OM BUGGNING OCH ANDRA HEMLIGA TVÅNGSMEDEL

Betänkande av
Buggningsutredningen
SOU 1998:46

Ref KCB
Occ SOC

Statens offentliga utredningar
1998:46
Justitiedepartementet

Om buggning och andra hemliga tvångsmedel

Betänkande av Buggningsutredningen
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svararr Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

Elanders Gotab, Stockholm 1998

ISBN 91-38-20894-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 12 september 1996 att tillkalla en särskild utredare för att utreda ett antal frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel.

Till särskild utredare förordnades den 12 september 1996 lagmannen Ulf Arrfelt.

Som experter har medverkat (om inte annat sägs fr.o.m. den 15 oktober 1996) kriminalinspektören Kurt Alavaara, fd departementsrådet Börje Alpsten, dåvarande chefsjuristen numera chefsrådmannen Bo Blomquist (t.o.m. den 31 augusti 1997), byråchefen, utnämnda hovrättsrådet, tillika vice ordförande på avdelning, Kristina Boutz, advokaten Connie Brück, chefsåklagaren Jan Danielsson, dåvarande verksjuristen numera ämnessakkunniga Elenor Groth, lagmannen Sigurd Heuman (fr.o.m. den 1 februari 1997), rådmannen Jörn Jacobsson, polisöverintendenten Leif Jennekvist, hovrättsassessorn Johan Kvart, chefsjuristen Helena Lindberg (fr.o.m. den 1 september 1997), dåvarande hovrättsassessorn numera administrative direktören Bengt Olsson (fr.o.m. den 1 februari 1997) och byråchefen Nils Rekke.

Sekreterare åt utredningen har varit hovrättsassessorn Lars Henriksson (fr.o.m. den 16 september 1996), hovrättsassessorn Dag Cohen (fr.o.m. den 15 september 1997) och dåvarande hovrättsassessorn numera administrative direktören Bengt Olsson (fr.o.m. den 16 september 1996 t.o.m. den 31 januari 1997).

Utredningen har antagit namnet Buggningsutredningen (Ju 1996:07).

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46).

Till betänkandet fogas särskilda yttranden.

Uppdraget är härmed slutfört.

Malmö i mars 1998

Ulf Arrfelt

/Lars Henriksson

Dag Cohen

Innehåll

Sammanfattning 13

Författningsförslag 25

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 25
2 Förslag till lag (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål 34
3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) 36
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. 41
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. 43
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll 44
7 Förslag till lag om ändring i telelagen (1993:597) 46

1 *Utredningsuppdraget* 49

Bakgrund

2 *Gällande rätt* 51
2.1 Regeringsformen 51
2.2 Europakonventionen 52
2.3 Allmänna principer för all tvångsmedelsanvändning 54
2.4 Brottsbalkens skydd av förtroliga uppgifter 55
2.5 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning 58
2.5.1 Inledning 58
2.5.2 Rättegångsbalken 59
2.6 Andra möjligheter att hämta in information om telemeddelanden 69
2.6.1 Sekretesslagen 69
2.6.2 Telelagen 70

2.6.3 Rättegångsbalken ... 71
2.7 Hemlig kameraövervakning ... 72
2.7.1 Inledning ... 72
2.7.2 Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning ... 72
2.7.3 Lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. ... 77
2.7.4 Behovet av ändringar i lagstiftningen om hemlig kameraövervakning ... 79
2.8 Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål ... 82
2.9 Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ... 84
2.10 Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ... 84
2.11 Dolda kroppsmikrofoner m.m. ... 86
2.12 Pejling ... 86
2.13 Överskottsinformation ... 87

3 *Rättsskyddsgarantier* ... 89
3.1 Inledning ... 89
3.2 Den misstänktes partsbefogenheter ... 90
3.2.1 Viktigare rättsregler, m.m. ... 90
3.2.2 Förarbetsuttalanden m.m. i fråga om partsinsyn ... 94
3.2.3 Rätten att överklaga ... 109
3.2.4 Europakonventionen ... 110
3.2.5 Utredningens slutsatser om innehållet i gällande rätt ... 111
3.2.6 Underrättelse om tvångsmedelsanvändning i vissa utländska rättssystem ... 113
3.3 Offentligt ombud ... 123
3.3.1 Inledning ... 123
3.3.2 Dansk rätt ... 124
3.3.3 Det norska utredningsförslaget om offentligt ombud ... 126
3.3.4 Offentligt ombud i svensk rätt ... 128
3.3.5 Några myndighetssynpunkter på en ordning med offentligt ombud ... 133
3.3.6 Några advokatsynpunkter på rättsskyddsgarantier vid viss tvångsmedelsanvändning ... 134

4 *Tidigare utredningsarbete m.m.* ... 137
4.1 Buggning ... 137

4.2 Dolda kroppsmikrofoner m.m. 150
4.3 Pejling 164

5 *Utländska förhållanden* 169
5.1 Danmark 169
5.1.1 Inledning 169
5.1.2 Gällande rätt 169
5.1.3 Justitsministeriet m.m. 175
5.2 Finland 180
5.2.1 Inledning 180
5.2.2 Gällande rätt 180
5.2.3 Justitieministeriet 189
5.2.4 Inrikesministeriet 192
5.2.5 Centralkriminalpolisen 192
5.2.6 Utvidgade möjligheter att utföra teleövervakning 194
5.3 Norge 197
5.3.1 Inledning 197
5.3.2 Gällande rätt 197
5.3.3 Betänkandet Etterforskingsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15) 204
5.3.4 Justis- og Politidepartementet 208
5.3.5 Riksadvokaten 209
5.3.6 Økokrim 211
5.3.7 Oslo Politikammer 211
5.4 Storbritannien 213
5.4.1 Lagstiftning m.m. 213
5.4.2 The Home Office 221
5.4.3 The British Security Service (MI5) 223
5.4.4 The Interception of Communications Act Commissioner the Rt. Hon. the Lord Nolan 225
5.4.5 The National Criminal Intelligence Service 226
5.5 Tyskland 228
5.5.1 Inledning 228
5.5.2 Grundlagsskydd mot övervakning av bostäder . . . 228
5.5.3 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning 229
5.5.4 Andra åtgärder som får vidtas utan den berördes vetskap 231
5.5.5 Grundsatser om utvidgad rätt till buggning 232
5.5.6 Bundesministerium der Justiz 235
5.5.7 Bundeskriminalamt 238
5.6 Österrike 241
5.6.1 Inledning 241

5.6.2 Gällande rätt 241
5.6.3 Bundesministerium für Justiz 251
5.6.4 Bundesministerium für Inneres 255
5.7 Pågående arbete om hemlig teleavlyssning m.m. inom EU 257

6 *Teknisk apparatur för buggning och andra hjälpmedel för sådan avlyssning* 259
6.1 Inledning 259
6.2 Tidigare utredningar 259
6.2.1 Integritetsskyddskommittén 259
6.2.2 Tvångsmedelskommittén 266
6.2.3 SÄPO-kommittén 267
6.3 Nuläge 269
6.3.1 Allt mindre och strömsnålare utrustningar 269
6.3.2 Sändare kan upptäckas och även störas ut 269
6.3.3 Kräver en användning av en bug stora resurser? . 270
6.3.4 Satellitnavigation 271
6.4 Utvecklingstendenser 271
6.4.1 Allt mindre utrustningar och integrering 272
6.4.2 Mikrovågssändare 272
6.4.3 Nya elnät 273
6.4.4 IT-utvecklingen går snabbt men i vilken riktning? 273

7 *Synpunkter från brottsutredande myndigheter m.fl.* 275
7.1 Inledning 275
7.2 Allmänna synpunkter 275
7.2.1 Riksåklagaren 275
7.2.2 Rikspolisstyrelsen 278
7.2.3 Säkerhetspolisen 281
7.2.4 Riksenheten mot ekonomisk brottslighet 287
7.2.5 Åklagarmyndigheten i Stockholm 291
7.2.6 Åklagarmyndigheten i Göteborg 295
7.2.7 Åklagarmyndigheten i Malmö 299
7.2.8 Polismyndigheten i Stockholms län 303
7.2.9 Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län . . . 307
7.2.10 Polismyndigheten i Skåne 310
7.2.11 Generaltullstyrelsen 314
7.2.12 Post- och telestyrelsen 317
7.2.13 Sveriges advokatsamfund 317
7.3 Särskilt om telemeddelanden som avser förfluten tid 318
7.3.1 Inledning 318

7.3.2 Annan uppgift än innehållet i ett telemeddelande . . . 320
7.3.3 Innehållet i ett telemeddelande . . . 323
7.3.4 Beslutsordningen . . . 324
7.3.5 Telelagen . . . 324

Överväganden och förslag

8 *Bör de brottsbekämpande myndigheterna få använda hemlig teknisk avlyssning, s.k. buggning?* . . . 325
8.1 Inledning . . . 325
8.2 Vad bör avses med buggning? . . . 327
8.3 Buggning enbart för att förhindra brott? . . . 330
8.4 Buggning för att utreda brott? . . . 334
8.4.1 Behovet av buggning som ett brottsutredande tvångsmedel och åtgärdens effektivitet . . . 335
8.4.2 Motstående intressen . . . 338
8.4.3 Utredningens slutsats . . . 341

9 *Bör ytterligare användning av tekniska hjälpmedel under förundersökning lagregleras?* . . . 349
9.1 Inledning . . . 349
9.2 Dolda kroppsmikrofoner m.m. . . . 351
9.3 Pejling . . . 355

10 *De brottsutredande myndigheternas möjligheter att få tillgång till information om telemeddelanden - vissa övergripande frågor* . . . 359
10.1 Inledning . . . 359
10.2 Hemlig teleavlyssning . . . 360
10.3 Hemlig teleövervakning . . . 364
10.4 En samlad reglering i rättegångsbalken . . . 366
10.4.1 Inledning . . . 366
10.4.2 Sekretesslags- och telelagsreglerna . . . 367
10.4.3 Bör uppgifter om telemeddelanden i vissa fall kunna hämtas in med stöd av andra regler i rättegångsbalken? . . . 371

11 *Tillämpningsområdet* . . . 375
11.1 Inledning . . . 375
11.2 Proportionalitetsprincipen . . . 376
11.3 Vid vilka brott bör de tekniska tvångsmedlen få användas? . . . 379
11.3.1 Metodfrågor . . . 379

11.3.2 Hemlig teleavlyssning och hemlig kamera-övervakning 382
11.3.3 Hemlig teknisk avlyssning 383
11.3.4 Hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning 385
11.4 Brottsmisstanke 388
11.4.1 Brottsmisstankens styrka 388
11.4.2 Bör kravet på brottsmisstanke inte gälla i vissa situationer? 391
11.5 Andra begränsningar 397
11.5.1 Utredningsläget 397
11.5.2 Begränsning till viss plats respektive viss teleadress 397

12 *Rättsskyddsgarantier* 411
12.1 Beslutsordningen 411
12.1.1 Domstolsprövning 411
12.1.2 Tillståndstiden 412
12.1.3 Bör åklagaren få fatta interimistiska beslut? 414
12.2 Offentligt ombud 419
12.3 Underrättelse om tvångsmedelsanvändning 427

13 *Lagteknisk lösning* 445

14 *1952 års tvångsmedelslag* 447
14.1 Inledning 447
14.2 Behovet av en särreglering och den lagtekniska lösningen 448
14.3 Tillämpningsområdet 450
14.4 Övriga bestämmelser 451

15 *Parlamentarisk kontroll* 457

16 *Ekonomiska konsekvenser* 459

17 *Författningskommentar* 467
17.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken 468
17.2 Förslaget till lag (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål 506
17.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) 506
17.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. 510

17.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. 511
17.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll 511
17.7 Förslaget till lag om ändring i telelagen (1993:597) 512

Särskilda yttranden 515
Särskilt yttrande av Helena Lindberg, Kurt Alavaara, Elenor Groth och Leif Jennekvist 515
Särskilt yttrande av Helena Lindberg och Kurt Alavaara 517
Särskilt yttrande av Kristina Boutz, Connie Brück och Sigurd Heuman 518
Särskilt yttrande av Bengt Olsson 520
Bilaga
Kommittédirektiv 525

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att utreda ett antal frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel. Enligt direktiven skall utredningen analysera om det finns behov av s.k. hemlig teknisk avlyssning - buggning - som arbetsmetod inom polisväsendet, undersöka om metoden är effektiv och, om så är fallet, överväga om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten ger utrymme för att tillåta hemlig teknisk avlyssning. Om arbetet ger anledning till det skall utredningen lämna förslag till sådan lagstiftning.

Utredningen skall vidare enligt direktiven undersöka möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt lämna förslag till lagändringar för att uppnå detta. Utredningen skall dessutom göra en utvärdering av lagen om hemlig kameraövervakning och, om utvärderingen ger anledning till det, föreslå en permanent reglering i rättegångsbalken.

Slutligen skall utredningen enligt direktiven göra en översyn av 1952 års tvångsmedelslag och föreslå de ändringar som utredningen anser motiverade. Utredningen skall även lämna förslag till hur lagen kan permanentas och arbetas in i rättegångsbalken.

Hemlig teknisk avlyssning - s.k. buggning

Med buggning avses avlyssning av tal, närmare bestämt när tal i enrum, samtal eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud (se avsnitt 8.2).

Det är enligt utredningens uppfattning angeläget ur kriminalpolitisk synpunkt att polisen får rätt att använda moderna tekniska hjälpmedel för att effektivt kunna bekämpa den grova narkotikabrottsligheten och annan allvarlig brottslighet. Samtidigt råder det inte något tvivel om att buggning till sin natur är en mycket integritetskränkande åtgärd.

Utredningens bedömning är likväl att det som redovisas i betänkandet om behovet av buggning och dess effektivitet som en brottsutredande åtgärd, innebär så starka skäl och sådana vinster för det allmänna att integritetsintresset inte bör hindra att metoden införs. Utredningen föreslår därför att buggning införs som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel som får användas vid en förundersökning. Det betonas att regleringen måste kringgärdas av mycket starka rättssäkerhetsgarantier så att risken för missbruk minimeras (se avsnitten 8.3 och 8.4).

Enligt utredningens förslag skall buggning få användas vid förundersökning angående brott som har ett minimistraff på fyra års fängelse, grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika samt vid förbrott till nu nämnda brott. Med ett krav på fyra års straffminimum kommer buggning att kunna användas vid bara de allra mest allvarliga brotten, bl.a. mord, dråp, människorov, ej mindre grovt brott, grovt rån, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott och grovt spionerі (se avsnitt 11.3.3). Därutöver föreslås att buggning skall få användas vid förundersökning av vissa av de brott som har tagits in i 1 § lagen (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål och som rör rikets säkerhet eller som är av allmänfarlig natur (se nedan och avsnitt 14).

Enligt förslaget skall buggning få användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (se avsnitten 11.2, 11.4.1 och 11.5.1).

Åtgärden får vidare endast avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Någon annan begränsning av de platser som får buggas än den som följer härav och av de allmänna principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning föreslås inte (se avsnitt 11.5.2). Det har nämligen under utredningsarbetet klart framkommit att det från effektivitetssynpunkt skulle innebära allvarliga nackdelar om användningen av buggning begränsades till t.ex. platser dit allmänheten har tillträde. Det är rimligt att tro, vilket har bekräftats på en del håll utomlands, att de kriminella i så fall skulle förlägga de diskussioner som avser brott till platser som inte får buggas.

I likhet med vad som i övrigt gäller enligt svensk rätt föreslås inte heller att vissa personkategorier skall vara undantagna från buggning. Det enda undantag som görs från denna princip är att ett beslut om buggning inte får avse samtal mellan den misstänkte och hans försvarare.

Det har vidare klart framkommit att buggning - om åtgärden skall vara meningsfull - ofta förutsätter att avlyssningsutrustningen placeras

på platsen, i annat fall blir nämligen ljudkvaliteten alltför dålig. Utredningen föreslår därför en regel som innebär att ett beslut om buggning får innefatta en rätt att placera avlyssningsutrustningen i och återta det från ett utrymme som annars skyddas mot intrång (se avsnitt 11.5.2). Det framhålls dock att ett beslut om buggning inte alltid bör innefatta en sådan rätt utan det får bli beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

En fråga om hemlig teknisk avlyssning skall prövas av rätten på ansökan av åklagaren (se avsnitt 12.1.1). I 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. - en särskild beredskapslagstiftning - förs dock in en möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut om buggning. I övrigt föreslås - med hänsyn till att tvångsmedlet är utomordentligt integritetskänsligt - inte någon beslutanderätt för åklagaren (se avsnitt 12.1.3). Ett tillstånd till buggning skall meddelas att gälla för viss tid och viss plats. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga två veckor från dagen för beslutet (se avsnitt 12.1.2). Om det inte längre finns skäl för beslutet skall det omedelbart hävas av åklagaren eller rätten.

Enligt utredningens förslag skall en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid buggning granskas snarast möjligt. Granskningen får ske endast av en begränsad krets. Eftersom det är angeläget att materialet inte sparas längre tid än nödvändigt föreskrivs att materialet, i de delar det är av betydelse från utredningssynpunkt, får bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. Det skall därefter förstöras.

Hemlig teleavlyssning

Vid de diskussioner som utredningen har haft med brottsutredande myndigheter har framkommit att det finns ett stort behov av att kunna ta del av innehållet i telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör, t.ex. i en s.k. röstbrevlåda. Det är i dagsläget tveksamt om ett sådant meddelande kan göras tillgängligt för de brottsutredande myndigheterna genom ett efterföljande beslut om hemlig teleavlyssning. Utgångspunkten är nämligen att rättegångsbalkens regler enbart omfattar telemeddelanden som befordras, dvs. är under befordran.

Utredningen föreslår att rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning ändras så att de avser samtliga telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör (se avsnitt 10.2). Denna förändring innebär att det kommer att bli möjligt för de brottsutredande myndigheterna att hämta in uppgifter om innehållet i ett telemeddelande som den enskilde redan har tagit del av men som fortfarande finns lagrat i t.ex.

en meddelandebox hos en teleoperatör. Så länge ett telemeddelande finns lagrat hos en teleoperatör skall det enligt förslaget anses vara under befordran och därmed åtkomligt genom ett beslut om hemlig teleavlyssning.

Utredningen föreslår vidare att hemlig teleavlyssning skall omfatta inte bara innehållet i ett telemeddelande utan även vissa av de uppgifter som enligt gällande rätt kan fås endast om det föreligger ett beslut om hemlig teleövervakning, närmare bestämt uppgifter om mellan vilka teleadresser meddelandet har utväxlats (se avsnitt 10.2).

Utredningens förslag innebär också att hemlig teleavlyssning skall få användas vid något fler brott än i dag. Utredningen föreslår att tvångsmedlet skall få användas vid utredning av brott som har ett minimistraff på fängelse i ett år samt vid förbrott till sådana brott. De brott som därvid tillkommer är bl.a. grov misshandel, olaga frihetsberövande, ej mindre grovt brott, rån, allmänfarlig ödeläggelse, mindre allvarligt brott, och övergrepp i rättssak, grovt brott (se avsnitt 11.3.2). Utredningen föreslår slutligen att tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning vidgas till att avse inte bara en teleadress som innehas av den misstänkte eller som han annars kan antas komma att använda, utan även en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa *till* eller på annat sätt söka kontakt med (se avsnitt 11.5.2).

Liksom enligt gällande rätt skall hemlig teleavlyssning få användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (se avsnitten 11.2, 11.4.1 och 11.5.1).

En ansökan om hemlig teleavlyssning skall även fortsättningsvis prövas av rätten på ansökan av åklagaren. Utredningen föreslår dock att det i rättegångsbalken skall införas en generell möjlighet för åklagaren att i brådskande fall fatta interimistiska beslut om hemlig teleavlyssning (se avsnitt 12.1.3). Av rättssäkerhets- och kontrollskäl föreslås emellertid att ett sådant beslut skall anmälas hos rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning. Domstolen skall pröva frågan också i de fall åtgärden - vid tiden för domstolsprövningen - redan har upphört. Med en obligatorisk domstolsprövning av ett interimistiskt beslut anser utredningen att det finns tillräckliga garantier för att den interimistiska beslutsrätten kommer att användas endast i de fall det verkligen är befogat.

Hemlig teleövervakning

Enligt gällande rätt kan bestämmelserna om hemlig teleövervakning tillämpas enbart på framtida uppgifter. Utredningen föreslår att rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning bör ändras så att det blir möjligt att besluta om både en fortlöpande insamling av uppgifter och inhämtande av redan tillgängliga uppgifter (se avsnitt 10.3). Det betonas dock att en sådan förändring inte innebär någon principiell förskjutning av rättsläget, eftersom det redan enligt gällande rätt - med stöd av bl.a. telelagen - är möjligt att få tillgång till uppgifter för förfluten tid.

Utredningens förslag innebär vidare att definitionen av hemlig teleövervakning ändras så att det klart framgår att tvångsmedlet får användas även för att lokalisera en viss teleadress (se avsnitt 10.3).

Enligt utredningens förslag skall hemlig teleövervakning få användas inte bara vid förundersökning av brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen och sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika, utan även vid försök, förberedelse eller stämpling till brott som nu har nämnts, om sådan gärning är belagd med straff (se avsnitt 11.3.4). Enligt gällande rätt krävs ett straffminimum på två års fängelse för att tvångsmedlet skall få användas vid försök, förberedelse och stämpling till brott.

Liksom enligt gällande rätt skall hemlig teleövervakning som huvudregel få användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet. Andra begränsningar som även fortsättningvis skall gälla för tvångsmedlet är att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen och att skälen för åtgärden skall uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (se avsnitten 11.2, 11.4.1 och 11.5.1).

Utredningen föreslår dock att hemlig teleövervakning som avser förfluten tid skall få användas i vissa situationer trots att det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet (se avsnitt 11.4.2). Det rör sig t.ex. om fall där någon har sett att en maskerad gärningsman i samband med ett bankrån har ringt ett mobiltelefonsamtal eller där en målsägande uppger att han omedelbart före en grov misshandel har hört en mobiltelefonsignal. Ett annat exempel som har nämnts är att det i vissa fall kan vara mycket värdefullt att hämta in uppgifter som rör målsägandens teleadress, t.ex. när denne har påträffats mördad eller misshandlad i sin bostad. För att kompensera avsaknaden av kravet på brottsmisstanke är det dock - vid sidan av kravet på synnerlig vikt för utredningen - en förutsättning att det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp. Vilka teleadresser som får övervakas i nu angivna situationer, där det inte

finns någon som är skäligen misstänkt för brottet, anges särskilt i lagförslaget (se avsnitt 11.5.2).

Utredningen föreslår vidare att tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning vidgas till att avse inte bara en teleadress som innehas av den misstänkte eller som han annars kan antas komma att använda, utan även en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa *till* eller på annat sätt söka kontakt med (se avsnitt 11.5.2).

Den under hemlig teleavlyssning redovisade ordningen med interimistisk beslutsrätt för åklagaren föreslås gälla även beträffande hemlig teleövervakning (se avsnitt 12.1.3).

En samlad reglering i rättegångsbalken av de brottsutredande myndigheternas möjligheter att få tillgång till information om telemeddelanden

Enligt gällande rätt ger 14 kap. 2 § sekretesslagen och 27 § 3 telelagen de brottsutredande myndigheterna vissa möjligheter att hämta in uppgifter om telemeddelanden. Enligt utredningens uppfattning är det mycket som talar för att dessa bestämmelser inte uppfyller de krav som ställs upp i artikel 8 i Europakonventionen. Detta beror främst på att de berörda reglerna inte innehåller några begränsningar av innebörd exempelvis att endast uppgifter hänförliga till misstänkta personer kan komma i fråga. Efter de ändringar som föreslås beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns det inte heller längre samma behov av den angivna regleringen. Utredningen föreslår därför att regleringen i 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena sekretesslagen - såvitt den avser särskilda telemeddelanden - och 27 § 3 telelagen skall upphävas (se avsnitt 10.4.2).

I praxis har även andra regler i rättegångsbalken än de som avser hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning använts för att ge de brottsutredande myndigheterna tillgång till uppgifter om ett telemeddelande, närmare bestämt reglerna om husrannsakan och beslag eller reglerna om editionsföreläggande. Utredningen anser emellertid, bl.a. av hänsyn till Europakonventionen, att frågan om tillgång till uppgifter från en teleoperatör om telemeddelande, såväl till innehåll som andra uppgifter om ett sådant meddelande, bör vara exklusivt reglerad genom bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Utredningen föreslår därför att det i rättegångsbalken skall tas in regler om beslagsförbud respektive förbud mot editionsföreläggande såvitt avser uppgifter om telemeddelanden som finns hos en teleoperatör. Det bör däremot, menar utredningen, alltjämt vara tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att mot någon annan än en teleoperatör använda t.ex. husrannsakan i förening med beslag för att få fram uppgifter som inte finns lagrade hos tele-

operatören. Det kan t.ex. röra sig om innehållet i en telefonsvarare som enbart den enskilde förfogar över. När det sedan gäller uppgifter om telemeddelanden som kan finnas både hos den enskilde och hos teleoperatören bör dessa kunna göras åtkomliga enligt endera metoden (se avsnitt 10.4.3).

Hemlig kameraövervakning

Utredningens förslag beträffande hemlig kameraövervakning innebär att tvångsmedlet skall få användas redan vid utredning av brott som har ett minimistraff på fängelse i ett år samt vid förbrott till sådana brott (se avsnitt 11.3.2). Tillämpningsområdet kommer därmed att överensstämma med det som föreslås gälla för hemlig teleavlyssning.

Enligt gällande rätt är det en förutsättning för att hemlig kameraövervakning skall få användas att det går att peka ut en viss person som skäligen misstänkt för ett visst konkret brott. Vid överläggningar som utredningen har haft med brottsutredande myndigheter har det emellertid lämnats en lång rad exempel på verkliga fall där detta krav på brottsmisstanke har inneburit att tvångsmedlet inte kunnat användas. I många av dessa exempel har det rört sig om mycket allvarlig brottslighet, det har t.ex. varit fråga om vapengömmor och narkotikapartier som har förvarats ute i naturen. Det finns även exempel på förundersökningar om upprepade försök till mord på sjukhus, där gärningarna har begåtts genom manipulationer med respiratorutrustning, där det har saknats en skäligen misstänkt person och tvångsmedlet följaktligen inte har kunnat användas.

Utredningen föreslår därför att hemlig kameraövervakning skall få användas även när misstanken om brott inte kan hänföras till en viss person. En förutsättning för att åtgärden skall få användas i en sådan situation är dock att särskilda omständigheter talar för att brottet klaras upp genom åtgärden (se avsnitt 11.4.2). Sådana omständigheter kan enligt utredningen föreligga t.ex. när det gäller vapengömmor och upphittade narkotikapartier, eftersom man med fog kan hävda att det kan förväntas att någon med anknytning till brottet förr eller senare kommer att besöka platsen och omhänderta godset. Även vid upprepade mordbränder inom ett begränsat område, vid upprepade fall av förgiftade eller med andra farliga föremål preparerade livsmedel i en butik samt vid de nyss nämnda mordförsöken på sjukhus kan man tänka sig att en användning av hemlig kameraövervakning i vissa fall kan förväntas leda till att brottet klaras upp.

En konsekvens av detta blir att hemlig kameraövervakning föreslås få avse inte bara en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig, utan även en plats där *en* misstänkt kan antas komma att uppehålla sig. I övrigt föreslås inga förändringar av de regler som

gäller beträffande de platser som får övervakas med hemlig kameraövervakning.

Liksom enligt gällande rätt skall hemlig kameraövervakning få användas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (se avsnitten 11.2 och 11.5.1).

Den under hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning redovisade ordningen med interimistisk beslutsrätt för åklagaren föreslås gälla även beträffande hemlig kameraövervakning (se avsnitt 12.1.3).

Annan teknisk avlyssning

Enligt gällande rätt är det inte straffbart att samtalspartnern ovetande spela in samtal eller att låta andra avlyssna samtal som man själv deltar i. Metoden används ibland av de brottsutredande myndigheterna, bl.a. för att skaffa bevisning. Det finns emellertid inte något uttryckligt lagstöd för polisen att använda en sådan åtgärd.

Vid en sammanvägning av de risker för intrång i enskildas personliga integritet som åtgärden innebär och med hänsyn till Europadomstolens dom år 1992 i fallet A mot Frankrike - i vilket avgörande domstolen fann att det föreligger ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen om polisen utan stöd i lag på ett aktivt sätt medverkar till att en sådan åtgärd används - anser utredningen att övervägande skäl talar för att förfarandet bör bli föremål för en rättslig reglering. Utredningen föreslår att åtgärden - annan teknisk avlyssning - regleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel, som under vissa förutsättningar skall få användas av polisen under en förundersökning (se avsnitt 9.2).

Enligt förslaget skall regleringen omfatta bl.a. de situationer där en polisman eller annan som arbetar på uppdrag av polisen utrustas med en dold kroppsmikrofon för att användas vid ett möte med en misstänkt, och de situationer där polisen, antingen direkt eller genom att uppmana någon annan att ringa till en misstänkt tar initiativet till att ett telefonsamtal kommer till stånd, som antingen spelas in eller avlyssnas av någon annan.

Enligt utredningens förslag skall annan teknisk avlyssning få användas vid förundersökning av brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen eller sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika samt vid förbrott till brott som nu har nämnts, dvs. vid samma brott som hemlig teleövervakning. Därutöver skall annan teknisk avlyssning enligt förslaget få användas även vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig

gärning, om hotet har framförts i ett telemeddelande. Det har nämligen sagts utredningen att det finns ett stort behov av att låta även gärningar som innefattar hot ingå bland de brott som bör kunna föranleda annan teknisk avlyssning, eftersom förutsättningarna för att klara upp sådana brott när hotet framförs per telefon annars skulle minska (se avsnitt 11.3.4).

Annan teknisk avlyssning får enligt förslaget som huvudregel ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet. Från denna huvudregel görs undantag för det fall det rör sig om ett hot om brottslig gärning som framförs per telefon eller i ett annat telemeddelande av en okänd gärningsman (se avsnitten 11.4.1 och 11.4.2). Ett krav på brottsmisstanke mot en viss person skulle nämligen i dessa fall innebära att tvångsmedlet inte skulle kunna användas. Liksom vid övriga fall av tvångsmedelsanvändning där det görs avkall på kravet på brottsmisstanke ställs det upp ett krav på att det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp.

Andra krav för att åtgärden skall få användas är att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (se avsnitten 11.2 och 11.5.1).

En ansökan om annan teknisk avlyssning skall prövas av rätten på ansökan av åklagaren. Den under hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning redovisade ordningen med interimistisk beslutsrätt för åklagaren föreslås dock gälla även beträffande annan teknisk avlyssning.

Eftersom annan teknisk avlyssning kan bli aktuell i en hel rad olika situationer föreslås det inte någon begränsning när det gäller de platser eller teleadresser som får avlyssnas. Det finns dessutom knappast något behov av en sådan begränsning (se avsnitt 11.5.2). Inte heller föreslås att ett beslut om annan teknisk avlyssning skall få pågå under endast en viss tid. I stället föreslås att ett beslut att tillåta annan teknisk avlyssning skall preciseras på lämpligt sätt.

Offentligt ombud

För att stärka den enskildes rättsskydd föreslår utredningen att det vid domstolsprövningen av ärenden som rör hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning skall utses ett offentligt ombud, vars uppgift skall vara att ta tillvara den misstänktes intresse. Utredningen föreslår vidare att det offentliga ombudet skall vara advokat och att denne skall ha rätt att ta del av och yttra sig över det som tillförts ärendet, att närvara vid muntlig handläggning och att

överklaga rättens beslut (se avsnitt 12.2). Förslaget om offentligt ombud skall ses bl.a. mot den bakgrunden att den misstänkte själv inte har någon insyn i förfarandet hos domstolen, inte får någon kännedom om domstolens beslut i tvångsmedelsfrågan och följaktligen inte heller kan överklaga domstolens beslut.

Lagteknisk lösning

Lagtekniskt har utredningen valt att samla bestämmelserna om hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning i ett nytt kapitel, 27 a kap. Om hemlig teknisk övervakning, i rättegångsbalken (se avsnitt 13).

Översynen av 1952 års lag

Utredningen föreslår att 1952 års tvångsmedelslag skall upphävas och ersättas av en ny - permanent - lagstiftning, lagen (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål (se avsnitt 14).

Lagen föreslås bli tillämplig vid förundersökning av mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning och sjö- eller luftfartssabotage samt flygplatssabotage, om brottet innefattar sabotage. Vidare föreslås lagen bli tillämplig vid förundersökning av sabotage, grovt sabotage, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet, högförräderi, krigsanstiftan, spionerі, grovt spionerі, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet. Lagen föreslås också gälla försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott. Som framgår har de s.k. majestätsförbrytelserna i 1952 års lag inte förts över till den nya lagen.

Den särreglering som finns i 1952 års lag beträffande häktning, beslag, kvarhållande av postförsändelse m.m., hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning föreslås föras över till den nya lagen och utvidgas till att avse även annan teknisk avlyssning. Särregleringen innebär att lagen i förhållande till rättegångsbalken innebär utvidgade möjligheter att använda dessa tvångsmedel.

Utredningen föreslår vidare att hemlig teknisk avlyssning, s.k. buggning, skall få användas vid samtliga de brott som finns upptagna i lagen, med undantag för brotten olovlig kårverksamhet, obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet som inte är grov.

Som tidigare har nämnts föreslår utredningen att det i rättegångsbalken införs en generell möjlighet för åklagaren att i brådskande fall fatta beslut om samtliga berörda tvångsmedel utom buggning. Någon motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen om interimistisk beslutsrätt för åklagaren i 5 § andra stycket i 1952 års lag behövs därför inte. Med hänsyn till att buggning är utomordentligt integritetskänsligt föreslås att åklagaren inte heller vid de brott som finns upptagna i den föreslagna lagen bör ges möjlighet att fatta beslut om användning av tvångsmedlet.

Parlamentarisk kontroll

Utredningen föreslår vidare att tillämpningen av bestämmelserna om buggning och annan teknisk avlyssning bör vara underkastad en årlig parlamentarisk kontroll (se avsnitt 15) på samma sätt som sker vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 27 kap. 18-25 §§ skall upphöra att gälla,
dels att rubriken till 27 kap. skall ha följande lydelse,
dels att 52 kap. 7 § och 56 kap. 7 § skall ha följande lydelse,
dels att det i balken skall införas två nya paragrafer, 27 kap. 2 a § och 38 kap. 2 a § samt ett nytt kapitel, 27 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
27 kap. Om beslag, *hemlig teleavlyssning* m.m.	**27 kap. Om beslag m.m.**
	2 a §
	En skriftlig handling som återger innehållet i sådana telemeddelanden som avses i 27 a kap. 2 § eller innehåller uppgifter om sådana telemeddelanden som avses i 27 a kap. 4 § får inte tas i beslag. Detsamma gäller föremål som innehåller motsvarande information i elektronisk form.

27 a kap. Om hemlig teknisk övervakning

Innebörden av de olika tvångsmedlen

1 §

Hemlig teknisk avlyssning innebär att tal i enrum, samtal eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud. Det tekniska hjälpmedlet får placeras i och återtas från utrymme som annars skyddas mot intrång.

2 §

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, som är under befordran till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning innebär även att uppgifter i hemlighet hämtas in om till vilken teleadress som telemeddelandena sänds eller från vilken teleadress som telemeddelandena kommer.

3 §

Annan teknisk avlyssning innebär att samtal eller förhandlingar som avses i 1 § avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud, varvid någon som har kännedom om avlyssningen på uppdrag av undersökningsledaren deltar i samtalet eller förhandlingen men i övrigt upplysning om förfarandet inte lämnas.

4 §

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. telemeddelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teleadress, eller
2. lokaliseringen av en viss teleadress.

Genom hemlig teleövervakning kan telemeddelanden även hindras från att nå fram.

5 §

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning, utan att upplysning om övervakningen lämnas.

Förutsättningar för användning av tvångsmedlen

6 §

Tvångsmedel enligt detta kapitel får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

7 §

Hemlig teknisk avlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. brott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 3 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika, eller
3. försök, förberedelse eller stämpling till brott som nämns under 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff.

8 §

Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, eller
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

9 §

Annan teknisk avlyssning och hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,

2. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika, eller

3. försök, förberedelse eller stämpling till brott som nämns under 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff.

Även om brottet inte omfattas av första stycket, får annan teknisk avlyssning användas vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, om hotet har framförts i ett telemeddelande.

10 §

Hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet, får hemlig teleövervakning, som avser telemeddelanden som har befordrats, samt hemlig kameraövervakning ske, om det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp. Detsamma gäller annan teknisk avlyssning vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, om hotet har framförts i ett telemeddelande.

11 §

Hemlig teknisk avlyssning får endast avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

Hemlig teleavlyssning får endast avse en teleadress som innehas av den misstänkte eller som den misstänkte annars kan antas komma att använda eller söka kontakt med.

Hemlig teleövervakning får endast avse en teleadress som innehas av den misstänkte eller som den misstänkte annars kan antas ha använt eller komma att använda eller söka kontakt med. Hemlig teleövervakning enligt 10 § andra stycket får avse de teleadresser som använts i anslutning till den plats där brottet har begåtts eller en teleadress som innehas av eller kan antas ha använts av en målsägande och denne har samtyckt till åtgärden eller sådant samtycke inte har kunnat inhämtas.

Hemlig kameraövervakning får endast avse sådan plats där den misstänkte eller, i fall som avses i 10 § andra stycket, en misstänkt kan antas komma att uppehålla sig.

12 §

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

13 §

Hemlig teknisk avlyssning och hemlig teleavlyssning får inte avse samtal eller telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare.

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

Beslutsordningen m.m.

14 §

Frågor om hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

Åklagaren får dock i brådskande fall fatta beslut om en annan åtgärd enligt första stycket än hemlig teknisk avlyssning. Beslutet skall genast skriftligen anmälas hos rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning.

15 §

I ett beslut att tillåta hemlig teknisk avlyssning skall det anges vilken plats och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga två veckor från dagen för beslutet.

I ett tillstånd till hemlig teknisk avlyssning skall det särskilt anges om tillståndet innefattar en rätt att placera det tekniska hjälpmedlet i och återta det från utrymme som annars skyddas mot intrång.

16 §

I ett beslut att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det anges vilken teleadress och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. I fall som avses i 11 § tredje stycket skall beslutet om hemlig teleövervakning preciseras på lämpligt sätt.

I tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det särskilt anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

17 §

I ett beslut att tillåta hemlig kameraövervakning skall det anges vilken plats och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

18 §

Ett beslut att tillåta annan teknisk avlyssning skall preciseras på lämpligt sätt.

19 §

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om en åtgärd enligt detta kapitel, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

20 §

En upptagning eller uppteckning skall granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 27 kap. 12 § första stycket denna balk.

Upptagningar och uppteckningar som saknar betydelse från utredningssynpunkt skall förstöras omedelbart efter det att de har granskats. Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse från utredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. De skall därefter omedelbart förstöras.

Bestämmelserna i första och andra styckena skall tillämpas även på uppgifter som har hämtats in genom hemlig teleövervakning.

21 §

Har ett beslut fattats att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, får de tekniska hjälpmedel som behövs för åtgärden användas.

Offentligt ombud

22 §

För att ta tillvara den misstänktes intresse i ärenden om rättens tillstånd till en åtgärd enligt detta kapitel eller i ärenden om prövning av beslut enligt 14 § andra stycket skall rätten utse ett offentligt ombud.

Regeringen beslutar om vem som får anlitas som offentligt ombud. Offentligt ombud skall vara advokat.

Ett offentligt ombud får entledigas, om det finns skäl till det.

I fråga om ersättning till offentligt ombud tillämpas 21 kap. 10 och 10 a §§ denna balk.

23 §

Ett offentligt ombud har i ärenden som avses i 22 § rätt att ta del av och yttra sig över det som har tillförts ärendet, att närvara vid muntlig handläggning och att överklaga rättens beslut.

24 §

Den som fullgör eller har fullgjort uppdrag som offentligt ombud får inte obehörigen röja vad han eller hon fått kännedom om under uppdraget.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

38 kap. Om skriftligt bevis

2 a §

Skyldighet att förete en skriftlig handling gäller inte en handling som återger innehållet i sådana telemeddelanden som avses i 27 a kap. 2 § eller innehåller uppgifter om sådana telemeddelanden som avses i 27 a kap. 4 §.

52 kap. Om överklagande av beslut

7 §

Om hovrätten finner att klagandens motpart bör höras angående överklagandet, skall överklagandet delges honom med föreläggande att svara skriftligen inom en viss tid.

Det överklagade beslutet får inte utan att motparten har lämnats tillfälle att yttra sig ändras såvitt angår hans rätt.

Har tingsrätten i tvistemål avslagit ett yrkande om kvarstad eller någon annan åtgärd enligt 15 kap. eller upphävt ett beslut om en sådan åtgärd eller i brottmål avslagit yrkande om en åtgärd som avses i 26-28 kap. eller upphävt ett beslut om en sådan åtgärd, får hovrätten omedelbart bevilja åtgärden att gälla tills vidare. Har tingsrätten beviljat en sådan åtgärd eller förklarat att beslutet får verkställas även om det inte har laga kraft, får hovrätten omedelbart besluta att tingsrättens beslut tills vidare inte får verkställas. Hovrätten får också ändra tingsrättens beslut i fråga om häktning, tillstånd till restriktioner enligt 24 kap. 5 a § eller reseförbud utan att höra motparten.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte i fråga om den misstänkte i mål om en åtgärd enligt 27 a kap.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

56 kap. Om överklagande av beslut och om hänskjutande av prejudikatfrågor

7 §

Om Högsta domstolen finner att klagandens motpart bör höras angående överklagandet, skall överklagandet delges honom med föreläggande att svara skriftligen inom en viss tid.

Bestämmelsen i första stycket gäller inte i fråga om den misstänkte i mål om en åtgärd enligt 27 a kap.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till Lag (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Denna lag gäller vid förundersökning angående

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar gärning som avses i 4 § i nämnda kapitel,
2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken, eller
3. försök, förberedelse eller stämpling till brott som nämns under 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff.

Vid förundersökning angående brott som avses i 18 kap. 4 § samt 19 kap. 7 § och 10 § första och andra styckena brottsbalken får dock tillstånd till hemlig teknisk avlyssning enligt 5 § inte meddelas.

2 §

På begäran av åklagaren får rätten, om det är nödvändigt, även vid en sådan ny förhandling i häktningsfrågan som avses i 24 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken besluta om fortsatt häktning med stöd av 3 § i samma kapitel. I så fall skall ny häktningsförhandling hållas med högst en veckas mellanrum. Vid den förhandling som äger rum under fjärde veckan efter det att det första beslutet enligt 24 kap. 3 § rättegångsbalken meddelades får fortsatt häktning beslutas endast om det finns sannolika skäl för att den misstänkte har begått brottet.

3 §

Ett sådant skriftligt meddelande som avses i 27 kap. 2 § andra meningen rättegångsbalken får tas i beslag även om för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

4 §

Beslut enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken om kvarhållande av försändelse får i brådskande fall meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. I sådant fall skall anmälan som avses i samma paragrafs tredje stycke göras till den som har meddelat beslutet. Denne har därvid att göra den prövning som där anges.

5 §

Tillstånd enligt 27 a kap. rättegångsbalken till hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning får meddelas, även om brottet inte omfattas av 27 a kap. 7, 8 eller 9 § rättegångsbalken.

6 §

Om undersökningsledaren eller åklagaren har beslutat om beslag med stöd av 3 § eller beslutat att ett sådant beslag skall bestå eller meddelat beslut enligt 4 §, skall beslutet genast skriftligen anmälas hos rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning.

7 §

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

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 8 §, 14 kap. 2 § och 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

8 §

Sekretess gäller hos tillståndsmyndigheten på postområdet och hos myndighet som bedriver postverksamhet för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare.

Sekretess gäller hos myndighet som driver televerksamhet för *uppgift* som angår särskilt *telefonsamtal eller annat* telemeddelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i *telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.*

Sekretess gäller hos myndighet som driver televerksamhet för *innehållet i ett telemeddelande eller annan uppgift* som angår *ett* särskilt telemeddelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i *utväxlingen av telemeddelandet eller som på annat sätt har sänt eller tagit emot meddelandet. Detsamma gäller, beträffande annat än innehållet i meddelandet, innehavaren av ett abonnemang som har använts för telemeddelandet.*

Sekretess gäller hos myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen hos myndighet som bedriver postverksamhet för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Sekretess gäller för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret, om uppgiften avser telemeddelande som utomstående utväxlar på telenät.

Sekretess gäller i ärenden som avser TV-avgifter för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt tredje och femte styckena i högst tjugo år.

14 kap. Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll

2 §

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos myndighet som driver televerksamhet om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos myndigheten begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.	om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. *Detta gäller dock inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § andra stycket.*
För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1-6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första *eller andra* stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.	För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1-6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

16 kap. Om ansvar på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden för brott mot tystnadsplikt

1 §

Nuvarande lydelse

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1-8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

- -

3. denna lag enligt

- -

5 kap. 1 §	såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare.

Föreslagen lydelse

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1-8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

- -

3. denna lag enligt

- -

5 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, *hemlig teknisk avlyssning*, hemlig teleavlyssning, *annan teknisk avlyssning*, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare.

Denna lag träder i kraft den

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
28 §	
Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt *27 kap. 18 eller 19* § rättegångsbalken, kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken *eller hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren.* I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.	*Åklagaren får i brådskande fall fatta beslut om hemlig teknisk avlyssning* enligt *27 a kap. 1* § rättegångsbalken *eller* kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.
Om undersökningsledaren eller eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av första stycket, skall det genast	Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av första stycket, skall det genast *skriftligen* anmälas hos rätten, *som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
anmälas hos rätten. *Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas.*	
_____	
Denna lag träder i kraft den	

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Med övervakningskameror avses i denna lag TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Vad som i lagen sägs om övervakningskameror gäller i tillämpliga delar även för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera.	
I fråga om användningen av övervakningskamera vid förundersökning i brottmål gäller *lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning*.	I fråga om användningen av övervakningskamera vid förundersökning i brottmål gäller *27 a kap. rättegångsbalken*.

Denna lag träder i kraft den

6 Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs att 20 och 21 §§ i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 §	
För ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt *27 kap.* rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning.	För ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt *27 a kap.* rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning.

