denne person, som nu befinner sig i Sverige. I ett sådant fall är telefonavlyssning ett värdefullt spaningsmedel. I ett annat fall kan en narkotikakurir avslöjas vid gränsen. Om kuriren namnger en person i Sverige som mottagare av narkotikan bör telefonavlyssning kunna tillgripas.

RPS anser sålunda att den av utredningen föreslagna lydelsen i 27 kap. 16 § rättegångsbalken bör ändras på så sätt att telefonavlyssning skall kunna tillåtas även om misstanken gäller försök, förberedelse eller stämpling till grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, om smugglingen gällt narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen.

Som förutsättning för telefonavlyssning föreslår utredningen vidare att upplysning som kan vinnas genom åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen och att hinder skall möta att erhålla motsvarande upp-

lysning på annat sätt. RPS har inte någon invändning mot detta förslag, som överensstämmer med nuvarande praxis.

ÖB: I ÖB:s yttrande 1975-09-30 Säk 9010-2 över spioneribrottet har Överbefälhavaren motsatt sig avkriminalisering av tagande av utländskt understöd (19:13). Därest avkriminalisering ej kommer att ske bör brottet medtagas i uppräkningskap. 16 § RB.

Utredningen föreslår att olovlig kårverksamhet (18:4) ej skall kunna föranleda telefonavlyssning. Under nuvarande samhällsförhållanden är utredningens motivering bestickande. Under tider av ökad oro i samhället vore det angeläget att olovlig kårverksamhet kunde föranleda telefonavlyssning. Överbefälhavaren får därför föreslå att brottet olovlig kårverksamhet medtagas i uppräkningskap. 19 kap. 16 § RB.

Socialstyrelsen: Socialstyrelsen godtar den föreslagna avgränsningen av brott, vid vilka telefonavlyssning skall kunna tillåtas.

Stockholms tingsrätt: Tingsrätten finner — — — att det tillämpningsområde för telefonavlyssning som utredningen förordat är väl avvägt. Som påvisats i betänkandet behöver bl.a. möjligheterna vidgas i fråga om telefonavlyssning vid försök, förberedelse eller stämpling till allmänfarligt brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet när sådan gärning är belagd med straff.

Rättsäkerhetsintresset gör också skärpningen enligt 27 kap. 16 § tredje stycket RB i förslaget av villkoren för telefonavlyssning motiverad.

Göteborgs tingsrätt: De föreslagna begränsningarna i användningen av tvångsmedlet till brott varå ej kan följa lägre straff än fängelse i två år samt till vissa särskilt angivna brott — vilka i huvudsak överensstämmer med nu gällande bestämmelser — bör godtas.

Utredningen har i 16 § tredje stycket föreslagit bl.a. att tillstånd må meddelas endast om åtgärden kan antas giva upplysning som är av synnerlig vikt för utredningen och hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning. Tingsrätten anser, att förtydligandet och preciseringen av kravet på åtgärdens betydelse för utredningen är lämplig.

I överensstämmelse med vad som anförts i motiven (sid 98) finner tingsrätten, att telefonavlyssning bör tillåtas även om information kan erhållas på annat sätt under förutsättning dock, att det inte skäligen kan begäras, att man skall avstå från telefonavlyssning.

Föreskrift om sålunda utvidgad rätt till telefonavlyssning synes böra lämnas i lagtexten.

Malmö tingsrätt: Vad gäller förutsättningarna för telefonavlyssning instämmer tingsrätten i huvudsak i vad utredningen anför i avsnitten 9.4-9.4.6. Det måste dock uppmärksammas, att det föreslagna rekvisitet "att hinder möter mot att erhålla motsvarande upplysning på annat sätt" innebär, att alltför stora krav ställs på förundersökningen. Enligt den föreslagna avfattningen måste man, innan telefonavlyssning tillgripes, ha konstaterat att det icke är möjligt att få fram erforderlig utredning på annat sätt. Detta torde i de flesta fall innebära att möjligheterna att få fram utredning genom telefonavlyssning spolieras. Det av utredningen uppställda kravet torde därjämte kunna leda till att t. ex. en

för försäljning av narkotika misstänkt ständigt måste skuggas, när han på olika ställen skaffar narkotika. En sådan spaningsåtgärd är så pass personalkrävande att stor risk föreligger för att annan allvarlig brottslighet icke kan utredas. Det är därför — enligt tingsrättens erfarenhet av dessa ärenden — nödvändigt att förutsättningen för avlyssning i detta avseende anges till att det sannolikt möter hinder mot att på annat sätt erhålla motsvarande utredning.

I avsnitt 9.4.7 diskuterar utredningen i anslutning till den föreslagna lydelsen av 27 kap. 16 § rättegångsbalken telefonapparaternas anknäytning till den misstänkte. Telefonapparaten skall bl. a. kunna antagas begagnas av den misstänkte. Beträffande apparater, som inte innehas av den misstänkte, föreslås en begränsning i möjligheterna till avlyssning, om dessa apparater har en mera lösliq anknäytning till denne. Det skall sålunda enligt förslaget — liksom enligt gällande rätt — ej vara möjligt att avlyssna de telefoner som den misstänkte ringer till. Man kan emellertid inte bortse från att en sådan avlyssning, som kan avse en telefonapparat som innehas eller begagnas av någon som på något sätt står den misstänkte nära, kan, även om den förre är helt fri från misstanke om brott, ge viktiga upplysningar om t. ex. den misstänktes resplaner. En sådan ordning skulle dock, främst ur integritetsskyddssynpunkt, föra för långt och avstyrkes därför. Beträffande apparater med en mera lösliq anknäytning till den misstänkte har utredningen — efter förebild av 28 kap. 1 § 2 st. rättegångsbalken — föreslagit en särskild begränsning i möjligheterna till avlyssning. Utredningen har icke närmare motiverat valet av förebild och den sålunda föreslagna begränsningen för enligt tingsrättens mening för långt. Det är enligt tingsrättens mening uppenbart att, om den misstänkte har tillgång till två telefoner, varav en med lösliq anknäytning, även sistnämnda apparat måste avlyssnas om avsedd utredning skall kunna vinnas. Den av utredningen föreslagna begränsningen synes emellertid innebära att avlyssning endast får äga rum om det kan föras i bevis att den misstänkte i sin huvudapparat icke yppar något av betydelse för utredningen. Tingsrätten vill mot bakgrund av det nyss anförda förorda att bestämmelsen utformas så att avlyssning av telefonapparat som ej innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte får ske om det föreligger särskild anledning antaga att avsedd utredning kan vinnas genom avlyssningen. En sådan avfattning synes i själva verket stå i god samklang med utredningens motivering till begränsningsregeln.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Utredningen har föreslagit att telefonavlyssning skall kunna tillgripas även vid försök, förberedelse eller stämpling till vissa allmänfarliga brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet. Länsstyrelsen har inte i sak något att erinra mot förslaget som i huvudsak överensstämmer med vad redan gäller. Däremot vill länsstyrelsen framhålla att den föreslagna lagtexten är i hög grad svårtillgänglig för läsaren genom att bland annat förutsätta insikter i brottsbalkens systematik i fråga om kapitelindelning m. m. Eftersom fråga är om sådan lag som inskränker grundlagsskyddade fri- och rättigheter bör enligt länsstyrelsens mening kravet på enkelhet och tydlighet ställas högt.

Utredningen har ej funnit skäl att föreslå skärpning av nu gällande krav på "skäliq misstanke" som en förutsättning för utnyttjande av

telefonavlyssning. Det ytterligare rekvisitet "synnerlig vikt för utredningen" har däremot förstärkts med att "hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning". Beträffande telefonapparat som ej innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte har kraven ytterligare förstärkts så att tillstånd endast får meddelas "om synnerlig anledning förekommer att avsedd utredning vinnes genom avlyssningen".

De föreslagna inskränkningarna får anses vara befogade med hänsyn till tvångsmedlets art och torde kunna genomföras utan åsidosättande av effektivitetskravet. Länsstyrelsen anser emellertid att det skulle vara av värde om vid ärendets fortsatta behandling vissa riktlinjer meddelades om möjligheten till telefonavlyssning på samtal över telefonkiosker och telefonväxlar på t.ex. arbetsplatser och hotell i vilka fall möjligheterna, enligt länsstyrelsens mening, måste vara starkt begränsade och handhas med största varsamhet. Vidare har vid länsstyrelsens granskning viss tveksamhet föranletts av utredningens uttalande (sid 93 och 97) att telefonavlyssning förutsätter att skäligen misstanke koncentrerats mot "viss person". Vid brottslighet av typ ockupation med tagande av gisslan kan det erfarenhetsmässigt uppstå situationer, där polisen under ett ganska långt skede svävar i ovisshet om gärningsmännens antal, nationalitet och i än högre grad identitet. Länsstyrelsen förutsätter att avlyssningsmöjlighet skall kunna förekomma även i sådana fall.

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt: Förutom påföljdsminimitid 2 år för aktuell brottslighet föreslår utredningen, att tillstånd för telefonavlyssning endast må meddelas, om åtgärden kan antas ge upplysningar, som är av synnerlig vikt för utredningen, och hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning om brottsligheten ifråga. Denna begränsning finner polisstyrelsen välmotiverad och synnerligen betydelsefull ur rättssäkerhetssynpunkt.

Polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt: Polisstyrelsen delar utredningens uppfattning att telefonavlyssning alltför skall kunna medges vid brottsformerna försök, förberedelse och stämpling då det gäller allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Fråga är emellertid om icke brottskretsen bör utvidgas, icke minst av brottsförebyggande skäl. Om t.ex. skäligen misstanke uppkommer om stämpling till ett politiskt mord eller förberedelse till grov varusmuggling synes det svårförståeligt varför avlyssning icke skulle få ske, om övriga förutsättningar härför föreligger. Vad gäller den grova narkotikabrottsligheten har utredningen (s. 92) framhållit, hur upplärningsfrekvensen i avlyssningsärendena är mycket hög och hur avlyssningen synes spela en avgörande roll för en fortsatt framgångsrik brottsbekämpning.

JO: Vad gäller förutsättningarna för telefonavlyssning sker enligt utredningens förslag inte några större ändringar i förhållande till nu gällande rätt. Jag vill dock sätta ett frågetecken inför förslaget att låta brottet olovlig kårverksamhet utgå bland de brott som kan föranleda telefonavlyssning. Det är väl riktigt att brottet för närvarande är sällan förekommande men läget kan snabbt ändras. Med hänsyn till medborgarnas säkerhet och samhällslugnet i stort synes det mig angeläget att sådan verksamhet övervakas och om möjligt stävjas på ett tidigt stadium. Vid för-

undersökning rörande sådan brottslig verksamhet synes telefonavlyssning kunna vara ett verksamt hjälpmedel.

SACO/SR: SACO/SR kan i huvudsak godta den avgränsning utredningen föreslagit. Resonemangen om obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig personspaning (s. 95) är dock något förvirrande. Det framgår inte klart om utredningen diskuterar med utgångspunkt från gällande rätt eller från de förslag som nyligen presenterats i betänkandet Spioneribrottet (Ds Ju 1975:16). Som grund för att tillåta avlyssning vid misstanke om obehörig befattning med hemlig uppgift anförs att detta brott under förundersökningen kan vara svårt att skilja från spioneri. Det utgör inte en självständig motivering. För att avlyssning skall tillåtas bör krävas att det brott misstanken avser uppfyller de kriterier utredningen själv ställer upp. Det kan inte vara tillräckligt att ett visst brott, som i sig inte uppfyller dessa kriterier, företer likheter med ett annat brott som kan föranleda avlyssning. Det ankommer på domstolen att avgöra om misstanken om visst brott har sådan styrka att avlyssning kan tillåtas. Denna bedömning bör rimligen också avse uppsåtsfrågan. SACO/SR kan inte se att utredningen på tillfredsställande sätt har motiverat att misstanke om obehörig befattning med hemlig uppgift skall kunna leda till telefonavlyssning och avstyrker att brottet i sin nuvarande skepnad upptas bland de gärningar som skulle kunna grunda sådant beslut.

Vad gäller olovlig personspaning gör utredningen en av straffskalan för brottet oberoende uppskattning av gärningens straffvärde och kommer med stöd härav fram till att avlyssning bör tillåtas. En sådan värdering torde inte ankomma på utredningen och strider i viss mån mot vad som sägs under 9.4.2. in fine. SACO/SR kan i och för sig godta att telefonavlyssning tillåts vid misstanke om olovlig personspaning men anser att motiven för detta snarare är vad som anförs om vissa andra brott (s. 96), nämligen att "denna typ av brott i allmänhet bedrivs organiserat och mycket utstuderat och därför är särskilt svåråtkomligt med vanliga spaningsmedel".

SACO/SR vill särskilt understryka de två uttalanden som görs (s. 96) om att avlyssning inte bör ske om gärningen i det enskilda fallet inte kan antas medföra ett strängt straff.

SACO/SR instämmer också i vad som anförs under 9.4.6. och 9.4.7. om utredningsläget och anknytningen till den misstänktes person. Det är väsentligt att understryka att avlyssning inte skall ske om upplysningar kan erhållas på annat sätt. Det är rimligt att göra den av utredningen föreslagna skillnaden mellan telefoner som innehåller eller huvudsakligen brukas av den misstänkte och apparater med lösare anknytning till denne.

3 Telefonavlyssning och skyddet för meddelares anonymitet

JK: Bestämmelsen [i 27 kap. 17 § utredningsförslaget] synes vara avsedd som en tillfällig reglering till skydd för massmedias meddelare m. fl. i avbidan på ett slutgiltigt ställningstagande till förhållandet mellan anonymitetsskydd och vissa i förundersökningen ingående tvångsmedel, bl. a.

telefonavlyssning. Med den föreslagna regleringen anges dock inga ytterligare gränser för vad som kan bli föremål för avlyssning.

Regeln säger alltså ingenting utöver vad som följer av lagstiftningen i övrigt. Något reellt anonymitetsskydd finns inte och det synes oegentligt att i paragrafen tala om "rätt till anonymitet". Paragrafen torde i den föreslagna utformningen på sin höjd innebära en rekommendation om allmän restriktivitet när telefonavlyssning ifrågasätts beträffande tidningsredaktion etc. Regleringen synes mig klart otillräcklig. Jag förutsätter därför att förslag till nya regler om telefonavlyssning ej läggs fram utan att i lagtexten klart utsägs i vad mån och i vilka fall intresset av telefonavlyssning bör träda tillbaka för anonymitetsskyddet.

RA: Även i fråga om begränsningar i avlyssningsrätten till förmån för meddelarskyddet ansluter jag mig till utredningens synpunkter och har ingen erinran mot att det i lagtext — i avbidan på frågans slutliga reglering i annat sammanhang — intas en erinran om att särskilda överväganden bör göras när uppgiftslämnares rätt till anonymitet kan kränkas.

RPS: Den föreslagna regeln om särskilt hänsynstagande till anonymitetsskyddet samt förordad förstärkning av kontrollen vid tillståndsgivningen ter sig för RPS som tillräckliga garantier i detta hänseende. RPS har ingen invändning mot utredningens resonemang.

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt: Polisstyrelsen, som delar utredningens uppfattning om vikten av skyddet för yttrande- och tryckfrihet, finner emellertid att den allmänna påminnelsen om rätt till anonymitet, som föreslås i 27 kap. 17 § rättegångsbalken, som opå kallad med hänsyn till de villkor för telefonavlyssning, som anges i 16 §.

TCO: Som framgår av utredningens direktiv har Pressens samarbetsnämnd (Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen) påtalat det särskilda problem som sammanhänger med att telefonavlyssning kan komma att urholka det grundlagfästa skydd som meddelare till massmedierna åtnjuter. Utredningen har på denna punkt funnit anledning att föreslå en bestämmelse enligt vilken särskild hänsyn skall tas vid tillståndsprövningen till den rätt till anonymitet som tillkommer författare, annan upphovsman eller meddelare, som avses i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen. Enligt utredningens uppfattning bör dessutom mera utvecklade regler härom införas i samband med tillkomsten av en ny yttrandefrihetslagstiftning.

TCO vill understryka nödvändigheten av att den ovan nämnda anonymitetsrätten tar sig uttryck i en lagbestämmelse som utöver de allmänna reglerna inskränker möjligheterna att tillgripa telefonavlyssning mot tidnings- och radioredaktioner och medarbetare i massmedierna. Det utredningsintresse som kan anföras, då misstankar om en grov brottslig verksamhet riktas mot en journalist, torde få tillgodoses med hjälp av andra åtgärder än telefonavlyssning.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser TCO att en lagregel, som mera markant än den föreslagna inskränker möjligheterna till telefonavlyssning där anonymitetsrätten kan komma i fara, borde införas. I av-

vaktan på de mera utvecklade regler om kollisionen mellan telefonavlyssning och ovan nämnda anonymitetsrätt, vilka TCO utgår ifrån kommer att införas i samband med översynen av tryckfrihetsförordningen, kan TCO emellertid tillstyrka telefonavlyssningsutredningens förslag.

SAF: Föreningen ifrågasätter om ej 27 kap. 17 § rättegångsbalken i den föreslagna lydelsen har en alltför obestämd avfattning för att kunna tjäna till verklig ledning vid rättstillämpningen. Det synes ej lämpligt att den i paragrafen berörda frågan — avvägningen mellan å ena sidan brottsutredningsintresset samt å andra sidan anonymitetsskyddet för meddelare enligt tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen — väsentligen regleras genom motivuttalanden. De sakkunniga har i sammanhanget hänvisat till att ett särskilt stadgande rörande nämnda avvägningsfråga torde komma att införas i 27 kap. rättegångsbalken samtidigt som massmediegrundlagen träder i kraft. Härtill skall dock sägas att enligt vad som underhand inhämtats massmedieutredningens förslag ej synes komma att föranleda lagstiftning. Därest de föreslagna reglerna om telefonavlyssning upphöjes till lag kommer sålunda 27 kap. 17 § rättegångsbalken ej att bli blott ett provisorium för kort tid.

Pressens samarbetsnämnd: Som framgår av utredningens direktiv har nämnden påtalat det särskilda problem som sammanhänger med att telefonavlyssning kan komma att urholka det grundlagfästa skydd som meddelare till massmedierna åtnjuter. Utredningen har på denna punkt funnit anledning att föreslå en bestämmelse enligt vilken särskild hänsyn skall tas vid tillståndsprövningen till den rätt till anonymitet som tillkommer författare, annan upphovsman eller meddelare, som avses i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen. Enligt utredningens uppfattning bör dessutom mera utvecklade regler här om införas i samband med tillkomsten av en ny yttrandefrihetslagstiftning.

Nämnden vill kraftigt understryka nödvändigheten av att den ovan nämnda anonymitetsrätten tar sig uttryck i en lagbestämmelse som utöver de allmänna reglerna inskränker möjligheterna att tillgripa telefonavlyssning mot tidnings- och radioredaktioner och medarbetare i massmedierna. Rätten att fritt meddela sig med massmedierna är enligt nämndens uppfattning av så grundläggande betydelse för den svenska demokratin att utredningsintresset vid en jämförelse i de allra flesta fall torde väga mindre tungt. Nämndens ställningstagande härvidlag skall alltså ses som en strävan att slå vakt om medborgarnas intressen. Det utredningsintresse, som kan anföras då misstankar om en grov brottslig verksamhet riktas mot en journalist, torde få tillgodoses med hjälp av andra åtgärder än telefonavlyssning.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser nämnden att en lagregel, som mera markant än den föreslagna inskränker möjligheterna till telefonavlyssning där anonymitetsrätten kan komma i fara, borde införas. Det vore i och för sig önskvärt om en regel liknande den som föreslås gälla mellan den misstänkte och hans försvarare kunde införas. I avvaktan på de mera utvecklade regler om kollisionen mellan telefonavlyssning och ovan nämnda anonymitetsrätt, vilka nämnden utgår ifrån kommer att införas i samband med översynen av tryckfrihetsförordningen, kan nämnden emellertid tillstyrka telefonavlyssningsutredningens förslag.

4 Domstolsförfarandet

JK: En nyhet med principiell räckvidd är införandet av god man som företrädare för enskilds intressen vid rättens handläggning av telefonavlyssningsärenden. Förslaget är motiverat av en önskan att bättre än vad som nu är fallet tillgodose den enskildes behov av rättsskydd i den rättsliga proceduren, främst genom att skapa praktiska förutsättningar för fullföljd till högre instans av bifallande telefonavlyssningsbeslut. Det kan självfallet på goda grunder ifrågasättas om en sådan god man har några reella möjligheter att tillföra ärendet något av betydelse för dess prövning. Någon kontakt mellan gode mannen och den misstänkte eller annan enskild kan ju av naturliga skäl aldrig förekomma. Att gode mannen skulle föranstalta om någon egen utredning för att belysa underlaget för tillståndsansökningen framstår som uteslutet. Gode mannen kommer alltså att i allt väsentligt tvingas spela en ganska passiv roll. Hans insats kommer att bestå i att han genom frågor och krav tvingar åklagaren att prestera ett utförligare bakgrundsmaterial för att styrka behovet av telefonavlyssning. Han kan också genom sin argumentation tvinga rätten att mer ingående än som eljest måhända blivit fallet överväga om tillstånd bör beviljas. Värdet av insatser av detta slag skall inte förringas men jag har svårt att se att gode mannens funktion av övervakare, ett extra allmänt organ för kontroll av att gällande bestämmelser följs, kan motivera en särskild godmansinstitution. Utredningen har inte heller visat att de redan existerande kontrollorganen — bl. a. JK och JO — ej skulle vara tillfyllest i detta hänseende.

Mina nyss anförda synpunkter innebär att jag är ganska tveksam om värdet av att införa den föreslagna ordningen med god man. Trots detta vill jag emellertid tillstyrka det. Anledningen härtill är att anordningen synes kunna undanröja vissa av de misstankar — enligt min mening visserligen ogrundade men ändå faktiska — om övergrepp av olika slag som sekretessen och avsaknaden av motpart ger anledning till. Med hänsyn till att telefonavlyssning är ett så allvarligt intrång i den enskildes integritet bör alla åtgärder vidtagas som på något sätt kan vara ägnade att stärka allmänhetens förtroende för myndigheternas tillämpning av tvångsmedlet.

RÅ: En nyhet i förslaget är att det i domstolsförfarandet föreslås ett tvåpartsförhållande, där god man skall tillvarata den misstänktes intressen, och att i anslutning härtill antalet behöriga domstolar att handlägga avlyssningsärenden skall begränsas till en tingsrätt i varje hovrättsområde. Förslaget i denna del avstyrks. Det medför ingen förbättring av rättsskyddet och kommer att onödigt komplicera handläggningen. När det gäller behovet av ett tvåpartsförhållande och möjligheterna för gode mannen att fylla en funktion kan hänvisas till den kritik som anfördes av Stockholms rådhusrätt och från åklagarhåll över 1958 års motion om offentlig försvarare i tillståndsärenden (se betänkandet s. 52 f). Samma betraktelsesätt kan anläggas på utredningens förslag. Gode mannen kommer på grund av sekretessen inte att kunna inhämta upplysningar från den misstänkte eller eljest införskaffa utredning utöver den som åklagaren förebringar. Hans möjlighet — vid sidan av domstolskontrollen — att kunna tillvarata den misstänktes intressen torde därför vara betydelselös. Genom att en större personkrets blir inblandad i för-

farandet minskas också tvångsmedlets effektivitet utan någon motsvarande nytta ur rättssäkerhetssynpunkt.

Det nuvarande tillvägagångssättet vid telefonavlyssning tillgodoser enligt min mening alla rimliga anspråk på rättssäkerhet. Till att börja med kan erinras om att det sker en förhandsprövning hos rikspolisstyrelsen. Avlyssningsärenden enligt bestämmelsen i rättegångsbalken och enligt 1952 års lag handläggs på grund av brottets natur regelmässigt av statsåklagare (länsåklagare eller, vid åklagarmyndigheterna i de tre största städerna, av chefsåklagare). I narkotikamål är visserligen distriktsåklagare behörig att göra framställning om telefonavlyssning men riksåklagaren har i cirkulär C 56 och C 74 uttalat att samråd med statsåklagare i dylika fall bör ske. Det är sålunda sörjt för prövning genom kvalificerade åklagare också i dessa fall.

Genom att särskilt stränga förutsättningar uppställs för telefonavlyssning markeras att prövningen skall ske restriktivt. Som tidigare nämnts visar inte utredningens undersökning att det hittills skulle ha förekommit en alltför generös tillståndsgivning och det saknas anledning anta att annan praxis skulle utbilda sig. Detta är det kanske starkaste argumentet mot utredningens förslag. Som jag strax skall beröra innebär slutligen den parlamentariska insynen en effektiv kontroll.

Jag kan således inte finna att ett tvåpartsförhållande skulle medföra någon fördel från rättsskyddssynpunkt. Tanken att begränsa antalet behöriga domstolar i avlyssningsärenden innebär vidare rent praktiska olägenheter. Det torde visserligen förhålla sig så att avlyssningsärenden tämligen sällan förekommer vid andra domstolar än tingsrätterna i de tre största städerna. I begränsad omfattning uppkommer dock behov av tvångsmedlet även i andra åklagardistrikt. I sådana situationer aktualiseras frågan om åklagarbehörigheten och ledningen av förundersökningen för den händelse utredningens förslag skulle godtas. Utredningen har alltför kortfattat berört detta spörsmål. I betänkandet sägs att i det mindre antal fall, i vilka åklagare från mera avlägsen ort leder förundersökningen, medverkan i domstolsförhandlingen i telefonavlyssningsärenden genom generellt förordnande bör kunna anförtros motsvarande åklagare på domstolsorten. Till undvikande av missförstånd vill jag framhålla att det är otänkbart med en sådan ordning att man har två förundersökningsledare, en i avlyssningsdelen och en beträffande förundersökningen i övrigt. Ledningen av brottsutredningen måste av uppenbara skäl vara samlad i en hand, vilket för med sig att den åklagare som är behörig i fråga om avlyssningen måste ta över förundersökning i dess helhet. Om förundersökningen är delad, kan vidare uppstå problem när det gäller olika domstolars lokala kompetens, t. ex. beträffande användningen av andra tvångsmedel. Som tidigare nämnts förekommer det exempelvis att telefonavlyssning kombineras med brevkontroll. Det förefaller mig självklart att sistnämnda tvångsmedel bör prövas av samma domstol som handlagt frågan om avlyssning. Utredningens resonemang (s. 116) om generella förordnanden för åklagare på domstolsorten bygger f. ö. på en missuppfattning om åklagarbehörigheten. Utredningen utgår från att den åklagare som leder förundersökningen också är behörig i avlyssningsdelen men att praktiska skäl talar för att åklagare på domstolsorten övertar handläggningen. Något förordnande för den åklagare som mottar ärendet behövs emellertid inte, eftersom dennes behörighet är anknuten till domkretsen. Övertar han förundersökningen i övrigt,

vilket som ovan utvecklats lär bli nödvändigt för att få ett samlat grepp om utredningens bedrivande, krävs däremot ett förordnande. Om å andra sidan den åklagare som handhar förundersökningen själv vill handlägga ärendet och behörig domstol inte finns inom distriktet, behövs ett förordnande för den åklagaren. Att på detta sätt bygga åklagarbehörigheten på förordnanden bör enligt min uppfattning inte komma i fråga. Åklagarkompetensen bör i stället regleras författningsmässigt.

Starka skäl talar sålunda mot en begränsning i fråga om antalet behöriga domstolar. Det bör kraftigt understrykas att det inte framkommit någon kritik mot handläggningen vid de domstolar där avlyssningsärenden är mer sällan förekommande. Utredningens förslag medför att förundersökningen blir splittrad mellan olika åklagare och domstolar samt att onödig tidsutdräkt uppstår. Om annan åklagare skall överta handläggningen, torde det på grund av den sekretess som måste prägla handläggningen i allmänhet vara nödvändigt att handlingarna i ärendet överlämnas personligen i samband med en föredragning av ärendet.

Det kan här vara anledning att fästa uppmärksamheten på åklagares rätt att interimistiskt förordna om telefonavlyssning. Denna möjlighet kan i akuta lägen ha betydelse och bör därför finnas kvar. Det är emellertid önskvärt att möjligheten utnyttjas i mycket liten omfattning. Så har hittills varit fallet. Om utredningens förslag till nytt domstolsförfarande genomförs, måste man räkna med att antalet kommer att öka.

När det gäller förutsättningarna för interimistiska beslut om avlyssning har utredningen nöjt sig med att till rättegångsbalken överföra de bestämmelser som f. n. finns i 5 § andra stycket 1952 års lag. Jag vill för min del föreslå att kretsen av brott vidgas så att den täcker alla de gärningar vid vilka telefonavlyssning kan ifrågakomma. Under alla förhållanden bör åklagare kunna fatta beslut om avlyssning vid den allt vanligare förekommande typen av terrordåd där gisslan tas (människorov). Sådana gärningar kan begås nattetid eller under en helg, då det är omöjligt att snabbt få ett domstolstillstånd om avlyssning.

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt: Jag ställer mig avvisande till förslaget om god man för den misstänkte samt till förslaget om en särskild forumregel för tvångsmedlet.

Förslaget om god man har dikterats av önskemålet att tillgodose den misstänktes rättsskydd och integritetsskydd. Det synes emellertid vara en egenartad konstruktion med ett rättegångsombud som inte har rätt att samråda med den som ombudet skall representera. I den mån den misstänktes rättssäkerhet skulle anses för närvarande icke vara tillräckligt garanterad, synes det ur flera synpunkter lämpligare att förbättring av skyddet sker genom en fortlöpande och utsträckt parlamentarisk kontroll vilket utredningen också förordat. Regeln om god mans deltagande i tvångsmedelsärendet kan medföra för utredningen olyckligt dröjsmål. Detta kan medföra att åklagaren blir nödsakad att tillgripa interimistiskt beslut enligt förslaget 27:19 i en utsträckning som förut ej förekommit. Det blir då nödvändigt att ge åklagaren rätt att fatta interimistiskt beslut även vid misstanke om narkotikabrott, om man skall kunna säkra en effektiv brottsbekämpning inom detta brottsområde.

De ärenden där telefonavlyssning kan ifrågakomma är av så allvarlig art att en dualism på åklagarsidan, så som utredningen tänkt sig, inte är lämplig. Dessutom skulle dröjsmål med beslutet uppkomma, som kan

äventyra resultatet av förundersökningsarbetet. Jag vill därför bestämt avstyrka den föreslagna forumregeln.

Chefsåklagaren Axel Morath: Utredningen föreslår ett tvåpartsförhållande inför domstolen. En i särskild ordning utsedd god man skall mot åklagaren företräda berörda integritetsskyddsintressen. Jag kan för min del inte finna att det finns tillräckliga skäl att införa en sådan ordning och vill i detta sammanhang i huvudsak anföra följande.

Utredningen föreslår en viss skärpning av lagstiftningen när det gäller villkoren för telefonkontroll. Som jag anført ovan finns det inte anledning att motsätta sig dessa förslag. De tillämpande myndigheterna kommer självfallet att följa reglerna vid en sådan skärpt lagstiftning och redan härigenom stärks rättssäkerheten.

Utredningens förslag medför att antalet personer som kommer att få befattning med ärenden angående telefonavlyssning vidgas högst avsevärt. På domstolssidan har i dag som regel endast en domare och en kontorstjänsteman befattning med här ifrågavarande ärenden. Utredningsförslaget medför att kretsen ökas med ett antal gode män. Vid överklagande av rättens beslut vidgas kretsen ytterligare. Sammansättningen av de befattningshavare som skall handlägga dessa ärenden i hovrätten, kommer vidare att växla från tid till annan. Hittills har synnerligen stor vikt fästs vid att så ringa antal personer som möjligt skall ha att ta befattning med dessa ärenden. Utredningen har själv understrukit betydelsen därav. Utredningens förslag leder emellertid till en avsevärd ökning av antalet personer, som blir informerade i saken. Risken för att sekretessen genombryts blir därigenom generellt sett större.

Kontrollen över tillämpningen är redan nu god och kan förbättras ytterligare utan att domstolskontrollen utbyggs. Som framgår av utredningens redogörelse för den praktiska tillämpningen prövas ärendena på polisidan av rikspolischefen. Härutöver finns på åklagarsidan den kontroll som utövas av bl. a. RÅ. Därtill kommer JK:s och JO:s kontroll. Utöver den här angivna kontrollen föreslår utredningen en parlamentarisk kontroll. Regeringen skall med en årlig skrivelse till riksdagen redovisa tillämpningen på telefonavlyssningens område. Genom detta förslag, som det inte finns anledning att motsätta sig, skapas ytterligare garantier för insyn i verksamheten.