Rätten kan för ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlänningen eller som avsänts från honom och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos ett befordringsföretag.

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

21 §	
Det tillstånd som avses i 20 § skall meddelas att gälla för en viss tid som inte överstiger en månad.	
Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av *rikspolisstyrelsen* eller en	Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av *Rikspolisstyrelsen* eller en

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
polismyndighet. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt *27 kap.* rättegångsbalken på motsvarande sätt.	polismyndighet. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt *27 a kap.* rättegångsbalken på motsvarande sätt.

Denna lag träder i kraft den

7 Förslag till Lag om ändring i telelagen (1993:597)

Härigenom föreskrivs att 26 och 27 §§ telelagen (1993:597) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
26 §	
Tystnadsplikt enligt 25 § första stycket gäller även för uppgift som hänför sig till	
1. åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och	
2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt *27 kap. 18* eller *19* § rättegångsbalken.	2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 *a kap. 2* eller *4* § rättegångsbalken.
27 §	
Den som driver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 25 § första stycket skall på begäran lämna	
1. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,	
2. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 och som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter,	
3. uppgift som avses i 25 § första stycket 3 och som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,	

Nuvarande lydelse

4. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till en kronofogdemyndighet som behöver uppgiften i exekutiv verksamhet, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

5. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till en skattemyndighet som behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

6. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till polismyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten skall kunna fullgöra uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

7. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till polismyndighet eller åklagarmyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten skall kunna fullgöra underrättelseskyldighet enligt 31 § tredje stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Denna lag träder i kraft den

Föreslagen lydelse

3. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till en kronofogdemyndighet som behöver uppgiften i exekutiv verksamhet, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

4. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till en skattemyndighet som behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

5. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till polismyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten skall kunna fullgöra uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

6. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till polismyndighet eller åklagarmyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten skall kunna fullgöra underrättelseskyldighet enligt 31 § tredje stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

1 Utredningsuppdraget

Utredningens direktiv (dir. 1996:64) innebär ett uppdrag att utreda ett antal frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel. I direktiven sammanfattas uppdraget enligt följande.

> Utredaren skall analysera om det finns behov av s.k. hemlig teknisk avlyssning - buggning - som arbetsmetod inom polisväsendet, undersöka om metoden är effektiv och, om så är fallet, överväga om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten ger utrymme för att tillåta hemlig teknisk avlyssning. Utredaren skall, om arbetet ger anledning till det, lämna förslag till sådan lagstiftning.
>
> Utredaren skall vidare undersöka möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt lämna förslag till lagändringar för att uppnå detta.
>
> Utredaren skall göra en utvärdering av lagen om hemlig kameraövervakning och, om utvärderingen ger anledning till det, föreslå en permanent reglering i rättegångsbalken.
>
> Utredaren skall göra en översyn av 1952 års tvångsmedelslag och föreslå de ändringar som utredaren anser motiverade. Utredaren skall även lämna förslag till hur lagen kan permanentas och arbetas in i rättegångsbalken.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga*.

För att inhämta synpunkter på de straffprocessuella tvångsmedel m.m. som utredningsuppdraget omfattar, har företrädare för utredningen besökt Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, dåvarande Riksenheten mot ekonomisk brottslighet (REKO), Åklagarmyndigheten i Stockholm, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Åklagarmyndigheten i Malmö, Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län, Polismyndigheten i Skåne, Generaltullstyrelsen, Post- och telestyrelsen samt Sveriges advokatsamfund.

För att få in kompletterande synpunkter på vissa frågor om telemeddelanden som avser förfluten tid, har utredningen genomfört en enkät, vilken tillställts samtliga nyss angivna myndigheter med undantag för Post- och telestyrelsen. Inte heller Sveriges advokatsamfund berördes av enkäten.

Företrädare för utredningen har träffat en rad experter när det gäller teknikens nuvarande ståndpunkt och utvecklingstendenser bl.a. i fråga om utrustning som kan användas för avlyssning, m.m. Utredningen har haft kontakter med företrädare för forskning och utveckling inom Försvarets Forskningsanstalt FOA, Telefon AB L M Ericsson och Telia Aktiebolag samt professorn vid Kungl. Tekniska Högskolan Björn Pehrson.

För att informera sig om den rättsliga regleringen och praktiska tillämpningen av buggning m.fl. tvångsmedel har företrädare för utredningen gjort studiebesök i Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

Samråd har under arbetets gång skett med Straffansvarsutredningen (Ju 1994:04).

Bakgrund

2 Gällande rätt

2.1 Regeringsformen

I 1 kap. 2 § regeringsformen tas upp vissa bestämmelser som inte getts rättsligen bindande karaktär men som ändå anger samhällsverksamhetens inriktning i vissa särskilt viktiga hänseenden. I tredje stycket anges bl.a. att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv.

De rättsligt bindande bestämmelserna som rör fri- och rättigheter har samlats i 2 kap. regeringsformen. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

Skyddet mot kroppsvisitation innefattar undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t.ex. en handväska (prop. 1975/76:209 s. 147).

Skyddet mot husrannsakan och liknande intrång innefattar varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). Bestämmelsen innebär således förbud för de brottsutredande myndigheterna att bereda sig tillträde till ett skyddat utrymme för att placera ut eller återta övervakningsutrustning, t.ex. dolda kameror.

Rätten till förtrolig kommunikation skyddas som nämnts av 2 kap. 6 § regeringsformen. Skyddet omfattar meddelanden som sänds med post eller på annat sätt som brev, telegram, bandinspelningar, osv. (prop. 1975/76:209 s. 147 f.). Bestämmelsen gäller såväl hemlig avlyssning som sker samtidigt med ett samtal som hemlig upptagning av ett samtal för senare avlyssning (prop. 1975/76:209 s. 148). Skyddet mot avlyssning gäller inte bara teleavlyssning utan även andra former av hemlig avlyssning, t.ex. genom begagnande av dolda mikrofoner eller annan sådan avancerad teknisk utrustning (prop. 1973:90 s. 243).

Den omständigheten att bestämmelsen endast avser meddelanden som kan anses förtroliga får till följd att skyddet dock inte omfattar t.ex. samtal i en folksamling eller radiosändningar (prop. 1975/76:209 s. 147). Fotografering av skriftliga handlingar och filmning av samtalandes läpprörelser är andra typer av upptagningar som avses i bestämmelsen (prop. 1975/76:209 s. 148).

Det skydd som 2 kap. 6 § regeringsformen garanterar varje medborgare får enligt 2 kap. 12 § under vissa förutsättningar begränsas genom lag. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

De nu behandlade bestämmelserna i regeringsformen gäller för svenska medborgare. Om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag är dock utlänning här i riket, enligt 2 kap. 22 § andra stycket 3, likställd med svensk medborgare i fråga om det skydd som anges i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Begränsningar av regeringsformens skydd av fri- och rättigheter finns i flera lagar. Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning ger de brottsutredande myndigheterna rätt att i vissa fall använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror. Rättegångsbalken innehåller bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Begränsningar av regeringsformens skydd finns emellertid också i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vidare finns några bestämmelser om telemeddelanden i telelagen (1993:597) och sekretesslagen (1980:100).

2.2 Europakonventionen

Europarådet antog den 4 november 1950 en konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Ett antal tilläggsprotokoll har under åren öppnats för ratifikation. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller konventionen jämte tilläggsprotokoll sedan den 1 januari 1995 som svensk lag.

Enligt artikel 8:1 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Artikelns räckvidd är emellertid inte begränsad till detta. Staten är också i viss mån skyldig att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 1997, s. 221.)

Rätten till skydd för privatlivet är av mycket allmän art och omfattar skydd mot en mängd åtgärder. Häri ingår ett skydd mot bl.a. övervakning av olika slag och telefonavlyssning. Med korrespondens avses i Europakonventionen olika former för överförande av meddelanden mellan individer. Dit är således att hänföra inte endast befordran av brev eller andra försändelser med post utan också telefoniska och telegrafiska kommunikationer samt överföranden av meddelanden med hjälp av radio och datorer (elektronisk post, e-mail) (se a.a. s. 230.)

Av artikel 8:2 följer att undantag från första punkten visserligen får göras men också att detta måste ske genom lag. Vidare får en sådan begränsning bara ske om den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Ett undantag från den grundläggande bestämmelsen måste vara utformat med sådan precision att inskränkningen av konventionsrättigheten är i rimlig utsträckning förutsebar. Ett visst tolkningsutrymme kan lämnas åt de rättstillämpande myndigheterna. Lagbestämmelsen måste dock ge skydd mot godtyckliga ingrepp. När det gäller frågan om en inskränkning är nödvändig har den enskilda staten en viss frihet att avgöra detta. Men inskränkningen måste stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom inskränkningen (a.a. s. 223 f.)

De närmare gränserna för tillämpningsområdet av artikel 8 är emellertid svåra att ange. I den praxis som har utvecklats hos den europeiska domstolen för mänskliga fri- och rättigheter (Europadomstolen) vid tillämpningen av konventionen har fastslagits att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan ses som ingrepp i såväl privatliv som korrespondens, se t.ex. Malone mot Storbritannien (Europadomstolens dom den 2 augusti 1984, A 82), Klass m.fl. mot Västtyskland (Europadomstolens dom den 6 september 1978, A 28) och Kruslin mot Frankrike (Europadomstolens dom den 24 april 1990, 176-A). En närmare redogörelse för de båda sistnämnda rättsfallen lämnas i avsnitt 12.3 respektive avsnitt 10.4.2.

2.3 Allmänna principer för all tvångsmedelsanvändning

För all tvångsmedelsanvändning gäller tre allmänna principer. De tre principerna, som anknyter till innehållet i 2 kap. 12 § regeringsformen, är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats.

Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig.

Proportionalitetsprincipen, som är lagfäst i bl.a. 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken, innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. När proportionalitetsprincipen infogades i 27 kap. 1 § rättegångsbalken framhöll departementschefen följande beträffande principens innebörd när det gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (prop. 1988/89:124 s. 66).

> Det skall självfallet alltid ske en prövning huruvida hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning över huvud taget är påkallad med hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet och om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd. Utgångspunkten bör vara att pröva om alternativa spaningsåtgärder kan användas och om det kan räcka med att tillgripa hemlig teleövervakning i stället för hemlig teleavlyssning. Proportionalitetsprincipen innebär alltså att utredningen i princip skall ha nått ett stadium där det förefaller omöjligt att komma längre med mindre ingripande metoder; olika åtgärder avsedda att föra utredningen framåt har tillgripits men varit resultatlösa.
>
> Ibland kan det emellertid redan från början stå klart att det är meningslöst att försöka med andra metoder. Detta kan bero på exempelvis att den misstänkte går mycket försiktigt till väga och kan förutsättas på alla sätt skydda sig mot normala utredningsmetoder. Ett annat fall kan vara att efterforskningar med vanliga metoder skulle kräva en orimligt stor insats av personal, kunna i förtid avslöja den pågående utredningen eller kunna vara farliga för polispersonalen.

2.4 Brottsbalkens skydd av förtroliga uppgifter

Den enskildes rätt till skydd av förtroliga uppgifter upprätthålls bl.a. genom tre bestämmelser i 4 kap. brottsbalken, nämligen 8 § om brytande av post- eller telehemlighet, 9 a § om olovlig avlyssning och 9 b § om förberedelse till de angivna brotten.

Den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller telemeddelande, döms enligt 4 kap. 8 § brottsbalken för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen omfattade tidigare endast meddelanden som befordrades genom allmän befordringsanstalt. I samband med antagandet av en ny telelag år 1993 ändrades bestämmelsen så att den nu omfattar meddelanden som ett befordringsföretag, allmänt eller enskilt, förmedlar som postförsändelse eller telemeddelande (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443). Vad som utgör telemeddelande framgår inte av bestämmelsen. Denna term finns emellertid definierad i 1 § telelagen (1993:597). Där sägs att med telemeddelande avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare.

Tolkad efter ordalydelsen omfattar 4 kap. 8 § brottsbalken även avlyssning av telemeddelanden som överförs via radio. Vid brottsbalkens tillkomst utgick man emellertid från att straffbudet inte omfattade meddelanden som befordrades via radio. Av förarbetena framgår att det inte synes ha varit statsmakternas avsikt att vid införandet av telelagen utsträcka tillämpningsområdet för 4 kap. 8 § brottsbalken till att också omfatta radiobefordrade telemeddelanden (se prop. 1992/93:200 s. 166 f.). Avlyssning av telemeddelanden som befordras via radio torde således inte vara straffbart som brytande av telehemlighet. Det kan däremot påpekas att det i 29 § telelagen finns ett straffsanktionerat förbud för den som i radiomottagare har avlyssnat eller på annat sätt med användande av sådan mottagare fått tillgång till ett radiobefordrat telemeddelande som inte är avsett för honom själv eller för allmänheten att obehörigen föra det vidare.

En förutsättning för att en gärning skall vara straffbar enligt 4 kap. 8 § brottsbalken är att gärningen sker olovligen. Lovlig och därmed fri från ansvar kan gärningen bli med samtycke från den som äger förfoga över meddelandet. På grund härav blir t.ex. avlyssning av telefonsamtal genom extra hörtelefon, talregistreringsmaskin, induktionsapparat eller på annat sätt straffri så snart någon av de samtalande lämnat tillstånd till avlyssnandet (Holmberg m.fl., Kommentar till Brottsbalken Del 1, 6 uppl., 1995, s. 230 f.).

Enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken döms den som i annat fall än som sägs i 8 § 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 inte äger tillträde och som han själv inte deltar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till, för olovlig avlyssning till böter eller fängelse i högst två år.

Bestämmelsen infördes år 1975 (prop. 1975:19, bet. 1975:JuU12, rskr. 1975:90). Den skyddar tal i enrum, t.ex. diktamen eller bön, och samtal mellan andra. Det sist nämnda innebär att den som spelar in samtal som han själv deltar i inte bryter mot straffbudet, även om det sker utan att den andra personen känner till det.

Som objekt för skyddet anges vidare förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten inte äger tillträde. I fråga om sådana sammanträden eller sammankomster gäller straffbestämmelsen den som inte själv deltar i sammankomsten eller som obehörigen berett sig tillträde till den. Det är däremot straffritt för den som deltar i sammankomsten att spela in vad som sägs vid denna, även om det sker de andra deltagarna ovetande (jfr dock vad som sägs i avsnitt 4.2).

Någon begränsning i lokalt hänseende för straffbestämmelsens tillämpning har inte föreskrivits. Det är således utan betydelse var kränkningen sker. Samtal som avlyssnas i t.ex. bostäder, butiker, restauranger, bilar eller andra transportmedel omfattas.

Bestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken omfattar inte varje avlyssning eller upptagning utan endast sådana fall då åtgärden sker med direkt hjälp av ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud. Alla slag av fungerande avlyssnings- eller inspelningsapparater faller under uttrycket. Att apparaten dessutom tar upp ljus - som en videokamera gör - är i och för sig utan betydelse i detta sammanhang. Ett förfarande som innebär att man enbart filmar en person som talar och sedan genom att studera läpprörelserna söker avläsa vad han säger faller däremot inte under bestämmelsen. Genom kravet att avlyssning skall göras medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud blir lagrummet inte heller tillämpligt på avlyssning som görs med blotta örat eller genom att exempelvis ett dricksglas, en plastslang - eventuellt sedan gärningsmannen borrat hål i en vägg - eller liknande föremål utnyttjas för att göra det möjligt att uppfatta ljud.

En förutsättning för att straff skall komma i fråga är att avlyssningen eller upptagningen skett olovligen. Lovlig blir gärningen om samtycke föreligger från någon som kan sägas ha rätt att förfoga över meddelandet. Som exempel nämnde departementschefen en av de personer som deltar i ett samtal. Däremot krävs inte samtycke från alla som deltar i samtalet. Det är således straffritt när en utomstående

förmår en av deltagarna i ett samtal att medföra en dold mikrofon (jfr dock vad som sägs i avsnitt 4.2).

En ytterligare förutsättning för straffbarhet är att gärningen utförts i hemlighet. Departementschefen framhöll i prop. 1975:19 (s. 103) att därmed avses antingen att apparaturen hålls helt dold för den som blir utsatt för avlyssningen eller att denne i varje fall är totalt omedveten om att den för tillfället är i funktion, och nämnde som exempel att den som helt öppet från en gata riktar en avlyssningsapparat mot ett fönster för att avlyssna vad som sägs i den innanför fönstret liggande lokalen drabbas av straffansvar så snart den eller de som befinner sig i lokalen inte känner till att avlyssning pågår. Departementschefen nämnde vidare som exempel att enbart den omständigheten att en butiksinnehavare genom anslag upplyser att avlyssning kan förekomma i butiken inte utan vidare torde medföra att avlyssningen bör betraktas som öppen. Det blir här bl.a. av betydelse både hur pass lätt skönjbara sådana anslag är och i vad mån de även i övrigt ger tillräcklig information för bedömning av frågan var och när avlyssning kan tänkas äga rum.

Det är alltså inte straffbart att med hjälp av t.ex. en dold kroppsmikrofon ta upp samtal som man själv deltar i eller samtal på en sammankomst som man själv deltar i. Det finns dock inte något positivt lagstöd för de brottsutredande myndigheterna att använda sig av denna typ av hjälpmedel.

Den som anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att bryta telehemlighet på sätt som sägs i 8 § eller att utföra brott som sägs i 9 a §, döms enligt 4 kap. 9 b § brottsbalken för förberedelse till sådant brott till böter eller fängelse i högst två år, om han inte är förfallen till ansvar för fullbordat brott. Bestämmelsen, som infördes samtidigt med 9 a §, syftar bl.a. till att underlätta åklagarens bevisbörda. Även om avlyssnings- eller inspelningsapparatur påträffas under sådana omständigheter att man kan utgå från att den som anbringat den haft uppsåt att i hemlighet avlyssna eller spela in andras samtal, är det nämligen svårt att styrka att den verkligen använts för detta ändamål. I sådana fall kan gärningsmannen i stället dömas för brott mot bestämmelsen i 9 b §.

För att åtal skall få väckas för olovlig avlyssning som inte förövats på allmän plats eller förberedelse till sådant brott krävs enligt 4 kap. 11 § brottsbalken att målsäganden anger brottet till åtal eller att åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Någon sådan begränsning i åtalsplikten finns inte för brott mot telehemligheten eller förberedelse till sådant brott.

2.5 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

2.5.1 Inledning

Den grundläggande lagregleringen om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns i 27 kap. 18–25 §§ rättegångsbalken. Genom en ändring i rättegångsbalken år 1989 togs nya föreskrifter om dessa tvångsmedel in i 27 kap. 18–24 §§ rättegångsbalken (prop. 1988/89:124, bet. 1988/89:JuU25, rskr. 1988/89:313). Bestämmelserna innebar en saklig och terminologisk anpassning till ny teknik. Redan i det lagstiftningsarbetet konstaterades emellertid att den förändrade konkurrenssituationen på telekommunikationsområdet kunde ha återverkningar på möjligheterna att utnyttja hemlig teleavlyssning som ett straffprocessuellt tvångsmedel men att detta problem fick tas upp i ett annat sammanhang (prop. s. 40).

Bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassades år 1993 till de ändringar som införandet av telelagen (1993:597) innebar. Denna reglering öppnade telemarknaden för flera operatörer. Rättegångsbalkens föreskrifter om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassades så att begränsningen till telemeddelanden som befordras av Televerket ersattes av en begränsning till telemeddelanden som befordras via allmänt tillgängliga telenät. Vidare infördes en bestämmelse om verkställighet av sådana åtgärder (27 kap. 25 § rättegångsbalken, se prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443).

Vidare ändrades bestämmelserna år 1995 så att begränsningen till viss teleanläggning slopades och ersattes av en begränsning till viss teleadress. Dessa ändringar i rättegångsbalken innebar även att avlyssning och övervakning utsträcktes till att kunna ske också i privata telenät, t.ex. i större företagsnät (prop. 1994/95:227, bet. 1995/96:JuU1, rskr. 1995/96:17).

Slutligen infördes från den 1 juli 1996 en skyldighet för de teleoperatörer som tillhandahåller telefonitjänst, mobil teletjänst eller fasta teleförbindelser och vilkas verksamhet är av betydande omfattning att se till att deras telesystem är uppbyggda och utformade på ett sådant sätt att tvångsmedlen på teleområdet alltid kan verkställas (prop. 1995/96:180, bet. 1995/96:JuU20, rskr. 1995/96:233).

Regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns vidare i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. När det

gäller de båda förstnämnda författningarna, som omfattar även hemlig kameraövervakning, hänvisas till avsnitt 2.8 respektive avsnitt 2.9. I avsnitt 2.10 lämnas en redogörelse för bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll.

2.5.2 Rättegångsbalken

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, som befordras till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket).

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första stycket). Den hemliga teleövervakningen kan när det exempelvis gäller telefonnummer innefatta registrering av dels till vilka telefonnummer som samtal befordras från det övervakade telefonnumret, dels från vilka telefonnummer som samtal befordras till det telefonnumret, dels vid vilka tidpunkter som befordran sker, dels längden av samtalen (Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:35). Vidare är det, när det gäller mobiltelefonsamtal, möjligt att ta reda på från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig.

Med "telemeddelande" avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare (se 1 § telelagen 1993:597). Definitionen omfattar bl.a. telefonsamtal, telefaxmeddelande och telegram.

Telemeddelandet skall vid hemlig teleavlyssning befordras till eller från "ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress". Bestämmelsen om detta ersatte år 1995 en bestämmelse om att meddelandet skulle befordras till eller från en viss "teleanläggning". I förarbetena (prop. 1994/95:227 s. 18) angavs att anledningen till lagändringen var att nya IT-baserade rutiner fört med sig ändrade förutsättningar och att det vanligtvis inte längre kan förutsägas vilken typ av teleanläggning - telefax, telefon, modem, etc. - som ansluts till en viss telelinje samt att kombinationer har blivit vanliga, t.ex. att telefon, telefax och telefonsvarare ansluts till samma abonnentledning. I motiven sades vidare att sambandet mellan abonnentnummer och abonnentledning delvis suddats ut, telemeddelanden kan t.ex. kopplas vidare och flyttas med. Det påpekades att sådana omdirigeringar av telemeddelanden sker redan i teleoperatörens växel och att telemeddelandena således aldrig når ursprungligen avsedd abonnentledning. Regeringen uttalade i förarbetena (s. 20 f.) att det, inte minst från integritetssynpunkt, var

nödvändigt att en bestämmelse om vad som får avlyssnas och övervakas är så utformad att domstolen kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen samt att det, framför allt från tillämpningssynpunkt, var ett oeftergivligt krav att ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning kan konkretiseras. I annat fall blir beslutet inte verkställbart. Som gemensam benämning för olika identifieringsmetoder valdes uttrycket teleadress. Med teleadress avses i nämnda proposition (s. 31) en identifiering av den icke fysiska adress som ett telemeddelande skickas till eller från. I propositionen (s. 21) nämndes vidare att en teleadress kan vara ett abonnemang, en enskild anknytning, adressen för elektronisk post, en kod eller någon annan motsvarande tillförlitlig identifieringsmetod. I normala fall torde konkretiseringen ske genom att ett vanligt telefonnummer eller telefaxnummer anges.

Som en allmän utgångspunkt gäller att proportionalitetsprincipen måste iakttas. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (27 kap. 1 § tredje stycket). När det gäller en tillämpning av proportionalitetsprincipen i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan hänvisas till det tidigare redovisade uttalandet i prop. 1988/89:124 s. 66 (se avsnitt 2.3). Vidare krävs att de i samma avsnitt redovisade principerna för all tvångsmedelsanvändning, nämligen ändamålsprincipen och behovsprincipen, iakttas.

Hemlig teleavlyssning får, enligt 27 kap. 18 § andra stycket, användas vid en förundersökning som avser ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Även försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott omfattas av bestämmelsen, om en sådan gärning är belagd med straff.

Hemlig teleövervakning får, enligt 27 kap. 19 § andra stycket, användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller, försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om en sådan gärning är belagd med straff.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan också komma i fråga vid misstanke om anstiftan eller medhjälp till brottslighet av angivet kvalificerat slag.

Ytterligare förutsättningar för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är att någon är skäligen misstänkt för brottet och att

åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § första stycket).

Åtgärden skall alltså vara av synnerlig vikt för utredningen. Innebörden av rekvisitet synnerlig vikt för utredningen är inte närmare utvecklad i rättegångsbalkens förarbeten. I prop. 1988/89:124 (s. 44 f.) finns dock en redogörelse för hur uttrycket bör uppfattas vid prövningen av ärenden om hemlig teleavlyssning. Där sades bl.a. följande.

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

Åtgärden får enligt 27 kap. 20 § första stycket endast avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Genom att regeln anknyter till teleadresser som kan antas bli begagnade av den misstänkte kan avlyssning eller övervakning ske av t.ex. en teleadress som innehas av den misstänktes sambo, en teleadress på den misstänktes arbetsplats eller en teleadress i en tele-

fonkiosk dit den misstänkte regelbundet går för att ringa. En teleadress som den misstänkte inte innehar eller kan antas begagna men som han kan förväntas ringa *till* får däremot inte avlyssnas eller övervakas. I prop. 1988/89:124 s. 45 f. uttalades att det var uppenbart att en utvidgning av möjligheterna till avlyssning till att omfatta även en telefon *till* vilken den misstänkte kan förväntas ringa, skulle vara till fördel utredningsmässigt i vissa situationer. Departementschefen menade emellertid att en sådan utvidgning avsevärt skulle öka risken för att helt ovidkommande personer skulle utsättas för avlyssning. Departementschefen ville därför inte förorda någon ändring på denna punkt. I de fall där avlyssningen skall avse ett telefonnummer som är tillgängligt för allmänheten eller, förutom av den misstänkte, används av ett större antal personer bör ett beslut om hemlig teleavlyssning som regel förenas med inskränkande villkor (Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:37). I 1995 års motiv (prop. 1994/95:227 s. 22) uttalades bl.a. följande.

> Förskjutningen från viss teleanläggning till viss teleadress föranleder inte några ändringar när det gäller vilket samband som skall föreligga mellan den misstänkte och teleadressen. Personer som är helt ovidkommande för brottsutredningen måste givetvis, så långt det är möjligt, skyddas från att utsättas för integritetsintrång. Genom en begränsning av tvångsmedlen till viss teleadress går det att undvika att en stor mängd överskottsinformation tas upp, vilket annars skulle kunna inträffa om en avlyssning avsåg en stor mängd linjer knutna till en växel hos ett företag. I sådana fall bör om möjligt en annan identifieringsmetod väljas, vilket även följer av proportionalitetsprincipen. Ett tillstånd bör således, när förutsättningar föreligger, begränsas till en viss anknytning eller avse en annan precisering till vissa telekommunikationer som kan antas beröra den misstänkte.

Från tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning undantas telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt (27 kap. 20 § andra stycket). Vad som avses härmed framgår av förarbetena till bestämmelsen (prop. 1994/95:227 s. 31).

> Med telenät av mindre betydelse avses bl.a. system för snabbtelefoner, porttelefoner, PC-nät och liknande utrustning inom eller intill en bostad samt hörselslingor för hörselskadade och interna system för personsökning i form av fasta installationer. Även interna

telekommunikationer på mindre arbetsplatser via t.ex. PC-nät och liknande utrustning utgör telenät av mindre betydelse. Motsatsen gäller vanligtvis beträffande sådana telenät som är uppkopplade mot och används för kommunikation via allmänt tillgängliga telenät eller större företagsnät. Detsamma gäller fristående datorer som är försedda med modem och datorer i t.ex. små interna nätverk som via andra nätverk kommunicerar med varandra eller med t.ex. elektroniska anslagstavlor, informationsdatabaser eller andra informationssystem. Om telekommunikationen endast sker internt inom ett slutet nät bör det krävas att nätet är av större omfattning för att en tvångsåtgärd skall få äga rum. Det är emellertid inte bara antalet anslutningar och den geografiska spridningen som är avgörande. Frågan huruvida ett telenät skall anses vara av mindre betydelse eller inte måste prövas utifrån en samlad bedömning av de olika omständigheter som rör ett telenäts betydelse från allmän kommunikationssynpunkt. Hur en viss utrustning fungerar och faktiskt används utgör två viktiga omständigheter vid denna prövning.

Enligt 27 kap. 21 § första stycket är det rätten som på ansökan av åklagaren prövar frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Bestämmelserna i rättegångsbalken ger inte åklagaren någon rätt att fatta ett interimistiskt beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning (jfr dock 5 § andra stycket lagen 1952:98 med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och 28 § i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m., vilka behandlas nedan under avsnitt 2.8 respektive avsnitt 2.9). Rätten är beslutför med en lagfaren domare. Rättens beslut, som enligt 30 kap. 12 § rättegångsbalken genast går i verkställighet, är i likhet med andra rättens tillståndsbeslut under förundersökningen ett beslut under rättegången. Ett sådant beslut får överklagas särskilt enligt 49 kap. 5 § 6 rättegångsbalken. Denna rätt att överklaga är dock i praktiken av föga värde eftersom den misstänkte saknar kännedom om åtgärden. Om rätten under förundersökningsstadiet avslagit en framställning från åklagaren är beslutet att anse som slutligt och kan överklagas enligt 49 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken. Bestämmelsen i 52 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken synes påfordra att den misstänkte bereds tillfälle att yttra sig innan åklagarens överklagande kan bifallas (jfr Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:40). Enligt 52 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken kan hovrätten dock bevilja åtgärden att gälla tills vidare (till dess hovrätten har avgjort målet slutligt).

Av 27 kap. 21 § andra stycket framgår att tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid och viss teleadress. Tiden får inte bestämmas

längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

I 27 kap. 21 § tredje stycket sägs att det i tillståndet skall anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

Enligt 27 kap. 22 § får hemlig teleavlyssning inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas. Upptagningar eller uppteckningar skall, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

I 27 kap. 23 § föreskrivs att om det inte längre finns skäl för beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, åklagaren eller rätten skall omedelbart häva beslutet.

Enligt 27 kap. 24 § första stycket skall en upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning granskas snarast möjligt. Granskningen får endast utföras av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Dessa har dock rätt att låta en sakkunnig eller annan som anlitas eller hörs under utredningen granska materialet.

27 kap. 24 § andra stycket innehåller en bestämmelse om att upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid hemlig teleavlyssning skall sparas – i den mån de innehåller något som är av betydelse från utredningssynpunkt – till dess förundersökningen nedlagts eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

I 27 kap. 25 § första stycket sägs att, om rätten har lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen får användas. Bestämmelsen ger polisen de befogenheter som behövs för att polisen skall kunna verkställa domstolens beslut. Dessa befogenheter innebär att verkställigheten kan ske både med hjälp av traditionell avlyssningsutrustning för analoga telesystem och med hjälp av de hårdvaror jämte dataprogram som behövs för verkställigheten i andra fall. Bestämmelsen infördes år 1993 (prop. 1992/93:200) på förslag av Telelagsutredningen i betänkandet Telelag (SOU 1992:70). I betänkandet motiverades bestämmelsen enligt följande (s. 346).

> I 27 kap. rättegångsbalken anges, efter den ändring som redovisats ovan, inte uttryckligt vem som har att medverka vid verkställigheten av där avsedda tvångsmedel [Televerket nämndes tidigare uttryckligen i lagtexten]. Om det blir fråga om att ålägga enskilda att medverka till en verkställighet, krävs enligt 8 kap. 3 § regeringsformen att sådana åligganden meddelas genom lag. En bestämmelse behövs därför i rättegångsbalken om att erforderlig utrustning får anslutas, underhållas och återtas [Bestämmelsen ändrades år 1995

(prop. 1994/95:227) då orden "anslutas, underhållas och återtas ersattes av ordet "användas"]. Härav följer således en skyldighet för enskilda att biträda och lämna tillträde för polisen. I den mån det visar sig erforderligt kan verkställighetsföreskrifter till en sådan bestämmelse meddelas med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen, jfr dock 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen.

Det är min bedömning att de befordringsföretag, vilkas anläggningar i första hand kommer att behöva utnyttjas i samband med avlyssning eller övervakning kommer att medverka till att åtgärderna kan verkställas i den utsträckning som det behövs. Kravet på sekretess gör att det knappast kan bli aktuellt att genomföra en avlyssning om det i ett enskilt fall bedöms tveksamt om åtgärden kan hållas hemlig. Det kan gälla exempelvis om tvångsmedlet riktar sig mot någon som förfogar över den anläggning i vilken avlyssningsutrustningen skall kopplas in. Om verkställigheten hindras kan i vissa situationer bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken om brott mot allmän verksamhet m.m. bli tillämpliga. Någon ytterligare reglering för att garantera verkställigheten av tvångsmedelsanvändningen torde mot bakgrund av det nu sagda inte behövas.

I prop. 1992/93:200 om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m. berördes bestämmelsen inte närmare. Departementschefen uttalade dock (s. 261), som svar på vad remissinstanserna framfört i fråga om verkställighetsregler, att han, med tanke på den fortsatta beredningen av Datastraffrättsutredningens betänkande, ansåg att "Telelagsutredningens förslag i detta hänseende för närvarande är tillräckligt".

Bestämmelsens närmare innebörd berördes även i prop. 1994/95:227 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Datastraffrättsutredningen hade i betänkandet Information och den nya Informationsteknologin - straff- och processrättsliga frågor m.m. (SOU 1992:110) som ett andra stycke i 27 kap. 25 § rättegångsbalken föreslagit en lagreglering av rätten att använda tvång när tillträde för verkställighet vägras. Utredningen hade vidare föreslagit en särskild bestämmelse om medverkan från tredje man vid verkställigheten av tvångsmedel. Vid remissbehandlingen av Datastraffrättsutredningens betänkande togs frågor om verkställighet på teleområdet upp av endast två remissinstanser, vilka i huvudsak invände att den föreslagna regleringen inte klargjorde vem som bestämmer var anslutningen av avlyssningsutrustning får ske och om våld får användas. Från remissinstanserna framfördes vidare blandade synpunkter på utredningens förslag till en bestämmelse om aktiv medverkan från tredje

man vid verkställigheten av tvångsmedel. I prop. 1994/95:227 s. 29 f. uttalade regeringen bl.a. följande.

> Frågan om vilka befogenheter som kan härledas ur ett beslut om tvångsmedel har diskuterats i olika sammanhang. Riksdagens justitieutskott har i denna fråga med anledning av en motion om befogenheten att ta med någon för blodprov uttalat bl.a. att det av en lagstadgad rätt att bruka ett tvångsmedel i åtskilliga fall måste följa en befogenhet att också vidta visst ingrepp eller andra åtgärder som är nödvändiga för att rätten att bruka tvångsmedlet inte skall bli ändamålslös (bet. 1983/84:JuU27 s. 40). Det ligger i sakens natur att användandet av tvångsmedel kan innebära ett visst intrång utöver vad som följer av själva tvångsmedlet och att detta får godtas. Lika självklart är att även utomstående kan drabbas av effekterna av ett tvångsmedel (jfr SOU 1994:131 s. 269).
>
> De verkställighetsfrågor som aktualiseras torde i praktiken kunna lösas inom ramen för de befogenheter som följer redan av föreliggande reglering. Inte heller frågan om tredje mans medverkan torde vid den praktiska tillämpningen ha vållat några särskilda svårigheter. I vart fall bör dessa frågor, som kan bli aktuella vid all tvångsmedelsanvändning, behandlas i ett större sammanhang än inom ramen för tvångsmedlen på teleområdet. Någon särskild reglering av dessa frågor föreslås därför inte i detta lagstiftningsärende.

27 kap. 25 § andra stycket innehåller en hänvisning till telelagen (1993:597) om att det där finns bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som gäller för den som har tillstånd att driva televerksamhet. Hänvisningen syftar på 14 a § telelagen, som innebär att de teleoperatörer som tillhandahåller mobiltelefonitjänster, mobila teletjänster eller fasta teleförbindelser och vilkas verksamhet är av betydande omfattning, skall svara för att deras telesystem är uppbyggda och utformade på ett sådant sätt att tvångsmedlen på teleområdet alltid kan verkställas.

Parlamentarisk kontroll

En parlamentarisk kontroll över tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utövas av riksdagen på grundval av årliga uppgifter från regeringen. Den parlamentariska kontrollen omfattar även användningen av hemlig kameraövervakning (se avsnitt 2.7.2). Regeringen får sina uppgifter om tillämpningen från Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen, åt vilka regeringen har uppdragit att skapa gemensamma rapporteringsrutiner och att en gång

årligen till regeringen lämna en gemensam redovisning för användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning under föregående år. Den senaste redovisningen, som avser år 1996, gjordes i regeringens skrivelse 1997/98:26, bet. 1997/98:JuU10, rskr. 1997/98:148. Av denna redovisning och av regeringens skrivelse 1996/97:57 framgår bl.a. följande.

Hemlig teleavlyssning

När det gäller förundersökningar avseende grovt narkotikabrott meddelade domstolarna under år 1996 tillstånd att avlyssna kommunikation till eller från telefonapparater eller andra teleanläggningar som innehafts eller använts av sammanlagt 306 misstänkta personer. Som jämförelse redovisas i skrivelsen antalet fall under åren 1969-1995: 1969 (28), 1970 (39), 1971 (44), 1972 (34), 1973 (46), 1974 (44), 1975 (42), 1976 (64), 1977 (122), 1978 (102), 1979 (147), 1980 (220), 1981 (277), 1982 (313), 1983 (418), 1984 (414), 1985 (233), 1986 (213), 1987 (205), 1988 (210), 1989 (214), 1990 (214), 1991 (243), 1992 (258), 1993 (261), 1994 (309) och 1995 (333). När det gäller andra grova brott som enligt rättegångsbalken kan grunda rätt till hemlig teleavlyssning uppges sådan ha använts i 91 fall under år 1996. Det har gällt förundersökningar huvudsakligen rörande mord eller försök, förberedelse och anstiftan till mord, grovt rån eller medhjälp, försök och förberedelse till detta brott, mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse och förberedelse till väpnat hot mot laglig ordning. Antalet fall de närmast föregående åren var följande. 1983 (17), 1984 (13), 1985 (6), 1986 (15), 1987 (15), 1988 (15), 1989 (24), 1990 (13), 1991 (31), 1992 (61), 1993 (84), 1994 (81) och 1995 (83).

Den genomsnittliga avlyssningstiden år 1996 var knappt 47 dagar. Motsvarande siffror för tidigare år var i antalet dagar 1985 (60), 1986 (53), 1987 (54), 1988 (48), 1989 (44), 1990 (46), 1991 (44), 1992 (47), 1993 (43), 1994 (43) och 1995 (50). Avlyssningstiden varierar dock kraftigt. Under år 1996 förekom fall där avlyssningstiden bara pågick i *en* dag, medan den längsta tiden var 7 månader och 23 dagar.

Av regeringens skrivelse framgår vidare att avlyssningen haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte i knappt 49 procent av fallen år 1996, vilket kan jämföras med drygt 51 procent av fallen år 1995, knappt 52 procent av fallen 1994, drygt 56 procent 1993, 47 procent 1992, 48 procent 1991, 47 procent 1990, 51 procent 1989, 44 procent 1988, 68 procent 1987, 64 procent 1986 respektive 77 procent 1985. Avlyssningen har under år 1996 inte gett något resultat i fråga om den misstänkte i drygt 34 procent av fallen och

avlyssningen har avbrutits med kvarstående misstanke i knappt 17 procent av fallen.

Under år 1996 förekom inte något fall där en ansökan om hemlig teleavlyssning lämnades utan bifall av domstolen eller där Rikspolisstyrelsen vid sin förhandsprövning, som sedan år 1994 fullgörs på intendentnivå, lämnade ett negativt besked.

Det kan även nämnas att det under år 1995 förekom fyra fall där en ansökan om hemlig teleavlyssning lämnades utan bifall av domstolen eller där Rikspolisstyrelsen vid sin förhandsprövning lämnade negativt besked. Detta kan jämföras med att det fram t.o.m. år 1993 inte lär ha förkommit något fall där domstol lämnat en ansökan om hemlig teleavlyssning utan bifall. År 1994 inträffade i *ett* fall att en domstol lämnade en ansökan om hemlig teleavlyssning utan bifall.

Hemlig teleövervakning

Under år 1996 lämnades tillstånd i 99 fall till hemlig teleövervakning. Av dessa avsåg 70 fall narkotikabrott. Övriga fall avsåg mord, förberedelse och anstiftan till detta brott, grov stöld, grovt häleri, grovt rån, grovt bedrägeri, grovt bokföringsbrott och grov varusmuggling. Under år 1995 lämnades 44 tillstånd, varav 33 avsåg narkotikabrott. Övriga fall avsåg grovt rån, medhjälp/försök till grovt rån, grovt bedrägeri, grov stöld, grovt mutbrott och förberedelse till mord/människorov. Under år 1994 lämnades 68 tillstånd, varav 62 fall avsåg narkotikabrott. Övriga fall avsåg grov stöld, grovt häleri och stämpling till grovt rån. Under år 1993 lämnades 60 tillstånd, varav 54 fall avsåg narkotikabrott, 3 fall mord och 3 fall andra brott.

Den genomsnittliga tiden för teleövervakning under år 1996 var knappt 44 dagar. Motsvarande siffra för år 1995 var 49 dagar, för år 1994 knappt 45 dagar och för år 1993 knappt 35 dagar. Tiderna för teleövervakning under år 1996 varierar mellan 16 dagar och knappt tio månader.

Teleövervakningen har haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte i drygt 33 procent av fallen. Övervakningen har inte gett något resultat i knappt 58 procent av fallen och de fall där åtgärden har avbrutits med kvarvarande brottsmisstanke utgjorde drygt 9 procent. Motsvarande procentsatser för år 1995 var 52, 25 och 23, för år 1994 var de 28, 44 och 28 och för år 1993 35, 10 och 55.

I ett ärende under år 1996 lämnade en tingsrätt en ansökan om tillstånd till hemlig teleövervakning utan bifall. Ansökningen bifölls av hovrätten efter överklagande. Det förekom inte något fall där Rikspolisstyrelsen vid sin förhandsprövning lämnade negativt besked.

Det kan vidare nämnas att det inte under år 1995 förekom något fall där en domstol lämnade en ansökan om hemlig teleövervakning utan

bifall och inte heller något fall där Rikspolisstyrelsen vid förhandsprövning lämnade negativt besked. År 1994 avslogs av domstol *en* ansökan om hemlig teleövervakning.

2.6 Andra möjligheter att hämta in information om telemeddelanden

2.6.1 Sekretesslagen

Det finns i sekretesslagen bestämmelser om sekretess som gäller för myndigheter som driver televerksamhet.

I 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen föreskrivs att sekretess gäller hos myndighet som driver televerksamhet för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Sekretessen i denna bestämmelse är inte begränsad genom något skaderekvisit utan är absolut. Sådan uppgift får dock lämnas till den som har deltagit i telemeddelandet eller annars är dess avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet, om inte sekretess följer av någon annan bestämmelse. Den sekretessbestämmelse som åsyftas är 5 kap. 1 §. Där regleras sekretessen till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet.

Sekretessen i övrigt inom allmän samfärdsel regleras i 9 kap. 8 § tredje stycket sekretesslagen. Där anges att sekretess gäller för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket. Sekretessen begränsas genom ett omvänt skaderekvisit, dvs. sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Enskildas telefonnummer som har begärts hemliga omfattas av denna bestämmelse.

Meddelarfrihet gäller enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen inte för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § andra stycket.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter (14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen). För uppgift som omfattas av sekretess enligt bl.a. 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen gäller detta dock endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen). De uppgifter som avses torde enligt Telelagsutredningen vara såväl innehållet i ett telemeddelande som t.ex. när och

mellan vilka abonnemang som ett telemeddelande har utväxlats (SOU 1992:70 s. 328 och prop. 1992/93:200 s. 311).

Frågan om förutsättningarna för att lämna ut en uppgift är uppfyllda prövas inom eller av den utlämnande myndigheten.

2.6.2 Telelagen

I telelagen (1993:597) finns bestämmelser om tystnadsplikt i enskild televerksamhet. Den som i televerksamhet har fått del av eller tillgång till uppgift om teleabonnemang, innehållet i ett telemeddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det han fått del av eller tillgång till (25 § första stycket). Tystnadsplikten gäller även för uppgift som hänför sig till angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken (26 §).

På begäran av åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot ett brott skall emellertid den som driver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 25 § första stycket lämna uppgift som angår misstanke om brott. Denna uppgiftsskyldighet gäller dock inte i något fall beträffande innehållet i ett telemeddelande. De brottsutredande myndigheternas behov i detta hänseende sägs vara tillgodosett genom bestämmelserna i främst rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning (prop. 1992/93:200 s. 311). Uppgift om teleabonnemang (namn, titel, adress och telefonnummer etc.) skall lämnas om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter. Vidare skall annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande än innehållet i meddelandet lämnas om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Allt enligt 27 § telelagen.

Den tystnadsplikt som regleras i 25 § första stycket telelagen gäller inte i förhållande till den som tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som på annat sätt har sänt eller tagit emot ett sådant meddelande. Tystnadsplikten angående annat än innehållet i ett telemeddelande gäller inte heller i förhållande till innehavare av ett abonnemang som använts för ett telemeddelande. Detta följer av 25 § andra stycket telelagen. Däremot finns det inte någon motsvarande skyldighet för den som driver televerksamhet att lämna ut dessa uppgifter. Den enskilde kan alltså inte kräva att få del av uppgifterna.

Meddelarfrihet gäller enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen inte för uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt 25 § första stycket (annat än uppgift om teleabonnemang) och 26 § telelagen.