För att begränsa antalet gode män, vilket från sekretessynpunkt är nödvändigt, föreslår utredningen att prövningen av ärenden angående telefonavlyssning skall förläggas till tingsrätterna i de sex hovrättsstäderna. En sådan ordning medför emellertid väsentliga olägenheter. Det får bl. a. till följd att olika tvångsmedel mot samme misstänkt skulle komma att handläggas inför skilda domstolar. Som exempel kan nämnas, att en begäran om telefonavlyssning ibland förenas med yrkande om kvarhållande av postförsändelse (RB 27:9). Om brottsforum ligger utanför de angivna sex tingsrätterna skulle således i ett sådant fall två olika domstolar ha att besluta i saken. Om målet gick till åtal skulle det i sin helhet återgå till tingsrätten utanför hovrättsstaden. Olägenheterna framträder emellertid inte bara på domstolssidan. Utredningen förutsätter att koncentrationen av domstolsbehandlingen till sex domstolar inte skall medföra någon ändring i reglerna rörande vilken myndighet som leder förundersökningen (s. 116). Utredningen anför här vidare att medverkan i domstolsförhandling i telefonavlyssningsärenden bör kunna an-

förtros åklagaren på domstolsorten. En sådan delning av ansvaret för förundersökningen medför emellertid komplikationer. Enligt rättegångsbalken är en undersökningsledare ansvarig för olika beslut under en förundersökning. I praktiken är det i dessa fall en åklagare som är undersökningsledare. Utredningens förslag innebär att ansvarigheten delas på två åklagare. I praktiken uppkommer därvid svårlösta problem. Vem av dessa två skall avgöra om telefonavlyssning skall begäras, om fortsatt avlyssning skall ske, när avlyssning skall avbrytas, om överklagande skall ske, osv. Ansvarsförhållandena blir oklara. De här angivna olägenheterna torde i praktiken bli mest framträdande i narkotikamål. — Härtill kommer rent praktiska olägenheter vid hanteringen av det hemliga material det är fråga om. Handlingarna kan t. ex. inte sändas per post utan måste överlämnas personligen. Frågorna i målet bör helst inte avhandlas på telefon etc.

Ett system med gode män måste också i praktiken medföra ökad tidsutdräkt vid handläggningen. Utredningen har själv pekat på detta förhållande (s. 101 f). Befogenheten för åklagaren att fatta interimistiska beslut har hittills utnyttjats mycket sparsamt. Detta förklaras av att det nu finns tillgång till en enkel beslutsprocedur. En begäran om telefonavlyssning kan handläggas av domstolen så gott som omedelbart. I vissa fall är också stor skyndsamhet nödvändig. Som exempel därpå kan nämnas den terroristhandling, som företogs mot västtyska ambassaden i Stockholm i april 1975. Domstolens tillstånd till avlyssning erhöles därvid omedelbart. Systemet med gode män och domstolskoncentrationen kommer att göra handläggningen mera utdragen. Ett sådant system medför därför nödvändigtvis att ökade möjligheter till interimistiska beslut måste skapas. Den möjlighet som utredningen här föreslagit (s. 101) är inte tillräcklig. Med hänsyn till den tidsutdräkt som det vid bifall till förslaget kan bli fråga om bör behörigheten att meddela interimistiska beslut omfatta alla brott, för vilka telefonavlyssning kan komma i fråga.

Oavsett om utredningens förslag om gode män och koncentration av domstolshandläggningen godtas eller inte måste dock enligt min mening åklagarens möjligheter till interimistiska beslut vidgas. Utredningen har begränsat dessa beslut av åklagare till att avse allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Erfarenheterna av bl. a. händelserna vid västtyska ambassaden visar, att det bör finnas möjligheter att i sådana och liknande fall meddela interimistiska beslut. Det beredskapssystem som finns inom åklagarväsendet gör, att en åklagare alltid finns tillgänglig och kan fatta ett omedelbart beslut. Något sådant jour-system finns inte inom domstolsväsendet. Ett beslut från domstolen kan i dag med säkerhet påräknas endast under tjänstetid. Under andra tider, t. ex. lördagar – söndagar, blir ett beslut beroende av om den domare som skall fatta beslutet är anträffbar. Vid händelserna på västtyska ambassaden var lyckligtvis den berörde domaren anträffbar efter tjänstetidens slut och beslut om telefonavlyssning kunde fattas. Det i början aktuella brottet (människorov) medgav inte åklagaren rätt att själv fatta ett interimistiskt beslut. Utöver utredningens förslag bör behörigheten att meddela sådana beslut omfatta brotten mord, dråp och människorov.

Sammanfattningsvis anser jag således att utredningens förslag om gode män och koncentrationen av handläggningen till vissa tingsrätter skapar en speciell handläggningsordning för dessa ärenden, som inte kan anses nödvändig, och som dessutom medför avsevärda praktiska

olägenheter. Det borde vara tillräckligt om det tidigare goda kontrollsystemet kompletterades med utredningens förslag om skärpta regler för telefonavlyssning samt dess förslag om parlamentarisk kontroll. Ett sådant kontrollsystem tillgodoser också samhällets intresse av att ha en enkel och snabb beslutsordning, som medger de brottsbekämpande organen att göra effektiva insatser mot den allvarliga brottslighet som det här är fråga om.

Chefsåklagaren Eric Östberg: Utredningen har ägnat stor uppmärksamhet åt frågan hur den enskildes integritet skall säkras i samband med ifrågasatt telefonavlyssning. I detta syfte föreslås — utöver det redan existerande regelsystemet — i skärpande riktning preciserade förutsättningar för avlyssning, införande av god man såsom motpart till den som ansöker om avlyssning samt en fortlöpande parlamentarisk granskning av tvångsmedlets handhavande. Mot de föreslagna förutsättningarna för avlyssning och den parlamentariska kontrollen har jag ingen erinran. Mot det föreslagna godmansinstitutet och de huvudsakligen som konsekvens av detta föreslagna nya forumreglerna, med tingsrätterna i hovrättsstäderna som enda forum för frågor om telefonavlyssning, måste jag emellertid mot bakgrund av min erfarenhet av dessa frågor i samband med handläggningen av narkotikamål ställa mig avvisande. Avlyssning enligt 1969 års lag aktualiseras ofta genom att till polisen kommer tips eller att spaning ger vid handen att en narkotikatransport är på väg alternativt att transaktioner pågår, varvid det är av betydelse att avlyssningen insättes skyndsamt. I flera av mig handlagda mål angående omfattande narkotikahandtering har ett framgångsrikt polisinslag kunnat ske uteslutande av den anledningen att beslut om avlyssning har kunnat fattas och verkställas inom några timmar efter spaningsledningens begäran därom. Det torde med skäl kunna befaras att denna betydelsefulla snabbhet i handläggningen icke längre skulle kunna vidmakthållas därest god mans medverkan i beslutet införes. Åtskillig tid kan förväntas åtgå innan gode mannen kallats, kunnat inställa sig till förhandling och sätta sig in i ärendet. Därest god man institutet kommer till stånd synes det nödvändigt att därvid foga endera av följande tilläggsinstitut, nämligen att åklagaren/undersökningsledaren i likhet med vad som är fallet vid högmålsbrott m. fl., får rätt att i narkotikamålen besluta om avlyssning därest rättens beslut ej utan allvarlig fara för utredningen kan avvaktas eller att gode mannen vid fara i dröjsmål får tillfälle att yttra sig efter det att rätten fattat beslut.

De nu anförda skyndsamhetssynpunkterna ter sig än mer framträdande vid bedömning av förslaget om att endast sex tingsrätter skall vara behöriga i avlyssningsärendena. Det framstår som självklart att tidsåtgången väsentligt måste ökas om till den hittillsvarande handläggningen lägges restider, postgång, information av annan åklagare etc. De föreslagna forumreglerna synes emellertid kunna vålla ytterligare praktiska och tidskrävande svårigheter. Utredningen synes underskatta svårigheterna och uttalar därom på sid. 116 kortfattat "I det mindre antal fall, i vilka åklagare från mera avlägsen ort leder förundersökningen, bör medverkan i domstolsförhandling i telefonavlyssningsärenden genom generellt förordnande kunna anförtros motsvarande åklagare på domstolsorten. Särskilda regler härom synes ej erforderliga." Även om det antal fall som kan förväntas förekomma är litet, förtjänar dock frå-

gor om ansvaret för och ledningen av förundersökningen och frågan om en eller flera domstolar skall befatta sig med tvångsmedel hörande till samma förundersökning uppmärksamhet i sammanhanget. Vilket ansvar skall den åklagare, som utverkar beslut om telefonavlyssning på domstolsorten, ha för avlyssningens handhavande och fortbestånd? Skall åklagaren på domstolsorten kunna "överpröva" begäran om telefonavlyssning från åklagaren på gärningsorten? Beträffande domstolens befattning med tvångsmedlen ter det sig egendomligt att *en* domstol har befattning med t. ex. kvarhållande av postförsändelse medan en annan beslutar om avlyssning. Det vill synas som om den föreslagna forumregeln uteslutande har till syfte att begränsa antalet gode män. Därest god mans medverkan ej införes synes den föreslagna forumregeln sakna aktualitet. Skulle god maninstitutet komma till stånd synes de praktiska olägenheterna böra medföra att forumregeln ändå icke införes.

De ovan mot god man institutet anförda synpunkterna utgör icke enda grunden till att jag ställer mig avvisande därtill. Huvudanledningen är, att jag finner den enskildes integritetsskydd väl tillgodosett även utan god man. I narkotikamålen prövas fråga om telefonavlyssning först i rikspolisstyrelsen, därefter av åklagaren och slutligen av domstolen. Verksamheten står f. n. och föreslås även i framtiden stå under parlamentarisk tillsyn. Det saknas därför anledning att befara att obefogade telefonavlyssningar kommer till stånd.

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt: Jag har intet att erinra emot förslaget i och för sig. Koncentrationen av domstolsbehandlingen till sex domstolar kommer sannolikt att i någon mån öka arbetsbördan för åklagaren i den ort där den beslutande domstolen är belägen. Man kan nämligen förvänta att denne åklagare får generellt förordnande att handlägga samtliga telefonavlyssningsärenden inom hovrättens domkrets. Det är känt att sådana ärenden huvudsakligen förekommer inom de tre större städerna. Arbetsbelastningen för vederbörande åklagare i Göteborg torde inte komma att öka nämnvärt av denna anledning. För polisens del är koncentrationen enbart till fördel. Säkerhetssektionens arbetsområde sammanfaller visserligen inte alltid med hovrättens domkrets. Det oaktat torde förslagets genomförande innebära en lättnad för polisen genom att de flesta föredragningarna får ske inför en och samme åklagare. Vid domstolsförhandling är regelmässigt — åtminstone i Göteborg — någon från säkerhets- eller narkotikasektionen närvarande vid föredragningen. Detta innebär att med den föreslagna koncentrationen säkerhetssektionens personal inte behöver ägna tid åt resor utanför hovrättsstaden för att närvara vid olika tingsrätter utanför denna då telefonavlyssningsärenden handläggas.

Domstolens inställning till förslaget känner jag inte till. Med tanke på att åklagarens arbetsbörda inte nämnvärt kommer att öka genom förslagets genomförande bör man kunna sluta sig till att samma förhållande kommer att gälla domstolen.

Ur säkerhetssynpunkt kan förslaget om koncentration godtas, då antalet tingsrätter och därmed den invigda personkretsen blir mindre. Å andra sidan är avsett att telefonavlyssningsärenden besvärvägen stundom skall handläggas i hovrätt. Såsom i det följande under rubriken "god man" visas kommer därigenom den nämnda personkretsen att vidgas på ett sätt som inte är önskvärt ur sekretessynpunkt. Det hittillsvarande systemet har

fungerat väl, varför det varken ur sekretess- eller rättssäkerhetssynpunkt kan anses föreligga skäl till ändring. Jag delar utredningens uppfattning att förslaget om domstolskoncentration står och faller med frågan om införande av ett system med gode män. Om ett sådant inte införes, får jag avstyrka förslagets genomförande i fråga om domstolskoncentration.

Förslaget om införande av systemet med gode män grundar sig på önskvärdheten av att åstadkomma ett tvåpartsförhållande inför domstol. Den gode mannen skall äga de befogenheter som tillkommer en part i förfarandet. Enligt utredningen skulle genom införandet av god man och dennes agerande rättssäkerheten stärkas. En regel om god man kan kanske ses som önskvärd men förslagets genomförande, som synes vara politiskt betingat, torde i praktiken ej medföra de fördelar man väntar sig av det. Den kontroll och insyn man vill åstadkomma med systemet torde man kunna vinna på annat sätt utan att rättssäkerheten eftersättes. Redan nu underställes de promemorior, som ligger till grund för framställning om telefonavlyssning, rikspolisstyrelsen, som förhandsprövar huruvida den lokala säkerhetssektionen skall begära att åklagaren gör framställning om telefonavlyssning. I stället för tvåpartsförhållande inför domstol bör man med lika stor garanti för rättssäkerhet kunna anordna en förstärkt såväl förhands- som efterhandskontroll genom medverkan av de parlamentariska ledamöterna i den styrelse som RPS leds av. Vid sidan härav finns den kontroll som RÅ, JO och JK kan utöva. Denne senare är ju redan nu i vissa avseenden inkopplad på tvångsåtgärder enligt 1952 års lag när det är fråga om förlängning av anhållningstid beträffande misstänkta.

I en år 1958 avgiven motion, II:355, föreslogs utredning för att stärka rättssäkerhetsgarantierna för den enskilde i ärenden om telefonavlyssning. Första lagutskottet inhämtade yttranden över motionen bland annat från Stockholms rådhusrätt, som ställde sig avvisande till den i motionen framförda tanken om förordnande av offentlig försvarare i nu nämnda ärenden. Vad rådhusrätten därvid anförde i fråga om offentlig försvarare kan även gälla god man. Jag får hänvisa till rådhusrättens i betänkandet intagna yttrande sid. 52.

Såsom motiv för införande av koncentration av domstolsbehandlingen har även anförts det önskvärda att begränsa den i säkerhetstjänstäronden invigna personkretsen. Införande av ett system med god man skulle motverka en sådan begränsning. På varje hovrättsort måste minst två gode män finnas förordnade, om systemet med hänsyn till semestrar, sjukledighet etc. skall kunna fungera friktionsfritt. Syftet med gode män är även möjlighet till överprövning hos hovrätt. Överprövningen som sådan är intet att säga om men risk föreligger att den invigda personkretsen kommer att öka betänkligt då överklagat telefonavlyssningsärende genom kontorspersonal diarieföres och i övrigt handlägges enligt kontorsrutiner. Fördelarna med ett system av god man torde inte överväga nackdelarna. Då rättssäkerheten hittills inte satts i fråga och syftet med insyn och kontroll kan vinnas på annat och lika säkert sätt får jag avstyrka bifall till förslaget i denna del.

Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: Utredningen föreslår en forumregel enligt vilken laga domstol i ärenden angående telefonavlyssning och åtgärder enligt 19 kap. 18 § i förslaget skall vara tingsrätterna i de sex hovrättsstäder. Förslaget är knappast väl underbyggt. Enligt min

mening kan riktas såväl principiella som praktiska invändningar mot det.

Utredningen förordar specialdomstolar för telefonavlyssningsärenden under förutsättning att utredningens föreslagna system för gode män införts. Något nödvändigt samband finnes ej mellan en begränsad godemansorganisation och en speciell forumbestämmelse. En god mans verksamhetsområde kan sammanfalla med ett hovrättsområde även om samtliga tingsrätter inom hovrättsområdet är forum för telefonavlyssningsärende. Han kan förflytta sig.

Ett genomförande av förslaget torde komma att medföra väsentligt praktiska olägenheter. I ett mål, gällande exempelvis misstanke om mord eller spioneri, kan den situationen uppstå att en tingsrätt får pröva frågan om telefonavlyssning, under det en annan tingsrätt samtidigt skall pröva frågan om användande av andra tvångsmedel, postkontroll, häktning etc. Det är icke realistiskt att tänka sig den situationen att åtal väckts och förekommer till huvudförhandling vid en tingsrätt beträffande en misstänkt gärningsman under det att i samma mål frågan om telefonavlyssning hos en ännu icke åtalad medgärningsman måste prövas av en annan tingsrätt. En sådan ordning är olämplig såväl ur sekretess- som rättssäkerhetssynpunkt och kan dessutom försvåra ett effektivt utnyttjande av detta spaningsmedel. Om överhuvudtaget någon ökad skyndsamhet i domstolens handläggning av telefonavlyssningsärenden eller vid överklagande är att vinna genom en koncentration till sex tingsrätter, vilket utredningen emellanåt synes föreställa sig, torde detta icke alls uppväga det krångel som skulle bli en följd av koncentrationen.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det även nu principiellt sett angeläget att handläggningen av säkerhetsärenden ej koncentreras till en eller ett fåtal domstolar (jämför uttalande av parlamentariska nämnden, citerat överst å sid. 57 i betänkandet).

Utredningen motiverar sitt förslag att inrätta en godmaninstitution med att det är otillfredsställande att förfarandet i telefonavlyssningsärendena icke är kontradiktoriskt. En motpart till åklagarna saknas vid förhandlingen i tingsrätten. Endast åklagaren har i nuvarande situation tillfälle att fullfölja talan mot tingsrätts beslut vilket medför att endast avslagsbeslut kommer under prövning av högre instans.

Enligt min mening finns redan nu en betryggande kontroll över tillämpningen av reglerna om telefonavlyssning. Redan hos polisen prövas omsorgsfullt om skäl för sådan åtgärd finnes. Åklagarna granskar noggrant ärendena innan framställning om tillstånd inges till domstolen. Domstolskontrollen innebär en stark garanti ur rättssäkerhetssynpunkt. Därtill kommer den parlamentariska insynen och kontrollen hos rikspolisstyrelsen.

Endast ett skenbart tvåpartsförhållande vid förhandlingen i tingsrätt åstadkommes genom utredningens förslag. Det synes icke vara avsett att den gode mannen skall bedriva egen utredning eller bidra med sakligt material vid förhandlingen, även om garantier mot att han förfar så knappast har skapats i förslaget. Hans uppgift blir att argumentera över åklagarens framställning. Han skall alltså göra och framföra samma bedömning, som det enligt lagen åligger domstolen att göra. Utredningen klargör knappast tillfredsställande hur gode mannen bör uppfatta sin ställning. Å ena sidan sägs att han icke formellt företräder den misstänkte eller annan utan har ställning som part, å andra sidan utgår förslaget från att gode mannen kommer att ställa den misstänkte i fokus

och framhålla svagheter i misstankarna emot denne. Säkert kommer gode mannen, även om han formellt är part, att uppfatta sig som företrädare för den misstänkte. Vad han kan anföra beträffande övriga berörda blir uttalanden och värderingar av allmän natur, enahanda från det ena ärendet till det andra. I de flesta fall torde en god man komma att anse sig nödsakad att bestrida framställningen, även om denna har tillräckliga skäl för sig. En risk blir då att han söker skaffa sig egen information för att kunna bidra med sakligt material vid förhandlingen. Ett sådant agerande, som icke torde kunna förhindras genom de uttalanden som utredningen gjort, kan bli ödesdigert för en med stor försiktighet och stark sekretess bedriven förundersökning. Det kan förutses att den för ett hovrättsområde utsedde gode mannen kommer att utsättas för betydande allmänt intresse, vilket kommer att öka hans benägenhet att närmast jämställa sitt uppdrag med en försvarares.

Utredningen synes ej ha givit godemansinstitutet en tillräckligt preciserad reglering. Frågor om partsställningens innebörd, sekretess- och tystnadsplikt för gode mannen har icke lösts. Ett kontradiktoriskt förfarande som utredningen föreslår leder till att domstolshandläggningen blir mer tidskrävande. Detta innebär ofta olägenhet vilket måste beaktas. Jag avstyrker godmaninstitutet.

Intresset av att beslut om bifall till telefonavlyssning prövas av hovrätt, så att praxisbildning främjas, kan tillgodoses på annat sätt. En obligatorisk överprövning av tingsrättens beslut kunde föreskrivas för exempelvis de fall där tillståndet förlängs att gälla mer än sammanlagt tre månader.

Länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län: Enligt förslaget skall i ärenden angående telefonavlyssning rätten bereda en i särskild ordning utsedd god man tillfälle att yttra sig. Härigenom tillskapas uppenbarligen ett artificiellt tvåpartsförhållande, som knappast kan få någon betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Den gode mannen kan för övrigt tänkas komma i en situation, då den misstänkte senare kanske med fog kan hävda att gode mannen handlat mot hans intressen. Förslaget avstyrkes i denna del.

Med min enligt ovan redovisade inställning till förslaget om införande av gode män och ett kontradiktoriskt förfarande föreligger inga skäl till avsteg från vanliga forumregler.

Länsåklagarmyndigheten i Norrbottens län: I avseende å domförhetsreglerna är det uppenbart att beslut skall fattas av ensam domare. Kravet på ett upprätthållande av sekretessen är av sådan betydelse att framställningen om telefonavlyssning skall nå en så liten krets som möjligt. Normalt har denna typ av ärenden handlagts endast av lagmannen i tingsrätterna och har en sådan ordning sökt bevaras även vid förfall för denne på grund av semester.

Utredningen har till förstärkande av integritetsskyddet för den enskilde föreslagit en godemansinstitution, som skulle tillvarata den enskildes intressen, där godemannen även skulle kunna begära prövning i högre rätt av första instansens beslut. Med hänsyn till vad utredningen själv anfört om den restriktivitet som hitintills rått beträffande denna typ av ärenden förefaller godemansinstitutionen icke ha fog för sig. Upprätthållandet av sekretesskraven försämras.

Som skäl mot förslaget om godemän vill jag även anföra det av mig inledningsvis framförda om att denna typ av ärenden handlägges antingen direkt av eller också efter samråd med mycket erfarna åklagare. Ur dessa synpunkter framstår den hitintills varande ordningen med en kontroll genom ett parlamentariskt utsett organ som fullt tillräcklig.

Utredningen har föreslagit nya forumregler för beslut i telefonavlyssningsärenden och därvid föreslagit tingsrätterna i de sex hovrättsstäder. Utredningen synes härvid icke tagit hänsyn till att även åklagarbehörigheten härmed ändras. Detta skulle väl i och för sig gå att klara genom av Riksåklagaren utfärdade förordnanden.

Ärenden där telefonavlyssning är av behovet påkallat föranleder icke sällan att jämväl framställning göres om kvarhållande av försändelse till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt. I dessa fall kommer tingsrätterna var och en på sin ort att vara forum, varför man vid ett genomförande av utredningens förslag får två olika forumregler i samma ärende.

Utredningen har icke heller såvitt jag kunnat finna tänkt sig någon ändring av forumreglerna beträffande den ansvarstalan som kan följa i ett telefonavlyssningsärende.

Regionalt har jag även den invändningen att göra att Norrbottens län har den i landet största säkerhetsavdelningen utanför Stockholm, av naturliga skäl betingat av gränsförhållandena och som med hänsyn till förefintliga försvarsanläggningar är för utländska intressen intressanta.

Det förefaller därför icke särskilt välbetänkt att förlägga prövningen till Umeå. Som upplysning kan nämnas att av Övre Norrlands hovrätt handlagda mål omkring tre fjärdedelar härrör från Norrbotten, varför hovrätten med åtminstone en avdelning nästan varje vecka befinner sig i Luleå eller eljest på någon tingsort i Norrbotten.

Utredningen synes närmast vilja motivera forumreglerna med den föreslagna godemansinstitutionen.

Med hänsyn till det ovan anförda och min tidigare framförda uppfattning om de föreslagna godemännen får jag avstyrka förslaget i vad avser de särskilda forumreglerna.

I den utsträckning utredningen föreslagit bör den interimistiska beslutanderätten för undersökningsledare och åklagare bibehållas på av utredningen anförda skäl.

Svea hovrätt: Den föreslagna ordningen med god man är en nyhet när det gäller brottmålsförfarandet. Som den huvudsakliga fördelen med att införa god man när det gäller telefonavlyssning har utredningen angivit möjligheten att få även bifallna framställningar om telefonavlyssning överprövade i högre rätt. Hovrätten ifrågasätter om inte önskemålet om överprövning kan tillgodoses på ett lämpligare sätt. Exempelvis skulle, som gällde enligt 1939 års lag och som även senare föreslagits av dåvarande Stockholms rådhusrätt, den föreslagna gode mannens funktion i detta hänseende kunna fullgöras av JO eller möjligen JK. Utredningen har också framhållit, att godemansinstitutionen skulle förstärka integritetsskyddet. Hovrätten kan emellertid icke finna att god mans medverkan i telefonavlyssningsärenden skulle få någon nämnvärd effekt i detta hänseende. Även av andra skäl ställer sig hovrätten tveksam till införandet av god man. En sådan torde inte kunna tillföra något nytt till det material som skall läggas till grund för domstolens avgörande av frågan.

Därtill kommer att komplikationer uppstår om god man, som är advokat, senare önskas som offentlig försvarare av den misstänkte. En ytterligare nackdel med god man är — ur sekretessynpunkt — att kretsen inblandade personer ökas. Hovrätten avstyrker förslaget i denna del.

Om förslaget angående god man inte genomföres, torde det inte vara påkallat att begränsa forum för telefonavlyssningstillstånd till tingsrätterna i de sex hovrättsstäder.

Hovrätten för Västra Sverige: När det gäller prövningen av ärenden om telefonavlyssning har utredningen funnit det vara otillfredsställande att ett kontradiktoriskt förfarande inte föregår rättsens beslut. Förslag har därför framlagts av innehåll att mot åklagaren skall stå en god man med uppgift att ta tillvara intresset av integritetsskydd för den enskilde.

Hovrätten vill för sin del sätta i fråga om det i själva verket står så mycket att vinna med en ordning som den föreslagna. Gode mannens möjligheter att på ett effektivt sätt ta tillvara den misstänktes intressen ter sig begränsade. Från sekretessynpunkt — inte minst när det gäller misstanke om högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet, där det kan bli fråga om telefonavlyssning under sammanlagt lång tid — måste det föra med sig nackdelar att ha personer utanför myndigheternas krets inkopplade i beslutsprocessen. Antalet gode män jämte ersättare kan säkerligen inte begränsas till ett fåtal. Hänsyn måste ju bl. a. tas till att det alltid inom var och en av de sex domkretsarna skall finnas någon tillgänglig, alltså även under semestertid och större helgledigheter.

Största värdet med förslaget synes ligga i att praktisk möjlighet öppnas till en överprövning av beslut där tillstånd meddelats. Enligt hovrättens bedömning torde det komma att bli ej alldeles ovanligt att gode mannen utnyttjar denna möjlighet. Om inte gode mannen i viss utsträckning verkar för en överprövning, kan den uppfattningen lätt vinna insteg att han inte i tillräcklig grad beaktar intresset av integritetsskydd eller att han av lojalitetshänsyn accepterar vissa beslut om avlyssning.

När det gäller val av gode män synes utredningen närmast ha tänkt på personer med erfarenhet av advokatverksamhet eller därmed jämförbara arbetsuppgifter. Man får enligt hovrättens mening inte underskatta svårigheterna att i de sex domstolssorterna finna villiga och lämpliga gode män och ersättare, och detta även om man tar i betraktande att det i domstolssorterna finns att tillgå tjänstemän vid länsstyrelse eller kamrarrätt.

Om det anses särskilt angeläget eller eftersträvansvärt att underrättens tillståndsbeslut beträffande vissa brottskategorier blir prövade av högre instans kan man nå detta på andra vägar än den utredningen valt, t. ex. genom ett underställningsförfarande.

Hovrätten finner att så stora olägenheter är förbundna med ett gode-mansinstitut av det slag utredningen tänkt sig att det måste finnas tungt vägande skäl att det oaktat genomföra förslaget i denna del. Det synes hovrätten tveksamt om sådana skäl föreligger.

RPS: Telefonavlyssning är ett särpräglad tvångsmedel såtillvida som den misstänkte inte känner till åtgärden. Detta är naturligt eftersom tvångsmedlet i annat fall ofta skulle förlora sin effekt. Nödvändigheten av sekretess gentemot den misstänkte innebär följaktligen att ett tvåparts-förhållande i vanlig bemärkelse är uteslutet. Det är främst i detta hänseende kritik har riktats mot reglerna om telefonavlyssning.

Utredningen vill genomföra regeländringar som på ett bättre sätt än nu tillvaratar den misstänktes rätt. För ändamålet föreslås att man inför ett system med god man. Även om syftet med förslaget är vällovligt är det tveksamt om de föreslagna reglerna verkligen kommer att kunna tillgodose det intresse som avses.

God man skall enligt förslaget bl. a. ha rätt att överklaga för den misstänkte ogynnsamma beslut. RPS hyser tveksamhet till god mans reella möjligheter att agera i detta sammanhang. Ett blivande avlyssningsärende granskas i flera led innan föredragning sker inför rikspolischefen. Först sedan rikspolischefen gett sitt godkännande överlämnas ärendet till åklagarmyndighet som har att självständigt fatta beslut i ärendet. Slutligen förs ärendet upp i domstol för avgörande. Beslut i telefonavlyssningsärenden föregås således av en lång och omsorgsfull prövning. Detta förhållande samt den omständigheten att god man inte får samråda med den misstänkte utan har att grunda sitt agerande på samma material som åklagaren, talar för att hans möjligheter att vidta åtgärder blir mycket begränsade.

RPS är emellertid helt införstådd med det allmänna önskemålet om bättre insyn och kontroll i telefonavlyssningsärenden. Av ovan anförda skäl anser RPS det emellertid inte vara möjligt att inrätta ett meningsfullt tvåpartsförhållande. Tillräckligt god insyn och utökad kontroll kan däremot enligt RPS:s mening erhållas genom att varje enskilt ärende granskas av RPS i plenum, dvs. även av de parlamentariska ledamöterna i RPS. Först sedan dessa lämnat sitt godkännande bör ärendet gå vidare till åklagare. Härigenom åstadkommes en omfattande medborgerlig insyn och kontroll redan i ett tidigt skede av handläggningen. En sådan handläggning har påtagliga likheter med förfarandet i personalkontrollärenden. I sammanhanget kan också erinras om att 1974 års underrättelseutredning rekommenderat ett liknande arrangemang genom att föreslå en vidgad parlamentarisk insyn i den militära underrättelsetjänsten genom en försvarets underrättelsenämnd.

I brådskande fall då styrelsen inte hinner sammanträda bör ärendet avgöras genom meddelanden mellan rikspolischefen och minst fyra ledamöter eller av rikspolischefen ensam. Sådant ärende skall anmälas vid nästa plenum.

ÖB: Utredningens förslag om god man tillvaratar den enskildes intresse av integritetsskydd. Förslaget om god man kan emellertid samtidigt få negativa konsekvenser från handläggnings- och sekretessynpunkt, vilka synpunkter Överbefälhavaren ej har underlag att bedöma.

Stockholms tingsrätt: Den viktigaste nyhet som utredningen förordar är att i telefonavlyssningsärendena en god man skall som motpart till åklagaren ta tillvara den enskildes intresse av integritetsskydd.

Som framgår av betänkandet föreslogs en sådan ordning redan år 1958 när det i en riksdagsmotion förordades att "offentlig försvarare" skulle förordnas för misstänkt i ärenden rörande telefonavlyssning. I yttrande till riksdagens första lagutskott uttalade dåvarande Stockholms rådhusrätt bl. a. att, om tvångsmedlet skulle kunna få den verkan som åsyftades, det var av största vikt att den misstänktes namn och de omständigheter på vilka misstanken grundas i möjligaste mån hemlighölls. Med hänsyn härtill borde upplysningar i aktuellt hänseende inte lämnas till större personkrets än som är oundgängligen nödvändigt. Varje utökning

av kretsen kunde enligt domstolen medföra fara för att effektiviteten av polismyndighetens verksamhet skulle förringas eller rent av göras om intet. Med hänsyn till ärendenas brådsakande natur måste försvarare finnas att tillgå utan nämnvärd tidsutdräkt. Eftersom försvararen av sekretesshänsyn inte kunde inhämta upplysningar från den misstänkte eller annars skaffa in utredning utöver den som åklagaren förebringar ansåg rådhusrätten att försvararen inte heller kunde mer ingående motivera ett eventuellt överklagande. Domstolen fann sig inte kunna tillstyrka förslagen om offentlig försvarare i de aktuella ärendena. I yttrandet framhölls avslutningsvis att om ökad kontroll ansågs önskvärd föreskrift kunde meddelas om att domstol skulle vara skyldig att lämna under rättelse till justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman rörande beslut om telefonavlyssning. Vederbörande skulle därigenom bli i tillfälle att mer fortlöpande följa tillämpningen av institutet.

De synpunkter som rådhusrätten framförde har enligt tingsrättens mening fortfarande bärkraft.