2.6.3 Rättegångsbalken

I praxis har även andra regler i rättegångsbalken än de som uttryckligen avser hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning använts för att ge tillgång till uppgifter om ett telemeddelande. Användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning förutsätter bl.a. att någon är skäligen misstänkt för brott. Något sådant krav ställs inte upp i telelagen men i många fall innebär telelagens krav på att brottsmisstanken skall gälla ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, att de brottsutredande myndigheterna inte kan åberopa telelagens regler för att få tillgång till uppgifterna. I stället förekommer det att de brottsutredande myndigheterna bereder sig tillgång till uppgifterna med hjälp av reglerna om husrannsakan och beslag i 27 och 28 kap. rättegångsbalken eller genom att utverka editionsföreläggande enligt 38 kap. 4 § rättegångsbalken. Rättspraxis på denna punkt är emellertid f.n. i hög grad oklar. Svea hovrätt har i ett beslut den 2 november 1995, mål Ö 4307/95, förordnat om husrannsakan hos ett mobilteleföretag för att säkra information som fanns där om expedierade telemeddelanden. Samma hovrätt har i ett beslut den 10 januari 1997, mål Ö 4105/96, ansett att husrannsakan inte bör medges för att efterforska uppgifter om telemeddelanden utöver vad som kan ske inom ramen för uppgiftsplikten enligt telelagen och reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om teleövervakning. Slutligen har Svea hovrätt i ett beslut den 29 maj 1997, mål ÖÄ1241/97, förordnat om husrannsakan hos mobilteleföretag för att säkra information som fanns där angående nyttjandet av vissa teleabonnemang. I det sistnämnda beslutet uttalade hovrätten i sina skäl bl.a. att bestämmelserna i telelagen inte kan uppfattas som en begränsning i rättegångsbalkens regler om användning av tvångsmedel m.m.

Beslag får läggas på föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott utan att det uppställs krav på att brottet skall vara av viss svårhet. För husrannsakan krävs däremot misstanke om brott på vilket fängelse kan följa. I båda fallen gäller enligt den s.k. proportionalitetsprincipen att skälen för åtgärden skall uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

För att ett editionsföreläggande skall kunna utfärdas krävs att den som föreläggandet riktar sig mot är skyldig att förete en skriftlig handling som bevis. Huvudregeln är att den som innehar en skriftlig handling som kan antas ha betydelse som bevis är skyldig att förete den. Det uppställs alltså inte krav på att det, när det gäller en brottsmisstanke, skall röra sig om brott av viss svårhet.

Användningen av instituten husrannsakan och beslag eller editionsföreläggande för att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden har kritiserats av Justitieombudsmannen (JO) i ett beslut den 18 november 1996 (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 ff.). Med hänvisning bl.a. till artikel 8 i Europakonventionen ger JO där uttryck för uppfattningen att starka skäl talar för att rättegångsbalkens regler om edition, husrannsakan och beslag inte skall anses vara tillämpliga när det är fråga om att inhämta uppgifter om telemeddelanden utan att denna fråga i stället är reglerad uteslutande i bestämmelserna om hemlig teleövervakning och i telelagens och sekretesslagens regler om utlämnande av sådana uppgifter till bl.a. åklagare och polis.

2.7 Hemlig kameraövervakning

2.7.1 Inledning

Bestämmelser om hemlig kameraövervakning finns dels i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, dels i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, dels i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Vidare kan polisen och andra i viss utsträckning använda sig av dolda övervakningskameror med stöd även av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. I förevarande avsnitt lämnas en redogörelse för lagen om hemlig kameraövervakning (avsnitt 2.7.2), för lagen om övervakningskameror m.m. i relevanta delar (avsnitt 2.7.3) samt för det behov av ändringar i lagen om hemlig kameraövervakning som angavs i prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning (avsnitt 2.7.4). När det gäller hemlig kameraövervakning med stöd av 1952 års lag eller med stöd av 1988 års lag, hänvisas till avsnitt 2.8 respektive avsnitt 2.9.

2.7.2 Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning

Den 1 februari 1996 trädde lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning i kraft (prop. 1995/96:85, bet. 1995/96:JuU11, rskr. 1995/96:125). Härigenom infördes ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel som innebär att polisen under vissa förutsättningar har möjlighet att bedriva spaning mot personer genom att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror. Reglerna ansluter nära till bestämmelserna om hemlig teleavlyssning. Till grund för lagstiftningen låg betänkandet Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning (SOU 1995:66).

Enligt *1* § innebär hemlig kameraövervakning att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas.

Med benämningen *hemlig kameraövervakning* markeras att lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. i princip inte är tillämplig på denna typ av kameraanvändning. Som framgår av avsnitt 2.7.3 kan dolda övervakningskameror i vissa situationer likväl användas med stöd av lagen om övervakningskameror m.m., även om de skulle främja en pågående förundersökning.

Den tekniska apparatur som omfattas av lagen, *TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar*, överensstämmer med den legaldefinition av begreppet övervakningskamera som finns i 1 § första stycket lagen om övervakningskameror m.m. (jfr prop. 1989/90:119 om övervakningskameror s. 39 ff.). Med termen optisk avses alla registreringar som kan ske med instrument inom det elektromagnetiska våglängdsspektret för optisk strålning. Under beteckningen optisk faller därmed den insamling av information som kan ske på såväl optisk-elektronisk som fotokemisk väg. Med uttrycket elektronisk förstås att förmedlingen av bilderna, visningen av bilderna på en till instrumentet anknuten monitor eller lagringen av de upptagna bilderna sker genom elektronisk påverkan. Däremot saknar det betydelse om andra funktioner hos instrumentet styrs på elektronisk väg. Detta innebär exempelvis att s.k. fiberoptiska kikare liksom stillbilds- och filmkameror är att anse som optisk-elektroniska instrument, om bildupptagningen direkt förmedlas vidare till en elektronisk bildskärm eller lagras på videoband, i dataminne eller på något annat elektroniskt medium. Det vanligast förekommande optisk-elektroniska instrumentet är fortfarande TV-kameran, varför denna särskilt nämns. Begreppet videokamera och TV-kamera har samma innebörd. Med uttrycket "därmed jämförbara utrustningar" avses instrument som kan utnyttja sådan elektromagnetisk strålning som röntgen och radiofrekvent strålning. I fysikalisk mening brukar inte sådan utrustning hänföras till det elektromagnetiska våglängdsområdet för optisk strålning, dvs. ultraviolett strålning samt ljus- och infraröd strålning.

I likhet med lagen om övervakningskameror m.m. omfattar lagen om hemlig kameraövervakning endast *kameror som används för personövervakning och som inte manövreras på platsen*. I fråga om sättet att manövrera ett instrument gäller att det inte skall manövreras på den plats där det finns. Med uttrycket manövreras menas i detta sammanhang en mera fortlöpande hantering av instrumentet. Att någon sätter instrumentet i funktion innebär inte att det manövreras i den mening som här avses. Att instrumentet fungerar med inbyggd

automatik innebär inte heller att det manövreras (jfr prop. 1989/90:119 s. 40). Det sagda innebär alltså att det står polisen fritt att använda s.k. handmanövrerade kameror, antingen de är dolda eller inte. Det bör dock framhållas att det inte finns något positivt lagstöd för en sådan åtgärd. För att personövervakning skall anses föreligga fordras att användningen gör identifieringen av personer möjlig. Med detta avses inte bara att en person direkt kan kännas igen genom att ansiktet syns tydligt. Även sådana omständigheter som utmärkande klädsel, speciella kroppsrörelser eller särskild kroppskonstitution kan möjliggöra identifiering. För att möjligheten till identifiering skall anses föreligga krävs sålunda att sådana kännetecken kan iakttas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja de personer som iakttas från andra personer. Vid bedömningen av om identifiering av personer kan ske måste man utgå från de för utrustningen mest gynnsamma förhållandena. Därvid kommer den bästa bildupplösningen, som kan nås på ett bestämt avstånd mellan kameraobjektivet och den övervakade personen, att vara avgörande för om personen skall anses vara identifierbar. Om man på detta avstånd inte kan se personens ansikte eller andra kännetecken, är möjligheterna till en identifiering så pass beskurna att personövervakning inte kan anses föreligga. Det bör emellertid påpekas att en identifiering i sådana fall kan vara möjlig, om bilden kan korrigeras med hjälp av bildbehandlingsapparatur så att vissa detaljer eller kännetecken av personen framträder. Andra faktorer kan också ha betydelse för om en identifiering kan ske. Exempelvis ökar möjligheterna till identifiering, om en bild är i färg. Detta gäller också för bilder som medger att en persons rörelser kan mätas eller analyseras på något annat sätt (jfr prop. 1989/90:119 s. 40).

Det bör framhållas att lagen endast är tillämplig på *optisk* personövervakning. Lagen omfattar således inte ljudupptagning.

Till skillnad från vad som gäller enligt lagen om övervakningskameror m.m. är ett tillstånd till hemlig kameraövervakning alltid förenad med en rätt att behandla och bevara bilder.

I 2 § anges de grundläggande förutsättningarna för att hemlig kameraövervakning skall få användas. Tvångsmedlet får enligt bestämmelsen användas endast vid brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff. Tvångsmedlet kan dock användas även vid vissa andra brott, vilket följer av lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (se avsnitt 2.8). Hemlig kameraövervakning får vidare användas endast om en förundersökning har inletts.

I *3* § anges ytterligare förutsättningar för att hemlig kameraövervakning skall kunna användas. Av *första stycket* följer att någon måste

vara skäligen misstänkt för brottet. Vidare anges i paragrafen att åtgärden måste vara av synnerlig vikt för utredningen. Innebörden härav har behandlats i avsnitt 2.5.2. Enligt vad som uttalades i prop. 1995/96:85 (s. 29 f.) bör departementschefens uttalande i propositionen om vissa tvångsmedelsfrågor (prop. 1988/89:124 s. 44 f.) i allt väsentligt kunna vara vägledande för hur uttrycket synnerlig vikt för utredningen bör uppfattas vid prövning av ärenden om hemlig kameraövervakning. Regeringen tillade i prop. 1995/96:85 (s. 29) att övervakning med dolda övervakningskameror också bör kunna ske i de fall andra spaningsmetoder skulle vara förenade med stora risker för den för uppdraget avdelade personalen. I första stycket har också den proportionalitetsprincip som gäller för övriga tvångsmedel enligt rättegångsbalken kommit till uttryck, dvs. att skälen för åtgärden skall uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. I *andra stycket* anges att användningen av hemlig kameraövervakning är begränsad till viss, särskilt angiven, plats. Det måste vara en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. I detta ligger att det måste finnas en direkt koppling mellan den misstänkte och den plats som skall övervakas, vilket emellertid inte innebär att den misstänkte ständigt måste finnas med i bild. Det måste dock kunna antas att han - i vart fall vid något tillfälle - besöker den plats som skall övervakas. Det kan röra sig om flera olika platser och det är inget som hindrar att antalet platser utökas genom nya domstolsbeslut. Huruvida övervakningen i det enskilda fallet kan anses vara godtagbar skall bedömas utifrån en proportionalitetsavvägning. Vissa begränsningar följer dock av 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid. Att t.ex. tränga in i någons hem för att där montera en dold övervakningskamera är således förbjudet. En annan sak är att sådana utrymmen och platser kan bevakas så länge kameran placeras på något annat ställe. Vidare är t.ex. en privatperson oförhindrad att frivilligt upplåta sin bostad eller trädgård för att polisen där skall montera en övervakningskamera och övervaka någon annan (jfr prop. 1995/96:85 s. 31 och 39).

Av *4 § första stycket* följer att det är rätten som prövar frågor om hemlig kameraövervakning på ansökan av åklagaren. Åklagaren saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut såvida det inte är fråga om brott enligt 1952 års tvångsmedelslag eller tillämpning av 28 § i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (se avsnitt 2.8 respektive avsnitt 2.9). Vidare anges i första stycket att de allmänna bestämmelserna i 19 kap. i rättegångsbalken om laga domstol i brottmål skall tillämpas. Enligt *andra stycket* skall rätten i sitt beslut ange vilken eller vilka platser som får övervakas och hur länge över-

vakningen får pågå. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och rätten får aldrig lämna tillstånd för längre tid än en månad. Om det krävs längre övervakning får åklagaren ansöka på nytt och rätten får då göra en ny självständig prövning om det finns förutsättningar för att fatta ett beslut att tillåta tvångsmedlet eller inte. På samma sätt som gäller vid omprövning av andra tvångsmedel, t.ex. häktning, ligger det enligt förarbetena (prop. 1995/96:85 s. 40) i sakens natur att domstolens prövning bör bli striktare ju längre tid som förflyter utan att undersökningen förs framåt.

Enligt *5* § skall åklagaren eller rätten omedelbart häva ett beslut om hemlig kameraövervakning, om det inte längre finns skäl för åtgärden. Bestämmelsen innebär att åklagaren och rätten har ett kontinuerligt ansvar för tvångsmedelsanvändningen. Även under löpande tillståndstid skall åklagaren och rätten agera om det framkommer att förutsättningarna för beslutet har fallit bort. Endera skall då häva beslutet. Polisen är skyldig att hålla åklagaren underrättad om omständigheter som har betydelse för om beslutet skall hävas. Om åklagaren har hävt ett beslut bör domstolen underrättas härom. Domstolen bör givetvis underrätta åklagaren om det är rätten som har hävt beslutet (prop. 1995/96:85 s. 40).

Enligt *6* § kan ett beslut om hemlig kameraövervakning överklagas på samma sätt som gäller för övriga tvångsmedel i 25-28 kap. rättegångsbalken.

I *7* § *första stycket* föreskrivs att en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning skall granskas snarast möjligt och att i fråga om sådan granskning 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken skall tillämpas. Granskningen skall alltså enligt bestämmelsen ske så fort som möjligt och skall sedan ske kontinuerligt under utredningen. Att kretsen av dem som får granska materialet är begränsad framgår av hänvisningen till rättegångsbalken. Granskningen är därmed i princip förbehållen rätten, åklagaren eller undersökningsledaren, men även annan som anlitas för eller hörs i utredningen kan ges tillfälle att granska bildmaterialet. *Andra stycket* innehåller en regel om bevarande av bildmaterial. Upptagningar som saknar betydelse från utredningssynpunkt skall förstöras omedelbart efter det att de har granskats. Upptagningar skall, i de delar de är av betydelse från utredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. De skall därefter omedelbart förstöras.

I enlighet med riksdagens önskemål (bet. 1995/96:JuU11, rskr. 1995/96:125) skall regeringen årligen redovisa hur de brottsutredande myndigheterna tillämpat det nya tvångsmedlet hemlig kameraövervakning. Redovisningen omfattar dock inte den tvångsmedelsanvändning som hänför sig till de brott som avses i 1952 års tvångsmedelslag.

Enligt vad som uttalades i prop. 1995/96:85 s. 37 f. bör uppgifter lämnas om bl.a. antalet ärenden och meddelade tillstånd, vilka brott det varit fråga om, vilka tillståndstider som har förekommit, hur länge tvångsmedelsanvändningen i det enskilda fallet rent faktiskt har förekommit, i vilken utsträckning som hemlig kameraövervakning har fyllt avsett ändamål samt bör belysas i vilken omfattning personer som är ovidkommande för en brottsutredning har drabbats av tvångsmedlet. Regeringen har den 13 mars 1997 uppdragit åt Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen att skapa gemensamma rapporteringsrutiner och att en gång årligen till regeringen lämna en gemensam redogörelse för användningen av hemlig kameraövervakning enligt lagen om hemlig kameraövervakning.

Den första redovisningen, som avser år 1996 (elva månader), gjordes i regeringens skrivelse 1997/98:26, bet 1997/98:JuU10, rskr. 1997/98:148. Av redovisningen framgår bl.a. följande. År 1996 lämnades tillstånd till hemlig kameraövervakning i 40 fall. Av dessa avsåg 30 fall grovt narkotikabrott. Övriga fall avsåg försök och anstiftan till mord, grovt rån eller försök, förberedelse och medhjälp till detta brott, mordbrand samt förberedelse till väpnat hot mot laglig ordning.

Den genomsnittliga tiden för hemlig kameraövervakning under den tid redovisningen avser var drygt 32 dagar. Tiden varierar i de enskilda fallen från 3 dagar till 5 månader och 4 dagar.

Av regeringens skrivelse framgår vidare att den hemliga kameraövervakningen haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte i 47,5 procent av fallen. Övervakningen har inte gett något resultat i 27,5 procent av fallen och de fall där åtgärden har avbrutits med kvarvarande brottsmisstanke utgjorde 25 procent.

Under år 1996 förekom inte något fall där en domstol lämnade en ansökan om hemlig kameraövervakning utan bifall och inte heller något fall där Rikspolisstyrelsen vid sin förhandsprövning lämnade negativt besked.

Lagen om hemlig kameraövervakning gäller till utgången av år 1998 (prop. 1996/97:26, bet. 1996/97:JuU5, rskr. 1996/97:40, SFS 1996:1286).

2.7.3 Lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

Avsikten med förevarande avsnitt är inte att lämna en redogörelse för lagen om övervakningskameror m.m. utan endast att redovisa under vilka omständigheter polisen och andra kan använda sig av dolda övervakningskameror med stöd av lagen om övervakningskameror m.m.

Före den 1 februari 1996, då lagen om hemlig kameraövervakning trädde i kraft, omfattades i princip all polisiär användning av

övervakningskameror av lagen om övervakningskameror m.m., vilket innebar att den lagens krav på tillstånd och upplysningsplikt gällde även för polisens verksamhet. Polisens användning av kamera vid automatisk hastighetsövervakning var dock - och är alltjämt - enligt särskilda föreskrifter i lagen undantagen från både tillståndsplikt och upplysningsplikt (3 § andra stycket och 4 § första stycket 3). Förutom detta undantag, från vilket bortses i det följande, saknade polisen i princip möjligheter att använda dolda övervakningskameror. Lagen om övervakningskameror m.m. gav dock - och ger fortfarande - polisen och andra en viss möjlighet att använda dolda övervakningskameror. Länsstyrelsen får nämligen enligt 3 § tredje stycket medge undantag från upplysningsplikten om det finns synnerliga skäl för det. Det anges i lagens förarbeten (prop. 1989/90:119 s. 43) att det härvid skall vara fråga om undantagssituationer där det finns ett starkt behov av att använda en övervakningskamera utan att behöva informera om den. Därmed avses enligt anförda proposition bl.a. fall där hänsynen till allmän ordning och säkerhet gör sig särskilt gällande, t.ex. vid övervakning av här i landet anordnade internationella sammankomster, vissa utländska statsbesök och liknande arrangemang. Enligt vad Utredningen om användningen av övervakningskameror inhämtade har sådant undantag medgetts i sju fall under åren 1990-1995, bl.a. i RÅ 1994 ref. 33 (se betänkandet Kameraövervakning SOU 1996:88 s. 148 ff.).

Sedan den 1 februari 1996 följer av 1 § andra stycket lagen om övervakningskameror m.m. att i fråga om användningen av övervakningskameror vid förundersökning i brottmål gäller lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Enligt vad som uttalades i prop. 1995/96:85 s. 41 f. innebär hänvisningen till lagen om hemlig kameraövervakning att det straffprocessuella tvångsmedlet uttömmande regleras där. Dolda övervakningskameror kan alltså numera inte användas med stöd av lagen om övervakningskameror m.m. om åtgärden endast är avsedd att utgöra ett led i en pågående förundersökning. Detta innebär enligt nämnda prop. t.ex. att bestämmelsen i 3 § tredje stycket lagen om övervakningskameror m.m. inte är tillämplig på det nya tvångsmedlet. Länsstyrelsen kan således inte medge undantag från upplysningsplikten för att på så sätt möjliggöra dold kameraanvändning i rent brottsutredande syfte. Däremot innebär hänvisningen till lagen om hemlig kameraövervakning inte någon ytterligare begränsning, utöver vad som redan följer av lagen om övervakningskameror m.m., av polisens mycket små möjligheter att använda dolda övervakningskameror i andra fall än vid förundersökning, även om övervakningen i ett sådant fall skulle kunna främja en pågående brottsutredning. Syftet med övervakningen måste

emellertid då primärt vara ett annat än att utreda brott. För sådana situationer gäller fortfarande lagen om övervakningskameror m.m.

I prop. 1997/98:64 föreslås en ny lag om allmän kameraövervakning som skall ersätta lagen om övervakningskameror m.m. Propositionen redovisas i relevanta delar i avsnitt 11.4.2.

2.7.4 Behovet av ändringar i lagstiftningen om hemlig kameraövervakning

I prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning uttalades att flera frågor som avser lagens utformning borde beredas vidare. Dessa frågor tar sikte på att försöka skapa ett flexibelt och mer finmaskigt system som bättre än det nuvarande ger utrymme för bedömningar i det enskilda fallet.

I propositionen anges inriktningen på det fortsatta beredningsarbetet. Enligt regeringen borde man t.ex. kunna ta hänsyn till hur övervakningen är tänkt att gå till i praktiken. Om denna fråga sade regeringen bl.a. följande (s. 24).

> Utredningen har anfört att, på samma sätt som gäller för hemlig teleavlyssning, användning av dolda övervakningskameror inte bör komma i fråga vid utredning av bagatellartad brottslighet. Regeringen delar den uppfattningen. För att tvångsmedlet skall få användas bör de brott som skall utredas vara av viss svårhet. I detta sammanhang aktualiseras frågan om kravet på brott av viss svårhet bör ställas i relation till hur de dolda övervakningskamerorna är tänkta att användas. Bör man ställa samma krav på att övervakningen endast får avse utredning av vissa brott oavsett hur övervakning sker i praktiken?
>
> Det förhåller sig otvivelaktigt på det sättet, vilket också har framhållits av några remissinstanser, att riskerna för integritetsintrång kan variera mycket beroende på bl.a. den plats som skall övervakas. Det är därför rimligt att överväga en ordning som innebär att kravet på brott av viss svårhet ställs i relation till hur övervakningen är tänkt att gå till. För övervakning av någons bostad skulle det då krävas att brottet är grövre än vad som skulle vara fallet när övervakningen avser t.ex. en plats där människor ändå kan förvänta sig att bli iakttagna. Motsvarande resonemang gör sig för övrigt gällande även avseende andra rekvisit för tvångsmedelsanvändningen. Frågan är emellertid inte okomplicerad. Det torde vara svårt att förutsäga vilken grad av intrång i den personliga integriteten som kan bli följden av en övervakning och detta gäller oavsett hur övervakningen utförs. Vidare finns det risk för att en differentierad reglering utifrån hur övervakningskameran

skall användas för med sig vissa praktiska olägenheter. En sådan reglering riskerar också att bli otydlig och svår att tillämpa. När det gäller regler om straffprocessuella tvångsmedel är det särskilt angeläget att dessa är tydliga och inte lämnar utrymme för godtycke. Det är en svår avvägning men det borde enligt regeringens mening inte vara omöjligt att utforma reglerna så att de lämnar utrymme för en bedömning i det enskilda fallet och där man således kan ta hänsyn till hur övervakningen är tänkt att gå till i praktiken, t.ex. vilken plats som skall övervakas, och hur övervakningen kan komma att drabba tredje man. Utredningen har med hänsyn till den snäva tidsram som givits utredningen inte haft någon möjlighet att närmare analysera den nu angivna problematiken. Det finns således inget underlag för att nu gå fram med ett förslag där bestämmelserna utformas med hänsyn till de olika situationer som kan aktualiseras vid en övervakning med dolda övervakningskameror. Frågan bör dock beredas vidare i ett annat sammanhang.

I propositionen sade regeringen vidare att den inte är främmande för tanken att hemlig kameraövervakning skall kunna användas vid utredning av vissa allvarligare brott som har lägre straffminimum än två års fängelse. Regeringen uttalade bl.a. följande (s. 26).

Med en avgränsning av brotten i enlighet med vad som ovan redovisats kommer en rad andra allvarliga brott för vilka minimistraffet är lägre än två års fängelse inte att kunna utredas med hjälp av dolda övervakningskameror. Den remisskritik som har framförts gäller i stor utsträckning detta förhållande. Sådana brott skulle kunna vara grovt häleri där den kriminella verksamheten sker på fast adress, seriebrottslighet i form av t.ex. grov stöld, bilinbrott och tillgrepp av fortskaffningsmedel samt grov utpressning. Dessa brott är dessutom mycket svårutredda. Även andra brott såsom t.ex. rån, grovt bedrägeri och grov förskingring kan framhållas i sammanhanget. Det är naturligtvis ett viktigt samhällsintresse att kunna utreda dessa brott och regeringen är inte främmande för att dolda övervakningskameror skall kunna användas i dessa fall. Det finns dock i detta lagstiftningsärende inte något underlag för en sådan mer finmaskig reglering. Även denna fråga bör beredas vidare i ett annat sammanhang. Det blir här än mer fråga om den avvägning mellan motstående intressen - effektivitet i brottsbekämpningen och ett starkt integritetsskydd för medborgarna - som inledningsvis har berörts. Att som flera remissinstanser föreslagit sätta gränsen för användningen av tvångsmedlet vid utredning av brott med minimistraff sex månaders fängelse - och därigenom uppnå enhetlighet med vad som gäller för hemlig teleövervakning

- anser regeringen i nuläget skulle föra för långt. Remissutfallet i övrigt ger också stöd för detta ställningstagande. Genom den reglering utredningen föreslagit skapas garantier för att enskilda personer inte utsätts för integritetskränkningar i andra fall än när skyddsintresset rimligen bör vika för nödvändigheten att värna om viktiga samhällsintressen. Den för ett brott angivna straffskalan anses uttrycka samhällets värdering av brottets svårhetsgrad. Är för brottet föreskrivet ett minimistraff som inte understiger två års fängelse får brottet därför anses vara så allvarligt att användning av dold övervakningskamera kan tillåtas. I övriga fall bör tills vidare intresset av att kunna utreda brott få träda tillbaka. Denna avvägning, som flertalet remissinstanser ställt sig bakom, tillgodoser enligt regeringens mening såväl integritetsaspekten som intresset av en effektiv brottsutredande verksamhet. Med en sådan avgränsning kombinerad med bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag skapas också en ändamålsenlig reglering som stämmer överens med vad som gäller för hemlig teleavlyssning.

Regeringen uttalade vidare i propositionen att det i vissa fall inte är orimligt att nöja sig med en lägre grad av misstanke än skäligen misstänkt och att även frågan om hemlig kameraövervakning i de fall där det inte finns någon misstänkt person bör bli föremål för fortsatta överväganden. Regeringen sade om detta bl.a. följande (s. 28 f.).

Utredningen har föreslagit att det skall krävas att någon är skäligen misstänkt för brott. En expert i utredningen har i ett särskilt yttrande anfört att tvångsmedlet, för att få avsedd effekt, bör få sättas in på ett tidigare stadium och att det bör vara tillräckligt att någon kan misstänkas för brott. Flera remissinstanser har instämt i det särskilda yttrandet.

Det skulle naturligtvis vara till fördel för den brottsutredande verksamheten om dolda övervakningskameror kunde sättas in på ett tidigare stadium än när någon blivit skäligen misstänkt för brottet. På samma sätt som när det gäller vilka brott som bör kunna utredas med hjälp av dolda övervakningskameror blir det här av betydelse hur övervakningen är tänkt att gå till i praktiken. I vissa situationer, när risken för integritetsintrång hos tredje man är minimal, är det enligt regeringens mening inte orimligt med en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt. I andra fall är en sådan misstankegrad utesluten. Även i detta fall krävs alltså en sådan mer flexibel reglering som det inte finns något underlag för att åstadkomma i detta lagstiftningsärende. Integritetsaspekterna måste därför få väga tungt i sammanhanget. Regeringen anser därför att misstankegraden skälig misstanke är den nivå som bör gälla tills vidare. Även

remissutfallet ger stöd för detta ställningstagande. Genom att man väljer denna misstankegrad uppnås också enhetlighet i förhållande till vad som krävs för att jämförbara tvångsmedel såsom hemlig teleavlyssning skall få användas.

Några remissinstanser har, i motsats till vad utredningen föreslagit, förordat en reglering som innebär att dolda övervakningskameror skulle kunna användas även i de fall där det inte går att peka ut en viss person som misstänkt för brottet. En sådan ordning skulle vara till fördel utredningsmässigt i vissa situationer, t.ex. när polisen upptäcker en s.k. tjuvgömma eller ett parti narkotika ute i skogen. I och för sig bör en sådan reglering kunna förenas med kravet på ett minimistraff om två års fängelse. Som framhållits under remissbehandlingen bör det, t.ex. med ledning av den mängd narkotika som har upptäckts, vara möjligt att bedöma om det för brottet är föreskrivet ett lägsta straff om fängelse i två år. Att sådana fall inte är särskilt vanligt förekommande är inte heller något avgörande skäl mot att utforma bestämmelserna på det sättet. En specialreglering för de nu aktuella fallen skulle därför kunna övervägas. Det är emellertid svårt att på förevarande underlag överblicka vilka konsekvenser en sådan reglering skulle föra med sig. Frågan bör därför bli föremål för fortsatta överväganden. Mot bakgrund härav vill regeringen inte nu föreslå bestämmelser som innebär att misstanke om brott inte behöver hänföra sig till en viss person.

Regeringen föreslår att det krävs att någon är *skäligen misstänkt* för brott för att dolda övervakningskameror skall få användas.

2.8 Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål gäller vid förundersökning angående dels vissa brott mot liv, hälsa, frihet eller frid, om brottet riktar sig mot Konungen, någon annan medlem av kungahuset eller den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter, dels allmänfarliga brott, t.ex. mordbrand och sabotage, dels vissa högmålsbrott såsom uppror och olovlig kårverksamhet, dels vissa brott mot rikets säkerhet, t.ex. spionerі. Lagen gäller också försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, om sådan gärning är belagd med straff. Lagen, som är tidsbegränsad, gäller efter den senast gjorda förlängningen till utgången av år 1998 (prop. 1996/97:26, bet. 1996/97:JuU5, rskr. 1996/97:40, SFS 1996:1287). I förhållande till regleringen i rätte-

gångsbalken innebär lagen utvidgade möjligheter att använda tvångsmedlen häktning, beslag, kvarhållande av postförsändelse m.m. samt hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Lagen innehåller också bestämmelser som innebär att hemlig kameraövervakning kan användas på mindre stränga villkor än vad som följer av lagen om hemlig kameraövervakning. Lagen innebär således utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att uppdaga brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur.

Enligt rättegångsbalken får en person häktas om det finns sannolika skäl för misstanke om brott, för vilket maximistraffet utgör fängelse i ett år eller mer. Därutöver krävs att det föreligger en särskild häktningsgrund, t.ex. risk för fortsatt brottslig verksamhet. Häktning kan emellertid ske även vid en lägre grad av brottsmisstanke. Den som endast är skäligen misstänkt för brott kan sålunda också häktas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet, s.k. utredningshäktning. Enligt 2 § i 1952 års lag kan en sådan utredningshäktning fortgå under fyra veckor, medan rättegångsbalkens regler bara tillåter en vecka.

I 27 kap. 2 § andra meningen rättegångsbalken finns bestämmelser om att vissa skriftliga meddelanden får tas i beslag endast om det finns misstanke om brott, för vilket straffminimum är två års fängelse. Enligt 3 § i 1952 års lag krävs inte något lägsta straff för att sådana meddelanden skall få tas i beslag.

Förordnande om kvarhållande av postförsändelse m.m. enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken kan enligt 4 § i 1952 års lag i vissa brådskande fall meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. Enligt rättegångsbalkens regler är det alltid rätten som beslutar i dessa fall.

1952 års lag innehåller även från rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning avvikande bestämmelser om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Tillstånd till åtgärden får lämnas, även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt rättegångsbalken eller lagen om hemlig kameraövervakning (5 § första stycket).

Enligt *andra stycket* i bestämmelsen får åklagaren ge tillstånd till åtgärden, om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen.

Av *6* § framgår att, om undersökningsledaren eller åklagaren förordnat om beslag med stöd av 3 § eller förordnat att sådant beslag skall bestå eller meddelat förordnande enligt 4 eller 5 §, detta ofördröjligen skall skriftligen anmälas till rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning. Finner rätten att förordnandet inte bör gälla, skall rätten upphäva förordnandet. Som framgår av vad som

tidigare har sagts finns det i rättegångsbalken och i lagen om hemlig kameraövervakning inte någon motsvarighet till denna bestämmelse. Det är alltså endast om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning sker med stöd av bestämmelserna i 1952 års lag eller 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (se avsnitt 2.9) som åklagaren kan fatta ett interimistiskt beslut.

2.9 Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

I 28 § i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. regleras bl.a. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Paragrafen skall tillämpas om riket är i krig. Är riket i krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket befunnit sig, får regeringen föreskriva att bestämmelsen helt eller delvis skall tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer (*2* §).

Enligt *28* § *första stycket* gäller att, om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd till bl.a. hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt lagen om hemlig kameraövervakning skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, åtgärden får beslutas av åklagaren. Om åklagaren har meddelat ett beslut enligt första stycket skall detta anmälas hos rätten. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas (28 § *andra stycket*).

2.10 Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, som till skillnad från 1952 års lag inte är tidsbegränsad, får i vissa fall bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning tillgripas. Lagen omfattar dock inte hemlig kameraövervakning. Förutsättningarna för att få använda tvångsmedel enligt denna lag avviker från vad som

gäller enligt rättegångsbalken och enligt 1952 års lag, eftersom reglerna i rättegångsbalken och reglerna i 1952 års lag inte tillåter åtgärder i enbart förebyggande syfte. Detta hänger samman med att åtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll principiellt sett syftar till att förebygga terrordåd medan åtgärder enligt rättegångsbalken och 1952 års lag har till huvudsakligt ändamål att skaffa bevisning om redan begångna brott.

En första förutsättning för att få tillgripa t.ex. hemlig teleavlyssning med stöd av bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll är att regeringen eller allmän domstol har beslutat att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel som finns intagna i 19–22 §§ i lagen skall tillämpas på utlänningen i fråga (18 §).

Om så är fallet kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning. Förutsättningen är dock att åtgärden är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet (20 §). Som inledningsvis nämndes krävs det inte att förundersökning är inledd.

Lagen uppställer således inte något krav på brottsmisstanke för att hemlig teleavlyssning skall få användas. Däremot skall det föreligga synnerliga skäl för att ett beslut om bl.a. hemlig teleavlyssning skall få meddelas. Föredragande departementschefen uttalade i prop. 1973:37 med förslag till lagstiftning om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, s. 113 (en av föregångarna till den nuvarande lagstiftningen), att innebörden av rekvisitet synnerliga skäl närmast var att det kan anses föreligga en överhängande fara för att den politiska organisation eller grupp varom fråga är skall utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattar bruk av våld, hot eller tvång och att andra spaningsmedel inte kan antas vara tillräckliga för att avvärja denna fara.

Ett tillstånd enligt 20 § skall meddelas att gälla för viss tid som inte överstiger en månad (21 § första stycket).

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

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

inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, skall den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen.

En parlamentarisk kontroll av hur regeringen tillämpar terroristbestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder sker årligen genom att regeringen lämnar en skrivelse härom till riksdagen. Den senaste redovisningen gjordes i regeringens skrivelse 1997/98:53, bet. 1997/98:JuU16, rskr. 1997/98:171. Av redovisningen framgår att lagen om särskild utlänningskontroll inte tillämpades vid något tillfälle under tiden den 1 juli 1996 - 30 juni 1997. (Lagen tillämpades 1991/92 vid tre tillfällen, 1992/93 vid tre tillfällen, 1993/94 inte vid något tillfälle, 1994/95 vid fem tillfällen och 1995/96 vid fyra tillfällen.)

2.11 Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Som framgått av avsnitt 2.4 tar straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken sikte enbart på avlyssning eller upptagning som sker i hemlighet, dvs. när samtliga deltagare i ett samtal är ovetande om att avlyssning sker. Det är således straffritt för den som deltar i ett samtal att spela in det eller att låta andra avlyssna vad som sägs, även om det sker de andra deltagarna ovetande. Metoden används ibland av polisen, t.ex. när de i sitt spaningsarbete tar hjälp av en provokatör vid utredning av narkotikabrottslighet och annan allvarlig brottslighet. Användandet torde främst vara motiverat med hänsyn till skyddsaspekter och ur bevissynpunkt. Det bör dock framhållas att metoden att använda dolda kroppsmikrofoner eller att annars i hemlighet spela in samtal vid olika tillfällen har varit föremål för diskussion (se avsnitt 4.2).

2.12 Pejling

Med pejling avses den situationen att det på ett objekt som skall kontrolleras fästs en elektronisk signalsändare. Signalerna registreras i en mottagare som bl.a. visar var sändaren befinner sig och om den rör sig. Sändaren, som kan vara mycket liten, kan fästas på exempelvis ett fordon, vilket lär vara det vanligaste, men den kan även placeras i eller på t.ex. en container eller en väska eller - åtminstone i teorin - i en persons kläder. Metoden används ibland av polisen och är inte särskilt lagreglerad. Det bör dock framhållas att polisen vid utplacering och återtagande av pejlingsutrustning kan komma i konflikt med bl.a. bestämmelserna om hemfrid och olaga intrång. Här kan

hänvisas till avsnitt 4.3., i vilket lämnas en redogörelse för tidigare utredningsarbete m.m. när det gäller pejling.

2.13 Överskottsinformation

I samband med att man använder tvångsmedel vid en förundersökning rörande ett brott kan det komma fram uppgifter som inte har samband med den aktuella förundersökningen men som kan vara av betydelse för utredning av ett annat brott eller för att hindra ett brott som avses bli begånget. Det kan också röra sig om uppgifter som inte har samband med något brott men som är av betydelse i annat sammanhang, t.ex. för utmätnings- eller taxeringsändamål. Uppgifterna kan gälla antingen den person mot vilket tvångsmedlet riktar sig eller tredje man. Frågan i vad mån sådan s.k. överskottsinformation skall få utnyttjas är inte reglerad i lag. Frågan har emellertid varit aktuell i olika sammanhang, bl.a. i prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor (s. 29 ff.), där departementschefen avvisade ett av Tvångsmedelskommittén i betänkandet Tvångsmedel - Anonymitet - Integritet (SOU 1984:54) presenterat förslag till lagregler som skulle begränsa rätten att utnyttja s.k. överskottsinformation i samband med utredning av brott.

3 Rättsskyddsgarantier

3.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen, om den finner att det finns ett behov av buggning som polisiär arbetsmetod och att metoden är effektiv, överväga om ett sådant tvångsmedel kan motiveras från integritetssynpunkt. Utgångspunkten skall enligt direktiven därvid vara att det krävs mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna om ett sådant intrång skall övervägas. Utredningen skall belysa de risker för den personliga integriteten och grundlagens och Europakonventionens medborgarskydd som buggning innebär. Utredningen har vidare i uppdrag att lämna förslag till lagstiftning om hemlig kameraövervakning som bättre än de nuvarande bestämmelserna tillgodoser kravet på en finmaskig och flexibel reglering. I direktiven betonas dock att det samtidigt är ett oeftergivligt krav att det personliga integritetsskyddet inte eftersätts och att rättssäkerhetsaspekterna beaktas. Utredningen skall också överväga om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan vidgas. Översynen skall, på motsvarande sätt som i fråga om hemlig kameraövervakning, ske med inriktning på att försöka uppnå en flexibel och rättssäker reglering. Med hänvisning till det sagda anser utredningen att vissa frågor bör tas upp som rör den misstänktes rättsskyddsgarantier vid användning av här aktuella tvångsmedel.

I det följande lämnas en redogörelse för gällande rätt såvitt avser den misstänktes partsbefogenheter vid hemlig teleavlyssning m.m. Redogörelsen innefattar till en början en redovisning av viktigare rättsregler, förarbetsuttalanden och uttalanden i doktrinen m.m. och har inriktats på rätten till partsinsyn, bl.a. huruvida den misstänkte har rätt att i efterhand få reda på att tvångsmedel har använts mot honom samt rätten att överklaga ett beslut. Därefter behandlas de regler i Europakonventionen som kan vara av intresse i detta sammanhang. Sedan följer de slutsatser som utredningen drar om innebörden av gällande rätt. Vidare utvecklas närmare hur man i vissa andra länder har behandlat den inte okontroversiella frågan om underrättelse i efterhand till de berörda vid användning av vissa tvångsmedel. Slutligen

redovisas tidigare svenskt utredningsarbete och förarbetsuttalanden m.m. när det gäller frågan om att införa ett offentligt ombud för att ta tillvara den misstänktes och tredje mans intresse vid viss tvångsmedelsanvändning. Därvid beskrivs närmare det i Danmark använda systemet med ett offentligt ombud för den misstänkte och ett norskt utredningsförslag om offentligt ombud.

3.2 Den misstänktes partsbefogenheter

3.2.1 Viktigare rättsregler, m.m.

Det är en grundläggande princip i svensk rätt att den som är *part i ett mål inför allmän domstol* skall ha rätt att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet i målet. Denna princip, som kommer till uttryck i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen (1980:100), har ansetts så självklar att man inte har funnit det nödvändigt att uttryckligen slå fast den i rättegångsbalken. Den kan däremot indirekt läsas ut av ett flertal regler. Principen kommer också till uttryck i Europakonventionen (se avsnitt 3.2.5). En förhållandevis utförlig redovisning för relevanta regler i rättegångsbalken och Europakonventionen finns för övrigt i JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 42 ff.

I rättegångsbalken finns en rad olika regler som rör partsbehörighet och talerätt. Begreppens närmare innebörd och rättsverkningarna av dem klargörs emellertid inte i detalj.

Såvitt gäller den *misstänktes rätt att få del av material på förundersökningsstadiet* finns det däremot direkta lagregler i rättegångsbalken. Till dessa bestämmelser återkommer utredningen i det följande.

I 5 kap. 1 § sekretesslagen finns bestämmelser till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som hänför sig till 1) förundersökning i brottmål, 2) angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, 3) verksamhet som rör utredning i fråga om näringsförbud, eller 4) åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Beskrivningen under 4) avser nämnda myndigheters brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet som inte hänför sig till något konkret fall. Sekretessen kan gälla spaningsmetoder etc. Sekretessen under 1-4 gäller endast om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

När under en förundersökning så mycket material har samlats att någon skäligen kan misstänkas för brottet skall denne enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken underrättas om misstanken. Han skall vidare underrättas om sin rättighet att biträdas av försvarare (12 § förundersökningskungörelsen 1947:948). Syftet med underrättelsen är enligt Processlagberedningen bl.a. att den misstänkte skall kunna begagna sin rätt att vid förundersökningen anlita försvarare och i övrigt tillvarata sina intressen (SOU 1938:44 s. 293). Underrättelsen behöver enligt bestämmelsen dock inte lämnas förrän den misstänkte hörs. Det föreligger ingen skyldighet för åklagare och polis att föranstalta om förhör så snart erforderlig bevisstyrka har uppnåtts. Förhöret (och därmed underrättelsen) kan därför komma att anstå (Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2 s. 23:63). Särskilda bestämmelser om underrättelse angående misstanken finns i 9 § tredje stycket förundersökningskungörelsen (vid framställning till rätten om vittnesförhör under förundersökningen), 24 kap. 9 § (vid anhållande), 25 kap. 4 § (vid reseförbud), 27 kap. 13 § (vid beslag) och 28 kap. 9 § rättegångsbalken (vid husrannsakan). Enligt 23 kap. 18 § första stycket har vidare den misstänkte och hans försvarare efter underrättelsen rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som förekommit vid undersökningen. Det är dock att notera att den misstänktes rätt i detta avseende inte innefattar någon rätt att få ta del av eller få avskrift eller kopia av de handlingar vari uppgiften finns. Den successiva insynen kan fullgöras på olika sätt och måste grundas på allmänna överväganden och ske på ett med hänsyn till utredningen lämpligt sätt (RÅ Metodfrågor 1995:2 Säkerhet och skydd för bevispersoner s. 42).

Enligt 23 kap. 18 § första stycket sista meningen rättegångsbalken får åtal inte beslutas förrän den misstänkte underrättats om brottsmisstanken, fått tillfälle att ta del av förundersökningsmaterialet och fått skäligt rådrum för att ange vad han anser nödvändigt (den s.k. slutdelgivningen). Den misstänkte har vid slutdelgivning rätt att ta del av hela utredningsmaterialet (JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 214). Det är således inte möjligt att undanhålla sådant som finns i utredningen även om undersökningsledaren anser att det av olika skäl inte skall ingå i förundersökningsprotokollet (RÅ Metodfrågor 1995:2 Säkerhet och skydd för bevispersoner s. 48). Slutdelgivning lär som regel ske genom att den misstänkte och hans försvarare underrättas om att hela utredningsmaterialet är tillgängligt för dem.

Enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken har den misstänkte och hans försvarare, så snart åklagaren beslutat om åtal, rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen.

I 23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken föreskrivs att vid förundersökningen skall föras protokoll över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen. 20-23 §§ förundersökningskungörelsen innehåller föreskrifter om vad förundersökningsprotokollet skall innehålla. Enligt 20 § skall antecknas bl.a. beslut och uppgifter rörande användande av tvångsmedel. I 22 § första stycket sägs att protokoll skall avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

Av intresse är även 14 kap. 5 § sekretesslagen. Huvudregeln är, enligt bestämmelsens första stycke, att sekretess inte hindrar att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall dock myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. Av andra stycket följer att sekretess aldrig hindrar att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Enligt andra stycket gäller vidare att sekretess inte heller innebär begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

14 kap. 5 § sekretesslagen reglerar konflikten mellan sekretesslagen och den rätt till insyn i ärendet som kan följa av andra bestämmelser, t.ex. i rättegångsbalken. Bestämmelsen kan lätt ge ett intryck av att slå fast principen om rätten till partsinsyn. Det är emellertid inte avsikten med lagrummet. I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 333 f.) uttalade departementschefen bl.a. följande.

> Vad härefter angår det närmare innehållet i de i 5 § föreslagna bestämmelserna reglerar dessa inte, lika litet som andra paragrafer i kapitlet, myndighets *skyldighet* att lämna ut handlingar eller uppgifter i annan form. I paragrafen anges endast *att* sekretessen viker för parts rätt till insyn i handläggningen och *hur långt* sekretesskraven efterges. Huruvida en part på egen begäran eller efter underrättelse ex officio är berättigad att få del av material i mål eller ärende framgår av regler i annan lag eller av rättspraxis eller allmänna principer om förfarandet vid myndigheter. I 5 § är en sådan rätt förutsatt.

Att det förhåller sig på detta sätt är dock inte alldeles oomstritt (se avsnitt 3.2.2 Partsinsyn efter det att åtal har väckts samt JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 49).

Förvaltningslagens regel i 16 § om partsinsyn är inte tillämplig i bl.a. polis-, åklagar-, skatte- och tullmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet (32 § förvaltningslagen 1986:223). Enligt Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 4:e uppl., 1995, (s.169), får förvaltningslagen dock inte uppfattas på det viset att partsinsyn skulle vara utesluten i de typer av ärenden som av olika skäl undantagits från förvaltningslagens tillämpningsområde. Frågan om parters rätt till insyn i utredningsmaterial får bedömas efter allmänna rättsgrundsatser och med hänsyn till vilken typ av ärende det är fråga om. Hellners och Malmqvist erinrar om att förundersökningsförfarandet är noga reglerat i rättegångsbalken och anslutande författningar av administrativ natur (s. 365).

Enligt 49 kap. 5 § första stycket 6 rättegångsbalken får en tingsrätts beslut överklagas särskilt, om tingsrätten i beslutet prövat en fråga om åtgärd som avses i 27 kap. rättegångsbalken, dvs. bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Ett beslut om hemlig kameraövervakning får överklagas på samma sätt (6 § lagen 1995:1506 om hemlig kameraövervakning).

Som tidigare har nämnts gäller enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål och användningen av tvångsmedel. Till följd av bestämmelsen i 12 kap. 1 § första stycket sekretesslagen gäller denna sekretess även hos domstolen när åklagaren gör en framställning om t.ex. hemlig teleavlyssning. Eftersom det i dessa ärenden inte är aktuellt med någon förhandling består sekretessen under tingsrättens handläggning. Av 12 kap. 4 § sekretesslagen framgår dock att sekretess för en uppgift i mål eller ärende upphör att gälla i målet eller ärendet om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende, om domstolen inte förordnar att sekretessen skall bestå. Beslut om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får, när de antecknas på själva framställningen, sitt faktiska innehåll genom uppgifterna i framställningen. Dessa uppgifter får därför anses ingå i domstolens beslut och domstolen bör ge ett särskilt sekretessförordnande i saken (Malmsten, SvJT 1992, s. 542).

I 15 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m. När en allmän handling kommit in till eller upprättats hos en myndighet, skall handlingen enligt 15 kap. 1 § första stycket första meningen sekretesslagen i princip registreras utan dröjsmål. Av andra meningen i samma stycke framgår att registreringsskyldigheten är ovillkorlig för handlingar för vilka det gäller sekretess. I 15 kap. 2 § första stycket samma lag anges

de minimikrav som ställs på en registrering. I princip är diarier hos myndigheter offentliga. Enligt 15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen kan vissa annars obligatoriska uppgifter dock utelämnas om detta är nödvändigt för att diariet i övriga delar skall vara offentligt. Av paragrafens tredje stycke framgår emellertid att regeringen i fråga om vissa register kan förskriva att dessa skall innehålla samtliga obligatoriska uppgifter trots att detta får till följd att diariet i sin helhet blir sekretessbelagt. I 6 § sekretessförordningen (1980:657) har regeringen förordnat att den nämnda föreskriften i 15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen inte skall tillämpas hos de allmänna domstolarna, polismyndigheterna och åklagarmyndigheterna i fråga om diarier över ärenden om bl.a. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Ett sådant register är alltså sekretessbelagt och en begäran om att få ta del av uppgifterna i registret skall prövas utifrån bestämmelserna i 5 kap. 1 § sekretesslagen (jfr NJA 1993 s. 26).

I 16 kap. 1 § sekretesslagen anges vilka tystnadsplikter som har företräde framför principen om meddelarfrihet, dvs. friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter. Beträffande sekretessen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen är meddelarfriheten begränsad såvitt avser uppgifter om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

3.2.2 Förarbetsuttalanden m.m. i fråga om partsinsyn

Frågan om den misstänktes partsbefogenheter vid användning av här aktuella tvångsmedel har berörts i olika sammanhang. I det följande återges några uttalanden i förarbeten och doktrin m.m. som kan vara av intresse. För att underlätta förståelsen av denna tämligen komplicerade fråga har avsnittet - så långt det har varit möjligt - delats upp i tre olika underavsnitt; Partsinsyn innan den misstänkte har underrättats om brottsmisstanken, partsinsyn efter det att den misstänkte har underrättats därom men innan åtal har väckts samt partsinsyn efter det att åtal har väckts.

Partsinsyn innan den misstänkte har underrättats om brottsmisstanken

I prop. 1952:22 med förslag till lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål berördes frågan om partsinsyn vid bl.a. telefonkontroll. Vid remissbehandlingen av den promemoria som låg

till grund för propositionen uttalade Hovrätten över Skåne och Blekinge bl.a. följande (prop. s. 41).

> Å ena sidan är uppenbart, att dessa tvångsmedel bli ineffektiva, så snart som den misstänkte får kännedom om att desamma utövas mot honom. Lika klart är å andra sidan, att den misstänktes rätt till överklagande blir illusorisk, om han icke erhåller sådan kännedom; och det måste vara ett starkt intresse för den misstänkte att kunna värja sig mot obefogade ingrepp av ifrågavarande allvarliga beskaffenhet. Hovrätten får i detta sammanhang erinra om den i 39 § sekretesslagen lagfästa principen om ovillkorlig rätt för part att taga del av dom eller beslut.

Denna hovrättens remissynpunkt bemöttes av departementschefen enligt följande (prop. s. 49).

> 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 tydligtvis 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 lärer kunna åberopas såsom stöd för att den misstänkte i strid mot vad som gäller enligt rättegångsbalken kan göra anspråk på att utfå ett av domstol meddelat beslut om användande av tvångsmedel.

Tvångsmedelskommittén berörde frågan dels i betänkandet Hemlig avlyssning m.m (Ds Ju 1981:22), dels i betänkandet Tvångsmedel-Anonymitet-Integritet (SOU 1984:54). I betänkandet Hemlig avlyssning m.m. uttalade Tvångsmedelskommittén bl.a. följande (s. 134 f.).

> Det kan då först konstateras att om den som begär besked i frågan om avlyssning pågår från polisens sida är en person som inte är den mot vilken avlyssningen riktar sig utan är t.ex. fastighetsskötare, en tillfällig besökare eller en granne till den avlyssnade, 5 kap. 1 § sekretesslagen är tillämplig och hindrar att något röjs för honom.

Vare sig han vänder sig till polis, åklagare eller domstol skall han alltså vägras svar på sina frågor.

Om däremot den som ställer frågan är den mot vilken beslutet om avlyssning är riktat blir läget ett annat. Han måste anses som part i ärendet om avlyssning och sekretessen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen hindrar då inte att han tar del av beslutet i ärendet. Begär han att få ta del av beslutet skall följaktligen enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen beslutshandlingen så snart det är möjligt tillhandahållas honom. Vid bedömningen av hur snart det är möjligt att tillhandahålla honom beslutshandlingen blir emellertid att beakta det som föreskrivs i 23 kap. 18 § rättegångsbalken att den misstänkte först när det kan ske utan men för utredningen äger ta kännedom om vad som förekommit vid förundersökningen. Såvitt kommittén kan förstå betyder detta att, om den misstänkte efter sin upptäckt av vad som är i görningen, begär att få ta del av beslutet i ärendet den myndighet hos vilken begäran görs - det må vara polisen, åklagarmyndigheten eller domstolen - skall begränsa sig till att ta emot hans begäran och i övrigt hänvisa honom till att han senare kommer att få besked i saken. Man har därefter rätt att vänta med att lämna ut någon handling till dess så kan ske utan men för utredningen. Tidigare torde det inte kunna anses möjligt. Någon rätt att få några muntliga besked eller svar på några frågor kan den misstänkte inte grunda på 14 kap. 5 § sekretesslagen som begränsar sig till parts rätt att ta del av handling eller annat material. Kommittén föreställer sig att det förut återgivna departementschefsuttalandet [prop. 1952:22 s. 49; se ovan] grundar sig på motsvarande bedömningar som de vilka kommittén nu redovisat.

Vad gäller den misstänktes rätt att få del av grunderna för ett beslut om avlyssning blir 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen tillämpligt. Enligt detta kan insyn vägras i den mån det av hänsyn till allmänt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs. Också beträffande en begäran om att få ta del av material som anger grunderna kommer att gälla att den inte skall besvaras förrän det är möjligt, dvs. först då det kan ske utan men för utredningen.

Vid remissbehandlingen av betänkandet kritiserades det nyss återgivna uttalandet av en del remissinstanser. Justitiekanslern ställde sig avvisande till Tvångsmedelskommitténs tolkning av 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen. Han uttalade bl.a. följande (SOU 1984:54 s. 241).

Huvudregeln torde nämligen vara att handling som får lämnas ut skall lämnas ut omgående. Utlämnandet får inte obehörigen

fördröjas. Endast andra viktiga tjänsteåligganden kan tillåtas gå före allmänhetens betjänande med handlingens framtagande. Enligt min mening kan det emellertid ifrågasättas om den misstänkte under förundersökningen är att anse som part. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till den diskussion som förs på s. 272 i betänkandet Färre brottmål [SOU 1976:47], där det framhålls att lagstiftaren sett förundersökningsförfarandet uteslutande som ett faktiskt handlande, vilket sammanhänger med att förfarandet tillkom under en tid då förvaltningsprocessen ännu inte utmejslats och att det sedan befunnits svårt att passa in förundersökningsförfarandet i ett förvaltningsrättsligt system. Större tvekan kan föreligga beträffande ärende om avlyssning vid domstol. Den misstänkte har dock inte något anspråk på att bli underrättad om ärendets förekomst vid domstolen och det förefaller med hänsyn härtill främmande att betrakta honom som part.

Riksåklagaren menade i sitt remissyttrande att kommitténs resonemang inte var invändningsfritt. Han var inte övertygad om att kommitténs koppling mellan rekvisitet *så snart det är möjligt* i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och bestämmelsen i 23 kap. 18 § rättegångsbalken om när den misstänkte äger få kännedom om vad som förekommit var riktigt. Ett par länsåklagarmyndigheter var också tveksamma till kommitténs resonemang. (SOU 1984:54 s. 241).

I betänkandet Tvångsmedel - Anonymitet - Integritet (SOU 1984:54) ville Tvångsmedelskommittén med anledning av nämnda remisssynpunkter komplettera vad den tidigare hade anfört i den berörda frågan (s. 241 f.).

Partsbegreppet är inte entydigt. Innebörden är olika beroende på vilken lag som avses och lagens syfte. Kommittén har i sitt resonemang tagit sekretesslagens bestämmelser till utgångspunkt. Syftet med sekretesslagens regler om partsoffentlighet är att den som ett myndighetsärende angår, så långt möjligt skall ha insyn i ärendet. Ett ärende om hemlig telefonavlyssning angår uppenbarligen i hög grad den mot vilken avlyssningen riktas. Han torde därför vara att anse som part i sekretesslagens mening, varför 5 kap. 1 § i den lagen inte mot 14 kap. 5 § lagen hindrar att han tar del av avlyssningsbeslutet. Nästa steg blir då att bestämma när så skall ske. I det sammanhanget aktualiseras bestämmelserna i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och 23 kap. 18 § rättegångsbalken.

Det är inte lika klart om eller när personen ifråga är part enligt exempelvis förundersökningsreglerna eller reglerna om domstolsprövningen. Enligt 14 § förundersökningskungörelsen skall om en förundersökning läggs ner den som varit skäligen misstänkt för

> brottet underrättas om han hörts i nämnda egenskap. Han skall då enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken också ha underrättats om misstanken. Den misstänkte skulle därför kunna sägas bli part enligt förundersökningsreglerna i och med att han underrättas om att han är skäligen misstänkt för brottet. Han kan med den utgångspunkten oftast inte vara part så länge en hemlig telefonavlyssning pågår, eftersom han då ännu inte hörts som skäligen misstänkt för brottet. Någon bestämmelse som anger när förhöret med den som är skäligen misstänkt skall hållas finns inte. Med det nu gjorda förtydligandet angående utgångspunkten för kommitténs resonemang anser kommittén att vad den sagt om förhållandet mellan 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och 23 kap. 18 § rättegångsbalken uttrycker vad som f.n. kan anses gälla på området. Kommitténs ståndpunkt är alltså att det av hänsyn till ett allmänt intresse (brottsutredningsintresset) bör anses vara av synnerlig vikt att den som är föremål för hemlig telefonavlyssning inte får kännedom härom tidigare än det är möjligt med hänsyn till utredningsintresset.

Frågan berördes inte i den proposition som behandlade Tvångsmedelskommitténs betänkande (prop. 1988/89:124).

I SvJT 1992 s. 547 f. skriver Malmsten, efter att ha redogjort för 23 kap. 18 § rättegångsbalken, att det finns utrymme för att hindra att den misstänkte och hans försvarare får kännedom om tvångsåtgärden (hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning). Innan åtal väcks skall de dock i princip ha fått tillfälle att ta del av hela utredningen. Saken kompliceras emellertid enligt Malmsten av bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Av denna framgår, menar han, att om en person som är föremål för hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, t.ex. av ren nyfikenhet, hos tingsrätten begär att få ta del av ett eventuellt tillståndsbeslut, domstolen är skyldig att lämna ut beslutet.

I JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 51 ff. tar JO upp frågan hur långt rätten till partsinsyn enligt rättegångsbalken sträcker sig, dvs. vad som menas med hänvisningen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen till en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av mål eller ärende. JO-ärendet rör i första hand en målsägandes rätt till insyn men är likväl av intresse i detta sammanhang. JO framhöll bl.a. följande.

> När det gäller den tilltalade ger däremot olika regler i 45 kap. rättegångsbalken honom rätt att före huvudförhandlingen få del av stämningsansökan och åberopad skriftlig bevisning. Att han har rätt att få ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet framgår av

23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken. Genom dessa regler garanteras att den tilltalade får möjlighet att förbereda sitt försvar.

Det är en vedertagen uppfattning att bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen sammanställd med rättegångsbalkens regler innebär att en kopia av förundersökningsprotokollet och stämningsansökan med bifogad skriftlig bevisning skall lämnas ut till den tilltalade även i den mån de omfattas av sekretess (jfr prop. 1986/87:89 s. 145-149). Den tilltalades rätt i fråga om det färdiga förundersökningsprotokollet sträcker sig således längre än den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Genom att regleringen har getts denna innebörd bidrar den till att förverkliga den princip om "equality of arms" mellan parterna som läggs fast i Europakonventionen.

Några regler som på motsvarande sätt ger en målsägande rätt till insyn i processmaterialet före huvudförhandlingen finns inte. Inte heller när det gäller åklagaren går regleringen lika långt vad gäller rätten att få del av bevisning som åberopas av en annan part. Parternas rättigheter i processen är således inte lagreglerade på ett likformigt sätt.

Av det som hittills sagts framgår att det inte är alldeles enkelt att konstatera vad som mer i detalj avses med hänvisningen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen till en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla de omständigheter som läggs till grund för en dom. En fråga som tilldrar sig särskilt intresse i sammanhanget är i vilka fall det kan hävdas att rättegångsbalken ger parten en rätt att få ut en handling som finns hos rätten.

Jag vill här peka på ett notisfall från Högsta domstolen (NJA 1983 C 7) i vilket domstolen hade att överpröva ett beslut av hovrätten att inte lämna ut två förhörsprotokoll från förundersökningen till en person som hade häktats i sin frånvaro. Tingsrättens häktningsbeslut, som inte var verkställt, hade överklagats av den häktade, och hovrätten hade fordrat in förhörsprotokollen i besvärsmålet. I sitt beslut hänvisade Högsta domstolen till 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen och konstaterade att förhörsprotokollen var underkastade sekretess, att målet hade avgjorts på handlingarna i hovrätten, att förhörsprotokollen hade ingått i underlaget för hovrättens beslut och att den häktade därför fick anses berättigad att få ta del av de omständigheter som framgick av förhörsprotokollen, något som enligt Högsta domstolen lämpligen kunde ske genom att kopior av protokollen lämnades ut.

Man kan här inledningsvis konstatera att en misstänkt som begärs häktad får ställning som part vid domstolen genom reglerna i 24 kap. rättegångsbalken och att hans rätt till insyn inte rimligen kan grundas på något annat än vad som kan följa av rättegångsbalkens

regelsystem. Det finns emellertid inte någon regel i rättegångsbalken som direkt tar sikte på frågan om rätt till partsinsyn för den som har häktats i sin frånvaro. Högsta domstolen har i sitt avgörande utgått från att den häktade hade en rätt att få del av beslutsunderlaget men uppehåller sig inte närmare vid vad som grundade denna rätt. Eftersom det i beslutet uttryckligen hänvisas till 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen kan man emellertid dra den slutsatsen att Högsta domstolen har ansett att rätten till insyn följer av rättegångsbalken. Det finns anledning att särskilt notera att Högsta domstolen vid sitt ställningstagande till frågan om formen för insynen hänvisade till vad som framstod som lämpligt. Detta får anses innebära att Högsta domstolen ansåg att det ur de grundläggande principerna för det straffprocessuella förfarandet vid allmän domstol kunde härledas en på lämplighetsöverväganden grundad rätt för parten att i detta fall få ett eget exemplar av de aktuella handlingarna.

Detta avgörande ger på ett tydligt sätt uttryck för uppfattningen att man vid tolkningen av sekretesslagens hänvisning till partens insynsrätt enligt rättegångsbalken inte kan nöja sig med att se till balkens uttryckliga regler i ämnet utan att det också finns ett utrymme för mera principiella resonemang om omfattningen av partsinsynen med utgångspunkt i de allmänna rättssäkerhetskrav som kommer till uttryck i bl.a. Europakonventionen. En naturlig utgångspunkt för sådana resonemang är att partens rätt att få del av alla de omständigheter som domstolen har att döma över inte är underkastad några begränsningar men att ställningstagandet till hur denna rätt skall förverkligas i det särskilda fallet i viss utsträckning kan grundas på mera allmänna överväganden.

Om förundersökningen läggs ned anser Gärde m.fl. (Nya rättegångsbalken s. 314) att den misstänkte och hans försvarare inte har någon ovillkorlig rätt att få avskrift av protokoll eller handlingar. Den nu nämnda situationen var även uppe till behandling i ett notisfall från Regeringsrätten (RÅ 1993 not. 405). S begärde hos Polismyndigheten i Stockholm att erhålla uppgifter ur en nedlagd förundersökning. Kammarrätten, vars avgörande fastställdes av Regeringsrätten, uttalade följande.

Den nedlagda förundersökningen ledde aldrig till att S enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken underrättades om misstanke om brott. Inte heller blev han föremål för någon tvångsåtgärd. Han blev inte ens hörd i ärendet. Han kan därför inte anses någonsin ha blivit part i ärendet i den mening som avses i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Han

kan således inte på detta stadgande grunda någon rätt att ta del av den ifrågavarande förundersökningen.

Partsinsyn efter det att den misstänkte har underrättats om brottsmisstanken men innan åtal väckts

När den misstänkte enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken har underrättats om brottsmisstanken behandlas han "i fortsättningen som part och får vissa partsrättigheter" (Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:62).

JO uttalade i ämbetsberättelsen 1964 s. 111 att "den misstänkte [efter underrättelsen] behandlas nu som part och erhåller vissa partsrättigheter".

I sin bok Domstolsprocessen (s. 149) uttalar Fitger följande beträffande 23 kap. 18 § rättegångsbalken. "Efter det att den misstänkte underrättats enligt första stycket behandlas han som om han vore part".

I Rättegång V, 6 uppl., 1987, s. 109 talar Ekelöf om den misstänktes "partsbefogenheter".

Med hänvisning till bl.a. 23 kap. 18 och 19 §§ rättegångsbalken uttalar Olivecrona att dessa ökade befogenheter för den skäligen misstänkte kan sammanfattas i uttrycket att han fått "partsrättigheter" (Rättegången i brottmål enligt RB, 3 uppl., 1968, s. 187).

En fråga som diskuterades inom Tvångsmedelskommittén var om, efter förebild i USA, personer vilkas samtal har avlyssnats skulle underrättas i efterhand (SOU 1984:54 s. 238 ff.). Kommittén fann inte anledning överväga någon bestämmelse om underrättelse i sådana fall då en ansökan om avlyssning avslås. När det gällde underrättelse om en verkställd avlyssning gjorde kommittén följande bedömning.

> Först vill kommittén slå fast att den anser det uteslutet att i avlyssningsärenden som rör rikets säkerhet tillämpa något underrättelseförfarande av angivet slag. Det skulle medföra att säkerhetspolisens arbetssätt och -metodik skulle kunna avslöjas för främmande makt i en omfattning som inte står i någon rimlig proportion till vad som kan stå att vinna från rättssäkerhetssynpunkt för enskild. Motsvarande gäller hemlig telefonavlyssning gentemot misstänkta terrorister m.fl. enligt spaningslagen.
>
> Övriga fall av intresse i avlyssningssammanhang är väsentligen utredningar om grova narkotikabrott och smuggling av narkotika, dvs. ett par hundra fall om året f.n. Ett underrättelseförfarande skulle alltså innebära att personer som varit skäligen misstänkta för exempelvis grovt narkotikabrott i efterhand skulle få reda på att

deras telefonsamtal avlyssnats under en viss angiven period. Vilka vinster skulle en sådan ordning ge från rättssäkerhetssynpunkt?

Ett underrättelseförfarandes huvudsakliga funktion skulle vara den som angetts till stöd för motsvarande reglering av beslag och husrannsakan, nämligen att ge den som drabbats av tvångsmedlet kännedom om vilket utbyte myndigheten haft i fråga om uppgifter m.m. på grund av avlyssningen. Den som avlyssnats skulle med andra ord få veta vilka uppgifter myndigheten fått tillgång till dels för att kunna vinna trygghet mot att integritetskänsliga uppgifter som rör honom hemlighålls för honom, dels för att kunna kontrollera att endast sådana uppgifter registrerats som får utnyttjas. Ett sådant syfte kan det enligt kommittén i och för sig finnas anledning att tillgodose.

Att kommittén ändå stannat för att inte föreslå en regel om underrättelseskyldighet beror främst på de följder en sådan regel skulle få för tvångsmedlets effektivitet. För utredningen i det enskilda fallet skulle visserligen knappast ett underrättelseförfarande medföra några påtagliga nackdelar eftersom det måste förutsättas att en underrättelse skulle behöva lämnas först när den inte längre kan påverka utredningen i fråga. Nackdelarna med att uppgift lämnas ligger enligt kommittén på ett annat plan. Hemlig telefonavlyssning är ett exklusivt tvångsmedel och som sådant beroende av att den som utsätts för det inte har några misstankar om att han eller hon är avlyssnad. Som påpekats i olika sammanhang är tvångsmedlet förvånansvärt effektivt. Det beror naturligtvis delvis på att telefonsamtal möjliggör att korta och direkta meddelanden snabbt kan överbringas till rätt adressat. I sammanhang där direkta personliga sammanträffanden kanske är olämpliga eller riskabla eller av praktiska skäl uteslutna kan ett telefonsamtal ofta vara det enda tänkbara alternativet. Men framför allt torde tvångsmedlets effektivitet hänga samman med att personer som utsätts för det inte bedömer risken härför som särskilt stor. Här ligger enligt kommittén en avgörande nackdel med ett underrättelseförfarande. Det kan konstateras att vad som framkommit vid en telefonavlyssning endast undantagsvis - om än på senare tid i något ökad omfattning - används som bevis. Normalt används det som inhämtats till att skaffa fram andra bevis, t.ex. genom att ett narkotikaparti tas i beslag eller någon misstänkt skuggas eller grips. Och ibland ger avlyssningen inte något resultat alls. Den misstänkte blir kanske övertygad om brott av andra omständigheter eller får i brist på tillräckliga bevis tillfälligt eller för gott lämnas utanför den fortsatta utredningen.

Konsekvenserna i sistnämnda fall av en underrättelse om verkställd avlyssning är lätta att se. Personen i fråga blir medveten om

polisens intresse för hans person vilket gör det ännu svårare att framdeles binda honom vid något brott. Och en regel om att underrättelse skall ske först när personen i ifråga inte längre är misstänkt för brott vore enligt kommittén ett slag i luften. Det skulle nämligen ge så stort utrymme för att vänta med underrättelse att hela förfarandet vore meningslöst. Det är också i utredningar som leder till åtal - kanske på grund av hemlig telefonavlyssning - av intresse att de kretsar som avlyssnas inte blir medvetna om detta. Det gäller här ofta ligabrottslighet med många inblandade och brottslighet som pågår under lång tid. Antalet narkotikabrottslingar som återfaller i brott är vidare stort. Verksamheten fortsätter ibland såväl under som efter en fängelsevistelse. Att i sådana fall ge särskild uppmärksamhet åt att avlyssning använts kan medföra att tvångsmedlets effektivitet går förlorad i senare ärenden gentemot samma person. Sammanfattningsvis anser således kommittén att de negativa följder ett underrättelseförfarande kan bedömas få generellt för utredningar av här ifrågavarande art är för stora för att väga upp vinsten från rättssäkerhetssynpunkt.

Frågan om underrättelse i efterhand berördes inte i propositionen om vissa tvångsmedelsfrågor (prop. 1988/89:124).

I sitt remissvar över Tvångsmedelskommitténs delbetänkande erinrade Riksåklagaren om att enligt 20 § förundersökningskungörelsen beslut och uppgifter angående tvångsmedel skall antecknas i förundersökningsprotokollet samt anförde att så enligt fast praxis inte gjordes i fråga om telefonavlyssning. Riksåklagaren fortsatte (SOU 1984:54 s. 242).

En sådan bristande överensstämmelse mellan formella regler och praktiskt handlande är givetvis otillfredsställande. Det skulle vara värdefullt om den hithörande problematiken övervägs under det fortsatta arbetet med det föreliggande förslaget. För egen del tror jag som jag inledningsvis antytt att man i framtiden kommer att få allt svårare att avstå från att använda genom avlyssning erhållna uppgifter som bevisning i mål angående den grövsta och starkaste organiserade kriminaliteten, särskilt på narkotikaområdet. En sådan utveckling låter sig självfallet från rättssäkerhetssynpunkt inte väl förena med en ordning som innebär att uppgift om en företagen avlyssning inte redovisas i förundersökningsprotokollet.

Tvångsmedelskommittén uttalade (s. 242) att den delade Riksåklagarens bedömning om det otillfredsställande i den bristande överensstämmelsen mellan vad som gäller enligt förundersökningskungörelsen och vad som tillämpas i praxis. Tvångsmedelskommittén föreslog att

frågan borde kunna lösas praktiskt genom att det i 20 § nämnda kungörelse gjordes undantag för hemlig telefonavlyssning. Enligt kommittén kunde undantaget exempelvis utformas så att anteckning behöver göras först om och när ett inspelat eller på annat sätt registrerat samtal åberopas som bevisning. Kommittén påpekade att å andra sidan bör då antecknas alla de uppgifter som är av intresse i avlyssningsfrågan.

Det är att notera att Tvångsmedelskommitténs förslag i denna del inte lett till någon författningsändring.

Enligt Fitgers kommentar till 23 kap. 18 § rättegångsbalken har den misstänkte och hans försvarare "rätt att få del av materialet endast i den mån det kan ske utan men för utredningen. Innan åtal väcks skall de emellertid i princip ha fått tillfälle att ta del av hela utredningen" (Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:64).

Justitiekanslern berörde i ett beslut år 1986 (JK-Beslut 1986, s. 83 ff.) vissa frågor om användande av hemlig telefonavlyssning vid narkotikabrott. M var häktad såsom på sannolika skäl misstänkt för grovt narkotikabrott. Under spaningen mot honom hade bl.a. hemlig telefonavlyssning använts. M klagade hos Justitiekanslern bl.a. över att han inte fått ta del av dokumentationen från telefonavlyssningen. Justitiekanslern uttalade i sitt beslut bl.a. följande.

> Av bestämmelserna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken framgår att misstänkt och hans försvarare har rätt att fortlöpande ta del av vad som förekommit under förundersökningen i den mån det kan ske utan men för utredningen. Detta innebär att förundersökningsledaren har att utifrån utredningssynpunkter bedöma i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt den misstänkte skall delgivas t.ex. innehållet i förhör med andra än den misstänkte, tekniska fynd, telefonavlyssning etc. Dock måste sådan delgivning ske innan åtal väckes. Såsom tidigare nämnts har åtal mot M ännu inte beslutats. Jag finner således inte anledning till kritik föreligga i denna del.

För det fall förundersökningen läggs ned har Gärde m.fl., som tidigare har nämnts, (Nya rättegångsbalken s. 314) uppfattningen att den misstänkte och hans försvarare inte har någon ovillkorlig rätt att få avskrift av protokoll eller handlingar. Enligt vad som sägs i prop. 1986/87:89 s. 145 innebär detta också att en misstänkt inte har någon obetingad rätt att få del av protokollet beträffande en del av förundersökningen, som inte lett till åtal, även om han åtalats i andra delar. Tanken synes vara att den misstänktes insynsrätt enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken upphör att gälla då förundersökningen läggs ned, eftersom det inte kan anses kvarstå någon misstanke (RÅ, Metodfrågor 1995:2, s. 50).

Det är vidare att notera att bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen primärt tar sikte på pågående ärenden. Regeringsrätten har dock i ett avgörande (RÅ 1995 ref. 28), uttalat att detta emellertid inte hindrar att en rätt till partsinsyn kan föreligga även sedan ett ärende avslutats, nämligen om den enskilde har beaktansvärda motiv för sin begäran. (Jfr även prop. 1979/80:2 Del A, s. 335.) Det aktuella målet gällde en framställning av en läkare att få ta del av handlingar i en nedlagd förundersökning mot honom avseende misstanke om brott mot lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Förundersökningen hade lagts ned kort tid efter det att Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd hade återkallat läkarens legitimation som läkare och motiverats bl.a. med att det kunde antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än bötesstraff. Läkaren, som överklagat Ansvarsnämndens beslut om legitimationsåterkallelse, ansågs av Regeringsrätten ha rätt till partsinsyn i förundersökningsärendet trots att detta avslutats.

Partsinsyn efter det att åtal väckts

Här kan på nytt hänvisas till JO:s uttalande i JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 52.

> Det är en vedertagen uppfattning att bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen sammanställd med rättegångsbalkens regler innebär att en kopia av förundersökningsprotokollet och stämningsansökan med bifogad skriftlig bevisning skall lämnas ut till den tilltalade även i den mån de omfattas av sekretess (jfr prop. 1986/87:89 s. 145-149). Den tilltalades rätt i fråga om det färdiga förundersökningsprotokollet sträcker sig således längre än den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken.

I prop. 1986/87:89 om ett reformerat tingsrättsförfarande (s. 146) drog departementschefen vissa slutsatser efter en jämförelse mellan 14 kap. 5 § sekretesslagen och 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken. Slutsatsen var att en parts rätt att vid åtal ta del av förundersökningsprotokollet inte omfattar en rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter, som kommit fram under förundersökningen och återfinns i andra handlingar än protokoll eller anteckningar, i den mån det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Departementschefen fortsatte.

> Om åklagaren ger in materialet med de sekretessbelagda uppgifterna till domstolen gäller till en början enbart 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen, dvs. materialet får inte heller då lämnas ut till

parten, i den mån det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om materialet åberopas som bevis och på så sätt blir processmaterial träder dock andra stycket in och parten får en ovillkorlig rätt att ta del av det.

JO har kritiserat resonemanget i propositionen (JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 49 f.). Utgångspunkten för resonemanget, som inte hänför sig till någon lagändring, synes enligt JO vara att 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen kan vara tillämplig i det straffprocessuella förfarandet i fråga om sådant material vid allmän domstol som inte är undantaget från sekretesslagens tillämpningsområde genom bestämmelsen i andra stycket. En förutsättning för att det skall förhålla sig på det sättet är, enligt JO, att det utanför sekretesslagen finns bestämmelser eller allmänna rättsgrundsatser som slår fast en rätt till partsinsyn i det straffprocessuella förfarandet vid allmän domstol vid sidan av den rätt enligt rättegångsbalken som åsyftas i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. Enligt JO hade det i vissa avgöranden från Regeringsrätten (RÅ 1984 not. Ab 176 och 1989 not. 353) uppenbarligen förutsatts att det föreligger en rätt till partsinsyn underkastad begränsningar enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen hos polis- och åklagarmyndigheter i avslutade brottsutredningar vare sig dessa har lett till åtal och prövning i domstol eller inte. JO kunde för sin del inte finna något rättsligt stöd för att den tilltalade, utöver den insynsrätt som direkt framgår av rättegångsbalkens regler eller i övrigt avses i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen, skulle ha rätt till någon form av partsinsyn i det straffprocessuella förfarandet vid allmän domstol som kan aktualisera en tillämpning av 14 kap. 5 § första stycket. JO uttalade slutligen att det är en allmän uppfattning att bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen är svåra att tolka och tillämpa samt att man, som framgått, också kan möta motstridiga uppfattningar om innebörden av bestämmelserna.

Förundersökningsprotokollet behöver inte innehålla allt vad som förekommit vid utredningen. Det som är betydelselöst för utredningen skall inte tas med. Undersökningsledaren måste vara vaksam så att han inte utmönstrar sådant som från försvarets synpunkt kan framstå som betydelsefullt (Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:72). Rätten till gallring vid sammanställning av förundersökningsprotokollet behandlades av JO i den nyss nämnda ämbetsberättelsen från år 1964 (s. 214). Enligt JO bör det av protokollet klart framgå att gallring har skett. En försvarare kan nämligen då, om han finner sakens beskaffenhet påkalla det, begära att få ta del av det i protokollet ej redovisade materialet.

Av intresse i sammanhanget är vidare Fitgers kommentar till 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken (Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:73), vilken bestämmelse föreskriver rätt för den misstänkte och hans försvarare att på begäran få en avskrift av protokoll eller andra anteckningar från förundersökningen. Enligt Fitger torde detta "i princip gälla även sådant material som gallrats bort från protokollet som varande betydelselöst (jfr JO 1964 s. 214). Om en utskrift av ett telefonsamtal upptaget genom hemlig teleavlyssning tas in i protokollet (t.ex. som bilaga) får den misstänkte del av samtalet (se JO 1993/94 s. 43)."

I prop. 1993/94:143 Brottsoffren i blickpunkten - en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning (s. 42), sägs att "den misstänkte är part i förundersökningsärendet hos åklagaren och har rätt att ta del av alla omständigheter som ligger till grund för åtalsbeslutet."

Det kan här, trots att fråga var om tillämpning av gamla sekretesslagen (38 § andra stycket lagen 1937:249 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar), vara av intresse att referera ett rättsfall från Högsta domstolen, NJA 1980 s. 212. Målet gällde frågan huruvida domstol, när bandupptagning från hemlig teleavlyssning kunde antas vara av betydelse som bevis i målet, kunde förordna att upptagningarna skulle tillhandahållas domstolen. Omständigheterna var följande.

Allmän åklagare yrkade vid tingsrätten ansvar på K för grovt narkotikabrott m.m. K förnekade brott. Vid huvudförhandling i målet anförde K genom sin offentlige försvarare advokaten B enligt huvudförhandlingsprotokollet: B påstår, att ett avlyssnat telefonsamtal måste vara tillgängligt för åklagaren och ligga till grund för åklagarens frågor. B yrkar, att åklagaren måtte förpliktas att i rättegången ge in en bandupptagning av detta telefonsamtal. Tingsrätten avslog yrkandet och dömde K till ansvar i enlighet med åtalet.

K överklagade till hovrätten. Han yrkade där bl.a. att åklagaren måtte förpliktas att framlägga en bandupptagning som skulle ha gjorts av ett telefonsamtal mellan K och en person N någon eller några dagar före den 4 juni 1977. Hovrätten fann i sitt beslut att yrkandet inte lagligen kunde bifallas. Hovrätten dömde sedermera med viss ändring av tingsrättens dom K för grovt narkotikabrott m.m.

K sökte revision och yrkade frikännande. Han påkallade prövning av hovrättens beslut angående tillhandahållande av bandinspelning; yrkandet utvidgades till att avse även ett telefonsamtal den 26 maj 1977. K anförde: Han anser att exakt kännedom om vad som

yttrades vid telefonsamtalen ger stöd åt hans berättelse om vad som var avsikten med ett i målet berört möte vid en rondell i Hamburg. Risken att åklagaren feltolkat bandupptagningarna är betydande. Vikten av att alla upplysningskällor blir tillvaratagna framgår av vad hovrätten konstaterat rörande händelseförloppet vid och omkring mötet vid rondellen.

Riksåklagaren bestred ändring. Sedan Högsta domstolen förordnat att Riksåklagaren skulle avge yttrande i frågan om framläggande av bandupptagning, anförde Riksåklagaren följande. Ifrågavarande bandupptagning, som avser samtal mellan K och N, härrör från en telefonavlyssning den 2 juni 1977 vid förundersökning beträffande N angående grovt narkotikabrott m.m. Detta samtal föregicks av telefonsamtal den 26 maj 1977 mellan berörda personer. Även sistnämnda samtal avlyssnades och spelades in på band. Bandupptagningarna har, trots att de otvetydigt ger ytterligare stöd för åtalet, inte åberopats som bevis i målet. Att avstå från att åberopa bandupptagningarna som bevis stämmer väl överens med den praxis som sedan länge varit förhärskande vid åklagarmyndigheterna i landet. I åklagarpraxis behandlas nämligen telefonavlyssning i regel enbart som ett spaningsmedel och antecknas inte i förundersökningsprotokollet (SOU 1975:95 s. 64). I telefonavlyssningens natur ligger att den sker utan den misstänktes vetskap. Dess effektivitet som spaningsmedel mot annan misstänkt är ofta beroende av att den inte framgår av förundersökningsprotokollet. En upptagning vid dylik avlyssning används därför regelmässigt inte som bevismedel. Denna praxis grundar sig förutom på överväganden av nu angivet slag även på vad som framkom vid förarbetena till lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning ang. grovt narkotikabrott m.m. Av lagens förarbeten framgår nämligen klart, att lagstiftaren betraktade telefonavlyssningen som ett spaningsmedel. Departementschefen framhöll, att denna spaningsmetod utgör ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och bör användas ytterst restriktivt. Avlyssningen var endast avsedd att användas för att komma åt de farligaste formerna för narkotikahantering. Den skulle göra det svårare för dem som sysslade med illegal narkotikahantering att bedriva sin verksamhet. Utövarna av denna verksamhet skulle tvingas till åtgärder som gjorde det möjligt att med sedvanliga spaningsmetoder avslöja verksamheten. (Se prop. 1969:5 s. 5 ff.) Telefonavlyssningen var således avsedd att göra polisens spaningsarbete så effektivt som möjligt. (Se 1 LU 1969:16 s. 10.) Mot bakgrund av vad jag här ovan anfört anser jag mig inte böra medge bifall till K:s yrkande.

I beslut förordnade Högsta domstolen med stöd av 38 § andra stycket sekretesslagen att i målet berörda bandupptagningar av

telefonsamtal den 26 maj och den 2 juni 1977 samt utskrifter av upptagningarna genom Riksåklagaren skulle tillhandahållas Högsta domstolen. Sedan handlingarna getts in till Högsta domstolen fick K genom sin offentlige försvarare del av utskrifterna. I ett senare beslut fann Högsta domstolen inte skäl att meddela prövningstillstånd.

3.2.3 Rätten att överklaga

Ekelöf anser att, även om ett beslut om hemlig teleavlyssning kan överklagas, det i praktiken endast är åklagaren som har denna möjlighet, eftersom den misstänkte inte underrättas om beslutet (Rättegång III, 6 uppl., 1994, s. 67).

Enligt Fitger (Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:40) är det i praktiken endast åklagaren som kan överklaga ett beslut. Fitger påpekar att bestämmelsen i 52 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken dock synes påfordra kommunicering i hovrätten med den misstänkte innan överklagandet kan bifallas.

Bestämmelsen i 52 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken berördes även av Tvångsmedelskommittén i betänkandet SOU 1984:54, s. 242 f.). Kommittén uttalade att den fann det främmande att betrakta den misstänkte som part i förevarande sammanhang, när han eller hon enligt sakens natur skall hållas utanför ärendet. Kommittén menade att det reellt onekligen föreligger ett tvåpartsförhållande men knappast processuellt och fann därför inte behov av ett särskilt undantag i den nämnda bestämmelsen.

Här kan på nytt erinras om det ovan återgivna uttalandet av departementschefen i prop. 1952:22 s. 49. Departementschefen menade att den sekretess som måste råda i ett ärende om telefonkontroll i praktiken måste medföra inskränkning i den misstänktes möjlighet att överklaga ett av rätten meddelat beslut.

I betänkandet Telefonavlyssning (SOU 1975:95 s. 63) uttalade Utredningen om telefonavlyssning att det på grund av den sekretess som under förundersökningen iakttas gentemot den misstänkte en fullföljdsrätt i praktiken torde kunna utövas endast av åklagaren.

I prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor uttalade departementschefen (s. 53) att telefonavlyssning förutsätter för att fylla sin uppgift att den misstänkte och andra inte får reda på åtgärden. Justitieutskottet instämde i detta och menade att beslut om tvångsmedel bl.a. av effektivitetsskäl ofta måste fattas utan att den som berörs av åtgärden underrättas (bet. 1988/89:JuU25 s. 21 f.).

I prop. 1984/85:178 om domstolarna och eko-brotten berördes vissa allmänna principer såvitt avser rättegångsbalkens överklaganderegler. Därvid uttalades bl.a. följande (s. 39 f.).

I rättegångsbalken regleras inte frågan vem som skall anses behörig att överklaga ett beslut (jfr 52 kap. 1 § och 56 kap 1 § rättegångsbalken). Rätten att överklaga tillkommer givetvis normalt parterna i ett mål eller ärende. Därutöver kan besvärsrätt tillkomma även andra som träffas av beslutens rättsföljder. Vanligtvis torde det inte vara svårt att konstatera mot vem ett beslut i första hand riktar sig, men frågan kan ibland vara tveksam.

3.2.4 Europakonventionen

Europakonventionen är sedan den 1 januari 1995 inkorporerad i svensk rätt. Den är således direkt tillämplig vid våra domstolar. De artiklar i Europakonventionen som kan vara av intresse i det här sammanhanget är artiklarna 6, 8 och 13.

Enligt artikel 6:1 är envar, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, berättigad till en opartisk (rättvis) och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats enligt lag. Enligt Danelius (Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 1997, s. 172) är den grundläggande rättigheten i artikel 6:1 rätten till en rättvis rättegång - fair hearing. Det är vidare rätten till en rättvis rättegång som är av intresse när man skall ta ställning till omfattningen av en parts rätt till insyn i processmaterialet (JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 44). Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen och att den ene inte gynnas procedurmässigt på den andres bekostnad (equality of arms) (a.a. s. 173). I rätten till en rättvis rättegång ingår också ett krav på ett kontradiktoriskt förfarande (a.a. s. 173).

Enligt artikel 8:1 har envar rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. I artikel 8:2 sägs att offentlig myndighet inte får störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

I artikel 13 sägs att envar, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall att kränkningen förövats av en ämbetsman i tjänsteutövning.

I fallet Klass m.fl. mot Västtyskland (Europadomstolens dom den 6 september 1978, A28) prövade Europadomstolen huruvida den västtyska lagstiftning som gav säkerhetstjänsten rätt att använda sig av telefonavlyssning vid vissa brott mot den nationella säkerheten m.m.

(Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses; även kallad G10) och artikel 10 § 2 i grundlagen stod i överensstämmelse med Europakonventionen. Målet avgjordes i plenum. Utredningen återkommer till rättsfallet i avsnitt 12.3.

3.2.5 Utredningens slutsatser om innehållet i gällande rätt

I det föregående har redovisats viktigare rättsregler, förarbetsuttalanden, uttalanden i doktrinen m.m. såvitt avser den misstänktes rättsskyddsgarantier vid hemlig teleavlyssning m.m., närmare bestämt när det gäller rätten till insyn i utredningen och rätten att överklaga ett beslut. Eftersom det rör sig om ett tämligen komplicerat område, där det - som framgått av det redovisade - finns en rad olika uppfattningar, anser utredningen att det kan finnas ett behov av att försöka slå fast innehållet i gällande rätt.

Rätten till insyn i en förundersökning hos *polis och åklagare* regleras uteslutande av bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken. Regeln i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen är över huvud taget inte tillämplig, eftersom förundersökningsförfarandet rör sig om ett faktiskt handlande och inte är ett ärende i förvaltningslagens mening. För övrigt är bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen en ren kollisionsnorm som reglerar konflikten mellan sekretesslagen och den rätt till insyn i ärendet som kan följa av andra bestämmelser, t.ex. i rättegångsbalken (jfr dock RÅ 1995 ref. 28).

Den misstänktes rätt till insyn inträder först när han, enligt 23 kap. 18 § första stycket första meningen rättegångsbalken, underrättas om brottsmisstanken. Före denna tidpunkt finns det över huvud taget ingen rätt till insyn. Sekretess gäller då enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen, vilken bestämmelse träffar inte bara utomstående utan även den som är föremål för förundersökningen. Efter underrättelsen har den misstänkte och hans försvarare, enligt 23 kap. 18 § första stycket andra meningen rättegångsbalken, däremot rätt till en fortlöpande insyn i förundersökningen, dock endast under förutsättning att det kan ske utan men för utredningen. Det är att notera att detta emellertid inte innebär någon rätt att ta del av handlingar eller kopior av handlingar. Den successiva rätten till insyn kan nämligen förverkligas på olika sätt och får ske på ett med hänsyn till utredningen lämpligt sätt. Om förundersökningen läggs ned på detta stadium upphör normalt rätten till insyn. Bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen om förundersökningssekretess träder då åter in.

När förundersökningen har slutförts skall den misstänkte få tillfälle att ta del av förundersökningsmaterialet och få skäligt rådrum för att ange vad han anser nödvändigt, den s.k. slutdelgivningen. Åtal får inte beslutas innan så har skett (23 kap 18 § första stycket tredje-femte

meningen rättegångsbalken). Det torde vid denna tidpunkt inte längre vara möjligt att hävda att visst material kan undanhållas den misstänkte med hänvisning till att det skulle vara till men för utredningen att låta honom ta del av det. Vid slutdelgivningen torde den misstänkte således ha rätt att ta del av allt material, även det som t.ex. har framkommit genom hemlig teleavlyssning (se bl.a JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 214 och JK-beslut 1986 s. 83 ff.). Det bör dock framhållas att den misstänkte inte heller på detta stadium har rätt att få ut handlingar i ärendet. Underrättelsen innebär endast att den misstänkte får reda på att hela utredningsmaterialet finns tillgängligt för honom. Någon skyldighet för polis eller åklagare att agera och underrätta om specifika utredningsåtgärder föreligger alltså inte utan den misstänkte kan - om han så vill - ta del av utredningsmaterialet. Efter det att skäligt rådrum har beretts den misstänkte och eventuell komplettering av utredningen har skett kan förundersökningen sägas vara avslutad. Även därefter, fram till dess åtalsfrågan har avgjorts, torde den misstänkte ha rätt att ta del av allt utredningsmaterial.