Särskilt måste understrykas att ju större personkrets som medverkar vid handläggningen av ärendena dess större är risken för att den misstänkte får kännedom eller åtminstone misstanke om beslut rörande telefonavlyssning. När sådan misstanke redan föreligger kan den ytterligare befastas och följden bli att telefonavlyssningen blir helt ineffektiv. Det behöver visserligen knappast befaras att den gode mannen själv skulle innebära någon egentlig riskökning, eftersom det kan förutsättas att han väljs ut med all tillbörlig omsorg. Risken ligger i stället i den hantering som blir nödvändig för att gode mannen skall kunna ta del i ärendena. Han måste sålunda kallas och inställa sig till sammanträde. Han måste vidare ha material för att kunna företa ett eventuellt överklagande. Hur än handläggningsrutinerna ordnas torde det bli svårt att undvika att personer i gode mannens omgivning får kännedom om att avlyssningsärendet är aktuellt. Detta medför risker särskilt på mindre orter. Om ett ärende förs vidare till högre instans blir den personkrets som inblandas avsevärt ökad. Ett nytt kallelseförfarande etc. sätter in. Riskerna för läckor i sekretessen blir därmed ännu större. I sammanhanget måste beaktas att ett ärende kan aktualiseras med korta intervaller med hänsyn till den begränsade varaktigheten av beslut om avlyssning.

Utredningen har ställts inför särskilda svårigheter när det gäller att anvisa en tillräcklig krets av gode män, om ärende rörande telefonavlyssning skall prövas enligt RBs allmänna bestämmelser om forum i brottmål. I betänkandet har därför bl. a. förordats att ärendena skall specialiseras till tingsrätten i vederbörande hovrättsort. En sådan ordning kan naturligtvis medföra att arbetsbelastningen för de aktuella tingsrätternas del ökar. Detta är inte i och för sig ägnat att inge betänkligheter. Merarbetet för dessa domstolar torde vara marginellt. Tingsrätten befarar dock att en sådan ordning kan komma att belasta åklagarsidan avsevärt, särskilt när det gäller narkotikabrottsligheten som erfarenhetsmässigt kan dyka upp på vitt skilda ställen i landet. Om en utredning aktualiseras på annan plats än hovrättsorten är två alternativ tänkbara. Antingen får åklagaren på utredningsplatsen inställa sig inför tingsrätten i hovrättsorten med den omgång och den risk för publicitet som detta innebär. I annat fall måste åklagaren på hovrättsorten ta över ärendet med det tyngande dubbelarbete och andra uppenbara nackdelar som detta kan medföra i ett mer omfattande ärende.

Som rådhusrätten påvisade i sitt yttrande år 1958 blir den gode mannens möjligheter att agera effektivt starkt begränsade även om han naturligtvis måste ha rätt att påkalla att utredningen kompletteras om den inte är tillfredsställande.

Mot den nuvarande ordningen har anmärkts att framställningar om telefonavlyssning endast i ringa utsträckning skulle ha avslagits. I detta hänseende måste emellertid beaktas att det i mer tveksamma fall ter sig naturligt att åklagaren i första hand informellt samråder med vederbörande domare. Detta gäller särskilt när fråga om förlängning av pågående avlyssning blir aktuell. Detta samråd kan leda till att någon formell framställning om telefonavlyssning eller förlängning av beslut om sådan avlyssning inte görs. Mot den bakgrunden måste de uttryckliga avslagsbesluten bli fåtaliga.

Som framgått av det föregående hyser tingsrätten avsevärda betänkligheter — främst med hänsyn till sekretesskraven — mot utredningens förslag i fråga om god man. Det bör å andra sidan framhållas att förslaget också har klara förtjänster. Godmansinstitutet är således redan i sig ägnat att undanröja misstankar från allmänhetens sida om bristande rättssäkerhet på det aktuella området. Otvivelaktigt kommer gode mannens deltagande i handläggningen av frågor om telefonavlyssning också att innebära en vinst från rättssäkerhetssynpunkt. Tingsrätten tänker därvid i första hand på att den kontradiktoriska principen skulle bli tillämplig. Detta måste bidra till att ärendena får en så allsidig belysning som är möjlig under de speciella omständigheterna. Gode männen kan förväntas anlägga en delvis annan infallsvinkel än åklagaren på ärendena vilket i sig måste berika handläggningen.

Vid en samlad bedömning av förslagets för- och nackdelar finner tingsrätten att de praktiska skäl överväger som talar mot att god man förekommer i ärenden om telefonavlyssning även om tingsrätten från principiell synpunkt hyser sympati för förslaget. Vid sin bedömning har tingsrätten utgått från att den garanti för rättssäkerheten kommer att finnas som ligger i den dubbla parlamentariska insynen enligt utredningens förslag (bet. s. 103 f och 104 f). Tingsrätten beaktar också att förutsättningarna för avlyssning skärps enligt 27 kap. 16 § tredje stycket i förslaget.

Om emellertid ytterligare kontroll anses erforderlig, anser tingsrätten att det alternativet bör övervägas att rikspolisstyrelsen åläggs en fortlöpande rapporteringsskyldighet i förhållande till justitiekanslern så att denne kan direkt följa tillämpningen i fråga om telefonavlyssning och liknande åtgärder. Justitiekanslern bör i så fall ha rätt att fullfölja talan mot beslut om sådan åtgärd. Med hänsyn till de korta tillståndstiderna torde i praktiken en sådan talan endast få aktualitet när förlängning av tillståndet beslutas.

Om utredningens förslag rörande god man skulle genomföras måste stor omsorg läggas ned på att finna personer lämpliga för uppdraget. Gode mannen måste vara helt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Tingsrätten anser att det är en fördel om till gode män utses kvalificerade personer med erfarenhet som försvarare i brottmål. Häri kan dock ligga en svårighet. Vederbörande måste nämligen ha möjlighet att med kort varsel frigöra sig för att delta i behandlingen av ärende om telefonavlyssning. Eftersom dessa ärenden ofta är utomordentligt brådskande måste tillräckliga möjligheter finnas för både åklagaren, när rättens be-

slut ej kan avvaktas, och rätten, när god man ej kan inställa sig nog snabbt, att meddela interimistiskt beslut. Detta får sedan prövas så snart som möjligt vid förhandling med åklagaren och gode mannen.

Tingsrätten finner säkerhetshänsyn starkt tala för att i hovrätt de aktuella ärendena specialiseras till viss avdelning. Av skäl som sagts nu bör också övervägas om inte ärendena kan prövas av endast en domare, i så fall lämpligen ordföranden på vederbörande avdelning. Om flera ledamöter anses skola delta i prövningen, bör i hovrättsinstruktionen föreskrivas att föredragningen av ärendet alltid skall ankomma på ledamot.

Enligt tingsrättens mening bör det uppdras åt rikspolisstyrelsen att i samråd med företrädare för domstolar och åklagarmyndigheter göra en samlad bedömning och lägga fram förslag till justitieministern om hur rutinerna kring de aktuella ärendena skall utformas så att minsta möjliga risk från sekretess- och övriga säkerhetssynpunkter föreligger. Tingsrätten åsyftar i första hand förvaring och expediering av handlingar — både inom och mellan myndigheterna — samt kallelse av åklagare och god man till förhandling. Jfr bet. s. 124.

I detta sammanhang vill tingsrätten framhålla att det f. n. råder stor osäkerhet och säkerligen också skilda bedömningar av frågan om ärenden av aktuellt slag över huvud taget skall förekomma i offentligt register vid vederbörande domstol och i så fall i vilken omfattning. Det är angeläget att denna fråga utreds i detta sammanhang och att entydiga föreskrifter utfärdas. Härvid bör eftersträvas att i all den utsträckning som är möjlig lika regler kommer att gälla för domstol samt åklagar- och polismyndigheter.

I fråga främst om telefonavlyssning vid misstanke om narkotikabrott har samråd skett med chefsrådmannen Harald Nordin, som med utgångspunkt från sina erfarenheter av den sortens avlyssningsärenden inte haft något att erinra mot förslaget om god man, därest en reform i den riktningen från allmänna synpunkter anses påkallad.

Göteborgs tingsrätt: På de skäl utredningen anfört tillstyrker tingsrätten i och för sig förslaget om god man. Införandet av ett system med god man medför emellertid, att den personkrets, som deltar i handläggningen av telefonavlyssningsärenden, kommer att vidgas. För att systemet med god man skall kunna fungera friktionsfritt måste sålunda — med hänsyn till den gode mannens övriga arbetsuppgifter, semestrar och eventuell sjukledighet — vid varje ifrågakommande domstol minst två gode män förordnas.

Särskilt vid utredning angående brott mot rikets säkerhet är det givetvis av största vikt, att den misstänktes namn och de omständigheter, på vilka misstanke grundas, hemlighålles. Upplysningar i angivna avseenden bör fördenskull icke lämnas till större personkrets än vad som är oundgängligen nödvändigt. Det är också av största vikt, att den personkrets, som får tillgång till ifrågavarande uppgifter, rekryteras bland personer, som äger erfarenhet av bl. a. tillvägagångssättet vid handläggning av brottmål.

Med hänsyn till nu angivna omständigheter anser tingsrätten erforderligt, att det — i överensstämmelse med bestämmelserna i 21 kap. 5 § rättegångsbalken — föreskrives att till god man i telefonavlyssningsärende skall förordnas advokat, som finnes lämplig därtill.

Malmö tingsrätt: Telefonavlyssning är, såsom vissa andra tvångsmedel, till sin natur sådan att den misstänkte eller annan, som drabbas därav, icke kan få tillfälle att yttra sig om åtgärden, innan denna verkställs. Om man skall kontrollera att domstolarna i sin tillståndsgivning inte är liberalare än vad lagstiftaren avsett, måste man därför välja andra vägar än att den mot vilken åtgärden skall riktas, får yttra sig däröver.

Utredningens förslag att införa ett kontradiktoriskt förfarande i telefonavlyssningsärenden kan te sig tilltalande ur rättssäkerhetssynpunkt, men tingsrätten betvivlar att ett sådant förfarande i praktiken är genomförbart utan att man äventyrar vad man vill vinna genom telefonavlyssning.

Utredningen framhåller att den föreslagne gode mannen skall företräda de integritetsskyddsintressen som berörs men att det ligger i sakens natur att han skall beakta den misstänktes situation och framhålla svagheten i misstankarna mot denne. Tingsrätten anser att den kritik som riktades mot 1958 års motion i allt väsentligt äger giltighet även vad avser utredningens förslag.

Utredningen har icke närmare angett hur den tänkt sig förfarandet inför domstol utan endast uttalat att förhandling som regel bör hållas i tingsrätt och i hovrätt och — i specialmotiveringen till den föreslagna lagen om god man — diskuterat vissa handläggningsrutiner. Utredningens förslag är icke tillfredsställande. Ärenden rörande telefonavlyssning måste omgärdas med största sekretess. En förhandling innebär att stora risker föreligger för att denna brytes. Redan mot bakgrund härav motsätter sig tingsrätten bestämt att förhandling hålles. Telefonavlyssningsärendena är undantagslöst av brådskande natur och kräver omedelbara beslut. Svårigheten att med den föreslagna ordningen på ett tillfredsställande sätt handlägga brådskande ärenden ligger i öppen dag, även om det icke skulle krävas att förhandling hålles. Tingsrätten vill här endast påpeka att det kommer att bli svårt att snabbt inhämta den gode mannens yttrande. För den händelse den föreslagna ordningen blir genomförd, måste därför domstolarna ges möjlighet att meddela interimistiska beslut. En sådan lösning innebär å andra sidan att motiven för införande av ett godemansinstitut försvagas, eftersom de intressen denne skall tillvarata kan bli åsidosatta redan genom det interimistiska beslutet.

Som ytterligare ett skäl mot godmansinstitutet vill tingsrätten peka på de faror ur sekretessynpunkt som en fullföljd till hovrätt med förhandling inför fullsuttet rätt skulle innebära.

Beträffande den gode mannens kvalifikationer vill tingsrätten med styrka understryka att det är ytterst angeläget att denne är en högt kvalificerad jurist. Utredningen har icke närmare uttalat sig om efter vilka grunder den gode mannen skall utses. Enligt tingsrättens mening bör uppdraget anförtros åt en erfaren advokat, verksam i domstolsorten. Tingsrätten föreslår därför att den gode mannen utses av regeringen efter förslag av advokatsamfundet.

Som ovan anförts är det ofta ytterst angeläget att snabbt kunna erhåll-

la ett beslut om telefonavlyssning. Det framstår ur denna synpunkt som mindre välbetänkt att endast tingsrätterna i hovrättsorterna skall vara behöriga i sådana ärenden. För den händelse förslaget om god man blir genomfört är det emellertid nödvändigt att antalet behöriga domstolar begränsas. Det bör emellertid framhållas, att den nuvarande ordningen har sina brister. I ärenden av förevarande art framstår det som särskilt angeläget att bedömningen sker efter samma grunder och att ärendena, jämväl vid förfall för ordinarie handläggare, avgöres av andra ordinarie domare. Sådana finns inte alltid att utan tidsutdräkt tillgå i de mindre domsagorna. Tingsrätten tillstyrker därför utredningens förslag i denna del.

Om — trots de vägande skäl som kan anföras däremot — förslaget om god man genomföres, synes det finnas anledning att undersöka om icke den gode mannens behörighet bör vidgas till att även omfatta kontroll av ingrepp i brevhemligheten.

Sammanfattningsvis vill tingsrätten uttala, att om en kontroll av domstolarnas handläggning av telefonavlyssningsärenden anses erforderlig, bör andra vägar väljas än den av utredningen föreslagna. Det synes i så fall ligga närmast till hands att överväga en kontroll genom justiekanslersämbetet.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Utredningen föreslår att regeringen skall utse gode män för att tillvarata intresset av integritetsskydd för den enskilde i ärenden angående telefonkontroll. Dessa skall yttra sig vid domstolsbehandlingen av frågor om tillstånd till avlyssning och även kunna anförda besvär över beslut. Bland annat i syfte att nedbringa behovet av gode män föreslås att domstolsbehandlingen koncentreras till tingsrätterna i hovrättsstäderna. Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt: Utredningens förslag om särskild lagstiftning om god man samt om laga domstol i telefonavlyssningsmål kommer uppenbarligen att stärka integritetsskyddet och tillstyrkes.

Det har i det praktiska polisarbetet vid synnerlig allvarlig brottslighet — såsom ockupationen av västtyska ambassaden — visat sig föreligga ett starkt behov av att utan dröjsmål kunna få telefonavlyssning till stånd. Utvecklingen av den internationella terrorbrottsligheten understryker ytterligare detta behov. Polisstyrelsen finner det därför synnerligen angeläget, att undersökningsledare/åklagare vid vissa farosituationer i särskilt kritiska lägen som utredningen föreslagit medges rätt att meddela interimistiska beslut om telefonavlyssning.

I dessa särskilt kritiska fall, som vid ockupationen av västtyska ambassaden, leddes verksamheten i flesta fall av representant för lokal eller regional polismyndighet utan att åklagare ännu inträtt som undersökningsledare, vilket är naturligt, då insatserna i initialskedet helt och hållet är av polistaktisk natur, inom vilket område åklagaren av naturliga skäl i avsaknad av adekvat utbildning och erfarenhet är föga lämpad överta ledningen av förundersökningen. Polisstyrelsen vill därför starkt hävda att om föreslagna föreskrifter skall få avsedd betydelse kan inte begreppen undersökningsledare/åklagare sammanfalla som utredningen anser utan begreppet undersökningsledare måste även omfatta polis- och länspolischef.

I detta sammanhang kan polisstyrelsen inte underlåta påpeka, att viss uppmärksamhet riktats mot det förhållandet att beslutet om telefonavlyssning vid insatsen på västtyska ambassaden fördröjdes beroende på att polischefen då icke ägde behörighet att själv besluta därom.

Slutligen vill polisstyrelsen framhålla att det kan uppkomma situationer då avlyssning med integritetsfarlig apparatur måste bedömas som nödvändig för att rädda liv. Under det s. k. Norrmalmstorgsdramat fann sig sålunda polisledningen föranlåten använda sig av avlyssningsapparatur för att rätt kunna bilda sig en uppfattning om gärningsmannens och gisslans situation. Tillfällena måste dock bedömas som så få att behov av lagstiftning ej är nödvändig, utan kan frågan lösas inom ramen för nödrätten.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Forumreglerna i den föreslagna lydelsen av RB 19 kap. 12 § samt förslaget till lag om god man i ärenden om telefonavlyssning finner länsstyrelsen väl motiverade. Reglerna om forum bör skapa större rättssäkerhet genom en enhetlig bedömning från domstolarnas sida, när det gäller avgöranden av så grannliga natur, som här är fråga om. Kraven på god man och dennes ersättare (helst två) bör ställas högt.

Polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt: För att åstadkomma ett tvåpartsförhållande och därigenom ett starkare rättsskydd för den misstänkte har utredningen föreslagit införandet av ett system med gode män. Mot detta finns i och för sig intet att erinra. Det måste dock skapas garantier för att systemet inte kommer att missbrukas på sådant sätt att telefonavlyssningsärendena oavsiktligt eller avsiktligt fördröjes. Således måste i anslutning till varje tingsrätt som är behörig att handlägga telefonavlyssningsärenden förordnas minst två gode män för att systemet med hänsyn till semestrar, sjukledighet m. m. skall fungera. För att förhindra att god man enbart i avsikt att fördröja verkställigheten av ett tingsrättsbeslut om telefonavlyssning begär överprövning av beslutet hos hovrätt föreslås att en bestämmelse införes i lagförslaget om god man innebärande att tingsrättens beslut om telefonavlyssning skall gå i verkställighet oberoende av framställning om överprövning.

Polisstyrelsen i Mölndals polisdistrikt: Utredningen har förtjänstfullt påpekat bristerna i nuvarande domstolsförfarande, som innebär att en misstänkt inte har någon möjlighet att bemöta åklagarens påstående om behovet av telefonavlyssning. Anledningen härtill är givetvis att sekretessbehovet ansetts taga över kravet att ge en misstänkt möjlighet att såsom i andra brottmål anlita försvarare. Av naturliga skäl skulle ett fullt kontradiktoriskt domstolsförfarande betaga myndigheterna möjligheten att i någon större utsträckning vinna framgång i spaningsarbetet. — Det får därför hälsas med tillfredsställelse att utredningen föreslagit införandet av en särskild lagstiftning om god man i ärenden om telefonavlyssning för att därmed tillvarata det berättigade intresset av integritet för den misstänkte. Möjligheter att genom en god man bringa ett bifallsbeslut om telefonavlyssning till överprövning i högre instans öppnas därmed för den enskilde.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till lag om god man i ärenden om telefonavlyssning.

Polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt: Den kontradiktoriska principen talar givetvis för att domstolsprövning av telefonkontroll ej sker utan att ena partens redogörelse för omständigheterna blir belysta även från motsidan, även om åklagarens plikt att vara objektiv vid förundersökning fastslagits i RB 23:4.

Då frågan om tvåpartsförhållande vid tidigare tillfällen tagits upp har den emellertid avvisats, främst av två skäl: dels önskvärdheten av att icke sprida upplysningar i här aktuella ärenden inom en större personkrets än som är oundgängligen nödvändigt, dels svårigheten för en partsföreträdare att på ett mera effektivt sätt tillvarata den misstänktes intressen. Polisstyrelsen ifrågasätter om icke dessa skäl fortfarande gör sig gällande. Önskas ökad garanti för att domstolsprövningen föregås av allsidiga överväganden synes detta syfte i första hand böra tillgodoses genom ökad kontroll från JK:s och JO:s sida. En utvidgad, fortlöpande information till de parlamentariska ledamöterna i RPS:s styrelse med ingående redovisning för brottsutvecklingen och tillämpningen av de lagstadganden som berör telefonavlyssning torde, såsom utredningen (s. 105) framhåller, även vara av värde.

Införes dock bestämmelser om god man med rätt att överklaga beslut om telefonavlyssning, torde även få regleras huruvida verkställighet av domstols beslut skall få ske utan hinder av att det icke vunnit laga kraft.

Därest utredningens förslag om god man blir en realitet kan det, såsom utredningen framhåller, förväntas att domstolshandläggningen blir mera tidskrävande. Skäl talar därför att, då fara är i dröjsmål, bibehålla den interimistiska beslutanderätten, även om denna mera sällan kommit till användning. Det kan emellertid ifrågasättas huruvida icke denna beslutanderätt i stället för att begränsas till vissa uppräknade brott, borde utsträckas till samtliga de brott som omfattas av reglerna om telefonavlyssning. (Jfr bestämmelserna vid beslag och husrannsakan, där åtgärd i brådskande fall får vidtas av enskild polisman utan att någon begränsning härvid göres till brottets svårhetsgrad).

Integritetsskyddskommittén: Det ligger i sakens natur att den misstänkte själv inte kan ges tillfälle att yttra sig över åklagarens framställning om telefonavlyssning och inte heller kan få möjlighet att besvara sig över rättens beslut i ärendet. I direktiven har uppdragits åt utredningen att särskilt beakta rättssäkerhetsgarantierna vid tillståndsprövningen. Utredningen har i sådant syfte föreslagit att som motpart till åklagaren införes en god man med uppgift att ta till vara den misstänktes integritetsskydd. Kommittén finner det lovvärt att utredningen eftersträvat en motvikt till åklagarens inflytande på tillståndsprövningen. För sin del har kommittén inte någon annan mening än utredningen, nämligen att ett partsförhållande kunde tillskapas. Kommittén kan emellertid inte finna att utredningens förslag i den delen kan leda till någon egentlig nytta. Förslaget är snarare förenat med betydande olägenheter.

Konstruktionen med en god man för att tillvarata "bortovarandes" rätt används i flera civilrättsliga sammanhang men har hittills varit främmande för brottmålsprocessen. Den gode mannen kan inte antas ha möjlighet att tillföra processen något material utöver vad åklagaren redan infört. Därför ligger värdet med en god man, enligt kommitténs mening, väsentligen endast däri att denne kan anföra besvär över rättens

beslut om telefonavlyssning. Med hänsyn till den omsorgsfulla prövning som föregår framställning om telefonavlyssning och den rättsliga bedömning som därefter sker genom juristdomare synes behovet av en överprövning från rättssäkerhetssynpunkt vara tämligen ringa. Införandet av ett godmansinstitut skulle medföra betydande olägenheter. En sådan är att, som utredningen framhåller, en förhandling som regel kommer att hållas. Härigenom äventyras sekretessen och uppkommer fara för dröjsmål. Kommittén vill därför avstyrka utredningens förslag om införande av god man.

I enlighet med vad här anförts anser även kommittén att det vore önskvärt att finna någon utväg till ökat rättsskydd vid tillståndsprövningen. En möjlighet härtill kunde måhända vara att underställa tillståndsärendena JK:s eller JO:s prövning. Det må erinras om att 1939 års lag om särskilda tvångsmedel innehöll föreskrift om att anmälan skulle göras hos JK om meddelat förordnande enligt lagen.

Utredningen har föreslagit att prövning av telefonavlyssningsärenden skall förläggas till de sex hovrättsstäderna. Kommittén ställer sig tveksam till detta förslag och vill rikta uppmärksamheten på att systemet medför att det kan behövas mer än en åklagare för att handlägga ett telefonavlyssningsärende. Detta är enligt kommitténs mening inte önskvärt ur bl. a. utrednings- och sekretesssynpunkt.

En ledamot av utredningen, riksdagsmannen Ture Dahlberg, har beträffande förslaget om god man förklarat sig dela utredningens mening.

JO: Utredningens förslag att en god man skall bevaka den misstänktes integritetsskyddsintressen är i och för sig tilltalande. Man kan givetvis ställa sig frågan vilken effekt en sådan anordning kan få vad gäller möjligheterna att utnyttja telefonavlyssningen som ett verksamt spaningsmedel. Ur rättssäkerhetssynpunkt har emellertid förslaget fördelar och jag har därför ej någon erinran mot förslaget.

Sveriges advokatsamfund: Gode mannen skall — enligt förslaget — inta ställning som part i ett kontradiktoriskt förfarande. I motsats till den offentlige försvararen skall han alltså ha en gentemot den misstänkte helt fristående ställning. Samfundet anser emellertid att gode mannen även gentemot myndigheterna skall framstå som helt självständig och således exempelvis inte vara knuten till myndighet eller offentlig institution. En sådan förutsättning synes vara ägnad att stärka allmänhetens förtroende för förfarandet.

Som utredningen framhåller (sid. 123) är det uppenbarligen av värde om den gode mannen har erfarenhet av advokatverksamhet. Samfundet anser att advokat med stor erfarenhet av brottmål principiellt skulle vara särskilt skickad att utföra den kritiska granskning av åklagarframställningen som skall ske med utgångspunkt från den enskildes tillbörliga integritetsskydd samt även i övrigt att bevaka det allmänna rättssäkerhetsintresset, bl. a. genom rätten att överklaga ett tillståndsbeslut.

Gode mannens ställning, hans skyldigheter och befogenheter bör enligt samfundets mening bli föremål för en fullständigare författningsmässigt reglering än den utredningen föreslagit. I detta sammanhang vill samfundet framhålla att den gode mannen bör tillerkännas rätt att taga

del av allt i förundersökningen tillgängligt material. Detta bör gälla oavsett om åklagaren redovisar materialet inför domstol eller inte.

SACO/SR: SACO/SR ansluter sig till den principiella lösning utredningen valt. Vad gäller domförhållsreglerna, tvåpartsförhållandet och forumregeln finns inget att invända. Det torde ligga också i domstolens intresse att den misstänkte på något sätt är företräd vid handläggningen. Man kan möjligen hysa tveksamhet om gode mannens möjligheter att effektivt bevaka den misstänktes intressen, eftersom gode mannen inte kommer att kunna införskaffa någon utredning utan kommer att vara helt beroende av åklagarens material. Förslaget tillgodoser dock rättssäkerhetsanspråk bättre än det system som tillämpas nu. Det är viktigt att till gode män utse personer som inte bara är godtagbara ur säkerhetssynpunkt utan som också har förmåga och fallenhet att stå obundna och självständiga mot polis, åklagare och domstol. Man bör också sträva efter att skapa bästa möjliga förutsättningar för gode mannens arbete t.ex. genom att tillförsäkra dem en långt gående insyn i ärendena. Gode männen bör därför tillhöra den krets som tillåts granska gjorda uppteckningar.

SACO/SR vill fästa uppmärksamhet på att sekretessfrågorna vid besvär till hovrätt kräver noggrant övervägande. Medan rutinerna vid tingsrätt i ärenden av detta slag redan nu endast berör en eller två personer är detaljerade planer för handläggningen i hovrätt erforderliga, eftersom dels rutiner inte finns, dels flera personer måste bli inblandade.

Utredningen föreslår att undersökningsledaren eller åklagaren även i framtiden skall ha möjlighet att interimistiskt förordna om telefonavlyssning men att denna möjlighet skall vara begränsad till vissa brott.

SACO/SR kan om än med viss tvekan acceptera att telefonavlyssning skall få äga rum utan domstols beslut. Domstolshandläggningen behöver dock inte bli så tidskrävande att interimistiska beslut skall behövas annat än i undantagsfall. Framställning om avlyssning torde nämligen i regel bygga på tämligen långvarigt spaningsarbete. Utredningen har inte närmare motiverat varför möjligheten till interimistiska beslut skall vara begränsad till vissa brott. SACO/SR vill ifrågasätta om inte sådan möjlighet borde finnas generellt. Inte minst vid misstanke om grovt narkotikabrott kan lägen som kräver omedelbara åtgärder uppstå t.ex. under veckoslut, då framställning till domstol inte kan behandlas. Om man över huvud taget skall tillåta interimistiska beslut bör sådana kunna godtas vid alla de brott som kan leda till avlyssning.

5 Tillståndstiden

Vad utredningen har anfört i denna del har kommenterats vara av ett mindre antal remissinstanser.

Chefsåklagaren Axel Morath: Jag har inte något att erinra mot att tillståndstiden vid beslut om telefonavlyssning bestäms på det sätt utredningen föreslår. Reglerna för telefonavlyssning kommer härigenom att överensstämma med de regler som finns för motsvarande andra tvångsmedel, vilket är en fördel.

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt: Utredningen har inte givit något bärande skäl för den föreslagna ändringen att tillståndstiden skall räknas

från dagen för beslutet i stället för från delgivningsdagen. Säkerhetssektionen i Göteborg brukar koncentrera delgivning av tingsrättens olika beslut i telefonavlyssningsärenden till en enda dag i månaden; detta för att inte väcka onödig uppmärksamhet inom televerket. Delgivningsdagen kan i förväg bestämmas i samråd med televerket. Skulle tillståndstiden börja löpa från dagen för beslutet kan tidsförluster komma att befaras. Dag för förhandling inför tingsrätt brukar bestämmas med beaktande av ledigheter av skilda slag för såväl domare som åklagare. En strävan har alltid varit att ej onödigtvis inblanda vikarier i dessa ärendens handläggning. Dag för förhandling kan därför mången gång komma att förläggas på sådan tid att mellankommande helger förhindrar snabb delgivning. Delgivningsbevis, som inges till domstolen, ger klart besked om hur snart efter beslutet detta delgivits och tiden för beslutets giltighet. Det ligger även i sakens natur att säkerhetssektionen inger till åklagaren ny promemoria med eventuell begäran om förlängning av tillstånd så sent som möjligt i pågående avlyssningsperiod för att kunna redovisa ett material som kan motivera en förlängning. Därigenom sammanfaller även någorlunda åklagarens framställning och domstols prövning och beslut i tiden med dagen för utgången av tillståndstiden för föregående beslut. Jag kan inte se något bärande skäl för utredningens förslag att tillståndstiden skall räknas från dagen för beslutet. Jag får därför avstyrka utredningens förslag.

Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: Utredningens förslag att räkna tiden för tillståndets giltighet från beslutet och icke som nu från delgivningen med telefonanstaltens föreståndare är icke praktiskt. Det medför tillämpningssvårigheter utan att något av rättssäkerhet egentligen vinnes. Vill man ha en garanti för att ett meddelat tillstånd till telefonavlyssning icke hålles "vilande" kan föreskrivas att delgivning med föreståndaren skall ske senast inom förslagsvis två veckor från beslutet, med äventyr att tillståndet eljest förfaller.

RPS: Utredningens förslag angående tillståndstidens längd ger inte anledning till erinringar. Inte heller har RPS något att invända mot att tiden föreslås gälla från dagen för beslutet och inte som nu från den dag tillståndet delges föreståndaren för telefonstationen.

Göteborgs tingsrätt: Utredningens förslag att tillståndstiden skall räknas från dagen för beslutet i stället för från delgivningsdagen kan ifrågasättas.

Vid begäran om förlängning av telefonavlyssning inger säkerhetssektionen i Göteborg vanligen utredningspromemorian till åklagarmyndigheten så sent som möjligt i en pågående avlyssningsperiod för att kunna redovisa fylligt utredningsmaterial. På grund härav kommer åklagarens framställning till tingsrätten att göras först kort tid före utgången av tillståndstiden för föregående beslut.

För att ej onödigtvis använda vikarier vid handläggning av avlyssningsärenden brukar i Göteborg tid för förhandling inför tingsrätten bestämmas med beaktande av ledigheter och tjänstgöringsförhållanden för den domare och den åklagare, som vanligen handlägger ärendena. Förhandlingen kan därför mången gång komma att äga rum å sådan dag, att mellankommande helger förhindrar omedelbar delgivning.

Delgivning av tingsrättens beslut i telefonavlyssningsärenden brukar i

Göteborg vanligen koncentreras till en dag i månaden, bland annat för att ifrågavarande ärenden icke skall uppmärksammas bland televerkets personal i större utsträckning än vad som är ofrånkomligt. Dag för delgivning bestämmes därvid i samråd med chefstjänsteman hos televerket. Om delgivningstiden skall räknas från dag för beslutet kan nuvarande säkerhetsfrämjande tillvägagångssätt vid delgivning omöjliggöras.

Med hänsyn till nu angivna omständigheter finner tingsrätten önskvärt, att tillståndstiden — liksom hittills — räknas från delgivningsdagen.

6 Användningen av uppsamlat material

RA: Jag ansluter mig till vad utredningen anfört beträffande användningen av uppsamlat material.
ingen erinran från min sida.

Svea hovrätt: När det gäller användning av material som insamlats genom telefonavlyssning kan som utredningen påpekat frågor uppkomma dels om materialet får användas för utredning av annan brottslighet än den som legat till grund för ansökningen om telefonavlyssning dels ock om materialet får användas till avvärjande av brott. Frågorna har i förslaget lämnats i princip oreglerade. Den avgränsning beträffande användningen av avlyssnat material som kan anses ligga i 27 kap. 16 § rättegångsbalken innebär såsom utredningen konstaterat (s. 105) en mycket löslig ram. Hovrätten ställer sig tveksam till vad utredningen anfört om användande av materialet i vad avser annat brott än det som legat till grund för ansökningen om telefonavlyssning. Det synes exempelvis mycket anmärkningsvärt om ingen som helst åtgärd skulle få vidtagas om ett annat synnerligen grovt brott skulle uppdagas vid ett avlyssnat samtal. Allmänt kan sägas att det, inte minst för den undersökningsledare som skall taga ställning i dessa frågor, skulle vara värdefullt om närmare riktlinjer kunde givas. — När det gäller avvärjande av brott har hovrätten inte något att erinra mot utredningens synpunkter.