Så snart åtal har beslutats har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Detta följer av 23 kap. 21 § sista stycket rättegångsbalken. Enligt vad utredningen har inhämtat är det mindre vanligt att den misstänkte utnyttjar sin rätt att ta del av utredningen i samband med slutdelgivningen. I de flesta fall väntar den misstänkte till dess han får del av förundersökningsprotokollet. I förundersökningsprotokollet skall antecknas beslut om användning av tvångsmedel (20 § förundersökningskungörelsen). Väcks däremot inte åtal (negativt åtalsbeslut) upphör den misstänktes rätt till insyn enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i förundersökningsmaterialet. 5 kap. 1 § sekretesslagen blir åter tillämplig.

När det sedan gäller rätten till insyn hos *domstol* i ett ärende om hemlig teleavlyssning m.m. finns det i rättegångsbalken inte några uttryckliga regler som ger den misstänkte någon rätt att ta del av material eller beslut i ärendet. Som inledningsvis nämndes är vidare bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen en ren kollisionsnorm och slår inte fast rätten till partsinsyn. En insyn kan inte heller grundas på Europakonventionen (se fallet Klass m.fl. mot Västtyskland) eller på allmänna rättsgrundsatser. I olika lagstiftningsärenden har slagits fast att sekretess måste råda i ett ärende om telefonkontroll m.m. (se hänvisningar i avsnitt 3.2.3).

Med hänsyn till bestämmelsen i 49 kap. 5 § första stycket 6 rättegångsbalken synes inget hindra att den misstänkte överklagar ett beslut om hemlig övervakning. Denna överklaganderätt torde dock vara av endast teoretiskt intresse, eftersom den misstänkte i normalfallet inte har kännedom om beslutet. Regeln om kommunikation i 52

kap. 7 § rättegångsbalken innebär emellertid att den misstänkte, om åklagaren överklagar ett avslagsbeslut från tingsrätt om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning, får rätt till insyn hovrätten. Enligt den generella bestämmelsen får nämligen det överklagade beslutet inte ändras utan att motparten har beretts tillfälle att yttra sig.

3.2.6 Underrättelse om tvångsmedelsanvändning i vissa utländska rättssystem

I det följande lämnas en redogörelse för hur man i Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike har hanterat frågan om underrättelse till den misstänkte m.fl. vid användning av vissa tvångsmedel. Innehållet i utländsk rätt redovisas i övrigt i avsnitt 5.

Danmark

När ett ingrepp i meddelelseshemmeligheden har avslutats skall som regel underrättelse lämnas om ingreppet (§ 788 retsplejeloven). Har den person som enligt § 788 andra stycket skall underrättas varit misstänkt för brott, skall underrättelsen dessutom innehålla uppgift om misstanken och om vilket brott det varit fråga om.

Enligt § 788 andra stycket skall underrättelsen vid telefonavlyssning och teleupplysning lämnas till innehavaren av den aktuella telefonen och vid annan avlyssning till den som har rådighet över den plats eller den lokal där samtalet har förts eller där uttalandet har lämnats. En kopia på underrättelsen skall skickas till den enligt § 784 utsedde advokaten. Det är att notera att underrättelse inte skall lämnas till de enskilda personer som har fört de avlyssnade samtalen. Enligt vad som uttalades i förarbetena (Politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden og anvendelse af agenter, betänkande nr 1023/84, avgett av justitsministeriets strafferetsplejeudvalg, s. 117) skulle det vara praktiskt omöjligt att ha en sådan ordning och dessutom "ganske uoverkommeligt" (på svenska ungefär helt oöverstigligt, för dyrt). I förarbetena uttalades vidare bl.a. följande (s. 117 f.).

> Ordet rådighet omfattar också den som har eller, vid avlyssningstidpunkten hade, tillfällig rådighet över lokalen, t.ex. en hotellgäst, i vars rum avlyssning har ägt rum. Det kommer emellertid att bli omöjligt att underrätta vederbörande i de fall hotellgästen har avrest utan att lämna någon adress. Vid avlyssning av samtal i en bil får underrättelse lämnas till den som i egenskap av ägare eller brukare har haft rådighet över fordonet. Vid avlyssning på platser eller i lokaler där allmänheten äger tillträde, t.ex. i restauranger, museer,

parker och allmänna kommunikationsmedel, skall underrättelse i princip lämnas till innehavaren av den aktuella platsen eller lokalen, oavsett om denne är en privatperson eller en offentlig institution. I de fall en underrättelse till en offentlig myndighet inte skulle fylla någon funktion, t.ex. till en kommun i egenskap av ägare till en park, kan man genom en förnuftig tillämpning av undantagsregeln i § 788 tredje stycket underlåta underrättelse.

Enligt ett rättsfall, Ugeskrift for retsvæsen 1992 s. 810, skall underrättelse om rumsavlyssning i besöksavdelningen på ett fängelse lämnas endast till fängelset, dvs. till den som har rådighet över lokalen och inte till de avlyssnade A och B, vars samtal avlyssnats i enlighet med domstols beslut.

Om innehållet i underrättelsen uttalades följande i förarbetena (s. 118 f.).

Om underrättelsens innehåll säger lagförslaget endast, att "underrättelse om ingreppet" skall lämnas. Underrättelsen kan t.ex. utformas som ett brev med följande innehåll.

Härmed meddelas att Er telefon nr. 000-000000 har varit avlyssnad av polisen. Rätten har gett polisen tillstånd till detta i beslut den / 19.. Tillståndet har omfattat tiden från den / 19.. till den / 19..

Skälet till avlyssningen är att det har förmodats att Er telefon har använts i samband med en lagöverträdelse, men det har inte riktats några misstankar mot Er.

Ytterligare upplysningar bör normalt inte lämnas i samband med en underrättelse. Om den person, till vilken underrättelse skall lämnas, har varit misstänkt i ärendet, skall det dock i enlighet med lagförslaget lämnas underrättelse härom med angivande av vilken lagöverträdelse misstanken har rört. Detta kan ske genom att endast lagöverträdelsens art anges utan att de konkreta omständigheterna redovisas, t.ex. enligt följande.

Ni har i ärendet varit misstänkt för överträdelse av straffelovens § 191 om "overdragelse m.v. af euforiserende stoffer".

Underrättelsen lämnas av den domstol som har fattat beslutet. Underrättelsen skall lämnas snarast möjligt, såvida inte polisen inom 14 dagar från det att den av domstolen bestämda tidsrymden för ingreppet har löpt ut, framställer en skriftlig begäran om att underrättelse inte

skall ske eller att underrättelsen skall lämnas vid ett senare tillfälle. Om underrättelsen skulle vara till men för utredningen eller om omständigheterna i övrigt talar emot att underrättelse lämnas, får nämligen rätten på begäran av polisen besluta antingen att underrättelse inte skall lämnas eller att underrättelsen skall lämnas vid en senare - av rätten bestämd - tidpunkt. Innan rätten fattar ett sådant beslut skall den enligt § 784 utsedde advokaten få tillfälle att yttra sig.

Som exempel på fall där det kan finnas behov av att avstå från underrättelse nämndes i förarbetena (s. 119 f.) en förundersökning som fortsätter, eftersom ingreppet inte har gett tillräckliga bevis eller där förundersökningen i den aktuella delen visserligen är avslutad men där det skall ske fortsatt utredning rörande andra brott. I sådana situationer skulle en underrättelse om en genomförd avlyssning, enligt vad som uttalades i förarbetena, vara förödande för den framtida utredningen. I förarbetena (s. 120) påpekades dock att det i många fall kommer att vara tillräckligt att temporärt skjuta upp underrättelsen till dess andra utredningsåtgärder har vidtagits eller förundersökningen har lagts ned.

Enligt vad utredningen har inhämtat vid ett besök i Danmark är det förhållandevis vanligt att domstolen medger att tidpunkten för underrättelsen skjuts upp i ett halvt år eller kanske i ett år, men sedan måste i de allra flesta fall underrättelsen lämnas. Från polisens sida framhölls att kravet på underrättelse är till nackdel för samhällets möjligheter att bekämpa brott.

Finland

Enligt 5 a kap. 11 § tvångsmedelslagen, som innehåller *bestämmelser om avslutande av åtgärd och underrättande om användning av tvångsmedel*, skall undersökningsledaren upphöra att använda de tvångsmedel som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen (teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation) när åtgärden har uppnått sitt syfte eller tillståndets eller beslutets giltighetstid har löpt ut. När ärendet har överlämnats till åklagarens prövning eller det annars har beslutats att förundersökningen avslutas, skall den misstänkte så som särskilt stadgas underrättas om användning av tvångsmedel som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen. Om beslut att avsluta undersökningen inte har fattats i ärendet eller ärendet inte har överlämnats till åklagarens prövning när ett år har förflutit sedan användningen av tvångsmedel upphörde, skall den misstänkte senast då underrättas om användningen av tvångsmedel. Domstolen kan dock på framställning av undersökningsledaren av viktiga skäl som har samband med utredningen, besluta att den misstänkte skall underrättas senare eller inte alls.

I förarbetena uttalades bl.a. följande om underrättelse (1994 rd - RP 22 s. 32).

> En förundersökning kan *avslutas* på två sätt, nämligen antingen så att ärendet överförs till åklagaren för åtalsprövning eller så att beslut fattas om att ärendet inte skall överlämnas till åklagaren. Med tanke på dessa situationer föreslås i 2 mom ett stadgande som hänvisar till 40 och 43 §§ förundersökningslagen. Om ärendet överlämnas till åklagaren för åtalsprövning och åklagaren beslutar att väcka åtal, får den misstänkte av förundersökningsprotokollet veta att han under förundersökningen har utsatts för de tvångsmedel som behandlas här. Detta är en följd av stadgandena i 40 § förundersökningslagen. Enligt denna paragraf skall ett protokoll uppsättas över det uppkomna materialet sedan förundersökningen har avslutats. I protokollet skall intas förhörsprotokollen och redogörelser för undersökningsåtgärderna samt därtill fogas de handlingar och upptagningar som har kommit till vid undersökningen, om de kan antas ha betydelse i saken. Om sådant material som har uppkommit vid förundersökningen inte har tagits in i förundersökningsprotokollet, skall detta antecknas i protokollet. Om åklagaren däremot beslutar att inte väcka åtal, underrättas den misstänkte om detta. Enligt 19 § 3 mom lagen om allmänna handlingars offentlighet (601/82) har den misstänkte rätt att ta del av förundersökningsprotokollet när förundersökningen har avslutats.
>
> Förundersökningen kan avslutas även så att förundersökningsledaren beslutar att inte överlämna ärendet till åklagaren. Enligt 43 § förundersökningslagen kan förundersökningsledaren fatta ett sådant beslut bl.a. om det vid undersökningen har framkommit att ingen kan åtalas. Enligt 43 § 2 mom skall den som har förhörts såsom part vid förundersökningen omedelbart underrättas om beslutet, i fall detta inte skall anses onödigt. Momentet kompletteras i förslaget så att den misstänkte alltid - även om han inte har förhörts såsom part vid förundersökningen - underrättas om att tvångsmedel som nämns i 5 a kap. har riktats mot honom, om inte domstolen beslutar annat.
>
> I förundersökningslagen finns inga stadganden om *avbrytande* av förundersökning. Förundersökningen avbryts t.ex. om bevismaterialet är alltför bristfälligt för att målet skall kunna avslutas och nytt bevismaterial inte väntas inkomma. Enligt lagen behöver myndigheten inte uttryckligen besluta att förundersökningen skall avbrytas. Förundersökningen kan formellt vara avbruten högst till dess att brottet preskriberats.
>
> Enligt 19 § 3 mom lagen om allmänna handlingars offentlighet kan en myndighet vägra lämna uppgift om upptagningar som har

gjorts i samband med användning av de nya tvångsmedlen medan förundersökningen är avbruten, såvida detta kunde medföra olägenhet för utredningen av ärendet. Granskningen i efterskott skulle förlora sin betydelse om den misstänkte underrättades om användning av tvångsmedel först efter flera år, t.ex. när det undersökta brottet har preskriberats. Om förundersökningsmyndigheten har gjort sig skyldig till tjänstebrott t.ex. i samband med telefonavlyssning, gäller den kortaste preskriptionstiden för tjänstebrott på fem år. Därför stadgas i 2 mom att den misstänkte skall underrättas om användning av tvångsmedel senast ett år efter det att användningen av tvångsmedel avslutades, om ärendet inte har överlämnats till åklagaren för åtalsprövning. Domstolen kan dock av ett viktigt skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte skall underrättas senare eller inte alls. På detta sätt kan man förfara i sådana exceptionella fall i vilka utredningen av ett allvarligt brott fortfarande pågår och det vore till skada för utredningen om den misstänkte underrättades om t.ex. teleavlyssning. Stadgandet motsvarar den linje som har iakttagits i tolkningen av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. I fallet Klass m.fl. ansåg människorättsdomstolen, samtidigt som den betonade hur viktigt det med tanke på den misstänktes rättsskydd är att han underrättas, att den misstänkte inte behöver underrättas om telefonavlyssning, om detta äventyrar utredningen.

På det finska inrikesministeriet fick utredningen följande synpunkter på underrättelseinstitutet. Den finska polisen ville egentligen inte ha någon underrättelse i efterhand till den misstänkte, eftersom man var rädd för att polisens arbetsmetoder skulle avslöjas. Uppfattningen numera är att systemet med underrättelse i efterhand fungerar väl. Arbetsmetoderna skadas inte så länge polisen inte till den misstänkte behöver lämna detaljupplysningar om åtgärderna. De kriminella känner ju till att polisen har rätt att lyssna och övervaka och de kan därför vidta motåtgärder. Den misstänkte - det är endast denne som underrättas och inte t.ex. sambon även om det är hennes telefon som har avlyssnats - får endast reda på att han har varit föremål för t.ex. teleavlyssning. Några detaljer om avlyssningen eller övervakningen lämnas inte ut. I ca 80 procent av fallen underrättas den misstänkte inom en eller två månader efter det att åtgärden har avslutats. I de allra flesta av de resterande fallen underrättas den misstänkte något senare. Det är förhållandevis ovanligt att det inte lämnas någon underrättelse över huvud taget. Under år 1996 hände detta i kanske två eller tre fall. Underrättelsen lämnas som regel skriftligen.

Vid Centralkriminalpolisen i Finland menade man att regeln om underrättelse i efterhand till den misstänkte inte har inneburit några

problem för polisen. Det har inte skadat användningen av arbetsmetoderna. Det förhåller sig dessutom på det viset att det upptagna materialet ofta måste åberopas som bevisning i domstolen. Det är tillräckligt att det i lagstiftningen finns ett undantag som säger att underrättelse inte behöver lämnas i vissa fall.

Norge

I § 216 j straffeprosessloven föreskrivs att envar har rätt att på begäran få underrättelse om huruvida han eller hon har varit föremål för telefonkontroll i narkotikaärende som avses i kap. 16 a straffeprosessloven. Endast den misstänkte, ingen annan brukare av telefonen, kan således få sådan underrättelse. Underrättelse får lämnas tidigast ett år efter det att kontrollen har avslutats. Om åtal har väckts skall underrättelse inte lämnas. Rätten kan, om det skulle vara till men för utredningen att lämna underrättelse eller att andra omständigheter talar emot att underrättelse lämnas, besluta att underrättelse inte skall ske eller att det skall ske först vid en senare, av rätten bestämd, tidpunkt.

En begäran om underrättelse skall framställas till Kontrollutvalget for telefonkontroll i narkotikasaker (Telefonkontrollutvalget) (§ 21 första stycket i forskrift av 31. mars 1995 nr 281 om telefonkontroll i narkotikasaker). Telefonkontrollutvalget, som består av minst tre medlemmar utsedda av konungen, har till uppgift att kontrollera att polisens användning av telefonkontroll i narkotikaärenden sker i enlighet med lag och föreskrifter, att polisens användning av telefonkontroll begränsas i största möjliga utsträckning samt att telefonkontroll inte sker i andra ärenden än dem som nämns i § 216 a straffeprosessloven. Utvalget skall därvid särskilt beakta den enskildes rättssäkerhet. Utvalget skall vidare kontrollera att de upplysningar som polisen har fått vid telefonkontrollen bara används på ett lagligt sätt och att lagens regler om bevarande och destruktion av material efterföljs (§ 216 h straffeprosessloven samt §§ 12 och 13 i föreskrifterna).

En begäran om underrättelse skall besvaras snarast möjligt och normalt senast inom en månad. Riksadvokaten, som för ett register över alla som är eller har varit föremål för telefonkontroll i narkotikaärenden (registret skall innehålla upplysningar om den misstänktes namn och födelsedata, om den polismyndighet som har företagit telefonkontrollen, om ärendets nummer eller liknande samt när kontrollen pågick), och den aktuella polismyndigheten, skall genast efter anmodan ge kontrollutvalget de upplysningar som är nödvändiga för att kunna besvara begäran (§ 20 första stycket och § 21 andra stycket i föreskrifterna).

Polisen skall underrättas innan kontrollutvalget lämnar upplysning om att telefonkontroll har ägt rum. Om underrättelse till den misstänkte inte skall lämnas av skäl som anges i § 216 j straffeprosessloven, skall polisen ombesörja att rättens beslut härom föreläggs kontrollutvalget innan den av utvalget satta tidsfristen löper ut (§ 21 tredje stycket i föreskrifterna).

Svaret på en begäran om underrättelse skall lämnas skriftligen och lyda antingen

> "Ni har med stöd i straffeprosessloven §§ 216 a ff om telefonkontroll i narkotikaärenden varit föremål för telefonkontroll år .....", eller

> "Det har inte förekommit någon telefonkontroll mot Er som det enligt gällande regler finns möjlighet att upplysa om".

Till svaret fogas en redogörelse för reglerna om när underrättelse kan lämnas. I redogörelsen sägs att, för att de begränsningar i underrättelseskyldigheten som finns skall få reell betydelse, det aldrig kan upplysas om att telefonkontroll inte har förekommit (§ 22 i föreskrifterna).

Av § 216 h tredje och fjärde styckena framgår vidare att polisen och påtalemyndigheten är skyldiga att lämna Telefonkontrollutvalget de upplysningar m.m. som utvalget anser vara nödvändiga för kontrollen och att utvalget kan kalla in tjänstemän vid polisen och påtalemyndigheten till förhör. Tjänstemännen har att utan hänsyn till sin tystnadsplikt förklara sig för utvalget.

Telefonkontrollutvalget skall också behandla klagomål från enskilda personer eller organisationer som anser sig vara oberättigat utsatta för telefonkontroll samt kan utvalget agera ex officio (§ 14 i föreskrifterna). Utvalget företar varslade och icke varslade inspektioner hos polisen och avger varje år en rapport till Justisdepartementet (jfr NOU 1997:15 s. 68).

Den som framfört klagomål till utvalget underrättas endast om huruvida det funnits anledning att rikta kritik eller ej mot polis eller påtalemyndighet. Någon motivering lämnas inte (§ 16 i föreskrifterna). Kontrollutvalget kan inte avbryta en pågående telefonkontroll (§ 13 sista stycket i föreskrifterna) och kan inte heller överklaga ett beslut om telefonkontroll till högre rätt (jfr NOU 1997:15 s. 69).

De nu redovisade bestämmelserna om underrättelse är dock inte tillämpliga vid telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet. Ett beslut om telefonkontroll i sådana ärenden kan emellertid granskas - och överklagas - av Stortingets kontrollutvalg (se avsnitt 5.3.2).

I ett i avsnitt 5.3.3 redovisat utredningsbetänkande Etterforskingsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15) föreslås dels att buggning skall införas i norsk rätt, dels att de särskilda reglerna om telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet skall tas bort och i stället ersättas av en gemensam reglering i straffeprosessloven. I betänkandet föreslås vidare bl.a. att bestämmelsen i § 216 j straffeprosessloven, som innebär en möjlighet att i vissa fall helt underlåta att lämna underrättelse skall tas bort. Ett undantag görs dock för utredningar om brott mot kap. 8 eller 9 straffeloven, dvs. i ärenden som rör rikets säkerhet.

När det sedan gäller pejling - vilken metod inte är lagreglerad i norsk rätt utan används med stöd av riktlinjer utfärdade av Riksadvokaten (se avsnitt 5.3.3) - finns ingen underrättelseskyldighet. I det nyss nämnda utredningsbetänkandet föreslås dock att metoden skall lagregleras och att en underrättelseskyldighet införs. Enligt förslaget kan dock rätten i ett beslut bestämma att den misstänkte inte heller efter det att åtgärden avslutats skall underrättas om den. Ett sådant beslut kan dock bara avse två månader åt gången. När denna tidsfrist har löpt ut skall den misstänkte underrättas om beslutet att använda pejling och om resultatet av pejlingen. Detta gäller dock inte vid brott mot straffelovens kap. 8 eller 9. I sistnämnda fall kan man alltså enligt förslaget, precis som vid kommunikationskontroll och buggning, helt underlåta att lämna underrättelse.

Enligt vad som sades vid företrädares för utredningen studiebesök hos Riksadvokaten har man där uppfattningen att det med hänsyn till Europakonventionen torde vara tillräckligt att den enskilde, om han begär det, skall underrättas om att han varit föremål för en tvångsåtgärd. Det förefaller, menade man, inte vara nödvändigt att ha en obligatorisk underrättelse med ventil.

Enligt vad utredningen har inhämtat vid ett besök hos Oslo Politikammer ser norsk polis inga svårigheter med att ha en ordning med underrättelse, under förutsättning att det i vissa fall finns en möjlighet att skjuta upp den eller att helt avstå från att lämna en underrättelse.

Storbritannien

I engelsk rätt finns det inte någon regel som säger att de berörda skall underrättas efter användning av här aktuella tvångsmedel. I the Interception of Communications Act 1985 (IOCA), som reglerar användningen av hemlig teleavlyssning, sägs emellertid i section 7 att den som misstänker att han är eller har varit föremål för hemlig teleavlyssning kan begära en utredning härom. En sådan begäran skall framställas till the Tribunal, vars ledamöter utses bland mycket erfarna

jurister. Om the Tribunal skulle finna att det föreligger ett brott mot IOCA, kan den upphäva tillståndet, beordra att upptaget material skall förstöras, besluta om skadestånd samt skall den underrätta den som har begärt utredningen om sin slutsats och premiärministern. Om the Tribunal däremot skulle finna att det inte föreligger något brott mot IOCA, varken bekräftar eller dementerar den att hemlig teleavlyssning har förekommit. Den som har begärt utredningen informeras då endast om att det inte föreligger något brott mot IOCA. Han har alltså i ett sådant fall inte rätt att få upplysning om att han varit föremål för hemlig teleavlyssning. The Tribunal mottar årligen 40-50 klagomål. Hittills har the Tribunal inte i ett enda fall funnit att en minister vid meddelandet av tillstånd till hemlig teleavlyssning skulle ha brutit mot IOCA (åren 1986-1994 granskades totalt ca 400 klagomål).

Tillämpningen av IOCA granskas dessutom kontinuerligt av en Commissioner, utsedd av premiärministern, vars arbete redovisas i en årlig rapport. Denna rapport - i den del den kan offentliggöras - presenteras även för det brittiska parlamentet.

I likhet med IOCA finns det i såväl The Security Service Act 1989, som i The Intelligence Service Act 1994, vilka författningar innehåller bestämmelser om befogenhet för säkerhetstjänsten respektive underrättelsetjänsten att göra intrång i privat egendom, regler om en Tribunal och om en Commissioner, vilkas uppgifter är i huvudsak desamma som enligt IOCA.

Enligt vad som sades utredningen vid ett besök på the Home Office i London torde skälet till att the Tribunal hittills aldrig har funnit att hemlig teleavlyssning har beslutats i strid med reglerna i IOCA, bero på den synnerligen noggranna prövning som sker i dessa ärenden. Ärendet granskas nämligen först av den lokala polisen, därefter av en central enhet inom polisen och slutligen på fyra olika nivåer på the Home Office innan inrikesministern avgör ärendet. Uppfattningen på the Home Office var att den avlyssnade vid ett felaktigt avlyssningsbeslut förmodligen inte skulle kunna få skadestånd för enbart själva integritetskränkningen. För att ersättning skall kunna utgå torde krävas att den avlyssnade kan visa på någon konkret skada.

På the Home Office menade man att den efterhandsgranskning av the Tribunal och the Commissioner som står till buds enligt IOCA uppfyller de krav som Europakonventionen ställer upp. Frågan har behandlats av Europakommissionen i fallet Campbell Christie v/the United Kingdom (Application Nr 21482/93; beslut den 27 juni 1994).

Tyskland

Enligt § 101 första stycket Strafprozessordnung skall vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning samt vid användning av andra

åtgärder som får vidtas utan den berördes vetskap (bl.a. pejling, hemlig kameraövervakning och hemlig avlyssning), de inblandade (die Beteiligten) underrättas om åtgärden så snart det kan ske utan fara för utredningen, för den offentliga säkerheten, eller för liv eller lem liksom för möjligheten att vidare använda en civil spanare.

Från det tyska justitieministeriet har inhämtats bl.a. följande uppgifter. Med uttrycket "de inblandade" avses - i vart fall i teorin - alla dem som på något sätt berörts av åtgärden. I en kommentar till Strafprozessordnung sägs dock att personer som är okända till namn och adress inte behöver lokaliseras. Det är åklagarmyndigheten som ombesörjer underrättelserna. Det finns inte någon uppgift på hur ofta man helt underlåter att underrätta den misstänkte och andra berörda. När undersökningen väl är avslutad bör det normalt sett inte vara något som hindrar att underrättelse lämnas. Ett undantag kan möjligen vara när man med en underrättelse skulle förstöra möjligheten att använda s.k. överskottsinformation, dvs. andra personer än den i ärendet misstänkte skulle varnas. Allmänheten känner till att polisen har rätt att t.ex. avlyssna telefoner och att underrätta om användningen i enskilda fall torde inte skada tvångsmedlet ytterligare. Från åklagarnas eller polisens sida förs inte fram någon kritik mot systemet med underrättelse.

Från Bundeskriminalamt (BKA) sades bl.a. följande. Det är åklagaren som fattar besluten som har att göra med underrättelser. Personalen vid BKA hjälper till att argumentera varför underrättelsen bör skjutas upp eller inte lämnas över huvud taget. På det sätt som regeln om underrättelse är utformad - med ventil - är den godtagbar.

Österrike

Enligt österrikisk rätt (§ 149 b fjärde stycket Strafprozessordnung) skall, när åtgärden har avslutats, beslutet om telefonövervakning (Überwachung eines Fernmeldeverkehrs) ofördröjligen tillställas innehavaren av teleanläggningen och den misstänkte. Underrättelsen kan dock skjutas upp så länge syftet med undersökningen i annat fall skulle äventyras. Ett beslut om telefonövervakning skall innehålla uppgift om 1. namnet på den misstänkte, den gärning för vilken han är misstänkt samt dess rättsliga beteckning, 2. namnet på innehavaren av teleanläggningen och dess beteckning, 3. tidpunkten för påbörjandet respektive avslutandet av övervakningen samt 4. de fakta, av vilka framgår att övervakningen synes nödvändig. Om övervakningen har börjat senare eller avslutats tidigare än den i 3 nämnda tidpunkten, skall underrättelsen avse tidpunkten för den faktiska övervakningen.

Motsvarande bestämmelser finns för optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel (§ 149 f andra stycket Straf-

prozessordnung). Ett beslut om sådan övervakning skall innehålla bl.a. följande. 1. namnet på den misstänkte (des Beschuldigten), den gärning för vilken han är misstänkt samt dess rättsliga beteckning, 2. namnen på dem som förmodligen kommer att beröras av övervakningen, 3. de lokaler som berörs av övervakningen, 4. de tekniska hjälpmedel som troligen kommer att användas, 5. tidpunkten för påbörjandet respektive avslutandet av övervakningen, 6. de fakta, av vilka framgår att övervakningen synes erforderlig eller att uppklarandet av eller förhindrandet av de straffbara handlingarna i annat fall skulle vara utsiktslöst eller väsentligt försvårat, 7. de fakta, av vilka framgår att övervakningen är proportionerlig (§ 149 d tredje stycket), 8. den fara, till vilken det hänvisas i § 149 d tredje stycket i fråga om övervakning enligt § 149 d första stycket 3 samt om de konkreta omständigheter på vilken faran grundas, 9. de utrymmen, som det enligt ett beslut får trängas in i.

Vid företrädares för utredningen studiebesök i Österrike lämnades bl.a. följande synpunkter. Polisen har inget emot principen att den enskilde i efterhand skall underrättas om att telefonövervakning har förekommit. Underrättelse krävs för övrigt med hänsyn till Europakonventionen. Polisen vill dock ofta vänta så länge som möjligt med underrättelsen. Det är undersökningsdomaren som avgör om det finns förutsättningar för att skjuta upp underrättelsen.

3.3 Offentligt ombud

3.3.1 Inledning

I det följande lämnas en bakgrund till frågan om offentligt ombud för att ta tillvara den misstänktes och tredje mans intresse vid viss tvångsmedelsanvändning. I ett första avsnitt lämnas en redogörelse för det danska systemet med offentligt ombud. I ett andra avsnitt berörs det förslag om offentligt ombud som en norsk utredning, Metodeutvalget, har lämnat i betänkandet delinstilling II, Etterforskingsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15). Därefter redovisas tidigare svenskt utredningsarbete och förarbetsuttalanden när det gäller frågan om offentligt ombud samt vissa myndighetssynpunkter och synpunkter framförda av tre advokater, som företrädare för utredningen sammanträffat med vid ett besök på Sveriges advokatsamfund. I detta sammanhang kan även erinras om det Rättsskyddsombud som föreslås infört i österrikisk rätt (se avsnitt 5.6).

3.3.2 Dansk rätt

Innan ett beslut om ingrepp i meddeleseshemmeligheden, t.ex. hemlig teleavlyssning eller buggning, fattas av rätten skall det utses en advokat som skall företräda den som beslutet angår (§ 784 retsplejeloven). Advokaten utses ur den krets "beneficerede" advokater som uppträder vid den aktuella domstolen och de lär i princip förordnas i turordning. I Köpenhamns byret utses den advokat som den aktuella dagen har grundlagsvakten. Om möjligt utses bara en advokat, även om avlyssningen skulle beröra flera personer. Advokaten har rätt att yttra sig. Om utredningen angår brott mot 12 eller 13 kap. straffeloven (brott mot statens självständighet och säkerhet eller brott mot statsförfattningen och de högsta statsmyndigheterna) skall advokaten dock utses ur en särskild krets av advokater (en krets för varje överrättsområde), bestämd av Justitsministeriet. Advokaterna utses för en period om två år. (Det kan nämnas att det danska Advokatrådet i lagstiftningsärendet inte kunde acceptera att endast vissa advokater kan komma i fråga vid överträdelse av 12 eller 13 kap. straffeloven. Advokatrådet hade däremot inget att invända mot en ordning som innebar att det i undantagsfall inte skulle utses något ombud i de fall hänsynen till främmande makt eller statens säkerhet krävde det. Så löd nämligen det ursprungliga förslaget från udvalget.) Advokaten har till uppgift att tillvarata den misstänktes och andras intressen och att ta ställning till om rättens beslut skall överklagas. På så sätt får man ett kontradiktoriskt förfarande. Enligt § 785 har advokaten rätt att ta del av utredningen samt att närvara vid förhandling i rätten. Advokaten är vidare berättigad att få kopia av utredningsmaterialet. Skulle polisen anse att materialet är av särskilt förtrolig karaktär och därför inte bör lämnas ut till advokaten, skall frågan om utlämnande på advokatens begäran hänskjutas till rätten för avgörande. Advokaten får dock inte lämna informationen vidare och får inte utan polisens samtycke sätta sig i förbindelse med den som beslutet angår. Advokaten får inte sätta annan i sitt ställe. Enligt § 785 andra stycket kan rätten besluta att advokaten inte senare får uppträda som försvarare för någon tilltalad i målet. Det lär vara ovanligt att så sker. Problemet löses i stället på så sätt att advokaten inte åtar sig uppdraget som försvarare eller att den tilltalade förklarar sig vilja ha annan försvarare.

Det lär inte vara vanligt att ett beslut om ingrepp i meddelelseshemmeligheden överklagas till högre rätt. I Köpenhamns polisdistrikt överklagas färre än tio ärenden per år.

Enligt vad utredningen har inhämtat uppgår advokatersättningen till 850 danska kr exklusive moms för den första förhandlingen. För ytterligare förhandlingar i samma ärende tillkommer 800 danska kr exklusive moms per förhandling. Förekommer i samma ärende flera

olika ingrepp i meddelelseshemmeligheden bestäms arvodet skönsmässigt.

En kopia på den underrättelse som skall lämnas enligt § 788 skall skickas till den enligt § 784 utsedde advokaten. Innan rätten fattar ett beslut om att underrättelse inte skall lämnas eller att underrättelse skall lämnas vid en senare tidpunkt skall den enligt § 784 utsedde advokaten få tillfälle att yttra sig.

Bandupptagningar, fotokopior och annat som innehåller det material som genom ingreppet har kommit till polisens kännedom, skall förstöras om det inte väcks åtal eller om åtalet läggs ned (§ 791). Polisen skall underrätta den enligt § 784 utsedde advokaten om att materialet har förstörts. Skulle materialet ändå ha betydelse ur utredningssynpunkt kan rätten, med stöd av andra stycket i paragrafen, på begäran av polisen besluta att materialet inte skall förstöras eller att det skall förstöras först vid en viss senare tidpunkt. Innan sådant beslut fattas skall advokaten få tillfälle att yttra sig.

Kort bakgrund till den danska regeln om offentligt ombud

Regeln om offentligt ombud infördes i dansk rätt år 1985 på förslag av Justitsministeriets strafferetsplejeudvalg i betänkandet 1023/84 Politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden og anvendelse af agenter.

Udvalget menade att en ordning med offentligt ombud visserligen skulle vara förenat med vissa utgifter för staten och innebära en ökad arbetsbörda för domstolar, polis och åklagare, men att fördelarna med institutet trots allt vägde tyngre. Udvalget pekade på att ingrepp i meddelelseshemmeligheden var ett så allvarligt ingrepp att det bör tillåtas endast efter ett grundligt övervägande av domstolen, där argument både för och emot ingreppet kan läggas fram. Udvalget menade vidare att en ordning med offentligt ombud genom sin blotta existens kunde verka återhållande på den dittillsvarande kraftiga ökningen av antalet fall av ingrepp i meddelelseshemmeligheden. Udvalget framhöll att det fanns ett särskilt behov av en ordning med offentligt ombud vid ingrepp i meddelelseshemmeligheden, eftersom ingreppen sker i hemlighet utan möjlighet för den som blir utsatt för åtgärden att protestera och lägga fram sina synpunkter för domstolen. Udvalget ansåg att ett avgörande skäl för en ordning med offentligt ombud var att den säkrade en möjlighet att underrättens beslut kunde överklagas till högre rätt. Slutligen menade udvalget att det var medvetet om att det med ett offentligt ombud fanns en ökad risk för att information skulle "läcka ut". Udvalget menade dock att denna risk fick anses vara så liten att den inte kunde hindra införandet av en ordning med offentligt ombud (betänkandet s. 75 ff.).

Synpunkter från företrädare för Justitsministeriet och från dansk polis på ordningen med offentligt ombud

Systemet med en advokats medverkan vid ingrepp i meddelelseshemmeligheden innebär att man fått ett kontradiktoriskt förfarande som - genom att någon annan än rätten för fram de argument som talar emot ett beslut om t.ex. telefonavlyssning - har främjat rättssäkerheten och underlättat domstolens handläggning av ärendena. Det har förekommit att en utsedd advokat har "läckt" uppgifter men det lär vara förhållandevis ovanligt. Det ingår i den utsedde advokatens uppgifter att ta ställning till om ett beslut om ingrepp i meddelelseshemmeligheden skall överklagas. Det är emellertid ovanligt att advokaten överklagar ett sådant beslut, det sker kanske i ca fem procent av samtliga fall.

3.3.3 Det norska utredningsförslaget om offentligt ombud

I betänkandet delinstilling II, Etterforskingsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15) föreslår Metodeutvalget att det omedelbart skall utses en advokat för den misstänkte i de fall det till rätten kommer in en begäran om användning av de tvångsmedel som vidtas utan att den misstänkte samtidigt underrättas om användandet. Detta kan bli aktuellt bl.a. vid kommunikationskontroll, dvs. vid telefonkontroll och insamling av trafikdata, vid buggning och vid den pejling som förutsätter domstols beslut. Advokaten skall tillvarata den misstänktes intressen vid rättens behandling av begäran om användning av tvångsmedel, han skall underrättas om begäran och grunden för denna samt skall ha rätt att uttala sig inför rätten. Advokaten får inte sätta sig i förbindelse med den misstänkte, han har tystnadsplikt samt har rätt till ersättning av staten för sitt arbete. Enligt utvalget bör som huvudregel gälla att det allmänna ombudet, vid en efterföljande rättegång, inte skall förordnas som försvarare för den misstänkte. Någon lagregel med denna innebörd anses dock inte behövas.

Det kan vara av intresse att här redovisa delar av Metodeutvalgets allmänna motivering när det gäller frågan om offentligt ombud (betänkandet s. 103 f.).

> Efter Lund-kommissionens rapport framkom det i den norska samhällsdebatten åtskillig oro över att domstolarna tog för lätt på polisens begäran om telefonkontroll och att domstolskontrollen inte fungerade som den rättssäkerhetsgaranti den var tänkt att vara.
>
> Från domarhåll hänvisades bl.a. till att det faktum att det inte utnämndes någon advokat som kunde bemöta åklagarens sakframställning, ökade faran för att saken inte blev tillräckligt belyst och att domarens avgörande inte blev tillräckligt objektivt.

En sådan advokat skulle ha två uppgifter. Den ena är att sörja för ett kontradiktoriskt förfarande genom att ställa kritiska frågor och belysa saken utifrån andra infallsvinklar innan domstolen fattar sitt beslut. Den andra uppgiften är att tjäna som en rättssäkerhetsgaranti för att lagens bestämmelser efterlevs. En huvudpoäng måste därvid vara att den utnämnda advokaten inte primärt är till för att tillvarata den misstänktes intressen utan skall som en representant för allmänheten se till att det tas tillräcklig hänsyn till integritetsskyddet vid den avvägning som i det konkreta fallet måste ske mellan integritetsintresset och samhällets intresse att utreda allvarlig brottslighet.

Det viktigaste argumentet för att införa en sådan ordning är att man därigenom får det tvåpartsförhållande som är det normala vid en rättegång. En viktig följd av detta är att det blir praktiskt möjligt att överklaga ett beslut om telefonkontroll.

Utifrån de upplysningar som utvalget har fått i Danmark är såväl åklagare som försvarare nöjda med institutet. Utvalget har vidare via det danska justitiedepartementet frågat det danska advokatrådet hur advokaterna ser på ordningen med ett allmänt ombud.

I ett brev av den 9 oktober 1996 upplyses att utvalgets förfrågan behandlats i det danska "Advokatrådets Fagudvalg VI vedrørende strafferet og straffeproces m.v.". Konklusionen i brevet är: "Etter Advokatrådets opfattelse fungerer ordningen med advokatbeskikkelse hensiktsmessig. Advokatbeskikkelse er et viktig led i legalitetskontrollen med de pågældende indgreb som er væsentlige, og ordningen indebærer i øvrigt - som fremhævet i betænkningen - at der bliver mulighed for prøvelse af afgørelsen ved højere ret."

Utvalget är vidare bekant med att Den norske dommerforening i ett brev till stortingets talman den 28 november 1996, i anknytning till Lundkommissionens kritik av rättspraxis vid säkerhetspolisens begäran om telefonkontroll, har påpekat att det är en svaghet med den gällande ordningen att rättens avgörande fattas utan kontradiktion och att möjligheten till överprövning är begränsad, eftersom dessa beslut inte överklagas.

Utvalget föreslår att det införs en ordning motsvarande den danska. I utredningar som rör rikets säkerhet eller av andra skäl omfattar säkerhetsklassificerat material måste det vara en förutsättning att det utnämns en advokat som är säkerhetsklarerad för den aktuella nivån. På grund härav måste det finnas en särskild krets av advokater som kan utnämnas i ärenden av det slaget.

I betänkandet påpekas vidare att det med en sådan ordning saknas anledning att Stortingets kontrollutvalg skall ha rätt att överklaga beslut om vissa straffprocessulla tvångsmedel och att införa en ordning

som ger Telefonkontrollutvalget motsvarande rätt. Den möjligheten föreslås därför bli upphävd respektive inte böra genomföras (se avsnitt 5.3.2).

Det kan även nämnas att det av betänkandet (s. 103) framgår att ordföranden i den norska advokatföreningen, i samband med att Lund-kommissionens rapport offentliggjordes, i en artikel i Advokatbladet nr 6 år 1996 efterlyste ett offentligt ombud för den misstänkte.

Synpunkter på utredningsförslaget om offentligt ombud

Företrädare för Justis- og Politidepartementet lämnade följande synpunkter. Även i Norge har det framförts påståenden om att det finns vissa advokater som "läcker" information till klienten eller till kollegor. Metodeutvalget var bl.a. på grund av detta skeptisk till en ordning med offentligt ombud. Utvalgets opposition bröts emellertid vid ett besök i Danmark, där man från dansk sida framhöll att det var en god ordning och att den fungerade väl.

Företrädare för Riksadvokaten lämnade följande synpunkter. Inom Metodeutvalget, där Riksadvokaten Tor-Aksel Busch var en av ledamöterna, var skepsisen stor till en ordning med offentligt ombud för den misstänkte. Även i Norge förkommer nämligen påståenden om läckor inom advokatkåren. Vid ett besök i Danmark övertygades dock Metodeutvalget om att det danska systemet med § 784 advokat fungerar väl. Såväl dansk polis som danska advokater uttalade sig positivt. Vidare kände Metodeutvalget efter Lund-kommissionens rapport ett behov av att stärka den enskildes rättsskydd. Det förefaller att vara en god ordning att ställa samman en lista på lämpliga advokater som kan komma i fråga för uppdrag som offentligt ombud.

Företrädare för Oslo Politikammer lämnade följande synpunkter. Diskussionen om läckor inom advokatkåren har förekommit även i Norge. Det finns en fara i att använda sig av vilka advokater som helst. Det bästa vore att ha en grupp advokater som används. Detta kan motiveras med att det är oerhört viktigt att ha goda kunskaper i ämnet.

3.3.4 Offentligt ombud i svensk rätt

I *prop. 1975/76:202* med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m.m., togs upp ett av Utredningen om telefonavlyssning i betänkandet Telefonavlyssning (SOU 1975:95) väckt förslag om att en god man skulle ta tillvara den enskildes intresse i ärenden om telefonavlyssning. Enligt förslaget i propositionen skulle god man vara lagfaren och ha ställning som part. Han skulle innan beslut om telefonavlyssning meddelades av rätten ges tillfälle att yttra sig.

Uppdrag som god man skulle ges för viss tid, förslagsvis tre år i sänder. God man skulle ha rätt till ersättning för uppdraget och kunna anlita hjälp av t.ex. domstolen för utskrift av fullföljdsinlaga. Angående motiven för förslaget anförde departementschefen bl.a. följande (prop. s. 36).

> 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. [Departementschefen hade tidigare i prop. (s. 28) särskilt framhållit att förekomsten av en god man som bevakar den enskildes intresse kan undanröja misstankar om att tillstånd till telefonavlyssning ges på alltför lättvindiga grunder.] 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 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 sekretesskäl 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.

Departementschefen fortsatte (prop. s. 36 f.).

> 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.

I specialmotiveringen (prop. s. 45) uttalade departementschefen att det vid utseendet av god man självfallet får ses till att sådana uppdrag inte ges till den som på grund av sin verksamhet vanligtvis anlitas för försvararuppgifter i mål där telefonavlyssning är aktuell.

Propositionen ledde emellertid inte till lagstiftning. Vid riksdagsbehandlingen uppmärksammades nämligen särskilt frågan om användningen av överskottsinformation vid telefonavlyssning, en fråga som inte var reglerad i lag. Justitieutskottet fann anledning att inhämta lagrådets yttrande över propositionen. Under den remissbehandling som utskottet därefter lät företa av ett av lagrådet upprättat förslag till reglering av frågan yppades olika meningar om vilket innehåll en sådan lagstiftning borde ha. I sitt betänkande (bet. 1976/77:JuU20 s. 17) med anledning av propositionen och de väckta motionerna konstaterade utskottet att problemet inte var begränsat till telefonavlyssning utan kunde uppkomma också i fråga om andra tvångsmedel. Det hela utmynnade i tillsättandet av Tvångsmedelskommittén.

Tvångsmedelskommittén tog i sitt slutbetänkande Tvångsmedel Anonymitet Integritet (SOU 1984:54 s. 33 f., 62 f., 143 f. och 151 f.) upp frågan om ett offentligt ombud i vissa fall vid användningen av ett tvångsmedel. Tanken var att ombudet skulle ha ställning som part, ha rätt att närvara vid bl.a. domstolsprövningen av tvångsmedlet och ha rätt att överklaga ett beslut, om tvångsmedelsförfarandet kunde medföra röjande av vissa uppgifter som omfattades av det tryckfrihetsrättsliga anonymitetsintresset eller som omfattades av vissa andra tystnadsplikter, exempelvis för advokater och läkare. Ombudets uppgift synes närmast ha varit att bevaka tredjemansintressena, dvs. uppgiftslämnarens, klientens och patientens skydd. Enligt Tvångsmedelskommittén kunde uppgiften som offentligt ombud inte antas bli någon mera arbetskrävande uppgift. Eftersom det endast sällan skulle bli aktuellt att anlita det offentliga ombudet kunde uppgiften därför, menade kommittén, knytas till något redan existerande ämbete. Enligt kommittén måste av innehavaren dock krävas att han eller hon var lagfaren. Kommittén fortsatte (betänkandet s. 62 f.).

> Även om det offentliga ombudet inte kommer att anlitas ofta, låter det sig knappast göra att knyta uppgiften till ett centralt ämbete, t.ex. JK-ämbetet. Det offentliga ombudet bör finnas på så nära avstånd att han eller hon, om det behövs, utan större svårighet kan inställa sig och medverka t.ex. vid verkställigheten av ett tvångsmedelsbeslut. Kommittén har därför stannat för att det bör finnas ett offentligt ombud i varje hovrätts domkrets. Ett förslag som diskuterats inom kommittén är att anförtro uppgiften som offentligt ombud åt chefen för den allmänna advokatbyrån i den ort där hovrätt har sitt säte. Kommittén har dock funnit att den frågan liksom vissa andra administrativa frågor när det gäller det offentliga ombudet lämpligen kan på ett senare stadium övervägas av regeringen.