Hovrätten för Västra Sverige: Vad som framkommer vid telefonavlyssning skall enligt utredningen inte få användas för utredning om annan brottslighet än den som legat till grund för ansökningen om avlyssning (s. 106). Detta innebär exempelvis att — om det under avlyssning framkommer upplysningar om ett annat begånget mord än det som är föremål för utredning och avlyssning — dessa upplysningar inte skall få utnyttjas. Ett sådant synsätt är enligt hovrättens mening alltför formellt och föga realistiskt. Motsvarande torde gälla beträffande uttalandet s. 102 (jfr s. 67) att bandupptagningar och uppteckningar från redan utförda avlyssningar bör förstöras då beslut om avlyssning upphävs.

RPS: Intet finns att invända mot utredningens resonemang i denna del. Då det gäller material som rör helt annan brottslighet än den som föranlett avlyssningen, bör framhållas att sådana upplysningar sällan framkommer. I de enstaka fall då så skett har en praxis tillämpats som överensstämmer med den mening utredningen uttalat.

Stockholms tingsrätt: Tingsrätten förordar att, i den mån material som uppsamlas vid telefonavlyssning verkligen skall få användas för annat ändamål än det primära, uttryckliga bestämmelser om saken ges (jfr bet. s 105–108). I sak synes betydande restriktivitet motiverad i detta hänseende.

Göteborgs tingsrätt: I anslutning till 23 § första stycket har utredningen anfört (sid. 107), att avlyssnat material bör få utnyttjas för att förebygga planerat grovt brott även när detta brott inte omfattas av något aktuellt avlyssningstillstånd. Tingsrätten delar denna uppfattning men anser att detta bör komma till uttryck i lagbestämmelsen.

Polisstyrelsen i Mölndals polisdistrikt: Vad angår telefonavlyssningens praktiska utförande har det i utredningen bl. a. sagts, att uppteckning av samtal liksom i nuvarande lagstiftning endast får granskas av rätten, förundersökningsledaren, åklagaren, sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen eller därvid hörs. Om något vid granskningen befinnes sakna betydelse för utredningen, skall detta material omedelbart förstöras. För att få garantier att så verkligen sker, vill polisstyrelsen ifrågasätta om inte detta borde ske i närvaro av den gode mannen såsom ställning av part i målet. Stora krav måste givetvis ställas på den som skall vara god man. Att en god man bör vara lagfaren förefaller självklart. Såsom utredningen föreslagit bör förordnande för god man även begränsas för viss tid.

Polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt: Utredningen anser att material i brottsförebyggande syfte i princip skall få utnyttjas endast då å brottet kan följa minst två års fängelse, men är beredd göra undantag vid "allvarlig fara för liv och lem".

Preventiv verksamhet är en av polisens huvuduppgifter. Det brottsförebyggande arbetet ingår som det viktigaste ledet i denna huvuduppgift. För polismannen är som bekant skyldigheten att ingripa i förebyggande syfte en tjänsteplikt, vars åsidosättande kan medföra disciplinär påföljd. Denna skyldighet gäller inte bara i brottsbalken upptagna brott utan även vid straffbelagda handlingar av lindrigare art, t.ex. trafikförseelser. Redan av dessa skäl framstår utredningens förslag i denna del som mindre tillfredsställande.

Polisstyrelsen finner det därutöver icke sannolikt, att den enskilde medborgaren skulle uppleva det ur rättssäkerhetssynpunkt mera betänkligt att polisen finge utnyttja erhållna upplysningar till för att skydda honom till liv och egendom än att den "med armarna i kors" skulle tvingas ta del av exempelvis en legalt avlyssnad misstänkt persons preciserade uttalanden om en, i hämndsyfte planlagd, omfattande vandalisering i en "tjallares" bostad. Rätten att i princip utan inskränkningar få utnyttja erhållna upplysningar i brottsförebyggande syfte bör därför fastslås i propositionen; polisens möjligheter att ingripa blir sedan i vanlig ordning en resurs- och prioriteringsfråga.

Polisstyrelsen vill beträffande användningen av uppsamlat material i brottsförebyggande syfte hänvisa till bestämmelserna i polisinstruktionen, enligt vilken polisman som får kännedom om brott som hör under allmänt åtal, skall avge rapport därom till vederbörande förman samt till bestämmelserna i RB 23:1, enligt vilken förundersökning skall

inledas, så snart anledning förekommer, att brott, som hör under allmänt åtal, förövats.

Frågan om i vilken omfattning vad som framkommer vid telefonavlyssning skall få användas för utredning om annan brottslighet kan självfallet bli föremål för skilda bedömningar allt eftersom tyngdpunkten lägges vid integritetsskyddet eller vid det offentlighetsrättsliga intresset av att beivra brott. Polisstyrelsen kan emellertid icke inse hur det ur rätts-säkerhetssynpunkt skulle kunna anses stötande, att en person som i laga ordning får sin telefon avlyssnad, därför att han misstänkes för ett allvarligt brott, finge finna sig i att rättsordningen icke blundar för ett annat grovt brott — t. ex. mord, grovt rån, våldtäkt — som man, utan att tidigare ha intresserat sig för den misstänkte i denna del, genom avlyssning blir uppmärksammas på, kanske genom den misstänktes egna upplysningar. I vart fall synes därför kunna krävas att utredning får ske, om de erhållna uppgifterna avser brottslighet av en sådan grovhet eller art, att den kunnat läggas till grund för en ansökan om telefonavlyssning och den som misstänkes för brottsligheten är samme person som den, beträffande vilken beslut om telefonavlyssning redan beslutats. Det förtjänar erinras om hur t. ex. grov narkotikabrottslighet mycket ofta är intimt förknippad med annan grovare brottslighet. (Jfr. i övrigt husrannsakan som sker p. g. a. skälig misstanke om visst brott. Om vid denna påträffas gods av betydande värde som uppenbarligen härrör från en helt annan brottslig verksamhet, lär utredning om den senare verksamheten icke underlåtas).

Integritetsskyddskommittén: Huvudprincipen för användandet av avlyssnat material är helt naturligt att vad som får användas är i första hand det som framkommit om den brottslighet som har föranlett tillståndet till avlyssning. Enligt de sakkunnigas uppfattning bör det emellertid accepteras att man använder även avlyssnat material rörande brottslighet som har direkt samband med den som föranlett det ursprungliga tillståndet till avlyssning. Däremot bör, enligt de sakkunniga, vad som framkommer vid telefonavlyssning inte få användas *för utredning* om annan brottslighet än den som har legat till grund för ansökningen om avlyssning. De sakkunniga anser emellertid att avlyssnat material bör få utnyttjas för att *förebygga* ett planerat grovt brott, även om detta brott inte omfattas av avlyssningstillstånd. Med grovt brott menas då sådant brott som kan föranleda beslut om telefonavlyssning. Det uttalas att någon helt strikt gräns dock knappast kan upprätthållas när det gäller avväjande av brott som t. ex. innebär allvarlig fara för liv och lem.

Kommittén delar i huvudsak de sakkunnigas synpunkter i dessa frågor. Med hänsyn till rättssäkerheten är frågorna av stort intresse. Allmänt sett är det av vikt att tvångsmedel inte användes för annat syfte än det i beslutet angivna. Särskilt viktig blir naturligen denna princip när det gäller ett tvångsmedel som kan beröra inte bara den misstänkte utan även personer som inte själva är föremål för utredning. Det synes därför kommittén önskvärt att huvudprincipen för användningen av avlyssnat material utförligare regleras i lagtexten.

JO: Utredningen har också tagit upp spörsmålet i vad mån kunskap som erhållits genom telefonavlyssning får användas för utredande av annan brottslighet än den som föranlett avlyssningen. Rent principiellt kan väl

hävdas att genom avlyssning erhållet material inte bör få användas för utredande av andra brott och såvitt jag erfarit torde också rikspolisstyrelsens ledning vara av samma mening. Det har dock tidigare antagits att denna regel inte kan få gälla helt undantagslöst. Det kan ju vara fråga om så grov brottslighet att det skulle te sig närmast groteskt att inte använda kunskap som erhållits på antytt sätt. Man kan ta som exempel att man vid förundersökning av ett spioneribrott genom telefonavlyssning får kännedom om att en olycka i en kärnkraftsanläggning i själva verket är ett sabotage. Utredningen har förordat undantagslöst förbud mot att använda kunskap som framkommit vid telefonavlyssning för utredande av annan brottslighet. Enligt min mening kan en sådan regel i praktiken inte tillämpas fullt ut. En uppmjukning av utredningens ståndpunkt i detta hänseende är enligt min mening att förorda.

TCO: Vad som vid granskning eller uppteckning som ägt rum vid avhörande av samtal ej finnes vara av betydelse för utredningen skall omedelbart förstöras. TCO skulle här vilja föreslå den skärpningen, att exempelvis den som är förordnad som god man ges befogenhet att granska förfarandet.

För att förhindra att helt felaktiga uppgifter om telefonavlyssningens omfattning cirkulerar i samhället, bör för varje månad offentligt redovisas antalet beslut om tillsänd till telefonavlyssning som fattats samt den tid varje beslut avsett.

7 Telefonsamtal med försvarare

RÅ: Det kan — — — vara lämpligt att något beröra den av utredningen behandlade frågan om inskränkningar i rätten att avlyssna vad som skulle kunna betecknas som privilegierad information. Det är här fråga om avlyssning av samtal med försvarare och andra personer, för vilka inskränkningar i vittnesplikten gäller, samt om meddelarskyddet. Som utredningen framhållit bör man godta den bristande överensstämmelsen mellan möjligheten att i vissa fall erhålla uppgifter genom vittnesförhör och att åtkomma upplysning genom telefonavlyssning. Eftersom en försvarare har en absolut befrielse från vittnesplikt rörande vad han på grund av sin ställning anförtrots, bör avlyssning aldrig få ske av samtal som förs mellan den misstänkte och hans försvarare. Det kan väl tilläggas att bestämmelsen knappast får någon större praktisk betydelse. I de lägen där telefonavlyssning används har den misstänkte i allmänhet inte försvarare, i varje fall inte på grund av den brottsmisstanke som föranlett avlyssningen. Däremot kan det tänkas att han har försvarare i annat mål eller på grund av annan brottsmisstanke. Med tanke på dylika situationer bör det finnas en regel av det slag utredningen framlagt. Förslaget föranleder alltså ingen erinran från min sida. I övrigt kan hänvisas till vad chefen för länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län och chefsåklagaren Morath anfört.

Chefsåklagaren Axel Morath: Utredningen föreslår en uttrycklig regel, enligt vilken samtal mellan den misstänkte och hans försvarare i den sak, som avlyssningen avser, undantas från avlyssning. Jag har i sak

inte något att erinra mot en sådan regel. Om samtalets art klarläggs först under pågående avlyssning bör denna enligt utredningen avbrytas. I praktiken inspelas telefonsamtalen på bandspelare och avlyssning sker först vid ett senare tillfälle (se utredningen s. 70). Det är alltså först vid detta avlyssningstillfälle som det tidigast blir möjligt att avbryta avlyssningen och förstöra det inspelade samtalet.

Länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län: I 22 § har föreslagits ett stadgande av innehåll att avlyssning ej må ske av samtal mellan den misstänkte och hans försvarare och att avlyssningen skall avbrytas om ett sådant samtal framkommer under avlyssningen. Med hänsyn till det sätt varpå avlyssningen ofta kan antas äga rum måste det inträffa att sådana samtal upptas fonetiskt eller skriftligt utan att det upptäcks förrän efteråt. Direktavlyssning är säkerligen inte det vanligaste vid telefonkontroll. Stadgandet kan därför tänkas få begränsad betydelse. Det synes motiverat att komplettera detta med en bestämmelse om att fonetisk eller skriftlig upptagning av sådant samtal omedelbart skall förstöras och att de framkomna uppgifterna inte får åberopas som bevis eller läggas till grund för spanings- eller utredningsåtgärder.

Länsåklagarmyndigheten i Norrbottens län: Utredningen har i sitt förslag 22 § angivit att avlyssning ej må ske av samtal mellan den misstänkte och hans försvarare. Den angivna ståndpunkten är riktig. Jag vill emellertid ifrågasätta om icke motsvarande regel bör gälla där en misstänkt biktat sig för präst.

Hovrätten för Västra Sverige: Angeläget är — — — att uppgifter som via en misstänkts telefon når dennes försvarare inte får utnyttjas som material. Hovrätten föreslår därför att samtal med försvararen som förs även av andra än den misstänkte inte bör få avlyssnas. Kunskaper som vunnits innan det stått klart att ett avlyssnat samtal förts med försvararen bör inte heller få utnyttjas.

RPS: Såvitt RPS har sig bekant har något sådant fall aldrig förekommit. Mot den förelagda regeln finns intet att invända.

SACO/SR: SACO/SR finner det något oklart vilka samtal utredningen avser skall vara undantagna från avlyssning. Skrivningen i avsnittets sista stycke tyder närmast på att försvarare givits en alltför snäv innebörd. Om en bestämmelse av den innebörd utredningen föreslagit skall få någon betydelse förordar SACO/SR att regeln görs generösare. Avlyssning bör i så fall inte få ske av samtal mellan den misstänkte och advokat som kan antas komma att utses till försvarare för honom.

8 Kommentarer till utredningens lagtextförslag

19 kap. RB

12 §

JK: Uttrycket "ärende enligt 27 kap. 16, 18 och 19 §§" är ej otvetydigt. Vad gäller de båda första grupperna av ärenden (16 och 18 §§) bör användas samma uttryckssätt som i 19 §, nämligen (ärende om) "tillstånd till telefonavlyssning eller åtgärd enligt 18 §". Vidare är "ärende enligt 27 kap. 19 §" en oegentlig formulering. Ärenden enligt denna bestämmelse handläggs både hos åklagare och vid rätten. En forumregel för domstols handläggning bör ej gälla annat än handläggning av anmälan om interimistiskt förordnande enligt 19 §.

Uppräkningen av behöriga tingsrätter kan ersättas av den kortare beskrivningen laga domstol är "tingsrätt för den ort där hovrätt har sitt säte".

"Vederbörande hovrätt" synes mig vara en typ av uttryck man bör undvika i en lagtext. Det kan med fördel ersättas med "den hovrätt varunder tingsrätten lyder (el. hör)".

27 kap. RB

Stockholms tingsrätt: I 27 kap. 18 § behandlas fråga om avstängning av telefonapparat m. m. Med hänsyn härtill sätter tingsrätten i fråga om inte kapitelrubriken bör lyda "Om beslag och telefonavlyssning m. m."

16 §

JK: Lagtexten speglar endast ofullständigt den viktiga begränsning av möjligheterna till telefonavlyssning som bör ligga i att påföljden i det aktuella fallet kan antagas bli av allvarlig art. Enligt min mening är det föga intressant att visst högre straff kan förekomma om man i det konkreta ärendet kan räkna med att påföljden blir exempelvis böter eller ett par månaders fängelse. Utredningen synes vara av samma mening (s. 96) men detta har ej kommit till uttryck i lagtexten, som alltså torde böra kompletteras, exempelvis genom att i tredje stycket efter första meningen inskjuts: "Finns ej anledning antaga att det misstänkta brottet förskyller mer än en ringa påföljd får telefonavlyssning ej ske."

I tredje stycket har som förutsättning för telefonavlyssning angivits att hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning. Formuleringen visar ej om fråga är om ett absolut hinder eller ej. Utredningen uttalar (s. 119) att något absolut hinder ej behöver föreligga för att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är av sådan art att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från telefonavlyssning. Lagtexten synes böra ge uttryck åt den angivna förutsättningen. Detta kan ske genom att "hinder" utbyts mot "väsentligt hinder".

Svea hovrätt: Formuleringen [i tredje stycket] "hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande uppgifter" strider mot uttalandet i specialmotiveringen, att något absolut hinder inte behöver föreligga mot att få fram information på andra vägar än genom telefonavlyssning. Enligt hovrättens mening bör lagtexten omformuleras för att bättre överensstämma med vad som avses.

Hovrätten för Västra Sverige: RB 27:16 sista stycket. Där sägs i regeln bl. a. — "och hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning". Enligt specialmotiveringen (s. 119) innebär bestämmelsen inte att "något absolut hinder behöver föreligga mot att få fram information på andra vägar". Innebörden av bestämmelsen bör i lagtexten komma till uttryck genom att orden "hinder möter" ersätts med en annan lokution, t. ex. "avsevärd olägenhet ej möter" eller "betydande svårighet ej möter".

Stockholms tingsrätt: Enligt första stycket i paragrafen skall ärenden om telefonavlyssning koncentreras till tingsrätterna i de sex hovrättsorterna. Detta medför den fördelen att ärendena kommer att handläggas av domstol som kan beräknas ha praktisk erfarenhet och viss specialkunskap på området. Som utvecklats [förut] torde dock den ordning som föreslagits ibland komma att medföra olägenheter på åklagarsidan. Praktiska svårigheter kan också uppkomma när andra tvångsmedel aktualiseras mot samma person. Tingsrätten i den domkrets där gärningen begåtts har sålunda t. ex. fortfarande att enligt 27 kap. 9 § RB pröva ärende om kvarhållande av försändelse, även om frågan om telefonavlyssning skall avgöras av rätten i hovrättsorten.