Det kan nämnas att ett liknande förslag, som inte ledde till lagstiftning, tidigare hade lämnats i betänkandet Anonymitet och tvångsmedel (SOU 1976:36 s. 14 f. och 65 ff.). *Anonymitetsutredningen* föreslog att anonymitetsintresset, om det enligt förundersökningsledaren eller åklagaren förelåg ett s.k anonymitetsfall, vid beslag och husrannsakan skulle bevakas av ett offentligt ombud. Ombudet skulle beredas tillfälle att yttra sig i samband med att ärendet avgjordes i rätten. Utredningen förutsatte att ombudet i vissa fall skulle kunna medverka även på verkställighetsstadiet. Utredningen antog att anonymitetsfallen skulle bli sällan förekommande. Som ombud föreslogs allmänhetens pressombudsman (PO).

Edenman-kommissionen pekade i sin rapport med anledning av mordet på Olof Palme (SOU 1988:18) på vissa brister i reglerna om telefonavlyssning och i rapporten föreslogs att dessa regler skulle övervägas ytterligare. Kommissionen underströk starkt att vid sådana överväganden integritetsskyddet måste noga beaktas. För att öka rättssäkerheten i samband med beslut om telefonavlyssning borde, ansåg kommissionen (s. 128), vid fortsatta överväganden också prövas om det på något sätt kunde anordnas en tvåpartsprocess, exempelvis genom att en god man fick till uppgift att tillvarata den misstänktes och tredje mans intresse. På så sätt, menade kommissionen, skulle också tveksamma beslut kunna överklagas för den misstänktes räkning och därmed bringas under högre rätts bedömning.

I *prop. 1988/89:124* om vissa tvångsmedelsfrågor avvisades emellertid Tvångsmedelskommitténs och Edenman-kommissionens förslag om offentligt ombud. De allra flesta remissinstanser var kritiska mot Tvångsmedelskommitténs förslag att införa offentligt ombud vid tvångsmedelsanvändning. Många remissinstanser befarade att medverkan av offentligt ombud skulle komma att fördröja eller omöjliggöra tvångsåtgärder. Inte heller Edenman-kommissionens förslag om att införa god man mötte remissinstansernas gillande. Departementschefen uttalade bl.a. följande (prop. s. 53 f.).

> För egen del vill jag när det gäller behovet av ett system med offentligt ombud eller liknande peka på att den som beslutar om tvångsmedel är underkastad s.k. officialprövning, dvs. har att självständigt och oberoende av vad parterna anför svara för att utredningen är tillräcklig för att tvångsmedlet skall få användas. Beslutsorganet har utan yrkande av part att ta hänsyn till den misstänktes intressen och till andra integritetsintressen som berörs. Detta begränsar självfallet behovet av en ordning i enlighet med förslagen.
>
> Till det nu sagda kommer att man - som många remissinstanser pekat på - i ett tvåpartsförfarande i många fall skulle riskera att få ett omständligt och försenande förfarande som svårligen låter sig förena med tvångsmedelsanvändning. Härtill kommer att det framstår som mycket tveksamt i vad mån en representant för de motstående intressena - han må kallas offentligt ombud eller god man - kan fylla någon reell funktion. På grund av att tvångsmedelsprövningen förutsätts äga rum i hemlighet kommer han inte att kunna inhämta upplysningar från den misstänkte och inte heller från något annat håll. Han kommer att vara helt hänvisad till det material som åklagaren förebringar. Hans möjligheter att tillvarata den misstänktes intresse och andras intresse är alltså inte bättre än beslutsorganets. Värdet skulle närmast ligga i möjligheten att

överklaga i tveksamma fall. Men det värdet är begränsat i så måtto att den lägre instansens avgöranden av naturliga skäl inte kan publiceras eller på annat sätt tjäna till vägledning utanför det enskilda fallet. Ytterligare ett argument mot en ordning med offentligt ombud enligt kommitténs modell är att parts-, besluts- och verkställighetsfunktioner skulle blandas på ett principiellt betänkligt sätt.

Det behov av insyn i tillämpningen som finns bör som jag ser det hellre tillgodoses genom att JO och JK återkommande granskar telefonavlyssningsärendena. Skulle de vid sin granskning finna tecken på felaktig tillämpning, kan man utgå från att de påtalar detta för myndigheterna och rapporterar sina iakttagelser till riksdagen och regeringen.

Mot denna bakgrund anser jag att några regler om offentligt ombud eller god man i samband med tvångsmedelsanvändning inte bör införas.

Justitieutskottet delade justitieministerns uppfattning (bet. 1988/89:JuU25 s. 21 f.).

3.3.5 Några myndighetssynpunkter på en ordning med offentligt ombud

Avslutningsvis kan nämnas att Åklagarmyndigheten i Malmö, Polismyndigheten i Stockholms län och Polismyndigheten i Skåne vid samtal med utredning lämnat vissa synpunkter på en ordning med offentligt ombud vid t.ex. hemlig teleavlyssning.

Åklagarmyndigheten i Malmö lämnade bl.a. följande synpunkter.

Det kan av åklagaren på sätt och vis upplevas som besvärande att i stort sett ingen begäran om hemlig teleavlyssning någonsin har avslagits. Det är fullt möjligt för ett offentligt ombud att ifrågasätta fakta och rättsliga grunder. Men vad händer om den misstänkte begär samma advokat som offentlig försvarare? Man skulle kanske kunna utse en viss advokat eller domare, som tar alla fall.

Åklagaren har egentligen inget att förlora på att ett beslut kan överklagas, men det finns en risk för läckor. Och är det så att advokaten "tipsar" den misstänkte kommer denne knappast att ange advokaten för detta. Hell's Angels har en eller några advokater som de använder sig av. Med tanke på att det rör sig om återkommande uppdrag finns det risk för att advokaten känner en lojalitetskonflikt.

Det finns emellertid en risk för att ett offentligt ombud bara blir en symbolfigur som inte kan tillföra något. Rent faktiskt kan ombudet bli gisslan. Allt är hemligt och därmed kan även ombuden

misstänkas för lojalitet med systemet. Vid en häktningsförhandling är det oftast domaren som ställer de mest intrikata frågorna. Man kunde ha en kollegial sammansättning på rätten när det gäller hemlig teleavlyssning. En sådan lösning hade inte kostat särskilt mycket.

Polismyndigheten i Stockholm lämnade bl.a. följande synpunkter.

Det är bra om användningen av ett offentligt ombud innebär att tvångsmedlen kan användas i fler fall än annars.

Ett system med offentligt ombud medför dock stor risk för läckor. Redan i dag finns det indikationer på att det läcker på advokatsidan. Det kan handla om att en advokat misstänks ha lämnat information vidare till en annan advokat i samma mål. Men också att uppgifter från en person som sitter häktad ändras på sådant sätt att han måste ha fått tillgång till nya uppgifter, utan någon annan mellankommande händelse än ett besök av sin försvarare.

Även i Stockholmsområdet är det en begränsad krets av advokater som är aktuell i de allvarligaste brottmålen.

Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning är polisens enda hemliga hjälpmedel. Medverkan av ett offentligt ombud vid prövning av om tillstånd skall ges till en sådan åtgärd kan göra hjälpmedlen mindre verkningsfulla.

Skall ett offentligt ombud användas i mål om t.ex. hemlig teleavlyssning kommer det att ta längre tid innan ett beslut om tillstånd till avlyssningen kan lämnas av domstol. Det krävs därför även av denna anledning att åklagaren får rätt att fatta ett interimistiskt beslut i brådskande fall.

Polismyndigheten i Skåne lämnade bl.a. följande synpunkter.

Man hade ingenting emot att en ordning med offentligt ombud infördes, under förutsättning att de praktiska problem som är förknippade med ett sådant institut kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Polisen skulle t.ex. ha synpunkter på vilka advokater som kunde komma i fråga, främst beroende på risken för läckor. Bäst vore om annan än advokat användes som offentligt ombud.

3.3.6 Några advokatsynpunkter på rättsskyddsgarantier vid viss tvångsmedelsanvändning

Företrädare för utredningen har vid ett besök på Sveriges advokatsamfund sammanträffat med advokaterna Lars Bentelius, Peter Althin och Leif Gustafsson. Syftet med besöket var bl.a. att få synpunkter på

vilka rättsskyddsgarantier som bör finnas vid användning av buggning m.fl tvångsmedel. Lars Bentelius framhöll att Sveriges advokatsamfund f.n. inte har någon uppfattning i denna fråga, utan vad som framkom fick betraktas endast som synpunkter från tre advokater. Vid besöket framkom bl.a. följande. (De mera allmänna synpunkter som framfördes på buggning m.m. redovisas i avsnitt 7.13).

Inställningen till en ordning med offentligt ombud vid tvångsmedelsanvändning var mycket positiv och en sådan ordning tillstyrktes. Visserligen finns det, menade man, en rad nackdelar med en advokatroll där det inte är möjligt att ta några egna initiativ, inte kunna tala med klienten, osv. Det offentliga ombudet kan lätt uppfattas som en slags gisslan, med vilken lagstiftaren motiverar en utvidgad tvångsmedelsanvändning. Det är, när kritik riktas mot systemet, lätt att hänvisa till att det finns en advokat närvarande vid den förhandling där frågan om tvångsmedel avgörs. Fördelarna med ett offentligt ombud överväger likväl nackdelarna. Processen blir kontradiktorisk och det finns en möjlighet att föra talan mot ett beslut. Ett offentligt ombud skulle troligen stärka allmänhetens tilltro till att tvångsmedlen används på ett korrekt sätt. Att rent allmänt bevaka rättskyddssintressen är väl förenligt med advokatrollen. För att ett offentligt ombud skall kunna ta tillvara den misstänktes intressen på ett bra sätt är det dock viktigt att ombudet får ta del av allt förundersökningsmateriel, inte bara av det som presenteras för domstolen.

Det bör vara advokater som är offentligt ombud, bl.a. på grund av deras från staten helt fristående ställning. Påståendet om att advokater "läcker" avvisades med bestämdhet. Det är däremot allmänt känt att polisen "läcker" information till bl.a. massmedia. Påståendet om "läckor" inom advokatkåren är för övrigt inget argument mot en ordning med offentligt ombud. I så fall borde man inte förordna advokater för häktade, som har restriktioner. Det är praktiskt möjligt att hitta advokater, lämpliga för uppdraget, som inte ständigt och jämt skulle hamna i jävssituationer. Man kan t.ex. tänka sig en advokat som tidigare sysslat med brottmål men som nu övergått till annan verksamhet. För övrigt är det inte nödvändigt att ha en djup erfarenhet av brottmål för att bli ett skickligt offentligt ombud. Det är troligen tillräckligt med en allmänt klok och erfaren advokat. Advokatsamfundet kan förmodligen tänka sig att medverka till att ta fram en lista på advokater som är lämpliga som offentligt ombud. Regeringen kan sedan bestämma vilka advokater som skall finnas med på listan över offentliga ombud. Det är mycket möjligt att det kan bli ett attraktivt uppdrag, ett slags hedersuppdrag, på grund av det särskilda förtroende som det trots allt innebär. Ersättningsfrågan är sannolikt inget större bekymmer. Den kan säkert lösas genom en taxeersättning.

Ett offentligt ombud är emellertid inte en tillräcklig rättsskydds-

garanti vid användning av särskilt integritetskränkande tvångsmedel. Vad som är än viktigare är att de berörda i efterhand underrättas om att tvångsmedlet har använts. I en rättsstat är det rimligt att man får reda en sådan sak. En underrättelseskyldighet kan vidare verka återhållande på användningen av tvångsmedel.

4 Tidigare utredningsarbete m.m.

4.1 Buggning

Som framgår av utredningens direktiv har frågan om att tillåta hemlig teknisk avlyssning - buggning - i det polisiära arbetet diskuterats under många år och frågan har även behandlats av ett flertal utredningar.

Integritetsskyddskommittén, som tillsattes år 1966, hade till huvuduppgift att föreslå åtgärder till skydd mot olika former av integritetskränkningar. Riskerna för sådana kränkningar, bl.a. genom hemlig avlyssning, bedömdes vid den tiden ha ökat till följd inte minst av den tekniska utvecklingen på elektronikområdet. I betänkandet Skydd mot avlyssning (SOU 1970:47) - som låg till grund för bl.a. de i avsnitt 2.4 redovisade straffbestämmelserna om olovlig avlyssning - gjorde kommittén (s. 96 f.) vissa uttalanden i frågan om det borde vara tillåtet för polisen att i brottsbekämpande syfte få använda sig av vad kommittén kallade integritetsfarlig apparatur. Enligt kommittén skulle de föreslagna straffbestämmelserna om olovlig avlyssning komma att omfatta också åtgärder från polisens och andra samhällsorgans sida. I enlighet med vad som hade antytts i kommitténs direktiv framhöll dock kommittén att det på motsvarande sätt som vid telefonavlyssning undantagsvis kunde tänkas vara erforderligt att myndigheterna i sitt arbete fick rätt att begagna sig av avlyssnings- och inspelningsapparatur, även om de därigenom skulle kränka annans integritet. Särskilt kunde det enligt kommitténs mening göras gällande att intresset av att allvarliga brott förhindras eller beivras är så starkt att hänsynen till den personliga integriteten får vika. Kommittén erinrade i samband därmed om att den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter uttryckligen medger att dessa fri- och rättigheter kan inskränkas bl.a. för att underlätta att brott bekämpas. Kommittén framhöll att det i åtskillig främmande lagstiftning gjorts undantag till förmån för myndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Härefter anförde kommittén bl.a. följande (s. 97).

> Emellertid har, särskilt i USA, satts i fråga huruvida begagnandet av avlyssningsapparatur är ett så effektivt vapen i kampen mot brottslighet att uppoffrande av integritetsskyddet är berättigat. Den

grundläggande förutsättningen för att man skall införa speciella regler som berättigar myndigheterna att utan hinder av eljest gällande bestämmelser använda integritetsfarlig apparatur är alltså satt under debatt. Företrädare för Rikspolisstyrelsen har vid sammanträffande med kommittén förklarat att i vissa fall sådan apparatur kan vara ett betydelsefullt hjälpmedel i polisverksamheten. Kommittén anser sig med hänsyn härtill böra utgå från att den föreslagna straffbestämmelsen om olovlig avlyssning kan komma att i särskilda fall lägga hinder i vägen för ett effektivt polisarbete.

Å andra sidan kan det göras gällande att värdet av ett absolut skydd för den personliga integriteten är större än den vinst som kan nås genom att en del brott som eljest skulle vara ouppklarade kan utredas. Nämnda företrädare för Rikspolisstyrelsen önskar inte heller att särskilda regler stiftas som ger polisen rätt att använda integritetsfarlig apparatur. Det skulle nämligen kunna befaras att medborgarnas förtroende för polisen och kanske också andra myndigheter kunde minskas om myndigheterna fick rätt att skaffa sig information om deras privatliv utan deras vetskap. Den skada som detta skulle innebära kan på sikt vara större än värdet av att ett antal brott klaras upp.

Kommittén fann vid övervägande av de synpunkter som nu har redovisats att det inte förelåg tillräckliga skäl att föreslå något särskilt undantag för polisen eller andra myndigheter i fråga om rätten att använda integritetsfarlig apparatur.

Kommitténs ståndpunkt lämnades utan erinran av flertalet remissinstanser men kritiserades också av en del instanser (prop. 1975:19 s. 66 f.).

I *prop. 1975:19* (s. 84 f.) om lagstiftning om skydd mot avlyssning förklarade departementschefen att han i allt väsentligt delade de synpunkter som Integritetsskyddskommittén anfört mot en användning av integritetsfarlig apparatur i brottsbekämpande syfte. Han ansåg sålunda att det vid den dåvarande tidpunkten inte fanns skäl att tillåta polisen att använda sådan apparatur i strid med de allmänna bestämmelserna som enligt hans mening borde gälla för olovlig avlyssning. Departementschefen fann emellertid att det, med hänsyn till det nära samband som rådde mellan den översyn som den då tillsatta Utredningen om telefonavlyssning skulle göra beträffande bestämmelserna om telefonavlyssning vid förundersökning m.m. och frågan om användning av integritetsfarlig apparatur i brottsbekämpande syfte, fanns anledning för den utredningen att ta upp även denna fråga.

Utredningen om telefonavlyssning hänvisade i sitt betänkande Telefonavlyssning (SOU 1975:95 s. 25) till vad som förekommit vid

överläggningar med Rikspolisstyrelsen, där utredningen hade tagit upp frågan om regler för användning av särskild avlyssningsapparatur. Rikspolischefen hade därvid förklarat att det inte var önskvärt med något undantag för polisens vidkommande från förbudet mot olovlig avlyssning. Utredningen behandlade med hänsyn härtill inte vidare denna fråga.

Med anledning av att f. polisinspektören Stig Bergling år 1979 avslöjades som spion tillsatte regeringen en kommission, *1979 års särskilda juristkommission*, med uppgift att dels utreda de närmare omständigheterna kring frågan hur Stig Berglings spioneriverksamhet kunnat fortgå så förhållandevis lång tid, dels undersöka om det mot bakgrund av vad som inträffat fanns anledning att vidta åtgärder för att förebygga riskerna för fortsatt brottslighet av det slag Stig Bergling gjort sig skyldig till. Den förstnämnda delen av uppdraget redovisades i rapporten Fallet Bergling (Ds Ju 1979:18). I sin slutrapport Fallet Bergling Övervägande angående åtgärder (Ds Ju 1980:2) tog kommissionen upp frågan om hemlig avlyssning som arbetsmetod för polisen. I rapporten anförde kommissionen bl.a. följande (s. 31 f.).

> I samband med Berglingaffären har från polishåll riktats viss kritik mot det förhållandet att undantag från förbudet mot avlyssning inte gjorts när det gäller användande av avlyssningsapparatur vid utredningen i spionerifall. Med anledning härav vill kommissionen framhålla att en förutsättning för att anordna avlyssning mot Bergling skulle - om undantagsbestämmelser för polisen förelegat - självfallet ha varit att Bergling kunde anses skäligen misstänkt för spioneri. Med hänsyn till att misstankarna i själva verket riktades mot Bergling på ett förhållandevis sent stadium är det tveksamt om de legala förutsättningarna - om de hade varit desamma som för tillstånd till telefonavlyssning - hade förelegat redan under Berglings anställning vid RPS/Säk.
>
> Avlyssningen av Berglings telefoner gav föga till ledning för utredningen. Det är dock möjligt att användande av avlyssningsapparatur kunde ha lett till ett ingripande på ett tidigare stadium än som nu blev fallet. Det är sålunda tänkbart att Bergling vid samtal i enrum skulle ha avslöjat sig på ett sådant sätt att polisen kunnat lägga dessa samtal till grund för ett ingripande, om de hade uppsnappats. Utmärkande för fallet Bergling är att Bergling i förhållande till sin kvinnliga omgivning varit mycket oförsiktig i sina uttalanden. Man kan därför inte utan vidare lägga erfarenheterna av Berglingfallet till grund för ett påstående att förbudet mot avlyssning bör upphävas för spionerifall. Rent allmänt måste man räkna med att en spion anpassar sitt uppträdande till vetskapen om att polisen kan utsätta honom för avlyssning.

Om det grundlagsskyddade förbudet mot hemlig avlyssning skall genombrytas bör detta ske endast om vad man har att vinna därmed klart överväger de invändningar som från andra synpunkter kan riktas häremot. För ett genombrytande av förbudet talar de erfarenhetsmässigt betydande svårigheterna att avslöja spioner. I samma riktning talar de oöverskådliga skador som brott av denna art kan tillfoga landet. Å andra sidan är sådan avlyssning varom här är fråga ett betydligt mer djupgående ingrepp i den personliga integriteten än telefonavlyssning. Den är också mera svårkontrollerad och kan bl.a. av det skälet leda till ryktesspridning och bristande förtroende för polisen och andra myndigheter. Det är uppenbarligen fråga om en svår avvägning. Kommissionen är medveten om att det på senare tid har diskuterats att införa en möjlighet för polisen att använda sig av avlyssning inte bara i spionerifall utan också när det gäller exempelvis narkotikaspaning. Man torde därför kunna räkna med att frågan kommer att tas upp på nytt. Detta bör dock ske från ett bredare perspektiv än kommissionen kan anlägga inom ramen för sitt uppdrag. En sådan utredning synes däremot kunna falla inom ramen för tvångsmedelskommitténs (Ju 1978:06) fortsatta arbete.

Vid remissbehandlingen av kommissionens rapport förordade flertalet remissinstanser en utredning rörande möjligheten till hemlig avlyssning vid misstanke om brott mot rikets säkerhet.

År 1979 tillsatte Rikspolisstyrelsen en arbetsgrupp, den s.k. *SPANARK-gruppen*, med uppgift att utarbeta förslag till metoder m.m. vid spaning mot narkotikabrottslighet. I en rapport till Rikspolisstyrelsen, den s.k. SPANARK-rapporten, Narkotikaspaning och underrättelseförfarande (1980-06-12) föreslog gruppen att polisen bl.a. skulle få rätt att använda sig av hemlig avlyssning. Gruppen ansåg det nödvändigt att ge polisen en sådan rätt. Polisen borde också ha rätt att tränga in i annars skyddade utrymmen för att anbringa och återta teknisk apparatur. Sådan avlyssning borde enligt gruppen få användas redan när en person kan misstänkas för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling av narkotika, dvs. vid en lägre grad av misstanke än som nu krävs för hemlig teleavlyssning. Annars skulle avlyssning förlora sin användbarhet i spaningsarbetet. Enligt rapporten borde beslutet normalt fattas av domstol på ansökan av en polismyndighet. Interimistiska förordnanden skulle dock i undantagsfall, vid fara i dröjsmål, kunna meddelas av en polismyndighet.

Rapporten remissbehandlades inom polisväsendet. Därefter redovisade Rikspolisstyrelsen till regeringen den 5 december 1980 sin bedömning av de i rapporten behandlade frågorna samt föreslog åtgärder som på de flesta punkter överensstämde med SPANARK-

gruppens förslag, bl.a. att polisen skulle ges möjlighet att använda akustiska hjälpmedel i spaningsarbetet efter modell av telefonavlyssning. Såvitt gällde möjligheterna till att använda tvångsmedel i kampen mot narkotikabrottsligheten anförde Rikspolisstyrelsen bl.a. följande.

> Utvecklingen på narkotikabrottsområdet har inneburit att polisen fått allt svårare att bedriva en effektiv spaning mot de nya narkotikabrottslingarna. Dessa är väl organiserade, verkar i en skyddad miljö och använder en ny arbetsmetodik. Ofta är de utländska medborgare och lever i helt andra kulturmönster med klanbildningar och starka familjeband, som är nära nog omöjliga att tränga igenom. Det är förenat med klara risker att infiltrera dessa kriminella organisationer. Det har också visat sig vara svårt att med hjälp av informatörer eller på något annat mer indirekt sätt komma åt uppgifter i olika hänseenden angående den kriminella verksamheten.

Rikspolisstyrelsen menade att polisen mot denna bakgrund måste kunna söka nya vägar i spaningsarbetet.

Tvångsmedelskommittén, som tillsattes år 1978, hade till huvuduppgift att göra en översyn av tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål. Med anledning av Rikspolisstyrelsens ovan nämnda skrivelse till regeringen fick kommittén genom tilläggsdirektiv år 1981 i uppdrag att med förtur behandla frågor om polisens behov av nya spaningsmetoder och spaningstekniska hjälpmedel.

Tvångsmedelskommittén lade fram huvuddelen av sina förslag om buggning i betänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22). Kommittén föreslog att hemlig avlyssning skulle få användas som tvångsmedel vid förundersökning angående vissa grova brott.

I betänkandet (s. 42 f.) anförde kommittén beträffande behovet av hemlig avlyssning inledningsvis att det inte var någon tvekan om att hemlig avlyssning med dold mikrofon skulle utgöra ett effektivt hjälpmedel i polisens spaningsarbete. Däremot, menade kommittén, kunde det diskuteras om det inte var tillräckligt med den möjlighet till hemlig avlyssning som redan fanns, dvs. telefonavlyssningen. Efter att ha redogjort för utvecklingen beträffande vissa grövre brott (antalet anmälda brott) och Rikspolisstyrelsens inställning i fråga om det angelägna i att ge polisen möjligheter att använda hemlig avlyssning, konstaterade kommittén att möjligheterna att med telefonavlyssning komma över den information som behövs för att avslöja den grova narkotikabrottsligheten var mycket begränsade. Enligt kommittén måste man räkna med att denna brottslighet bedrivs under hänsynstagande till förekomsten av hemlig telefonavlyssning och att information av stor betydelse i stor utsträckning förmedlas på annat sätt än via telefon. Det syntes kommittén uppenbart att det från

effektivitetssynpunkt skulle vara mycket att vinna om möjlighet infördes till annan hemlig avlyssning än telefonavlyssning.

Enligt kommittén (s. 43 ff.) var frågan då om det som skulle stå att vinna var tillräckligt tungt vägande för att motivera det offer av skyddet för den personliga integriteten som ett införande av rätt till hemlig avlyssning med hjälp av dolda mikrofoner skulle innebära. Kommittén menade att varje tvångsmedelsanvändning typiskt sett medför ett ingrepp i den enskildes integritet men att det var svårt att uttala sig om vilket tvångsmedel som var det mest ingripande från integritetssynpunkt, eftersom de riktar sig mot olika integritetsvärden. När det gällde den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för privatlivet och personligheten) ansåg kommittén att telefonavlyssning var det tvångsmedel - av de då tillåtna - som var mest kännbart från integritetssynpunkt, eftersom den enskildes personliga förhållanden vid telefonavlyssning blir föremål för en insyn som inte känner andra gränser än dem som den enskilde själv sätter när han vid ett telefonsamtal kommer in på sitt privatliv eller sina personliga förhållanden i övrigt. Till detta kommer, menade kommittén, att telefonavlyssningen kränker inte bara dens integritet som avlyssningen riktar sig mot utan också alla deras integritet som samtalar med honom via den avlyssnade telefonapparaten eller som använder denna. Om jämförelsen mellan telefonavlyssning och hemlig avlyssning genom dold mikrofon sade kommittén bl.a. följande (s. 47).

> Jämför man telefonavlyssning och hemlig avlyssning genom dold mikrofon märks ingen skillnad från integritetssynpunkt om fråga är endast om att avlyssna ett samtal mellan två personer på en given plats vid en given tidpunkt, t.ex. vid ett sammanträffande på en restaurang, på ett kontor eller i en bil. Men när avlyssning skall ske av samtal i en bostad, en båt eller något annat utrymme som används av ett större antal personer under en längre tidsperiod, märks en avgörande skillnad. I det förra fallet, liksom normalt vid ett telefonsamtal, deltar bara två personer i samtalet och detta rör vanligen ett bestämt ämne, t.ex. ett utbyte av upplysningar eller åsikter om något, anvisningar om något eller beslut om något. Ett sådant samtal kan naturligtvis också avslöja åtskilligt av rent privat natur och under en given tidsperiod kommer givetvis också att förekomma samtal som rör rent privata angelägenheter eller som eljest ligger på det rent personliga planet. I det senare fallet, när ett visst rum eller en viss plats avlyssnas under en längre tid, kan det som avlyssnas komma att hänföra sig till vad som helst i människors dagliga liv. Det begränsar sig inte heller till två personer utan kommer att omfatta allt och alla som förekommer inom den dolda mikrofonens räckvidd. En sådan avlyssning kommer därigenom att

innebära inte bara ett djupare ingrepp i den eller de närmast berördas integritet utan den kommer också att inkräkta på ett större antal personers integritet. Den avlyssnades privatliv blottläggs på ett helt annat sätt genom hemlig avlyssning medelst dold mikrofon och i sällskap härmed blottläggs också åtskilliga andra människors privatliv.

Kommittén menade att det kunde ifrågasättas om inte hemlig avlyssning med dold mikrofon var ett tvångsmedel som framstod som så ingripande från integritetssynpunkt att det över huvud taget inte borde få förekomma. Kommittén som, trots dessa betänkligheter, föreslog att ett sådant tvångsmedel skulle ställas till polisens förfogande, motiverade sitt ställningstagande med att den gjort bedömningen att det skulle innebära så stora vinster för brottsbekämpningen att det, såsom brottsligheten hade utvecklats, inte skulle vara försvarligt att avstå från att ta tvångsmedlet i anspråk.

Tvångsmedelskommitténs förslag innebar att hemlig avlyssning skulle få användas som tvångsmedel vid förundersökning angående brott för vilket inte var stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, vid vissa särskilt uppräknade brott (sabotage, kapning av luftfartyg, luftfartssabotage, olovlig kårverksamhet, spionerі, obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet), samt vid försök, förberedelse eller stämpling till brott mot 13 kap. (allmänfarliga brott), 18 kap. (högmålsbrott) eller 19 kap. (brott mot rikets säkerhet), för vilket inte var stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, till nyss särskilt uppräknade brott eller till grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling av narkotika, allt såvida gärningen var belagd med straff.

Enligt förslaget skulle hemlig avlyssning få användas mot den som skäligen kunde misstänkas för brottet, om sannolika skäl talade för att åtgärden kom att ge upplysning av synnerlig vikt för utredningen om brottet, om försök hade gjorts att på annat sätt erhålla upplysningen men försöken inte hade lyckats eller att sådana försök bedömdes som utsiktslösa eller förenade med avsevärda olägenheter.

Tillstånd till hemlig avlyssning skulle enligt förslaget ges av rätten på ansökan av åklagaren. Kommittén fann dock att en möjlighet till interimistiska beslut inte kunde undvaras. Kommittén föreslog därför att, om rättens tillstånd inte kunde avvaktas utan allvarlig skada för utredningen, åklagaren skulle få besluta om åtgärden. Enligt förslaget skulle dock rätten alltid pröva frågan, alltså även om avlyssning som skett efter interimistiskt beslut redan hade upphört. Man menade att det i en sådan ordning låg ytterligare en rättssäkerhetsgaranti. Visserligen kunde skadan - om ett interimistiskt beslut felaktigt meddelats - redan vara skedd, men vetskapen om att prövning vid

domstol alltid ägde rum i efterhand kunde verka återhållande i fråga om benägenheten att i tveksamma fall meddela ett interimistiskt beslut. Tiden skulle inte få bestämmas längre än vad som oundgängligen krävdes och fick inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Avlyssning skulle inte få ske av samtal mellan en misstänkt och hans försvarare. Om det under pågående avlyssning skulle framkomma att fråga var om ett sådant samtal skulle avlyssningen avbrytas.

För att möjligheten till hemlig avlyssning skulle bli praktiskt användbar krävdes enligt kommittén en möjlighet för polisen att anbringa och återta det tekniska hjälpmedlet från utrymme eller plats som eljest skyddas mot intrång. Förslaget innehöll därför en bestämmelse som gav sådan möjlighet.

I kommitténs förslag fanns även en regel som begränsade rätten att utnyttja överskottsinformation. Sådan upplysning skulle få utnyttjas i brottsutredande eller brottsförebyggande syfte endast om den gällde annan brottslighet av sådan svårhetsgrad att tvångsmedlet fått användas, när i annat fall brott som var å färde är sådant att underlåtenhet att avslöja brottet var belagd med straff eller när det annars med hänsyn till väsentligt allmänt eller enskilt intresse skulle framstå som oförsvarligt att underlåta att utnyttja det som hade framkommit.

Betänkandet var inte enhälligt. Kommitténs ordförande och ytterligare en ledamot föreslog att avlyssning skulle få ske redan när någon kan misstänkas för brottet. Också sakkunniga instämde i detta i särskilda yttrande.

I ett andra betänkande Tvångsmedel - Anonymitet - Integritet (SOU 1984:54) lade Tvångsmedelskommittén fram förslag om en s.k. baslag med gemensamma regler för olika slags tvångsmedel, bl.a. för hemlig avlyssning. Kommittén fann det dock lämpligast att låta förslaget till tvångsmedelslag omfatta endast överväganden om då befintliga och tillåtna tvångsmedel. I såväl lagtext som motivering till förslaget om tvångsmedelslag behandlades därför endast sådana tvångsmedel. Kommittén belyste dock översiktligt (s. 260 f.) vilka konsekvenser tvångsmedelslagen enligt kommitténs mening borde få i fråga om hemlig avlyssning om kommitténs förslag rörande tvångsmedlet genomfördes. I fråga om de allmänna bestämmelserna berördes 2 § (där de olika tvångsmedlen angavs), där hemlig avlyssning enligt kommittén borde anges som en första punkt. Vidare borde det, menade kommittén, motivledes slås fast att hemlig avlyssning måste anses som mer ingripande än något annat av de i 2 § uppräknade tvångsmedlen. Det skulle enligt kommittén innebära exempelvis att om man har flera olika tvångsmedel att välja mellan varav ett var hemlig avlyssning, det tvångsmedlet skulle få användas endast som en absolut sista utväg när andra alternativ som stod till buds hade prövats. Eftersom kommittén hade ändrat uppfattning i fråga om åklagares rätt

att fatta interimistiska beslut - sådana beslut borde enligt kommittén inte få förekomma såvitt gällde telefonavlyssning enligt rättegångsbalkens bestämmelser - torde motsvarande överväganden enligt kommittén erfordras såvitt gällde hemlig avlyssning med dold mikrofon. Vidare innebar förslaget till tvångsmedelslag att behovet av vissa i delbetänkandet föreslagna bestämmelser föll bort, t.ex. förbudet mot avlyssning av samtal mellan en misstänkt och hans försvarare. I betänkandet Tvångsmedel - Anonymitet - Integritet föreslogs även att möjligheten att utnyttja sådan överskottsinformation som kommer fram vid tvångsmedelsanvändning skulle begränsas på visst sätt. Uppgiften skulle få utnyttjas endast om den gällde annan brottslighet av sådan svårhetsgrad att tvångsmedlet hade fått användas, för att förhindra förestående brott som var så allvarligt att underlåtenhet att avslöja det var belagd med straff eller om det sannolikt skulle medföra att någon frias som misstänks för eller har dömts för brott. Den i delbetänkandet föreslagna bestämmelsen som reglerade användningen av överskottsinformation blev därmed inaktuell.

Narkotikakommissionen, som tillsattes år 1982, hade till uppgift att lägga fram förslag om bl.a. "insatser genom polisväsendet som syftar till att all illegal narkotikahantering i landet uppdagas och beivras" (dir. 1982:100). I en promemoria år 1983 Polisens insatser mot narkotikan (PM nr 5) redovisade Narkotikakommissionen merparten av sina överväganden rörande polisens arbete mot narkotikan. I ett av avsnitten i promemorian, Okonventionella metoder, tog kommissionen upp frågan om hemlig avlyssning borde införas som tvångsmedel. Kommissionen uttalade (s. 79) att den inte ville utesluta att man i vissa fall skulle kunna dra nytta av hemlig avlyssning men att dessa fall troligen skulle bli få, att de snabbt skulle bli färre när det blev känt att metoden används samt att metoden är förenad med betydande praktiska problem. Kommissionen menade att man också kunde befara en fortsatt ömsesidig teknisk upptrappning och att den långsiktiga vinsten i brottsbekämpningen skulle bli liten. Om integritetsfrågans betydelse sade kommissionen bl.a. följande (s. 79 ff.).

> Vad härefter gäller integritetshot och integritetsintrång är enligt vår mening annan hemlig avlyssning med mikrofoner och telefonavlyssning tämligen likartade. Båda metoderna medför också med nödvändighet att man kommer att lyssna på andra personer än dem som avses med beslutet om avlyssning och på annat än vad som rör brottslig verksamhet. Risken för att en domstol skall fatta beslut om oberättigad avlyssning är knappast större om beslutet avser mikrofoner än om det gäller telefoner. Medborgarnas grundlagsskydd är också detsamma mot båda företeelserna. Det finns

dock framför allt en faktor som gör annan hemlig avlyssning något mer integritetskänslig än telefonavlyssning.

Hemlig avlyssning med hjälp av mikrofon innebär sålunda en mer total kontroll än telefonavlyssning. Man kan lyssna på allt som sägs - och även på annat än samtal - i den avlyssnade lokalen, vid alla tidpunkter på dygnet och oavsett vilka som vistas där. Allt som kommer inom mikrofonens räckvidd kan registreras. Det finns också anledning att anta att människor i allmänhet är något mer återhållsamma med vad de säger i telefon än med vad de säger till varandra på tu man hand. Det är i och för sig en omständighet som skulle kunna anföras för metodens effektivitet. Men det skulle också medföra att metoden är mer integritetskänslig än telefonavlyssning.

Argumentet att avlyssning med hjälp av mikrofoner bör tillåtas eftersom den inte utgör ett större integritetsintrång än telefonavlyssning kan också angripas från en annan utgångspunkt. Den omständigheten att den ena metoden används medför inte att den andra inte skulle innebära ytterligare faror. Att man har gjort undantag från grundlagsskyddet på en punkt innebär ju inte att det blir ofarligt att göra undantag i ett annat avseende. Även om mikrofonavlyssning inte vore mer integritetskränkande än telefonavlyssning, leder möjligheten att använda båda metoderna till att summan av hoten mot integriteten ökar avsevärt. Det ena intrånget rättfärdigar knappast det andra, även om det senare inte skulle vara större än det första.

Till dessa invändningar kommer så vissa kontrollproblem som skiljer mikrofonavlyssning från telefonavlyssning. Det är televerket som verkställer domstolens beslut om avlyssning. När det gäller telefonavlyssning kan polisen därför lätt värja sig mot obefogade anklagelser för omfattande och otillbörlig avlyssning eftersom ytterligare en myndighet är inkopplad. Genom denna extra kontroll blir det så gott som omöjligt att anordna telefonavlyssning utan vederbörligt tillstånd. Motsvarande naturliga kontroll av utomstående finns inte vid annan avlyssning. Även om man ställer upp stränga formella krav för att utnyttja avlyssningsapparatur, föreligger därför inte samma garantier mot missbruk eller påståenden om missbruk vid annan avlyssning som vid telefonavlyssning. Det vore synnerligen olyckligt, om misstanke uppstod att avlyssning kunde ske utan lagliga beslut. Blotta misstanken kunde äventyra allmänhetens tilltro till polisens arbete och över huvud taget få allvarliga följder för samhällsklimatet.

I ett öppet samhälle måste det finnas en gräns för de tvångsåtgärder som samhället är berett att vidta gentemot de enskilda medborgarna. Stora värden äventyras om samhället av olika skäl ständigt flyttar fram sin toleransgräns vad gäller tvångsmedel. En

känsla - om än obefogad - av att ständigt kunna vara avlyssnad kan riskeras bli spridd bland medborgarna. Kommissionen anser att de gynnsamma effekter som kan stå att vinna genom att införa hemlig avlyssning med mikrofoner som ett nytt tvångsmedel - och som av praktiska skäl torde bli ganska begränsade - inte uppväger de negativa följder som det skulle kunna få. Kommissionen anser därför att annan hemlig avlyssning än telefonavlyssning inte bör förekomma som tvångsmedel.

SPANARK-rapporten, Tvångsmedelskommitténs förslag och Narkotikakommissionens slutsatser behandlades, såvitt gäller frågan om buggning, i *prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor*. Justitieministern framhöll där bl.a. följande (s. 57–59).

När jag behandlade frågan om telefonavlyssning framhöll jag att det tvångsmedlet utgör ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten, att medborgarna måste kunna lita på att de fritt och utan obehörigt intrång kan använda telefonen för förtroliga samtal och att en rubbad tillit i detta hänseende kan ge upphov till en för samhällslivet skadlig otrygghet och ryktesspridning. Telefonavlyssning måste därför reserveras för sådana fall då medborgarna i gemen är beredda att godta integritetskränkningen med hänsyn till de skäl som talar för åtgärden, och tvångsmedlet måste regleras på ett sådant sätt att det inte framstår som ett hot mot medborgaren i allmänhet. Vad jag nu har sagt om telefonavlyssning kan – i själva verket med än större fog – tillämpas också på de nya tvångsmedel som jag nu diskuterar, nämligen avlyssning med dold mikrofon och övervakning med dold kamera.

Som jag tidigare nämnt ligger skyddet mot missbruk av olika tvångsmedel delvis däri att den som drabbas själv är eller snart blir medveten om åtgärden och kan få den prövad av domstol eller granskad av överordnad myndighet, JK eller JO. Telefonavlyssningens hemliga natur omöjliggör en sådan bevakning från den enskildes sida. Den kontroll av tvångsmedlets användning som utövas av den tillståndsgivande domstolen sker utan den enskildes medverkan. Inte heller kan någon kontroll utövas av den allmänna opinionen, eftersom sekretessen hindrar insyn från massmedia och allmänheten.

Det ligger i öppen dag att detta är synpunkter som kan anläggas också på de två nya tvångsmedel som här är aktuella. Liksom telefonavlyssningen är avlyssning med dold mikrofon och övervakning med dold kamera djupt integritetskränkande tvångsmedel. Starka skäl måste kunna åberopas för att man skall införa sådana vapen i den straffprocessuella arsenalen.

Narkotikakommissionen utesluter inte att man i vissa fall skulle kunna dra nytta av hemliga mikrofoner. Kommissionen har samtidigt pekat på de praktiska svårigheterna att i hemlighet placera mikrofonerna i bostäder, kontor och andra platser och på att också avlyssning med dold mikrofon är synnerligen resurskrävande. De fall där man skulle kunna dra nytta av dolda mikrofoner är enligt kommissionen därför troligen få, de kommer snabbt att bli färre när det blir känt att tvångsmedlet får användas och metoden är förenad med betydande praktiska problem. Man kan också, menar kommissionen, befara en fortsatt teknisk upptrappning som leder till att den långsiktiga vinsten i brottsbekämpningen blir liten.

Enligt kommissionen är integritetshoten och integritetsintrånget tämligen likartade vid telefonavlyssning och avlyssning med dold mikrofon, men det finns en avgörande skillnad. Avlyssning med dolda mikrofoner innebär en mer total kontroll än telefonavlyssning. Man kan lyssna på allt som sägs – och även på annat än samtal – i den avlyssnade lokalen, vid alla tider på dygnet och oavsett vilka som vistas där. Allt inom mikrofonens räckvidd registreras.

Narkotikakommissionen framhåller vidare att televerkets medverkan vid verkställigheten av telefonavlyssningsbeslut medför att polisen kan värja sig mot obefogade anklagelser för omfattande och otillbörlig avlyssning. En sådan naturlig kontroll av utomstående finns inte vid avlyssning med dold mikrofon, och därmed finns inte heller samma garantier mot missbruk eller påståenden om missbruk. Blotta misstanken att avlyssning kan ske utan lagliga beslut skulle kunna äventyra allmänhetens tilltro till polisens arbete och få allvarliga följder för samhällsklimatet.

Som framgår av den föreliggande utredningen är användningen av de föreslagna tvångsmedlen förknippade med en rad praktiska svårigheter som i hög grad torde minska deras användbarhet. Det är också värt att observera att vi redan i dag har en förhållandevis hög uppklarningsprocent när det gäller de grova brott beträffande vilka det skulle kunna vara aktuellt att införa dessa tvångsmedel. Någon väsentligt högre uppklarningsprocent torde inte kunna uppvisas av de länder i vilka avlyssning med dold mikrofon är en tillåten metod i polisarbetet. Det visar att goda resultat kan åstadkommas genom ett kompetent bedrivet kriminalpolisarbete även utan fullt så sofistikerade tekniska hjälpmedel.

De argument som har åberopats till förmån för att använda dolda mikrofoner och kameror i det reguljära polisarbetet mot narkotikabrottslighet och annan grov brottslighet har inte övertygat mig om att dessa metoder är försvarliga med hänsyn till de tunga invändningar som kan riktas mot dem. Jag anser därför att dessa metoder inte bör införas i polisarbetet.

Vad jag nu har anfört har i första hand tagit sikte på förundersökningar i allmänhet. Eftersom SÄPO-kommittén längre fram kommer att behandla bl.a. säkerhetspolisens arbetsmetoder, utgår jag från att frågan härigenom får en särskild genomlysning såvitt avser säkerhetspolisens verksamhet.

Mina ställningstaganden i det föregående har avseende enbart på sådana tvångsmedel som används inom ramen för en pågående förundersökning. Jag vill i det sammanhanget peka på att frågor om polisens rätt att använda dold kamera vid t.ex. trafikövervakning övervägs i annat sammanhang. Vidare innebär det sagda inte något ställningstagande till frågan om det är eller bör vara tillåtet att i nödsituationer vidta extraordinära åtgärder.

Tankarna på att införa buggning som ett straffprocessuellt tvångsmedel avvisades alltså.

SÄPO-kommittén avlämnade sitt slutbetänkande i juni 1990, SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51). Där föreslogs bl.a. att Säkerhetspolisen skulle ges möjligheter att använda sig av buggning och hemlig kameraövervakning vid utredning av mycket allvarliga brott mot rikets säkerhet och även vid terroristhandlingar som innefattade vissa grövre brott. Det föreslogs en särskild lag för vartdera tvångsmedlet. Lagarnas uppbyggnad påminner mycket om gällande regler om hemlig teleavlyssning.

En reservant hävdade att det inte hade framförts några övertygande argument för att buggning skulle effektivisera brottsutredningarna. Däremot kunde en viss nytta av buggning som spaningsmedel konstateras. Buggning kunde, enligt reservanten, vara speciellt värdefull när det gällde att förebygga terroristdåd. Något sådant förslag hade kommittén dock inte lagt fram.

SÄPO-kommitténs förslag fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Många instanser menade att det inte hade visats att det fanns ett starkt behov av buggning. Inte heller hade det visats att metoden var effektiv. Kritiken riktade också in sig mot att det av förslagets allmänmotivering framgick att buggning hade störst betydelse för att kunna förhindra brott, medan lagförslaget gick ut på att använda buggning vid förundersökning av brott.

Frågan om buggning har därefter behandlats i några budgetpropositioner och av riksdagen. I *budgetpropositionen 1992/93:100* (bil. 3 s. 30) sägs att SÄPO-kommitténs förslag om hemlig teknisk avlyssning borde bedömas i belysning också av den ytterst snabba tekniska utveckling som äger rum på teleområdet och hur denna förhåller sig till reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Med hänvisning till detta uttalande och att SÄPO-kommitténs förslag

var under beredning inom Justitiedepartementet avstyrkte Justitieutskottet under hösten 1993 motionsyrkanden om att införa buggning som en polisiär arbetsmetod *(bet. 1993/94:JuU4)*. Regeringen återkom i *budgetpropositionen 1993/94:100* (bil. 3 s. 41 f.) till frågan om buggning och hävdade att en utredning om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning borde föregå ett ställningstagande till den fortsatta beredningen av frågan om bl.a. buggning. Justitieutskottet avstyrkte under våren 1994 nya motioner om buggning med hänvisning till regeringens uttalanden i budgetpropositionen (*bet. 1993/94:JuU19*).

4.2 Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Som tidigare har nämnts (avsnitt 2.4) finns det i 4 kap. 9 a § brottsbalken en straffbestämmelse om olovlig avlyssning. Enligt den bestämmelsen straffas den som olovligen med tekniska hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller tar upp tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, till vilka allmänheten inte har tillträde och i vilka han själv inte tar del eller till vilka han obehörigen berett sig tillträde.

Det framgår av straffbestämmelsen att saken bedöms annorlunda om någon som själv deltar i ett samtal i hemlighet bär på en mikrofon varigenom utomstående kan avlyssna samtalet. Ett sådant fall omfattas inte av straffbestämmelsen (jfr prop. 1975:19 s. 104, 122 och 128 f.). Metoden används ibland av polisen, t.ex. när de i sitt spaningsarbete tar hjälp av en provokatör vid utredning av narkotikabrottslighet och annan allvarlig brottslighet. Användandet torde främst vara motiverat med hänsyn till skyddsaspekter och från bevissynpunkt.

Metoden att använda dolda kroppsmikrofoner eller att annars i hemlighet spela in samtal har emellertid vid olika tillfällen varit föremål för diskussion.

Justitieombudsmannen har i ämbetsberättelsen 1975/76 s. 333 ff. i ett ärende som gällde bandinspelning av telefonsamtal vid ett kommunkontor, uttalat bl.a. följande.

> Frågan om myndighets bandinspelning av telefonsamtal har tidigare behandlats av mig i besked den 26 september 1974 (dnr 2703/74) med anledning av förfrågan från Svenska Kommunförbundet. I detta hänvisade jag till ett JO-ärende som refererades i JO:s ämbetsberättelse 1960 s. 22 ff. I referatet återgavs (s. 30) av dåvarande statspolisintendenten utfärdade tjänsteföreskrifter om inspelning av telefonförhör. Där fanns bl.a. följande uttalande. "I sammanhanget

bör uppmärksammas att, om förhöret hålles på telefon med inkopplad diktafon (talregistreringsapparat), den hörde skall - innan förhöret börjar - upplysas om att diktafon är inkopplad och att allt upptas ordagrant." Vidare hänvisade jag i mitt beslut till Rikspolisstyrelsens Allmänna Polislära, Kriminalpolistjänst, Utredning-Spaning 1, s. 86, där följande sägs: "Av etiska hänsyn bör hemlig bandning inte förekomma och i varje fall inte åberopas som bevisning i andra fall än där undersökningsledaren/åklagaren anser det nödvändigt", samt till del 3 i samma verk (s. 127) vari sägs att inspelning av förhör per telefon inte får ske i hemlighet och att om inspelning tillämpas gäller skyldighet att upplysa den som skall höras om detta. Jag anförde vidare följande.

"Av det anförda framgår att sedan länge hos polisen gäller att polisens telefonsamtal med någon inte får spelas in utan att denne först upplysts härom. Grunden härtill är inte att svensk lag förbjuder hemlig bandning. Det är inte kriminaliserat i brottsbalken att i smyg spela in ett samtal man har med någon på band vare sig det sker vid personligt sammanträffande med honom eller per telefon. Inte heller bryter man mot några för telefontrafiken gällande föreskrifter i sistnämnda fall. Vad det i stället är fråga om är att man, utom i fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, genom att en person ovetande spela in ett samtal med honom på band förfar ohederligt och moraliskt förkastligt samt kränker hans personliga integritet. Ett sådant förfarande anstår inte en handläggare hos en myndighet och det är därför jag ansett mig böra uttala att en handläggare måste meddela den han samtalar med att samtalet kommer att spelas in. "

Den omständigheten att en upptagning av ett telefonsamtal, som görs olovligen eller eljest i hemlighet av en av de samtalande, inte kriminaliserats får emellertid inte uppfattas som om en sådan upptagning därmed blir att betrakta som tillbörlig och tillåtlig för en myndighet. Justitieutskottet framhöll i sitt betänkande (JuU 1975:12 s. 11) att en sådan upptagning kan framstå som i hög grad illojal och klandervärd men att utskottet i likhet med departementschefen ansåg att det här ytterst är fråga om det förtroende man hyser för den eller de personer med vilka samtalet förs eller som i övrigt synbarligen har möjligheter att ta del därav. Det faller sig naturligt att i anslutning härtill erinra om den gamla domarregeln att "lagen gillar icke allt det hon icke straffar". Enligt min mening har intet inträffat som rubbar giltigheten av mitt ovan återgivna uttalande. Det kommer efter den 1 juli 1975 att vara lika otillbörligt för en offentlig funktionär att olovligen eller eljest i hemlighet inspela ett telefonsamtal som han har med någon.

Det av Justitieombudsmannen i det föregående nämnda ärendet från år 1960, JO:s ämbetsberättelse 1960 s. 22 ff., gällde följande. Polismannen R hade i samband med en förundersökning till en enskild person, A, lånat ut en polisen tillhörig bandspelare för att denne - utan att upplysa härom - skulle kunna spela in ett väntat telefonsamtal med annan person, advokaten T eller dennes klient P. Fråga var om polismannens åtgärd kunde anses otillbörlig. Justitieombudsmannen uttalade bl.a. följande (s. 39 ff.).

> I fråga om förhör under förundersökning gäller enligt 23 kap. 12 § rättegångsbalken, att därvid icke må i syfte att framkalla bekännelse eller uttalande i viss riktning användas medvetet oriktiga uppgifter, löften eller förespeglingar om särskilda förmåner, hot, tvång, uttröttning eller andra otillbörliga åtgärder.
>
> Såvitt framgår av R:s uppgifter i ärendet, förutsattes från R:s sida, att apparaten skulle användas, när T eller P - såsom var väntat av A och R - ånyo skulle ringa upp A. Mot R:s bestridande kan det icke anses styrkt, att - såsom A i ärendet gjort gällande - R och A senare kommit överens om att A skulle själv ringa till T. [Ostridigt var att A själv ringde upp T, varvid samtalet dem emellan togs upp på band.] Däremot giva R:s och A:s därutinnan samstämmiga uppgifter vid handen, att R icke givit A några som helst anvisningar huru A skulle förhålla sig under det väntade samtalet.
>
> Givet är, att det samtal som skulle äga rum mellan T eller P, å ena, samt A, å andra sidan, och vilket skulle inspelas på band, icke kan betecknas såsom förhör i vanlig mening. Å andra sidan avsågs även från R:s sida att därigenom få till stånd muntliga uttalanden av T eller P. I enlighet med vad förut sagts måste samtalet anses utgöra ett led i förundersökningen. Enligt de grundsatser, vilka kommit till uttryck i nyssnämnda stadgande, är det icke tillåtet att under förundersökning söka få fram uppgifter av en person genom att vilseleda honom angående de omständigheter, under vilka hans uppgifter lämnas. Detta innebär bl.a. att det måste göras klart för personen i fråga, att uppgifterna önskas i och för förundersökningen och att det sålunda icke är fråga om ett privat samtal i vanlig mening.
>
> I detta fall hade T, som icke visste, att A kontaktat R, icke någon anledning att räkna med att hans uttalanden vid telefonsamtalet med A upptogos på polisens bandinspelningsapparat. Han var sålunda helt obekant med de förutsättningar, under vilka samtalet ägde rum, och det har uppenbarligen icke fallit honom in att det kunde vara fråga om annat än ett helt vanligt telefonsamtal, där han kunde yttra sig utan risk för att hans uttalanden registrerades.

Vid nu anförda förhållanden har R:s åtgärd att ställa apparaten till A:s förfogande onekligen en viss provokatorisk prägel. Denna förstärkes av att R icke gav A några som helst anvisningar hur denne skulle uppträda vid samtalet och sålunda icke varnade honom för att genom oriktiga förespeglingar eller eljest med otillbörliga medel söka förmå T - eller P om samtalet komme att ske med denne - till att göra kompromitterande uttalanden. Genom R:s underlåtenhet att lämna A förhållningsregler härutinnan har risken uppenbarligen varit avsevärd att A - angelägen som han var att uppnå det åsyftade resultatet att erhålla bekräftelse på T:s tidigare yttranden - skulle målmedvetet söka förleda T eller P till att fälla dylika uttalanden. Vad som förekom under det bandinspelade samtalet visar tydligt, att en dylik varning för provokation hade varit påkallad.

Vidare är att märka att - för den händelse samtalet skulle komma att äga rum med T - denne, jämlikt stadgandena i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, på grund av sin ställning som advokat och försvarare för makarna P icke var pliktig att ens vid förhör i vanlig mening göra några uttalanden angående något som på grund av hans ställning förtrotts honom eller han i samband därmed erfarit. Det har då heller icke varit tillåtet att söka få fram dylika uttalanden genom att på sätt här skett vilseleda T angående de omständigheter, under vilka uttalandena skedde.

På grund av det anförda finner jag R:s förfarande innefatta en - under förundersökningen vidtagen - otillbörlig åtgärd.

Med anledning av uppgifter i dagspressen, enligt vilka befattningshavare vid Polismyndigheten i Stockholms län skulle ha spelat in samtal mellan målsäganden och den misstänkte på band under en förundersökning angående grovt rån, beslutade Justitieombudsmannen att i ett initiativärende ta upp förhållandena till utredning. Ärendet avgjordes genom beslut den 24 september 1996, dnr 1953-1995.

Av handlingarna framgick bl.a. följande. Den 21 juli 1993 gjorde André B polisanmälan om att han hade blivit utsatt för ett grovt rån den 5 juli 1993. Han uppgav att de som hade utfört rånet var Tommy Z och Zoran G. Den 23 juli kl. 09.30-10.30 höll polisen kompletterande förhör med målsäganden André B. I anslutning härtill ringde André B till Tommy Z från våldsroteln. Telefonsamtalet spelades in på band under övervakning av inspektören Stefan Svensson.

Om den rättsliga regleringen uttalade Justitieombudsmannen bl.a. följande.

De allmänna reglerna om hur en förundersökning skall bedrivas återfinns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Där framgår bl.a. att

under förhör får inte i syfte att framkalla bekännelse eller uttalanden i en viss riktning användas oriktiga uppgifter, löften eller förespeglingar om särskilda förmåner, hot, tvång, uttröttning eller andra otillbörliga åtgärder (12 §).

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet, skall han underrättas om misstanken när han hörs (18 § första stycket). I samband härmed skall han enligt 12 § förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) erhålla underrättelse om att en för brott misstänkt är berättigad att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att under vissa förutsättningar offentlig försvarare kan förordnas.

Om ett beslut att anhålla någon har meddelats i hans frånvaro, skall han, så snart beslutet har verkställts, förhöras av en polisman eller åklagare (24 kap. 8 § första stycket RB).

Det händelseförlopp som är föremål för bedömning i detta ärende innefattar en provokation från polisens sida. Med provokation avses här ett handlande som innebär att polisen under en förundersökning lockar eller utmanar en person till en handling eller ett uttalande som kan vara besvärande eller på något annat sätt ha en negativ innebörd för honom eller någon i hans närhet (SOU 1982:63 s. 129).

Man brukar skilja mellan brottsprovokation, å den ena, och bevisprovokation, å den andra sidan. Med brottsprovokation avses ett agerande från polisens sida som syftar till att framkalla brott, medan en bevisprovokation däremot syftar till att få fram bevisning för att styrka ett redan begånget brott om vilket det föreligger misstanke (Axberger, Brottsprovokation, s. 10 f.).

Frågan om användning av provokation i den brottsbekämpande verksamheten behandlades av 1981 års polisberedning i samband med behandlingen av s.k. okonventionella spaningsmetoder. Beredningen uttalade att en första utgångspunkt är att polisen aldrig bör få begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott och att den heller inte bör få provocera någon eller på något annat sätt förmå någon till brottslig aktivitet (SOU 1982:63 s. 140).

Det skall för att bevisprovokation skall få tillgripas vara fråga om en stark misstanke om ett grovt brott. Vidare anses att det skall saknas alternativa, mindre ingripande tillvägagångssätt eller att de som finns tidigare prövats utan framgång (Axberger s. 34). Självklart är att åtgärden måste framstå som ändamålsenlig. Inför ett beslut om provokation måste därför ingående övervägas vilket resultat i bevishänseende som kan vinnas med åtgärden (jfr JO 1953 s. 163).

Jag har i ett beslut den 19 juli 1996 (dnr 3002-1994) uttalat att det ankommer på åklagaren att fatta beslut om bevisprovokation. I de flesta fall följer detta redan av huvudregeln i 23 kap. 3 § RB att åklagaren skall överta ledningen av förundersökningen avseende ett brott som inte är av enkel beskaffenhet så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. I de fall där det inte finns någon skäligen misstänkt person skall i stället regeln om att åklagaren skall överta förundersökningsledningen om detta är påkallat av särskilda skäl tillämpas. Det är ofta fråga om svårbedömda situationer och det är angeläget att åklagaren kopplas in också av det skälet att det är han som sedan har att föra talan i målet (jfr även RPS RAPPORT 1994:3 s. 15).

Vad gäller frågan om anlitande av privatpersoner vid provokationer har JO tidigare uttalat att den restriktivitet som rent allmänt skall iakttas vid provokativa åtgärder i ännu högre grad måste gälla i fråga om polisens samarbete med privatpersoner i provokativt syfte. Ett sådant samarbete torde vara befogat enbart i rena undantagssituationer under utredningen av mycket grova brott (JO 1977/78 s. 126 f.).

I fråga om dokumentationen av vad som förekommit vid en förundersökning finns bestämmelser i 23 kap. RB och i FUK. Vid förundersökning skall protokoll föras över vad som förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollet skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § FUK). JO har tidigare vid flera tillfällen betonat vikten av att förundersökningsprotokollet utformas i enlighet med dessa bestämmelser, bl.a. i JO 1964 s. 120 där följande anförs. "Det må därvid nämnas att ett noggrant förundersökningsprotokoll är av vikt icke endast för att registrera utredningsresultat och för att förbereda ett kommande brottmål utan även för kontroll att allt rätteligen tillgått under förundersökningen. Detta är av vikt för den enskildes rättssäkerhet men också för utredningspersonalen för det fall klagomål framställs mot denna."

Det är uppenbart att detta uttalande har giltighet också vad gäller användandet av s.k. okonventionella spaningsmetoder. Så t.ex. uttalade 1981 års polisberedning att stränga krav på dokumentation måste upprätthållas i dessa sammanhang (SOU 1982:63 s. 142). I promemorian RPS RAPPORT 1994:3 uttalas (s. 28) att uppgifter om provokation endast undantagsvis torde sakna betydelse.

Om den ene av deltagarna i ett telefonsamtal är medveten om att samtalet spelas in på band är inspelningen inte straffbar enligt bestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken om olovlig avlyssning. Reglerna i 27 kap. 18 § RB om vilka krav som måste vara

uppfyllda för att hemlig teleavlyssning skall få tillgripas är inte heller tillämpliga i sådana fall. Det sagda kan emellertid inte uppfattas så att det alltid skulle vara godtagbart att en befattningshavare vid en myndighet spelar in ett telefonsamtal utan att samtliga deltagare i samtalet i förväg har underrättats om detta (jfr JO 1960 s. 22). JK har i ett beslut godtagit att polisen spelat in ett samtal från en privatperson till en offentlig försvarare utan den senares vetskap (JK 1984 A.10).

Justitieombudsmannen gjorde följande bedömning i ärendet.

Jag delar polismyndighetens uppfattning att åtgärden att låta målsäganden ringa upp Tommy Z för att få denne att avslöja sin inblandning i det anmälda brottet utgjorde en bevisprovokation.

Tommy Z var vid tillfället anhållen i sin frånvaro för grovt rån. Det fanns således en stark misstanke om ett allvarligt brott. Under förutsättning att det åsyftade resultatet inte hade kunnat uppnås på annat sätt än genom en bevisprovokation har således de grundläggande förutsättningarna för att tillgripa en sådan åtgärd varit uppfyllda. Vid bedömningen i det senast nämnda hänseendet måste bl.a. övervägas vilket bevisvärde den planerade provokationsåtgärden kunde ha. Det bör i detta sammanhang noteras att Svea hovrätt visserligen inte ville frånkänna bandupptagningen bevisvärde men ansåg att detta borde bedömas med försiktighet med tanke på hur upptagningen hade tillkommit. Det kan således redan med utgångspunkt i en bedömning av det ändamålsenliga i åtgärden ifrågasättas om förfarandet att låta André B ringa upp Tommy Z varit försvarlig.

Som har nämnts i det föregående är jag av den uppfattningen att ingen annan än åklagaren får fatta beslut om en bevisprovokation. Utredningen i ärendet har inte kunnat skapa klarhet i frågan om vem som beslutade om provokationsåtgärden och ytterligare utredningsåtgärder i detta hänseende framstår inte som meningsfulla. Det kan emellertid konstateras att beslutet inte tycks ha föregåtts av några mera ingående överväganden angående rättssäkerhetsaspekterna eller om alternativa möjligheter att föra bevisning om det anmälda brottet.

Vad sedan gäller genomförandet av samtalet kan konstateras att detta kom till på polisens initiativ, att André B fick instruktioner att föra samtalet på sådant sätt att Tommt Z skulle lämna uppgifter som visade att han var skyldig till det brott som han var misstänkt för, att André B ringde upp Tommy Z från en telefonapparat på polisstationen samt att en polisman var närvarande i rummet under samtalet. Det använda förfarandet har därför i realiteten inneburit

att utförandet av en åtgärd från polismyndighetens sida, som närmast kan jämföras med ett telefonförhör, har överlämnats till en privatperson i syfte att hemlighålla samtalets karaktär för Tommy Z. Denne förmåddes på så sätt att inom ramen för en förundersökning lämna uppgifter till polisen om ett brott, som han var misstänkt för och för vilket han var anhållen i sin frånvaro, utan att ha underrättats om misstanken och om sin rätt att anlita försvarare. Jag vill i sammanhanget erinra om att Tommy Z inte haft någon skyldighet att över huvud taget yttra sig i saken under ett polisförhör. Förfarandet har enligt min mening stått i strid med de grundläggande principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet som kommer till uttryck bl.a. i reglerna i 23 kap. 12 § och 18 § första stycket och 24 kap. 8 § första stycket RB samt i 12 § FUK.

Av protokollet framgår inte vem som hade fattat beslutet om åtgärden och inte heller vilka instruktioner som lämnades till André B inför telefonsamtalet. Jag delar därför polismyndighetens bedömning att dokumentationen av det inträffade inte är godtagbar.

Det är givetvis angeläget att begångna brott klaras upp. Detta får emellertid inte ske till priset av att, såsom i förevarande fall, grundläggande rättssäkerhetsprinciper åsidosätts vid utredningen.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Slutligen har Justitieombudsmannen i ett beslut den 17 december 1996 (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 115 ff.) prövat en anmälan mot Riksåklagaren med anledning av att ett telefonsamtal till myndigheten i hemlighet spelats in på band. I anmälan riktade advokaten Kerstin K som ombud för William B kritik mot Riksåklagaren för att myndigheten genom ett internt beslut uppmanat myndighetens tjänstemän att spela in de telefonsamtal som de hade med William B utan att denne underrättades om detta beslut. Vidare anförde Kerstin K att Riksåklagaren lämnat in en polisanmälan mot William B med anledning av vad som spelats in vid ett telefonsamtal mellan denne och en anställd hos Riksåklagaren.

Om den rättsliga regleringen uttalade Justitieombudsmannen bl.a. följande.

Ett förfarande som innebär att den ene av deltagarna i ett telefonsamtal utan sin samtalspartners vetskap spelar in samtalet på band eller lämnar sitt tillstånd till sådan inspelning omfattas inte av straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken om brytande av telehemlighet respektive olovlig avlyssning. Reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om vilka krav som måste vara uppfyllda för att hemlig teleavlyssning skall få tillgripas är inte heller

tillämpliga i sådana situationer. Också i övrigt saknas i svensk lag regler om förfaranden av det i ärendet aktuella slaget.

Det nu sagda kan emellertid inte uppfattas så att det alltid skulle vara godtagbart att en befattningshavare vid en myndighet spelar in ett telefonsamtal utan att samtliga deltagare i samtalet i förväg underrättats om att så sker. JO har tidigare uttalat att, utom i fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, en offentlig funktionär, som en person ovetande spelar in ett samtal med denne på band, förfar ohederligt och moraliskt förkastligt samt kränker dennes personliga integritet. I beslutet sägs vidare att ett sådant förfarande inte anstår en handläggare hos en myndighet och att JO därför ansåg sig böra uttala att en handläggare måste meddela den han samtalar med att samtalet kommer att spelas in (JO 1975/76 s. 335).

Artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har följande innehåll.

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Förevarande artikel må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Till "korrespondens" är inte att hänföra endast befordran av brev och andra meddelanden med post utan också telefoniska och telegrafiska kommunikationer samt överförande av meddelanden med hjälp av radio och datorer (jfr Danelius, Mänskliga rättigheter, 1993, s. 202).

I ett fall avgjort av Europadomstolen var omständigheterna följande. En fransk poliskommissarie blev kontaktad av en person (G.) som sade sig ha fått en förfrågan från A. om att döda en person. G. erbjöd sig att ringa till A. för att diskutera brottets genomförande och låta spela in samtalet. Kommissarien antog erbjudandet och samtalet kom till stånd från dennes tjänsterum där det spelades in på kommissariens bandspelare. Poliskommissariens agerande ansågs av Europadomstolen som ett otvivelaktigt intrång i A:s rätt till skydd för sin korrespondens och domstolen fann därför inte skäl att gå in på frågan om det också berörde A:s privatliv. Då det vidare framkom att det inte fanns något stöd i fransk lag för att genomföra en sådan åtgärd som den poliskommissarien hade vidtagit fann Europadomstolen att den vidtagna åtgärden stred mot artikel 8 (Fallet A. mot Frankrike, 40/1992/385/463)

Justitieombudsmannen gjorde följande bedömning i ärendet.

> Av Europadomstolens nyss nämnda dom framgår att det föreligger ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen, om en myndighet utan stöd i lag medverkar till att ett telefonsamtal med en enskild person kommer till stånd och spelas in utan dennes vetskap. Eftersom det i svensk rätt saknas regler om sådan inspelning skulle en åtgärd av det angivna slaget vidtagen av en svensk myndighet således strida mot artikel 8. Det är däremot inte alldeles självklart att man av domen kan dra den slutsatsen att det skulle vara fråga om ett brott mot artikel 8 också när en myndighet utan den uppringandes vetskap spelar in ett telefonsamtal till myndigheten som har tillkommit utan något som helst initiativ från dennas sida.
>
> JO har som nämnts i det föregående ställt sig kritisk till att en myndighet spelar in ett telefonsamtal mellan en befattningshavare där och en enskild person utan att denne underrättas om inspelningen. De synpunkter som framförs i beslutet får mot bakgrund av Europadomstolens dom anses ha än större tyngd i dag.
>
> Med hänsyn till vad som har upplysts om de tidigare telefonsamtalen från William B och vad denne inledningsvis uttalade under de inspelade samtalen har jag förståelse för åtgärden att spela in samtalen. Jag anser emellertid mot bakgrund av vad som har anförts i det föregående att den uppringde tjänstemannen, innan han påbörjar en inspelning i en situation av det aktuella slaget, bör upplysa sin samtalspartner om detta.
>
> Med dessa uttalanden är ärendet avslutat.

Europadomstolens dom i Fallet A behandlas utförligare i det följande.

Justitiekanslern har i det s.k. Fleming Broman-ärendet (JK-beslut 1982, beslut nr A.28, s. 140 ff.) uttalat sig om lämpligheten av att polisen använder sig av kroppsmikrofon. I det aktuella ärendet beslutade polisen att - i syfte att få A att avslöja sig som innehavare av heroin - försöka få fram uppgifter med hjälp av en mikrofon som skulle vara fasttejpad på Fleming Bromans kropp när han besökte en viss restaurang för att samtala med A. Justitiekanslern uttalade bl.a. följande (s. 159)

> Som framgår av vad som redovisats härom under 4. fanns det inte något lagligt hinder mot att en mikrofon fästes på Bromans kropp för att avlyssning skulle kunna ske av Bromans samtal med A. Jag kan dock inte underlåta att uttala viss tvekan om det lämpliga i en sådan åtgärd. Anledningen härtill är att man inte helt torde kunna bortse från risken att även samtal mellan andra personer som vid tillfället befann sig i samma lokal som den där samtalet fördes

kunde upptas i mikrofonen. Då emellertid enligt vad som har framkommit under utredningen RPS numera har utfärdat förbud mot att kroppsmikrofon används - vilket förbud skall gälla i vart fall till dess resultatet av tvångsmedelskommitténs arbete föreligger - avstår jag från vidare uttalande i frågan.

Justitiekanslern har vidare i ett beslut år 1984 (JK-Beslut 1984, beslut nr A.10, s. 69 ff.) behandlat frågan om polisens rätt att ta upp telefonsamtal på band.

I *SPANARK-gruppens rapport Narkotikaspaning och underrättelseförfarande* (1980-06-12) utgick man från att metoden att använda dolda kroppsmikrofoner är laglig.

Narkotikakommissionen uttalade i promemorian Polisens insatser mot narkotikan (PM nr 5) bl.a. följande om användningen av dolda kroppsmikrofoner (s. 76 f.).

Det kan enligt kommissionens uppfattning i undantagsfall uppstå situationer då det av olika skäl kan vara lämpligt att utrusta en polis eller möjligen t.o.m. en annan person som arbetar för polisens räkning med en dold mikrofon. I SPANARK-gruppens rapport framhålls särskilt skyddsaspekterna. Dessa är viktiga och måste beaktas. Kommissionen är emellertid av den uppfattningen att det också från bevissynpunkt i vissa fall kan framstå som angeläget att förse en person med dold mikrofon. Någon gång kan också dokumentation av vad som förevarit tjäna till att bemöta påståenden om att polisen handlat olämpligt eller olagligt.

Kommissionen vill för sin del framhålla att vi inte finner invändningarna mot denna metod - i de sammanhang det här är fråga om - tillräckligt tunga. Rent principiellt är det från integritetssynpunkt inte någon avgörande skillnad mellan å ena sidan att den som har deltagit i ett samtal omedelbart därefter i detalj relaterar det för någon annan och å andra sidan att denne följer det direkt med hjälp av en mikrofon. Visserligen får de utomstående när mikrofon begagnas en direkt och ordagrann redogörelse som också kan dokumenteras genom inspelning. Den exaktheten i redovisningen kan emellertid också komma den avlyssnade till godo och är dessutom en fördel från bevissynpunkt. Men det avgörande är enligt vår mening att den som avlyssnas sammanträffar och samtalar med den som så att säga förmedlar samtalet vidare - låt vara att den som avlyssnas inte är medveten om mikrofonen.

Inte heller har invändningen om utomstående samtal någon avgörande bärighet. Skälen är desamma. Man kan själv konstatera att personer finns tillräckligt nära för att det skall finnas en

möjlighet för dessa att höra vad som sägs. Den typen av situationer utsätts de flesta medborgare för på t.ex. allmänna färdmedel eller näringsställen. Det gör ingen principiell skillnad att den som kan höra vad som sägs kan förmedla det vidare med hjälp av mikrofon i stället för på annat sätt. Självfallet avser det sagda inte riktade mikrofoner som kan ta upp samtal på betydande avstånd. Sådant är att hänföra till hemlig avlyssning.

Kommissionen förutsätter att dold mikrofon kommer att begagnas i rätt speciella fall och med försiktighet och urskillning. Vi ser emellertid inga skäl att i lag eller på annat sätt införa särskilda restriktioner eller kontroller.

När det gällde frågan om vem som skall fatta beslut om sådan avlyssning uttalade Narkotikakommissionen bl.a. följande (s. 112 f.).

När s.k. okonventionella metoder aktualiseras har utredningen ofta nått så långt att någon bestämd person skäligen kan misstänkas för brott. Eftersom det så gott som undantagslöst rör sig om grov brottslighet, är därför åklagaren undersökningsledare. I de fall där frågan om att använda okonventionella spaningsmetoder aktualiseras på ett tidigare skede av förundersökningen, är det regelmässigt lämpligt att åklagaren tar över ledningen av densamma. I fall där åklagaren trätt in som förundersökningsledare bör enligt kommissionens mening besluten om de s.k. okonventionella metoderna fattas av åklagaren. Om i undantagsfall sådana metoder blir aktuella innan förundersökning har inletts eller efter det att så skett men innan åklagaren har övertagit ledningen av förundersökningen, bör avgörandet träffas antingen av chefen för den rotel som sköter ärendet eller av polismästaren i distriktet.

I *prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor* (s. 57) uttalade departementschefen att det inte finns något lagligt hinder mot en metod som innebär att den som själv deltar i ett samtal i hemlighet bär på en mikrofon varigenom utomstående kan avlyssna samtalet och att sådana metoder ibland också har använts.

I *RPS rapport 1994:9 Återköp och betalning för information* (s. 82 f.) uttalades att det kunde ifrågasättas om den polisiära metoden att använda kroppsmikrofon, i vart fall vid en restriktiv tolkning, kan anses vara förenlig med kravet i 2 kap. 12 § regeringsformen på att en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna måste ha stöd i lag. Enligt rapporten borde det därför övervägas om inte metoden att använda kroppsmikrofon bör regleras i lag. Därvid skulle det vara reglerat under vilka förutsättningar som metoden får användas och vem som har rätt att besluta i dessa frågor. Man menade i

rapporten att det i avsaknad av en lagreglering av metoden överlåts till enskilda företrädare för polis- och åklagarväsendet att, utan särskild vägledning, avgöra mycket svåra rättsliga frågor som har stor betydelse för enskildas personliga integritet. I rapporten föreslogs att frågan om en lagreglering av metoden borde överlämnas till Polisrättsutredningen (Ju 1991:05).

I en skrivelse till regeringen den 23 augusti 1994, med anledning av att rapporten överlämnades, hemställde Rikspolisstyrelsen om att metoden att använda kroppsmikrofon borde lagregleras.

I *RPS rapport 1996:4 Teknikbundna spaningsmetoder* utalades bl.a. följande (s. 185 ff.).

> Det finns i brottsbalken inte något lagligt hinder mot att använda kroppsmikrofon. Frågan är dock om det behövs något positivrättsligt stöd för att få använda metoden. För att få klarhet i om det finns något hinder mot användandet av metoden måste man i stället läsa och tolka Europakonventionen och regeringsformen där det grundläggande skyddet mot hemlig avlyssning finns. Dessa skyddar den enskilde mot ett antal åtgärder från det allmänna.
>
> Enligt vår mening är den rimligaste tolkningen av såväl Europakonventionens artikel 8 som 2 kap. 6 § regeringsformen att användandet av kroppsmikrofon, i vart fall vid en extensiv tolkning, strider mot det skydd som den enskilde garanteras i dessa bestämmelser. Skyddet som den enskilde tillförsäkras i Europakonventionen och regeringsformen bör enligt vår uppfattning tolkas extensivt. Det får bl.a. till följd att metoden endast får användas om det finns uttryckligt stöd i lag.

I rapporten föreslogs att Rikspolisstyrelsen bör verka för att rättsläget vad avser användning av kroppsmikrofon klarläggs.

I sin skrivelse till regeringen den 9 april 1996, i samband med att rapporten överlämnades, föreslog Rikspolisstyrelsen att regeringen borde överväga att beakta några av de problem som hade belysts i rapporten. Metoden att använda kroppsmikrofoner nämndes dock inte i skrivelsen.

Av intresse i sammanhanget är även ett *rättsfall från Europadomstolen, Fallet A mot Frankrike* (40/1992/385/463). Omständigheterna var följande. I juli eller augusti 1980 blev en fransk poliskommissarie kontaktad av en person, herr G, som sade sig från fru A ha fått i uppdrag att döda en viss person. G erbjöd sig frivilligt att ringa till A i hennes bostad för att diskutera brottsplanens genomförande och därvid spela in samtalet. Kommissarien antog erbjudandet och samtalet kom till stånd från dennes tjänsterum där det spelades in på kommissa-

riens bandspelare. Kommissarien informerade sina överordnade om mordplanerna först när inspelningen hade gjorts. Han namngav emellertid inte den som lämnat informationen och talade inte heller om att det fanns en inspelning av ett telefonsamtal. Den 23 juli 1981 väcktes åtal mot A för bl.a. försök till mord och hon berövades friheten samma dag. Hon frigavs den 26 mars 1982. Den 7 mars 1991 lades åtalet ned, eftersom brott inte kunde styrkas.

A hävdade vid Europadomstolen att inspelningen av hennes telefonsamtal med G stod i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Den franska regeringen bestred att artikel 8 var tillämplig, eftersom det varken var fråga om intrång i privatlivet (invasion of privacy) eller ingripande av en offentlig myndighet (interference by a public authority). Regeringen gjorde gällande att inspelningen hade tillkommit på initiativ av och med samtycke från en av de båda samtalsparterna samt att det inspelade samtalet medvetet och uteslutande hade rört sådana ting - kriminella förberedelser - som faller utanför privatlivet. Regeringen gjorde vidare gällande att G, som ensam bar ansvaret för inspelningsplanens tillkomst och dess genomförande, inte var en fransk tjänsteman och inte heller hade handlat på franska statens vägnar. Den omständigheten att en offentlig myndighet hade ställt resurser till förfogande, lokal och utrustning, och inte hade motsatt sig genomförandet av planen, var, enligt den franska regeringen, inte tillräckligt för att staten skulle ådra sig ansvar för ingripandet.

Europadomstolen noterade att den åtgärd som var föremål för anmälan var beroende av samarbete mellan G och poliskommissarien och att det knappast var möjligt att göra någon åtskillnad mellan dem. G spelade en avgörande roll när det gällde att hitta på planen att göra inspelningen och vid genomförandet av inspelningen, när han sökte upp poliskommissarien och sedan ringde till A. När det sedan gällde poliskommissarien ansåg Europadomstolen att han var en representant för en offentlig myndighet. Domstolen menade att denne på ett avgörande sätt hade bidragit till genomförandet av inspelningsplanen genom att tillhandahålla sitt kontor, sin telefon och sin bandspelare. Domstolen ansåg vidare att kommissarien - trots att han inte informerat sina överordnade om sitt agerande och inte sökt tillstånd till åtgärden från en undersökningsdomare - hade handlat i sin tjänst som högt polisbefäl. Mot denna bakgrund fann domstolen att en offentlig myndighet varit inblandad i sådan grad att den franska statens ansvar under Europakonventionen aktualiserats.

Europadomstolen fann vidare att poliskommissariens agerande otivelaktigt innebar intrång i A:s rätt till skydd för sin korrespondens. Domstolen fann därför inte skäl att gå in på frågan huruvida ingreppet också berörde A:s privatliv. Det var ostridigt att det för ingreppet saknades stöd i fransk lag. Redan på grund härav förelåg enligt

domstolen ett brott mot artikel 8. Det var, menade domstolen, vid denna utgång inte nödvändigt att avgöra om övriga i artikel 8:2 angiva villkor var uppfyllda.

4.3 Pejling

Med användande av pejling avses, som tidigare har nämnts (avsnitt 2.12), att polisen med hjälp av en särskild elektronisk utrustning kan följa hur en människa rör sig eller hur ett föremål flyttas. Den utrustning som används består av en liten radiosändare som periodiskt sänder ut radiosignaler. Sändaren fästs exempelvis på ett fordon, vilket lär vara det vanligaste, men den kan även placeras i eller på t.ex. en väska eller i en persons kläder. Föremålets eller människans rörelser kan sedan följas med hjälp av en mottagare av signalerna. Metoden används ibland av polisen.

I den s.k. *SPANARK-rapporten Narkotikaspaning och underrättelseförfarande* (1980-06-12) diskuterades möjligheten att använda pejling som spaningsmetod och då främst tillåtligheten av att placera ut sändningsutrustningen. I rapporten angavs att, även om det inte finns något förbud mot att använda pejlingsutrustning, polisen kan vid utplacering och återtagande av sändare i vissa fall komma i konflikt med bestämmelserna om husrannsakan, hemfrid och olaga intrång. För att kunna använda sådan utrustning på ett rationellt sätt i spaningsverksamheten måste polisen därför medges rätt att på samma sätt som gällde vid husrannsakan tränga in i fridsskyddade utrymmen för att kunna anbringa (och återta en anbringad) sådan utrustning i den brottsbekämpande verksamheten. Man var medveten om att en regel som ger polisen möjlighet att tränga in i skyddade utrymmen inverkar på medborgarnas integritet. Trots detta ansåg man i rapporten att en sådan bestämmelse var nödvändig då det finns ett starkt behov av att kunna använda pejling i den brottsbekämpande verksamheten.

I betänkandet SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51) uttalade SÄPO-kommittén att pejling med goda resultat använts inom den öppna polisen. SÄPO-kommittén menade dock att det av en diskussion som förekommit i bl.a. USA framgår att metoden i vissa fall kan vara diskutabel från integritetssynpunkt. SÄPO-kommittén hänvisade till att användningen av sådan utrustning (tracking devices) enligt USA:s högsta domstol i vissa fall kan inkräkta på den enskildes "reasonable expectation of privacy" och därmed kräva tillstånd av domstol. Så har enligt SÄPO-kommittén inte ansetts vara fallet om det gällt att följa ett fordon på en väg eller på annan allmän plats, men om polisen med spårnings-

utrustningens hjälp fortsätter att följa fordonets rörelser, t.ex. i ett garage, och därmed får upplysningar som inte hade kunnat inhämtas på lagligt sätt, kräver användningen tillstånd av domstol (betänkandet s. 107).

I *RPS Rapport 1994:3 Promemoria angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m.*, vilken är utarbetad av en arbetsgrupp bestående av företrädare för Rikpolisstyrelsen, Riksåklagaren och Generaltullstyrelsen, berördes användningen av spårsändare som en säkerhetsmetod för spaningspersonal vid genomförandet av en kontrollerad leverans av narkotika. Vid kontrollerade leveranser av narkotika ingriper inte tull och polis omedelbart mot en narkotikatransport trots att de har vetskap om narkotikan. I stället övervakas denna av tull och polis i avsikt att identifiera personer som är inblandade i narkotikabrott, t.ex. vem eller vilka som skall distribuera varan i landet. I promemorian påpekade arbetsgruppen (s. 34 f.) att en svensk myndighet inte får medverka till att narkotika kommer in i landet och sprids till narkotikamissbrukare. Av detta skäl förutsätter en kontrollerad leverans att de inblandade myndigheterna har full kontroll över narkotikan hela vägen fram till mottagaren. Vanligtvis medför detta att ett stort antal poliser och/eller tulltjänstemän måste tas i anspråk. Arbetsgruppen menade att kontrollen oftast är effektiv bara under förutsättning att spanarna har ögonkontakt med narkotikan. Åtminstone krävs det att de befinner sig i sådan närhet att de kan ingripa omedelbart om det skulle behövas. Att arbeta under sådana förhållanden kan enligt arbetsgruppen medföra personliga risker för spaningspersonalen, bl.a. med tanke på att personer som är inblandade i narkotikahandel ofta bär vapen samt det faktum att narkotikan representerar stora ekonomiska värden. Mot denna bakgrund påpekade arbetsgruppen att ett sätt att öka det fysiska avståndet mellan leveransen och spaningspersonalen kan vara att använda viss teknisk utrustning, t.ex. spårsändare som appliceras på fordon eller utrustning som indikerar om någon närmar sig narkotika som finns gömd. Utnyttjandet av sådan utrustning kan medföra minskad risk för att spaningspersonalen blir upptäckt. Arbetsgruppen påpekade i sammanhanget att det för närvarande saknas regler som behandlar användningen av nämnda utrustning. Arbetsgruppen ville (s. 66) mana till särskild eftertanke och försiktighet vid användning av oreglerade okonventionella spaningsmetoder i samband med övervakning av kontrollerade leveranser. Som exempel på en sådan metod nämndes användning av spårsändare. Avslutningsvis konstaterade arbetsgruppen (s. 85) att den tekniska utvecklingen ger utrymme för nya arbetsmetoder hos tullen och polisen. Detta förhållande medför också behov av uttalanden från lagstiftarens sida om vilka gränser som bör gälla. Arbetsgruppen ansåg att det är angeläget att sådana frågeställningar belyses.

I sitt slutbetänkande *Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47)* behandlade Polisrättsutredningen bl.a. frågan om polisens rätt att inhämta information. Polisrättsutredningen konstaterade (s. 181 ff.) att det i viss utsträckning är reglerat vilken rätt polisen har att inhämta information på olika sätt och nämnde därvid reglerna om beslag, hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning. Polisrättsutredningen påpekade vidare att polisen därutöver kan t.ex. skaffa fram information genom att övervaka en person och att annan form av teknisk övervakning än övervakning med en automatisk TV-kamera eller liknande utrustning inte är särskilt reglerad. Polisrättsutredningen menade att den tekniska utvecklingen, i kombination med bristen på lagregler, har gjort att det ibland är svårt att avgöra om en viss metod är tillåten eller inte. Polisrättsutredningen ställde därvid bl.a. frågan - utan att besvara den - om polisen får använda apparatur som, utan att förmedla innehållet i ett samtal, ger information om var en person befinner sig. Enligt Polisrättsutredningens mening var det angeläget att man försöker skapa enhetliga regler för polisens arbete med att inhämta information, oavsett vilket tekniskt hjälpmedel som används för överföring av informationen och att detta gäller särskilt på de områden som är helt oreglerade.

Frågan om användande av pejling som polisiär arbetsmetod var uppe till behandling även i *RPS Rapport 1996:4 Teknikbundna spaningsmetoder*. I rapporten uttalades följande om metodens rättsenlighet (s. 188 ff.).

> Användning av pejling innebär att polisen med hjälp av en särskild elektronisk utrustning har möjlighet att kontrollera rörelser hos människor eller hur lös egendom förflyttas, utan att den aktuella personen eller egendomens ägare har vetskap om eller medgivit detta. Av detta skäl kan åtgärden utgöra någon slags kränkning av den personliga integriteten.
>
> Ur integritetshänseende kan man fråga sig om det innebär någon skillnad beroende på var en sändare är placerad. Det kan konstateras att det inte finns någon naturlig gräns mellan om sändaren fästs på ett fordon, kläder eller direkt på kroppen, men det torde enligt vår mening upplevas som mer integritetskränkande om den fästs på en människa. I dessa fall gör normalt pejlingsutrustningen det möjligt att följa personens rörelser under en längre sträcka, t.ex. in i ett hus, vilket som regel inte går om den fästs på t.ex. en bil eller en container. Om en sändare fästs i anslutning till människokroppen kan dessutom personen oftast bli övervakad under en betydligt längre tid än om den placeras i ett fordon, eftersom personen i det

senare fallet endast är övervakad under den tid som han befinner sig i bilen.

Vi anser dock att den typ av integritetskränkning som kan uppstå om en sändare fästs på en människa inte bör jämföras med det intrång i den personliga integriteten som uppstår vid användning av hemlig teleavlyssning. Som vi tidigare konstaterat är det bl.a. 2 kap. 6 § regeringsformen som reglerar de grundläggande fri- och rättigheterna i Sverige. I 2 kap. 6 § regeringsformen stadgas bl.a. att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Lagstiftaren har sedan länge ansett att upptagning av telefonsamtal m.m. utgör ett så pass stort intrång i den enskildes integritet att envar gentemot det allmänna är grundlagsskyddad mot den typen av åtgärder. På grund av bestämmelsen i 2 kap. 12 § regeringsformen får dock de fri- och rättigheter som uppräknas i 2 kap. 6 § regeringsformen begränsas genom lag. Det har bl.a. gjorts i 27 kap. 18-25 §§ rättegångsbalken som handlar om hemlig teleavlyssning. Europadomstolen har även fastslagit att hemlig teleavlyssning innebär en sådan kränkning av den personliga integriteten att den typen av åtgärder skyddas genom artikel 8 i Europakonventionen. Dessutom straffbeläggs i 4 kap. 8 § brottsbalken den åtgärden att någon olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande som ett telebefordringsföretag förmedlar som telemeddelande.

När det gäller användning av pejling finns det däremot varken i ordalydelsen eller i motiven till 2 kap. 6 § regeringsformen något som direkt förbjuder användandet av själva pejlingen som spaningsmetod, vare sig det handlar om pejling av människor eller lös egendom. Den typen av åtgärder är heller inte straffbelagd i den svenska lagstiftningen.

Artikel 8 p 1 i Europakonventionen ger den enskilde rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Den omfattar bl.a. skydd mot åtgärder som utgör en kränkning av den personliga integriteten. I rätten till skydd för privatlivet ingår en rätt att lämnas i fred för statliga ingrepp inom den s.k. privata sfären. Vi har inte funnit några avgöranden av Europadomstolen som säger någonting om att pejling faller in under artikel 8.

Vid en bedömning av om pejling omfattas av skyddet i artikel 8 torde utgångspunkten vara frågan om i vilken utsträckning den enskilde medborgaren kan ha ett berättigat intresse av att få ett skydd för sitt privatliv. En person som rör sig på publika platser får normalt räkna med att han kan bli iakttagen. Jämför denna situation med den polisiära metoden skuggning. Det finns inget berättigat krav på att man skall vara skyddad mot intrång i privatlivet i sådana fall, eftersom det måste anses ligga utanför den privata sfären. Vi

anser därför inte att pejling av fordon som färdas på sådana platser kan anses vara en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen.

När det gäller pejling av en människa är läget dock annorlunda än vad som gäller pejling av t.ex. fordon. Skälet är att en människa normalt inte bara vistas på publika platser utan den som är föremål för åtgärden kan komma in på ett "privat område". Pejling på en sådan plats torde därför strida mot den enskildes rätt till skydd för sitt privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, vilket ställer krav på en lagreglering.