Om den ordning skulle genomföras som utredningen förordnat måste det bringas klarhet i fråga om kompetensfördelningen mellan olika åklagarmyndigheter (jfr bet. s. 116).

Polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt: Utredningen föreslår en lagtext, enligt vilken tillstånd endast må meddelas om "hinder möter" mot att erhålla upplysning på annat sätt (RB 27:16 st. 3). Av kommentaren framgår emellertid, att detta inte skall tolkas så att ett "absolut hinder" behöver föreligga mot att få fram informationen på andra vägar. Det synes också helt riktigt att hänsyn får tas till sådana omständigheter som tillgång på personal och kraven på personalinsats vid övervakning på annat sätt. För att någon oklarhet icke skall råda på denna punkt borde dock lagtexten närmare anpassas efter lagstiftarens mening, t. ex. efter förebild i tysk rätt, där telefonavlyssning kan medges "om utforskande av sakförhållandena på annat sätt är utsiktslöst eller väsentligt försvårat".

17 §

Länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län: Beträffande möjligheten att rätten till anonymitet gäller vad ovan sagts beträffande telefonsamtal med försvarare m. m. Den föreslagna regeln i 17 § bör enligt min mening språkligt utformas icke såsom ett krav på hänsynstagande till anonymiteten utan som ett absolut krav på att anonymiteten skall respekteras. Anonymitetsrätten bör inte göras beroende av någon mer eller mindre skönsmässig bedömning på sätt framgår av den språkliga avfattningen av den föreslagna lagtexten.

18 §

Svea hovrätt: Enligt specialmotiveringen skall åtgärd enligt denna paragraf kunna vidtagas utan att samtidigt beslut om telefonavlyssning meddelas. För tydlighetens skull bör därför ordet "tillika" utgå ur lagtexten.

Hovrätten för Västra Sverige: Ordet "tillika" i 18 § synes kunna leda till missförstånd och bör därför utgå.

Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: Med hänsyn till institutets speciella karaktär, bör paragrafens lydelse lämpligen bli:

”Under de förutsättningar, som angives i 16 § första och andra styckena och 17 § ---”. Till 16 § tredje stycket bör i klarhetens intresse hänvisning ej ske.

19 §

Svea hovrätt: Hovrätten ifrågasätter om undersökningsledarens och åklagarens möjligheter att interimistiskt besluta om telefonavlyssning och åtgärd enligt 18 § skall begränsas på sätt här föreslagits. Även vid misstanke om övriga brott enligt 16 § synes tidsfaktorn kunna vara av mycket stor betydelse. Därtill kommer att de undersökningsledare och åklagare som har att ta ställning till hithörande frågor regelmässigt är erfarna och väl lämpade för sin uppgift.

Hovrätten för Västra Sverige: Hovrätten vill sätta i fråga om inte möjlighet till interimistiskt beslut om avlyssning även bör finnas för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling om smugglingen gäller narkotika.

Stockholms tingsrätt: Som tingsrätten anfört tidigare torde ofta, när fråga om telefonavlyssning eller åtgärd enligt 18 § uppkommer, fara i dröjsmål föreligga. Detta gäller även när misstanke finns om annat än allmänfarligt brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet. Så är erfarenhetsmässigt fallet t. ex. vid misstanke om brott som avses med lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. Det har sålunda förekommit att resultatet av långvarig spaning kunnat säkras endast genom att telefonavlyssning kunnat sättas in redan ett par timmar efter att spaningsledningen mottagit viss uppgift. Särskilt om systemet med god man införs är det angeläget att undersökningsledaren eller åklagaren får rätt att meddela interimistiskt förordnande vid alla de brott som avses med den föreslagna lagstiftningen. Förfarandet kan nämligen då förutses bli betydligt mer tidskrävande än nu. Det synes emellertid, även om den nuvarande ordningen behålls, vara motiverat att sådan rätt tillskapas.

Tingsrätten förordar att det uttryckligen anges i lagtexten att interimistiskt beslut får meddelas även när fråga är om försök, förberedelse eller stämpling till brott som angetts i förslaget (jfr bet. s. 121).

Länsstyrelsen i Stockholms län: Beträffande interimistiskt beslut om telefonavlyssning enligt RB 27:19 har polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt med exempel från ockupationen av västtyska ambassaden hävdade att polischef – länspolischef även bör omfattas av beslutsbehörigheten. Polisstyrelsen stöder sig härvid på utredningens uttalande att begreppen undersökningsledare och åklagare är sammanfallande (s. 63). Stadgandets avfattning synes sålunda språkligt kunna tillerkänna polisjär undersökningsledare denna rätt. Då det emellertid inte kan anses klart och entydigt fastlagt vad som är avsett, torde i den fortsatta beredningen av ärendet förtydligande böra ske. Därest dylik beslutsbehörighet anses böra tillerkännas polismyndighet bör den begränsas till länspolischef eller motsvarande. I motiv bör i så fall uttryckligen fastslås att det endast kan få gälla extrema situationer i analogi med ockupationen av den västtyska ambassaden.

20 §

JK: Vad jag ovan anfört under 19 kap. 12 § RB har avseende även å denna bestämmelse.

I bestämmelsen torde med fördel kunna intagas huvudparten av de bestämmelser som i förslaget upptagits i den särskilda lagen om god man i ärenden om telefonavlyssning. Att sammanföra dessa bestämmelser i en särskild lag framstår enligt min mening som opåkallat. Utredningen synes ej heller ha anfört några skäl för sitt val av lagteknisk lösning. Jag förordar att 20 § kompletteras med förslagsvis följande. "Sådan god man skall tillvarata intresset av integritetsskydd för enskild. — God man skall vara lagfaren. Förordnande som god man meddelas av regeringen. — Närmare bestämmelser om god man och ersättare för sådan samt om ersättning för uppdraget meddelas av regeringen."

Vad som upptagits i 4 § i den föreslagna godemanslagen, nämligen att god man har ställning av part, framstår i viss del som en dubblur i förhållande till vad som sägs i 27 kap. 20 § RB om att god man skall få tillfälle att yttra sig. Att förklara god man generellt ha partsställning synes — bl. a. mot bakgrund av rättegångskostnadsreglerna — innebära en onödigt vid bestämning av gode mannens ställning i den rättsliga proceduren. Utöver regeln om befogenhet för gode mannen att yttra sig i ärendet behövs bara en regel om att god man äger fullfölja talan mot bifallande beslut i ärendet. Bestämmelser med detta innehåll kan upptagas i 27 kap. 20 § RB, alternativt i en särskild paragraf i 27 kap.

Stockholms tingsrätt: Beslut om telefonavlyssning eller åtgärd enligt 18 § skall enligt huvudbestämmelsen meddelas av rätten. Det kan antas att gode mannen i allmänhet måste inställa sig till sammanträde vid domstolen för att där få tillfälle att ta del av materialet och yttra sig. Som antytts tidigare torde det inte alltid bli möjligt vare sig för domstolen att tillräckligt snabbt komma i kontakt med god man eller för denne att inställa sig. Det synes inte tillfredsställande att i en sådan situation undersökningsledaren eller åklagaren, som ju för övrigt inte kan veta om sådant hinder för ärendets behandling föreligger eller ej, skall vara hänvisad till att själv meddela interimistiskt förordnande i den mån möjlighet härtill står öppen för honom. Tingsrätten förordar därför att även rätten ges befogenhet att, när gode mannen inte kan höras tillräckligt snabbt, förordna tills vidare om telefonavlyssning eller åtgärd som avses i 18 §. Ärendet får därefter tas upp till förnyad prövning så snart som gode mannen är anträffbar.

Sveriges advokatsamfund: I betänkandet (s. 101) förutsätter utredningen att en förhandling som regel skall hållas om det inte är uppenbart obehövt men att, om den gode mannen påkallar förhandling, en sådan dock bör hållas. I den föreslagna lagtexten föreskrivs i 20 § däremot endast att gode mannen skall beredas tillfälle yttra sig över åklagarens framställning i ärende enligt 16, 18 och 19 §§. Den nämnda, i motiven uttryckta tanken bör enligt samfundets mening komma till uttryck i lagtexten. Det kan ifrågasättas om inte även gode mannens klagorätt särskilt bör lagfästas.

21 §

JK: Sista meningen bör ändras till "--- skall meddelat tillstånd upphävas" för att markera att skyldigheten att i förekommande fall häva beslut gäller även för åklagare och undersökningsledare beträffande ett interimistiskt, av rätten ännu ej prövat beslut. Sådana fall är visserligen något opraktiska men dock ej helt uteslutna.

SACO/SR: Åklagaren bör ha i lag stadgad skyldighet att till rätten anmäla omständigheter som kan tänkas leda till att beslut om avlyssning skall upphävas.

22 §

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: I den föreslagna 22 § i RB kap. 27 utsäges, att "avlyssning må ej ske av samtal som förs mellan den misstänkte och hans försvarare". Länsstyrelsen föreslår, att "försvarare" utbytes mot "offentlige försvarare", då några speciella krav på försvarare inte finns stadgade i RB.

23 §

JK: Bestämmelsen reglerar vad som får upptecknas av avlyssnat samtal, hur granskning skall äga rum och hur man skall förfara med material som finnes vara utan betydelse för utredningen. Lagtexten speglar endast ofullständigt vad som torde vara den gängse rutinen vid telefonavlyssning. Normalt torde avlyssningen ske genom upptagning på fonetisk väg och materialet blir senare föremål för utskrift i den mån det ej saknar betydelse för utredningen. I samband med den fortsatta granskningen omhändertas material av betydelse för ärendet medan det i övrigt utskiljs och förstörs.

Att upptagning på fonetisk väg kan förekomma framgår endast indirekt av den föreslagna bestämmelsens andra stycke rörande granskning. Enligt min mening är själva upptagningen och därmed registreringen av samtalets innehåll en så viktig del av myndigheternas befogenhet till intrång i den principiella telehemligheten att den bör uttryckligen fastslås i lagtexten i ett första stycke av 23 §. Stadgandet skulle kunna inledas med en föreskrift att "samtal till eller från telefonapparat, som omfattas av tillstånd till avlyssning, må upptagas på fonetisk väg". Att uppteckning direkt i samband med avlyssning alltid kan ske är självklart och synes ej behöva särskilt utsägas i lagtexten. En särskild fördel med mitt förslag är att det därmed klargörs att den automatiska registrering som nu tillämpas och som givetvis kan betraktas som en avlyssning inte är en avlyssning i den mening som anges i 22 §.

I ett följande stycke bör föreskrivas, att uppteckning av samtal oavsett om den skett direkt i samband med avlyssning eller genom utskrift av fonetisk upptagning endast får omfatta vad som finnes vara av betydelse för utredningen. Härvid bör anmärkas, att utskrift från fonetisk upptagning aldrig får omfatta samtal som avses i 22 §. Uppteckning vid avlyssning behöver ej här särskilt nämnas, då ju redan avlyssning är förbjuden. Slutligen bör påbjudas förstöring av material (upptagningar och uppteckningar) som är utan betydelse. Bestämmelsen skulle kunna få förslagsvis följande lydelse: "Utskrift av fonetisk upptagning eller annan uppteckning av samtal må omfatta endast vad som finnes vara av betydelse för utredningen. Utskrift från fonetisk upptagning får aldrig

omfatta samtal som avses i 22 §. Upptagningar och uppteckningar som bedöms vara utan betydelse för utredningen skall genast förstöras." 23 § skulle därefter kunna avslutas med den i förslaget upptagna regleringen av granskningen, varvid dock orden "som ägt rum vid samtals avhörande" bör utgå. Sista meningen "Vad --- förstöras" är med mitt förslag överflödigt. Sammanfattningsvis skulle 23 § få följande lydelse:

Samtal till eller från telefonapparat, som omfattas av tillstånd till avlyssning, må upptagas på fonetisk väg.

Utskrift av fonetisk upptagning eller annan uppteckning av samtal må omfatta endast vad som finnes vara av betydelse för utredningen. Utskrift från fonetisk upptagning får aldrig omfatta samtal som avses i 22 §. Upptagningar och uppteckningar som bedöms vara utan betydelse för utredningen skall genast förstöras.

Om granskning av upptagning eller uppteckning äger vad i 12 § första stycket stadgas om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning.

SACO/SR: Granskningsrätten bör som tidigare framhållits utsträckas till gode männen.

24 §

Svea hovrätt: Avvikande bestämmelser om telefonavlyssning bör enligt hovrättens mening ej få givas annorledes än genom lag.

Hovrätten för Västra Sverige: Hovrätten anser att avvikande bestämmelser om telefonavlyssning inte skall få ges i författning av lägre dignitet än lag. Utredningens förslag av innebörd att avvikande bestämmelser, som ges i författning (förrordning), skall vara gällande vid sidan av dem i rättegångsbalken kan hovrätten därför inte godta.

Malmö tingsrätt: Beträffande 27 kap. 24 § rättegångsbalken anmärkes, att bestämmelser om telefonavlyssning ej bör meddelas annorledes än i lag.

Övergångsbestämmelserna

Hovrätten för Västra Sverige: Vid ett ikraftträdande av nya bestämmelser bör löpande tillstånd få gälla. Mot bakgrund av att dessa tillstånd getts för mycket kort tid synes det onödigt att ge övergångsbestämmelser, som innebär att man måste ta upp till särskild prövning i vad mån givna tillstånd står i överensstämmelse med de nya reglerna.

Förslaget till lag om god man i ärenden om telefonavlyssning

Hovrätten för Västra Sverige: Orden "och ersättare" [i 3 §] bör utgå. Lagen bör kompletteras med bestämmelse av innehåll att vad i 2-4 §§ sägs om god man även gäller för ersättare för denne.

Stockholms tingsrätt: Beträffande lagens rubrik har vad tingsrätten anfört om rubriken till 27 kap. RB motsvarande tillämpning.

Som uttalats [tidigare] anser tingsrätten det vara en fördel om till gode män utses personer med erfarenhet som försvarare i brottmål.

Lika med utredningen anser tingsrätten att gode mannen skall vara underkastad tystnadsplikt med avseende på vad han erfar i denna egen-skap. Tystnadsplikten bör komma till klart uttryck i lag (jfr bet. s. 124).

Utredningen anser (bet. s. 124) att ersättningen till gode mannen bör bestämmas som årsarvode. Detta är motiverat av sekretess- och andra säkerhetsskäl. Det måste emellertid vara vanskligt att lägga fast ett rätt-visande belopp. Trots olägenheten från sekretessynpunkt torde därför möjlighet böra öppnas för gode mannen att i efterhand erhålla ett till-läggsarvode, när det är motiverat. Arvodet bör emellertid under alla om-ständigheter beräknas generöst, eftersom uppdraget ofta torde få full-göras på obekvämtid och med rubbning av andra åtaganden. Med hän-syn till sekretessen synes den gode mannen också bli tvungen att i stor utsträckning utan hjälp av sekreterare eller annan utföra de arbetsupp-gifter som är förenade med uppdraget.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	2
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m.	7
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall	8
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1976-03-18.....	10
1 Inledning.....	10
2 Nuvarande ordning m.m.	11
2.1 Nuvarande ordning.....	11
2.2 RPS:s skrivelse.....	14
3 Huvuddragen i utredningens förslag	14
4 Översiktlig redogörelse för remissutfallet	17
4.1 Allmänna synpunkter	17
4.2 Förutsättningarna för telefonavlyssning.....	17
4.3 Telefonavlyssning och skyddet för meddelares anonymitet.....	18
4.4 Domstolsförfarandet	18
4.5 Tillståndstiden	18
4.6 Användningen av uppsamlat material.....	19
4.7 Telefonsamtal med försvarare.....	19
5 Föredraganden	19
5.1 Allmänna synpunkter	19
5.2 Lagstiftningens utformning	31
5.2.1 Förutsättningarna för telefonavlyssning.....	31
5.2.2 Domstolsförfarandet	35
5.2.3 Tillståndstiden	38
5.2.4 Användningen av uppsamlat material.....	39
5.2.5 Telefonsamtal med försvarare.....	40
5.2.6 Övriga frågor	40
5.2.7 Ikraftträdande.....	42

Prop. 1975/76:202	241
6 Upprättade lagförslag	42
7 Specialmotivering förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	42
8 Hemställan	46
9 Beslut.....	46
Bilaga 1 Betänkande av utredningen om telefonavlyssning	47
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden	174