Sammanfattningsvis anser vi att pejling inte strider mot regeringsformen. Vidare torde, enligt vår mening, pejling av t.ex. fordon på publika platser normalt inte anses innebära en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen. När det däremot gäller pejling av människor anser vi att den typen av åtgärder strider mot den rätt till skydd för privatlivet som upptas i nämnda artikel. Därför ställs krav på lagreglering om metoden även skall användas för pejling av människor.

I sin skrivelse till regeringen den 9 april 1996 har Rikspolisstyrelsen i samband med att man överlämnat rapporten bl.a. föreslagit att regler om pejling bör införas, vilka ger polisen befogenhet att bereda sig tillträde till ett fordon för att anbringa den utrustning som krävs för att metoden skall kunna användas på ett effektivt sätt.

5 Utländska förhållanden

5.1 Danmark

5.1.1 Inledning

I avsnitt 5.1.2 lämnas en redogörelse för gällande rätt. I avsnitt 5.1.3 redovisas vad som framkom vid företrädares för utredningen studieresa till Danmark, där besök gjordes vid Justitsministeriet i Köpenhamn.

5.1.2 Gällande rätt

Enligt § 72 i den danska grundlagen får husrannsakan, beslag och undersökning av brev och andra handlingar företas samt post- telegraf- eller telefonhemligheten brytas endast efter domstols beslut, såvida inte undantag härifrån är föreskrivet i lag.

Bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns i 27 kap. straffeloven (Freds- og ærekrænkelser). Enligt § 263 första stycket 3 straffas den som "ved hjælp af et apparat hemmeligt aflytter eller optager udtalelser fremsat i enrum, telefonsamtaler eller anden samtale mellem andre eller forhandlinger i lucket møde, som han icke selv deltager i, eller hvortil han uberettiget har skaffet sig adgang" med böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare stadgas i § 264 a. straffeloven förbud mot oberättigad fotografering och iakttagande med hjälp av kikare eller annan apparatur av personer som befinner sig på en plats som inte är fritt tillgänglig. Med inte fritt tillgänglig plats avses sådana områden som är skyddade enligt bestämmelserna om hemfridsbrott. Därunder faller platser som lägenheter och privata bostadshus, privata trädgårdar, källare, uthus, verkstads- och fabriksområden samt trappuppgångar, gårdar och liknande utrymmen som är avsedda för gemensamt bruk av ett större antal personer. För straffansvar fordras att fotograferingen eller iakttagandet med kikare eller annan apparatur är oberättigat. Bestämmelsen i § 264 c. förbjuder den, som utan att ha medverkat till gärning som avses i §§ 263-264 a., skaffar sig eller oberättigat utnyttjar upplysningar som erhållits vid överträdelsen. Genom bestämmelsen kriminaliseras således vissa efterföljande handlingar som ett slags häleribrott. Som

exempel på straffbelagd handling kan nämnas att ett fotografi, som har tagits i strid med § 264 a., utnyttjas för publicering i en tidning. Vidare finns en straffbestämmelse om förbud mot att oberättigat vidarebefordra meddelanden eller bilder som rör någons privata förhållanden eller i övrigt bilder tagna av en person under omständigheter, som uppenbart bör undandras offentligheten (§ 264 d.). Bestämmelsens syfte är att förhindra spridning av personbilder tagna under sådana omständigheter att det på förhand står klart att ett offentliggörande kommer att vara synnerligen kränkande för den avbildade. Man har här särskilt avsett tillfällen när den enskilde oförvållat hamnat i en för honom pinsam situation.

Av de nämnda bestämmelserna följer motsatsvis att det är straffritt att fotografera eller iaktta personer som befinner sig på fritt tillgängliga platser, så länge vidarebefordran inte sker av bilder om deras privata förhållanden eller i övrigt av bilder tagna under omständigheter som uppenbart bör undanhållas offentligheten. Fotografering av personer på fritt tillgängliga platser kan dock vara straffbart enligt Lov nr 278 av den 9 juni 1982 om förbud mot privat TV-övervakning m.m., vilken trädde i kraft den 1 juli 1982 och är till skydd för privatlivets fred. Lagen gäller dock endast TV-övervakning som anordnas av privatpersoner (fysiska och juridiska) och således inte av myndigheter.

I kap. 71 i retsplejeloven (§§ 780-791) finns särskilda regler om "indgreb i meddelelseshemmeligheden". Polisen får - såvitt här är av intresse - enligt § 780 första stycket företa sådana ingrepp genom att 1) avlyssna telefonsamtal eller annan motsvarande telekommunikation (telefonavlyssning), 2) med hjälp av en apparat avlyssna andra samtal eller uttalanden (annan avlyssning) och 3) inhämta upplysningar om vilka telefoner och andra motsvarande kommunikationsapparater som har varit i förbindelse med en viss telefon eller liknande, även om innehavaren av denna inte har lämnat sitt samtycke härtill (teleupplysning). Ett beslut om teleupplysning kan ha retroaktiv verkan, dvs. man kan få rätt att ta del av upplysningar som ligger i tiden före beslutet (Ugeskrift for retsvæsen 1992 s. 638). Det bör noteras att det inte är fråga om teleupplysning om innehavaren av telefonen lämnar sitt samtycke till åtgärden. För att teleföretaget skall vara skyldigt att lämna ut uppgifterna krävs dock - oavsett om samtycke föreligger eller ej - att det finns ett beslut om att upplysningarna skall lämnas ut. Av andra stycket i samma paragraf följer att polisen får göra upptagningar och kopior av de samtal och uttalanden som polisen enligt första stycket har rätt att ta del av.

Det är att notera att reglerna om ingrepp i meddelelseshemmeligheden inte är tillämpliga på radiokommunikation som inte har förbindelse med det allmänna telenätet. I betænkning 1023/1984 om

politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden m.v. (s. 58) uttalades följande i frågan om avgränsningen av telefonavlyssning.

> Som nævnt befordres mange telefonsamtaler, der foretages i tilknytning til det offentlige telefonnet, efterhånden helt eller delvis via radioanlæg. Dette gælder f.eks. telefonsamtaler fra skibe eller fra andre mobile telefoner. Det gælder imidlertid også i vidt omfang telefonsamtaler mellem stationære (almindelige) telefoner. I det omfang telefonsamtalen føres trådløst fra skibe eller fra mobile telefoner, må de samtalende forudse muligheden af, at uvedkommende kommer til at aflytte samtalerne. Dette gælder derimod icke samtaler mellem almindelige stationære telefoner, selvom de på en del av strækningen - uden at abonnenterne har kunnet erkende det - er befordret via radio. For att gøre reglernes anvendelsesområde så enkelt som mulig foreslår udvalget imidlertid begrebet telefonaflytning afgrænses således, at det omfatter alle indgreb i det offentlige telefonnet - herunder den del af nettet, der betjener sig af radio - mens den radiokommunikation, der ikke har forbindelse med telefonnettet, holdes uden for reglerne.

Frågan om avlyssning av mobiltelefoner berördes indirekt av Højesteret i ett beslut i september 1996 (Ugeskrift for retsvæsen 1996 s. 1469). Målet gällde frågan om tillstånd till att som ett led i en utredning under åtta timmar stänga av en mobiltelefon. Bakgrunden var följande. A, som var intagen i kriminalvårdsanstalt, hade beviljats ledsagad permission för att besöka sin syster. Åklagarmyndigheten antog att A under permissionen skulle per telefon kontakta sina medgärningsmän. Åklagarmyndigheten begärde därför tillstånd dels att avlyssna systerns telefon, dels att få stänga den mobiltelefon som A använde. Skälet till begäran att få stänga mobiltelefonen var att det inte var tekniskt möjligt att avlyssna mobiltelefonen och att det måste antas att A skulle använda systerns telefon såvida mobiltelefonen stängdes av. I sitt beslut uttalade Højesteret bl.a. följande. "Reglerne i retsplejelovens § 780 om telefonaflytning bygger på en forudsætning om, at telefonsamtaler over trådløse mobiltelefoner uden videre kan aflyttes, jfr betænkning 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden m.v. side 58. Som følge af den tekniske udvikling er denne forudsætning ikke længere til stede. Selv om betingelserne for aflytning af mobiltelefonen måtte være opfyldt, ville en kendelse herom derfor ikke tjene noget formål." Eftersom avsikten med avstängningen av mobiltelefonen var uteslutande att avlyssna de samtal som A som en följd av avstängningen förväntades ringa från systerns telefon, fann Højesteret att ingreppet, dvs. att stänga av mobiltelefonen, omfattades av retsplejelovens § 780 första stycket 1 och att det

därför endast kunde tillåtas under de i § 781 ff. angivna förutsättningarna.

För att ingrepp i meddelelseshemmeligheden skall få ske krävs enligt § 781 första stycket 1 att det föreligger "bestemte grunde" att anta att det "på den pågældende måde gives meddelelser" till eller från en misstänkt. Det är tillräckligt att det kan antas att det över den aktuella teleadressen förmedlas samtal till eller från en misstänkt (betænkning nr 1023/1984 s. 98 f.). Det är utan betydelse vem den avlyssnade telefonen eller lokalen tillhör och det krävs inte att polisen kan namnge den misstänkte. Det krävs vidare enligt § 781 första stycket 2 och 3 att åtgärden kan antas vara av avgörande betydelse för utredningen samt att det är fråga om utredning antingen av ett brott som kan straffas med fängelse i sex år eller mer eller något av de i paragrafen uppräknade brotten, brott mot statens självständighet och säkerhet, brott mot statsförfattningen och de högsta statsmyndigheterna, främjande av flykt, skyddande av brottsling, svikande av försvarsplikt, sabotage, olaga hot, grov misshandel, framkallande av fara för annan, utpressning, grov stöld, skattebedrägeri och varusmuggling av särskilt grovt slag, allt under förutsättning att det är fråga om ett uppsåtligt brott, samt brott mot udlændingelovens § 59 tredje stycket, dvs. den som uppsåtligen bistår en utlänning med att olovligen resa in eller uppehålla sig i Danmark, den som för vinnings skull bistår en utlänning med att resa in i Danmark med avsikt att utlänningen därifrån skall resa till ett annat land, från vilket han kommer att bli avvisad eller tillbakasänd samt den som för vinnings skull bistår en utlänning med att resa in i ett annat land, från vilket utlänningen kommer att bli avvisad eller tillbakasänd.

Brotten grov misshandel, framkallande av fara för annan och grov stöld infogades genom lagstiftning som trädde i kraft i juni 1997. På dessa brott kan följa fängelse i högst fyra år. Denna utvidgning av brottskatalogen i § 781 första stycket 3 var en del av ett lagförslag som syftar till att förbättra polisens möjligheter att utreda allvarlig brottslighet, bl.a. kriminalitet som begås av flera personer i förening. Även brott mot udlændingelovens § 59 tredje stycket infogades genom lagstiftning som trädde i kraft i juni 1997. På det brottet kan följa fängelse i högst två år.

Under förutsättning att rekvisiten i § 781 första stycket 1 och 2 är uppfyllda, kan telefonavlyssning och teleupplysning dessutom användas, såvida misstanken gäller fredskränkningar enligt straffelovens § 263 andra eller tredje stycke (den som uberettiget skaffer sig adgang til en andens oplysninger eller programmer, der er bestemt til at bruges i et anlæg til elektronisk databehandling).

Teleupplysning kan därutöver, under förutsättning att rekvisiten i § 781 första stycket 1 och 2 är uppfyllda, användas vid upprepade freds-

kränkningar enligt § 265 straffeloven (Den, der krænker nogens fred ved trods forbud af politiet given advarsel at trænge ind på ham, forfølge ham med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe ham, straffes med bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 måneder. En af politiet meddelt advarsel har gyldighed for 5 år) samt om misstanken gäller överträdelse av straffelovens § 279 a (databedrägeri) eller § 293 första stycket (olovligt brukande), om överträdelsen begåtts genom användning av en telekommunikationstjänst.

Eftersom avlyssning enligt § 780 första stycket 2 (annan avlyssning) anses vara ett allvarligare ingrepp i meddelelseshemmeligheden än de övriga ingreppen, får sådan avlyssning företas endast när misstanken rör ett brott som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller välfärd eller för betydande samhällsintressen (§ 781 femte stycket). Annan avlyssning har i rättspraxis godtagits bl.a. i utredningar om varusmuggling av större kvantiteter cannabisharts (Ugeskrift for retsvæsen 1990 s. 713).

§ 782 innehåller bestämmelser som i viss mån ytterligare begränsar möjligheten att göra ingrepp i meddelelseshemmeligheden. I första stycket är proportionalitetsprincipen lagfäst. Andra stycket innebär att telefonavlyssning och annan avlyssning inte får ske av samtal mellan den misstänkte och den som enligt reglerna i § 170 retsplejeloven inte får vittna i saken, dvs. präst, läkare, försvarare eller advokat, när fråga är om uppgifter som de har erhållit vid utövandet av sin verksamhet.

Beslut om ingrepp i meddelelseshemmeligheden fattas som regel av rätten (§ 783). I beslutet skall anges de telefonnummer eller lokaler som ingreppet angår. Vidare skall anges de konkreta omständigheter varpå beslutet grundas. Beslutet kan när som helst ändras. I beslutet skall dessutom anges den tid inom vilken ingreppet får företas. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga fyra veckor. Tiden kan förlängas genom ett nytt beslut, dock med högst fyra veckor åt gången.

Vid fara i dröjsmål får beslutet dock fattas även av polisen. Polisens beslut skall snarast möjligt och senast inom 24 timmar från det att beslutet verkställdes underställas rättens prövning. Om rätten vid sin prövning finner att beslutet inte borde ha fattats, skall rätten underrätta Justitsministeriet.

Innan beslutet fattas av rätten skall det utses en advokat som skall företräda den som beslutet angår (§ 784). En utförlig redovisning av det danska systemet med offentligt ombud har lämnats i avsnitt 3.3.2.

Enligt § 786 är post- och telegrafväsendet, teleföretag och andra offentliga eller privata verksamheter skyldiga att bistå polisen vid

genomförandet av ingrepp i meddelelseshemmeligheden (telefonavlyssning och teleupplysning).

Efter det att ett sådant ingripande som avses här har genomförts skall som regel underrättelse lämnas om ingreppet (§ 788). En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

I § 789 finns vissa bestämmelser om överskottsinformation. Om polisen vid ett ingrepp i meddelelseshemmeligheden får information om ett annat brott än det som låg till grund för beslutet och detta brott inte är sådant att det skulle ha kunnat föranleda ett sådant ingripande, får polisen likväl utnyttja informationen för att utreda brottet i fråga. Sådan information får dock användas som bevis i rätten endast om rätten tillåter det. Sådan tillåtelse får lämnas bl.a. såvida andra efterforskningsmetoder inte skulle vara ägnade att skaffa bevis i saken och saken angår ett brott som kan medföra fängelse i ett år och sex månader eller mer. Denna möjlighet att använda överskottsinformation som bevis för brott som inte i sig kunnat föranleda ett beslut om ingrepp i meddelelseshemmeligheden infördes genom lagstiftning som trädde i kraft i juni 1997. Dessförinnan fick sådan överskottsinformation över huvud taget inte åberopas som bevis i domstol.

Bandupptagningar, fotokopior och annat som innehåller det material som genom ingreppet har kommit till polisens kännedom, skall förstöras om det inte väcks åtal eller om åtalet läggs ned (§ 791). Polisen skall underrätta den utsedde advokaten om att materialet har förstörts. Skulle materialet ändå ha betydelse ur utredningssynpunkt kan rätten, med stöd av andra stycket i paragrafen, på begäran av polisen besluta att materialet inte skall förstöras eller att det skall förstöras först vid en viss senare tidpunkt. Innan sådant beslut fattas skall den utsedde advokaten få tillfälle att yttra sig.

Om polisen vid telefonavlyssning eller annan avlyssning får kännedom om uppgifter som rör den misstänktes förhållande till en präst, läkare, försvarare eller advokat, skall materialet omedelbart förstöras. Detta gäller dock inte om informationen ger anledning att misstänka prästen, läkaren, försvararen eller advokaten för brott eller att frånta försvararen hans uppdrag. I fjärde stycket föreskrivs slutligen att allt material som visar sig sakna betydelse ur utredningssynpunkt skall förstöras.

Avslutningsvis kan nämnas att montering och användning av en radiosändare på en misstänkts bil, vilken gjorde det möjligt att följa hans färd (pejling), i ett publicerat hovrättsavgörande (Vestre Landsret) ansågs inte utgöra ett straffprocessuellt tvångsmedel utan en "skuggning" med tekniska hjälpmedel som inte kräver lagstöd och därmed inte heller tillstånd av domstol (Ugeskrift for retsvaesen 1996 s. 1496). Domstolen fäste i sitt avgörande vikt vid att monteringen av

radiosändaren hade skett utanpå den misstänktes bil och medan bilen befann sig på en offentlig plats samt att polisens användning av signalerna likaså skedde medan bilen befann sig på allmänna vägar.

5.1.3 Justitsministeriet m.m.

Vid samtalen med företrädare för Justitsministeriet i Köpenhamn, Strafferet og retsplejekontoret, i vilka även representanter för Polismyndigheten i Köpenhamn deltog, framkom bl.a. följande.

Annan avlyssning (anden aflytning eller rumaflytning - *buggning* -) är ett tvångsmedel som används vid utredningar om allvarlig organiserad kriminalitet, främst vid narkotikabrott och vid s.k. rockerkriminalitet, dvs. vid brottslighet som begås av kriminella mc-gäng. Buggning har kommit att användas allt mer, eftersom det på senare år inte har varit tillräckligt med telefonavlyssning, främst beroende på att det har varit svårt att avlyssna mobiltelefonerna. Från polisen framhölls att det är svårt att förstå hur man i länder som inte tillåter buggning kan bekämpa den allvarliga organiserade kriminaliteten. Polisen menade att det inte är möjligt att bekämpa denna brottslighet om man inte kan ta del av den kommunikation som sker mellan de kriminella. Genom att använda buggning kan polisen få upplysningar om t.ex. brottsplaner, hur medel som skall finansiera ett narkotikainköp skall anskaffas eller var dessa medel, som ofta kan röra sig om många miljoner kronor, förvaras. I åtskilliga utredningar har man fått fram avgörande bevisning genom att använda buggning. Polisen påpekade dock att buggning är ett mycket resurskrävande tvångsmedel, vilket i sig sätter gränser för hur ofta det kan användas. Det går åt mycket personal, eftersom det praktiskt taget alltid krävs att det sker en direktavlyssning. Det är oftast inte tillräckligt att ta upp samtalen på band och sedan lyssna av dem en tid senare. På grund härav används buggning bara vid mycket allvarliga brott och endast om det verkligen är nödvändigt för att föra utredningen framåt. Vid narkotikabrott får det röra sig om mängder på i vart fall ett halvt kilo amfetamin, heroin eller kokain.

Buggning kan användas i stort sett överallt, bl.a. i bostäder, på hotellrum eller ute i det fria. Givetvis finns det en rad olika störkällor och resultatet av buggningen blir inte alltid lyckat. I de allra flesta fall går det dock att uppfatta vad som sägs. Ljudkvaliteten kan även förbättras på teknisk väg. De kriminella är säkerligen medvetna om att buggning används i det polisiära arbetet, men det är mycket svårt att i längden skydda sig mot tvångsmedlet. De kan inte ständigt gå runt och tiga med tanke på att de möjligen kan vara buggade.

För att det skall vara aktuellt med ett ingrepp i meddelelseshemmeligheden måste det finns konkreta omständigheter - det räcker inte med intuition - som tyder på att någon ägnar sig åt brott som är av så allvarligt slag att den kan föranleda ett sådant ingrepp. Det är således inte tillräckligt om polisen misstänker att en viss grupp av människor varje morgon träffas för att planera någon typ av brott. Man måste nämligen känna till vad det är fråga om för typ av brott. I annat fall kan man inte avgöra om det finns formella förutsättningar för t.ex. buggning. När dessa konkreta omständigheter väl är för handen är det oftast inget problem att få ett beslut om ingrepp i meddelelseshemmeligheden, eftersom de danska reglerna om försök, förberedelse och stämpling till brott är mycket vida och därför oftast kan tillämpas. De nämnda konkreta omständigheterna får man oftast fram genom uppgiftslämnare eller som överskottsinformation i andra avlyssningsärenden. Polisen har inget behov av att använda buggning eller telefonavlyssning i andra situationer än dem som täcks av den danska lagstiftningen, dvs. det finns inget behov av att använda tvångsmedlen i rent preventivt syfte.

Telefonavlyssning är fortfarande ett oumbärligt hjälpmedel i polisens arbete. Visserligen får man inte fram lika mycket upplysningar i dag som man fick för tio år sedan, men polisen kan absolut inte undvara telefonavlyssningen. Genom den får polisen fram upplysningar om bl.a. vilket umgänge en viss person har, mötesplatser och tidpunkter. Även om de kriminella är medvetna om att polisen kan lyssna, ligger det i sakens natur att de så småningom på något sätt måste kommunicera. Ibland blir de ivriga och glömmer då bort att vara försiktiga.

Den allt mer utbredda användningen av mobiltelefoner har försämrat möjligheten att använda telefonavlyssning. Bl.a. därför har buggning fått tillgripas i allt större utsträckning. Bekymret har varit att den misstänkte använder sig av ett stort antal kort/teleadresser, som han ständigt byter i sin mobiltelefon. Däremot har man i Danmark i princip inte stött på problemet med krypterade telemeddelanden.

Som framgår av den danska lagstiftningen får ingrepp i meddelelseshemmeligheden ske även vid vissa brott som inte är så allvarliga, dvs. straffmaximum uppgår kanske till endast två års fängelse. Buggning förekommer emellertid inte vid mindre allvarliga brott, eftersom sådan avlyssning får ske endast vid misstanke om ett brott som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller välfärd eller för betydande samhällsintressen (§ 781 femte stycket retsplejeloven). Däremot kan, som tidigare har nämnts, telefonavlyssning användas vid utredning av vissa inte alltför allvarliga brott, t.ex. vid olaga hot. Andra regler som har till syfte att begränsa användningen av ingrepp i meddelelseshemmeligheden är kraven på

proportionalitet, på att en advokat skall medverka samt på att underrättelse skall lämnas efter avslutad avlyssning.

Erfarenheten visar att proportionalitetsprincipen verkligen tillämpas av domstolarna.

Polisens möjlighet att fatta beslut om ingrepp i meddelelseshemmeligheden används förhållandevis sällan (i Köpenhamn kanske högst fem gånger per år). Polisen har dock ett behov av att kunna fatta interimistiska beslut. Det är nämligen svårt att med kort varsel få ett beslut av domstol, dels beroende på att Köpenhamns byret inte fattar beslut utom kontorstid, dels beroende på att saken som regel avgörs vid en förhandling där advokaten skall vara närvarande.

Användningen av *pejling* är oreglerad i Danmark. En lagreglering av pejling skulle innebära ett svårt avbräck för polisens brottsbekämpande arbete, eftersom det inte bör bli allmänt känt att metoden används. Pejling är ett oumbärligt hjälpmedel vid efterföljande av fordon. De personer som polisen spanar på, t.ex. i samband med en kontrollerad leverans, är nämligen mycket uppmärksamma och det är inte möjligt att ha visuell kontakt med fordonet. Det är något osäkert om huruvida det krävs lagstöd för att polisen skall ha rätt att bryta sig in i ett fordon för att placera ut pejlingsutrustning. Från polisens sida menade man dock att det är sällan som det finns tid och tillfälle att ta sig in i en bil för att placera pejlingsutrustning. I praktiken finns det sällan tid att använda annan pejlingsutrustning än sådan som fästs med en magnet under fordonet.

Inte heller användningen av *dolda kroppsmikrofoner* är reglerad i Danmark. Rätten att använda sådana metoder kan jämställas med att spela in ett telefonsamtal som man själv deltar i.

Vid företrädares för utredningen besök i Danmark lämnades vidare information om utredningsbetänkande *nr 1298/95 om fotoforevisning, konfrontation. efterlysning og observation,* avgett av Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg i juni 1995. Betänkandet var vid tidpunkten för utredningens besök (november 1996) föremål för överväganden i Justitsministeriet. Här skall i korthet beröras de delar som kan vara av intresse för utredningens arbete.

Betänkandet innehåller förslag till lagreglering av polisens möjligheter att som ett led i en brottsutredning använda sig av fotoförevisning, dvs. när polisen visar fotografier på misstänkta personer, konfrontation, efterlysning och observation. Dessa arbetsmetoder, som är vanligt förekommande i det polisiära arbetet, är i dag oreglerade. Ett genomförande av udvalgsförslaget innebär att det i retsplejeloven förs in bestämmelser, som reglerar under vilka förutsättningar dessa metoder kan användas. Förslaget innebär en begränsning av polisens möjligheter att använda arbetsmetoderna vid en brottsutredning. I det

följande redovisas endast de delar av betänkandet som berör observation.

I betänkandet görs åtskillnad mellan kvalificerade och icke kvalificerade ingrepp. Med *kvalificerade ingrepp* avses observation med optisk utrustning av personer, som befinner sig på en inte fritt tillgänglig plats. Med *icke kvalificerade ingrepp* avses dels observation utan optisk utrustning av personer som befinner sig på en inte fritt tillgänglig plats, dels observation - med eller utan sådan utrustning - av personer som befinner sig på en fritt tillgänglig plats.

I betänkandet föreslås en lagreglering (§ 791 a retsplejeloven) av alla kvalificerade former av polisiär observation, vilka delas upp i kvalificerade, mera kvalificerade och särskilt kvalificerade ingrepp. Detta motiveras med att sådan observation kan - även om det är tveksamt om så är fallet - anses som ett straffprocessuellt tvångsingripande och med att den har karaktären av ett ingrepp i privatlivets fred. Utanför den föreslagna regleringen faller de icke kvalificerade ingreppen. Enligt udvalget är det nämligen alldeles klart att sådan observation inte är att anse som ett straffprocessuellt ingripande.

Enligt den av udvalget föreslagna bestämmelsen, § 791 a första stycket, får polisen fotografera eller göra iakttagelser med hjälp av kikare eller annan apparat av personer, som befinner sig på en inte fritt tillgänglig plats (observation), om ingreppet kan antas vara av väsentlig betydelse för utredningen och om utredningen avser ett brott på vilket kan följa frihetsstraff. Något krav på att det skall föreligga viss misstanke mot bestämda personer ställs inte upp i förslaget, eftersom ingreppet - liksom vid andra ingrepp i meddelelseshemmeligheden - inte nödvändigtvis behöver rikta sig mot en misstänkt. Det är inte säkert att man på förhand vet vilka personer som kommer att besöka en viss lokal, där man tror att narkotika skall levereras. Det är tillräckligt att det finns misstanke om att ett brott har begåtts eller försöker begås (betänkandet s. 98).

I bestämmelsens andra stycke regleras de mera kvalificerade ingreppen, dvs. observation som företas med hjälp av en fjärrmanövrerad eller automatiskt verkande TV-kamera, fotografiapparat eller liknande apparat. Där skärps kraven på så sätt att det föreskrivs att utredningen skall avse ett brott på vilket kan följa fängelse i ett år och sex månader eller mer.

I tredje stycket regleras de särskilt kvalificerade ingreppen, dvs. observation med hjälp av en fjärrmanövrerad eller automatiskt verkande TV-kamera, fotografiapparat eller annan liknande apparat, av personer som befinner sig i en bostad eller "andre husrum", oavsett om utrustningen har placerats i eller endast riktats mot bostaden. Sådan observation får företas om "der er bestemte grunde til at antage", att bevis i saken kan erhållas genom ingreppet (punkt 1), om

ingreppet kan antas vara av avgörande betydelse för utredningen (punkt 2), om utredningen avser ett brott på vilket kan följa fängelse i sex år eller mer, en uppsåtlig överträdelse av straffelovens kap. 12 eller 13, eller en överträdelse av ett antal särskilt uppräknade brott, dvs. vid samma brott som anges i § 781 stk. 1 punkten 3 retsplejeloven (punkt 3), samt om utredningen avser ett brott som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller välfärd eller för betydande samhällsintressen (punkt 4).

Enligt fjärde stycket kan den målsägande, som har rådighet över den inte fritt tillgängliga platsen, lämna sitt samtycke till att det företas observation av platsen. Verkan av ett sådant samtycke, om det lämnas skriftligen, är att § 791 a 1-3 inte är tillämplig, dvs. den lägger inte hinder i vägen för en observation.

I § 791 a femte stycket föreslås proportionalitetsprincipen lagfäst.

Beslut om observation som avses i första stycket fattas av polisen, medan beslut om observation enligt andra eller tredje stycket fattas av domstol, med rätt för polisen att fatta interimistiskt beslut (jfr § 783 retsplejeloven). Detta följer av sjätte stycket. Av sjätte stycket följer vidare att ytterligare en del av de regler som gäller för ingrepp i meddelelseshemmeligheden även gjorts tillämpliga vid observation enligt andra eller tredje stycket. Det rör sig om § 782 andra stycket, enligt vilket avlyssning inte får ske av samtal mellan den misstänkte och den som enligt reglerna i § 170 inte får vittna i saken, §§ 784 och 785 om förordnande av advokat, § 788 första stycket, § 788 andra stycket 2 och § 788 tredje och fjärde styckena om efterföljande underrättelse om ingreppet, § 789 om polisens rätt att använda upplysningar som har kommit fram vid ingrepp i meddelelseshemmeligheden samt § 791 om polisens rätt att spara material.

Enligt udvalgets uppfattning innebär rättens tillstånd till observation att polisen har rätt att - i syfte att sätta upp övervakningsutrustningen - skaffa sig tillgång till den lokal som skall observeras, om detta är en förutsättning för att ingreppet skall kunna genomföras. Detta svarar mot vad som - utan särskilt lagstöd - gäller vid andra ingrepp i meddelelseshemmeligheden (betänkandet s. 148).

I ett lagförslag den 4 februari 1998 (L 177 1997-98) föreslås en lagreglering av polisens möjligheter att som ett led i en brottsutredning använda sig av bl.a. observation, som i princip överensstämmer med förslaget i utredningsbetänkandet.

5.2 Finland

5.2.1 Inledning

I avsnitt 5.2.2 lämnas en redogörelse för gällande rätt. I avsnitten 5.2.3-5.2.5 redovisas vad som framkom vid företrädares för utredningen studieresa till Finland, där besök gjordes vid Justitieministeriet, Inrikesministeriet och Centralkriminalpolisen. Slutligen redovisas i avsnitt 5.2.6 en lagändring (RP 20/1997 rd) som utökar möjligheten att utföra teleövervakning av en teleanslutning som *målsäganden* använder. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1997.

5.2.2 Gällande rätt

Om teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation för utredning av ett redan begånget brott, dvs. vid förundersökning, finns bestämmelser i 5 a kap. tvångsmedelslagen. Om teknisk övervakning, observation och teknisk observation som sker i avsikt att förebygga brott samt om teknisk observation som ett hjälpmedel omedelbart innan en polisåtgärd vidtas och medan den pågår, finns bestämmelser i polislagen. Vidare har Inrikesministeriet den 31 maj 1995 utfärdat föreskrifter om hur polisen anordnar teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation. Bestämmelserna i polislagen berörs inte i det följande.

Den 1 juni 1995 trädde en rad ändringar i tvångsmedelslagen ikraft.

Lagändringarna innebar en möjlighet till teleavlyssning vid förundersökning av vissa grova brott, vilket tvångsmedel dittills inte hade varit tillåtet, samt att tillämpningsområdet för teleövervakning utvidgades.

Vidare infördes bestämmelser om teknisk observation, dvs. teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning. De sistnämnda utredningsmetoderna hade dittills ansetts vara tillåtna i vissa fall, eftersom det i den finska lagstiftningen inte är förbjudet att med tekniska anordningar i hemlighet avlyssna eller iaktta någon, som befinner sig på en plats som inte skyddas av hemfriden.

Som motiv för att lagreglera den polisiära användningen av optisk övervakning och teknisk spårning, nämndes i förarbetena bl.a. artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I propositionen sades bl.a. följande (1994 rd-RP 22 s. 5 f.).

> Polisen har dock inte obegränsad rätt att med tekniska anordningar observera eller spåra den som misstänks för brott då denne befinner

sig på ett ställe som inte omfattas av hemfriden. Artikel 8 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna begränsar polisens rätt att företa sådan observation.

Människorättsdomstolen har i sina prejudikat veterligen inte tagit ställning till frågan huruvida teknisk observation skall tillåtas. På basis av ordalydelsen i artikeln och annan tolkningspraxis är det inte möjligt att ange några exakta uppfattningar om hur förundersökningsmyndigheternas rätt skall begränsas. Det är dock klart att om en åtgärd kränker skyddet för privatlivet i den mening som avses i artikeln, måste åtgärden inte enbart grunda sig på lag utan också kunna motiveras på de grunder som nämns i stycke 2 i artikeln. Det finns dock inga exakta åsikter om vilka åtgärder som anses kränka privatlivet. När förundersökningsmyndigheterna vid undersökning av ett brott observerar den misstänkte med hjälp av tekniska hjälpmedel, rör sig myndigheterna juridiskt i en s.k. grå zon.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade grundlagsutskottet bl.a. följande om huruvida lagförslaget stod i överensstämmelse med artikel 8 i Europakonventionen (lagutskottets betänkande 1994 nr 24 s. 16 f.).

Den föreslagna lagstiftningen uppfyller otvivelaktigt legalitetskravet och kravet på att begränsningen skall ha ett godtagbart syfte i konventionen om de mänskliga rättigheterna. Vid bedömningen av om en begränsning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle har frågan om lagstiftningen är detaljerad och förfarandet är förknippat med rättsskyddsgarantier uppmärksammats vid tolkningen av konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt denna måttstock kan man enligt utskottets uppfattning inte peka på en enda punkt där det med fog vore skäl att misstänka att det föreligger en konflikt mellan den föreslagna lagstiftningen och konventionen. I anslutning till detta bör det visserligen konstateras att konventionen inte har tolkats i fråga om rättsskyddet för utomstående.

Lagändringarna innebar vidare att den s.k. proportionalitetsprincipen lagfästes (7 kap. 1 a § tvångsmedelslagen). Stadgandet om proportionalitetsprincipen gäller samtliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen, och skall således tillämpas även vid de här nämnda åtgärderna.

I 1 § *definieras teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation.*

Med *teleavlyssning* avses enligt 1 § 1 att ett meddelande som befordras till eller från en viss teleanslutning genom ett allmänt eller något annat telenät som omfattas av telelagen (183/87) i hemlighet

avlyssnas eller tas upp för utredning av innehållet i meddelandet. Ett telemeddelande kan vara ett telefonsamtal, textöverföring, dataöverföring eller bildöverföring (prop. s. 23).

I förarbetena påpekas att definitionen av teleavlyssning inte avser samtal som förs med hjälp av radiotelefoner, såsom LA-, VHF- och motsvarande telefoner, eftersom de enligt radiolagen är radioanläggningar och samtalen inte är avsedda att förmedlas genom telenät utan med hjälp av radiovågor från en anläggning direkt till en annan. Däremot betraktas avlyssning av mobiltelefonsamtal som teleavlyssning inte enbart när meddelandet förmedlas i en telekabel utan också när kommunikationen sker med hjälp av radiovågor mellan mobiltelefonen och basstationen. Detta beror på att mobiltelefonnätet är en del av ett telenät, att en mobiltelefon är en i 2 § 5 punkten telelagen avsedd teleterminal och att kontakten mellan en mobiltelefon och nätet är en teleanslutning (prop. s. 24).

Med *teleövervakning* avses enligt 1 § 2 att hemliga identifieringsuppgifter inhämtas om ett telemeddelande som har sänts från en teleanslutning som är kopplad till ett telenät som avses i 1 punkten eller som har mottagits till en sådan teleanslutning samt att en sådan teleanslutning tillfälligt stängs.

Med teknisk observation avses, som tidigare har nämnts, teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning. Med *teknisk avlyssning* förstås enligt 1 § 3 a) att ett sådant samtal eller annat muntligt meddelande som inte är avsett för utomstående och i vilket avlyssnaren inte deltar i hemlighet avlyssnas eller tas upp med hjälp av en teknisk anordning.

Enligt förarbetena är det beroende av omständigheterna om ett samtal är avsett att vara förtroligt eller inte. Den frågan får avgöras på objektiva grunder. I allmänhet måste man utgå från att ett normalt samtal t.ex. på gatan, i en restaurang eller på en parkbänk inte är avsett för andra. Om samtalet däremot är så högljutt att utomstående kan uppfatta det utan tekniska anordningar, kan det enligt förarbetena inte betraktas som förtroligt. I förarbetena sägs vidare att det är allmänt känt att samtal i LA- och VHF-telefoner kan avlyssnas av vem som helst som har en radiomottagare som fungerar på den ifrågavarande frekvensen. Därför kan samtal som förs med hjälp av sådana anläggningar som fungerar med hjälp av radiovågor inte betraktas som förtroliga samtal, utan dessa samtal kan närmast jämföras med t.ex. högljutt samtal i en restaurang där alla närvarande kan avlyssna det. Att avlyssna sådana samtal är alltså inte att betrakta som teknisk avlyssning (prop. s. 25).

Med teknisk anordning avses alla slags tekniska anordningar med hjälp av vilka tal kan avlyssnas eller tas upp utom normalt höravstånd,

t.ex. mikrofon och radiosändare eller s.k. riktmikrofon och bandspelare (prop. s. 26).

Med *optisk övervakning* avses, 1 § 3 b), att en viss person eller plats där en misstänkt kan antas befinna sig fortlöpande eller upprepade gånger, fotograferas eller observeras i hemlighet med kikare, kamera, videokamera eller någon annan sådan anordning eller metod.

För att det skall vara fråga om optisk övervakning krävs alltså för det första att den sker kontinuerligt eller upprepade gånger. Det betraktas inte som optisk övervakning om den som misstänks för brott fotograferas eller iakttas med kikare enstaka gånger i vissa enskilda situationer. Det är t.ex. tillåtet att utan särskilt tillstånd med videokamera fotografera den som misstänks för fortkörning i samband med hastighetsövervakning. Om den misstänkte däremot iakttas i flera timmar i sträck, kan det betraktas som kontinuerlig verksamhet. Upprepad observation är det fråga om då den misstänkte iakttas i korta repriser under många timmars tid. För det andra skall observation riktas mot en viss person för att kriterierna i definitionen på optisk övervakning skall vara uppfyllda. Därför behövs inget särskilt tillstånd till kontinuerlig videoövervakning av en viss plats såvida avsikten inte är att på denna särskilda plats iaktta en viss person som misstänks för ett brott. För det tredje förutsätts att optisk övervakning företas med hjälp av tekniska anordningar. Exempel på sådana är traditionella optiska anordningar (t.ex. kikare) eller anordningar som grundar sig på fotokemiska metoder (t.ex. vanliga kameror försedda med teleobjektiv) eller optisk-elektroniska metoder (t.ex. videokameror). Det spelar ingen roll om det är fråga om t.ex. en fast, fjärrstyrd videokamera eller en bärbar, manuell videokamera (prop. s. 26).

Med *teknisk spårning* avses slutligen, 1 § 3 c) att ett fordon eller en vara spåras med hjälp av en radiosändare som har fästs vid fordonet eller varan eller med hjälp av någon annan sådan anordning eller metod.

I 2 § regleras *förutsättningar för teleavlyssning*. I paragrafen anges i en uttömmande uppräkning de brott vid vilka teleavlyssning får företas i syfte att utreda brottet. Det skall vara fråga om äventyrande av Finlands suveränitet, krigsanstiftan, landsförräderi, grovt landsförräderi, spioneri, grovt spioneri, röjande av statshemlighet, olovlig underrättelseverksamhet, högförräderi, grovt högförräderi, förberedelse till högförräderi, mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, grovt frihetsberövande, människorov, tagande av gisslan, grovt rån, grov utpressning, grovt häleri, yrkesmässigt häleri, sabotage, trafiksabotage, grovt sabotage, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning av fartyg, grovt ocker, grov

penningförfalskning, grov miljöförstöring, grovt narkotikabrott, eller för straffbart försök till dessa brott.

Teleavlyssningstillstånd kan beviljas den myndighet som handhar förundersökningen av brottet, dvs. polis eller tull. Förundersökning av ett visst brott måste ha inletts innan tillstånd till teleavlyssning kan beviljas. Avlyssningstillstånd kan alltså inte beviljas för att utreda huruvida något brott över huvud taget har begåtts.

Ett tillstånd till teleavlyssning kan för det första beviljas endast "när någon är skäligen misstänkt" för ett brott som nämns i paragrafen. För det andra gäller ett avlyssningstillstånd endast sådana telemeddelanden som den misstänkte sänder med hjälp av en teleanslutning som han innehar eller som han annars kan antas använda eller som befordras till en sådan teleanslutning och är avsedda för den misstänkte. Samtal som är avsedda för någon annan men som till följd av förhandsöverföring (vidarekoppling) överförs till den misstänktes teleanslutning får inte avlyssnas. Däremot är det tillåtet att avlyssna ett samtal som är avsett för den misstänkte men som till följd av förhandsöverföring överförs till någon annan teleanslutning. En teleanslutning som den misstänkte ringer till eller som han kan antas komma att ringa till får inte avlyssnas (prop. s. 27). För det tredje förutsätts att de uppgifter som fås genom avlyssningen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Med detta rekvisit avses ungefär detsamma som enligt svensk rätt.

I 3 § anges *förutsättningar för teleövervakning*. Den grundläggande förutsättningen för teleövervakning är, liksom vid teleavlyssning, att någon är skäligen misstänkt för brottet. Enligt 1 mom. 1 kan teleövervakning komma i fråga vid utredning av ett brott för vilket inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader. Enligt 1 mom 2 kan tillstånd till teleövervakning även beviljas om förundersökningen avser ett brott som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem och som har begåtts med hjälp av terminalutrustning (t.ex. olovligt brukande av dator, vissa former av företagsspionerі, datorskadegörelse och datorbedrägeri) eller ett narkotikabrott. Enligt denna punkt krävs alltså för teleövervakning inte ett minimistraff på fängelse i fyra månader. Teleövervakning får vidare beviljas vid förundersökning av ett straffbart försök till i paragrafen nämnda brott. En förutsättning även för teleövervakning är att åtgärden kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

Teleövervakning kan i allmänhet utföras endast i fråga om teleanslutningar som en för brott *misstänkt person* innehar eller annars använder. I 5 a kap. 3 § 2 mom finns dock ett undantag, som innebär att förundersökningsmyndigheten, med målsägandens samtycke, har rätt att få s.k. teleövervakningsuppgifter beträffande teleförbindelser som kopplats till en teleanslutning som målsäganden innehar eller

annars använder, när uppgifterna behövs för utredning av ett brott som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem som är anslutet till ett allmänt telenät. Total teleövervakning av en teleanslutning som används av målsäganden är alltså inte tillåten. Enligt 29 § 2 mom telelagen (183/1987) har polisen dessutom i två fall rätt att, med teleanslutningsinnehavarens samtycke, få identifieringsuppgifter om telemeddelanden som kopplats till eller sänts från hans teleanslutning. I det ena fallet är det fråga om utredning av ett hemfridsbrott som avses i 24 kap. 3 a § strafflagen och i det andra om uppgifter som behövs för utredning av ett tillgrepp av en mobiltelefonapparat. I andra fall än de nu nämnda hade förundersökningsmyndigheten fram till den 1 juli 1997 inte ens med samtycke från målsäganden eller teleanslutningsinnehavaren rätt att få för utredning av brott behövliga identifieringsuppgifter om teleförbindelser som har kopplats till eller sänts från en teleanslutning som målsäganden använder. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1997 utvidgades emellertid polisens möjligheter att utföra teleövervakning av en teleanslutning som målsäganden använder (Finlands författningssamling 1997 nr 565). Lagändringen berörs närmare i avsnitt 5.2.6.

I 4 § anges *förutsättningar för teknisk observation*, dvs. för teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning.

När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i minst fyra år eller ett narkotikabrott eller för ett straffbart försök till dessa brott, får förundersökningsmyndigheten utföra *teknisk avlyssning* av den misstänkte, om de uppgifter som därmed fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet (4 § 1 mom).

När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är mer än sex månaders fängelse, får *optisk övervakning* riktas mot den misstänkte eller mot en viss plats där han kan antas befinna sig, om de uppgifter som därmed fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet (4 § 2 mom).

Teknisk avlyssning och optisk övervakning får dock riktas mot den misstänkte endast då han befinner sig på en allmän plats, dvs. plats som är tillgänglig för allmänheten (t.ex. en väg, en gata, ett torg, en park, en affär eller en restaurang), i ett fortskaffningsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat sådant rum (4 § 4 mom). Med "något annat sådant rum" avses enligt förarbetena närmast sådana utrymmen för tillfälligt boende som avses i förordningen om inkvarterings- och förplägnadsrörelser (727/91). Förutom hotell kan det vara fråga om resandehem, vandrarhem eller semestercenter. Mot sådana inkvarteringsutrymmen i semestercenter som är avsedda för längre vistelser, t.ex. sommarstugor, får teknisk avlyssning eller

optisk övervakning dock inte riktas, eftersom dylika utrymmen jämställs med en bostad (prop. s. 28). Enligt förarbetena är motivet till att hotellrum och motsvarande utrymmen får avlyssnas och övervakas, dels att dessa utrymmen inte kan anses tillhöra det centrala området för hemfriden, dels att brottsutredningen kan bli mindre effektiv om inte också samtal i hotellrum får avlyssnas (prop. s. 15).

En avlyssnings- eller övervakningsanordning får inte placeras i det rum där den misstänkte vistas eller i ett fordon som han använder (4 § 4 mom). Om det var tillåtet skulle det nämligen förutsätta intrång i utrymmen som omfattas av hemfriden. Utrustningen får i stället placeras i ett rum intill eller i en lägenhet på andra sidan gatan. Eftersom bestämmelsen endast förbjuder *placering* av en avlyssningsanordning i det utrymme där den misstänkte vistas, finns inga hinder mot att en polis med hjälp av en anordning som han bär med sig avlyssnar den misstänktes samtal t.ex. i en spårvagn eller restaurang (prop. s. 29).

När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är mer än sex månaders fängelse, får *teknisk spårning* för utredning av brottet riktas mot det fordon som den misstänkte använder eller det varuparti som utgör föremål för brottet (4 § 3 mom). Den anordning eller det medel som används vid spårningen får fästas antingen på ett kommunikationsmedel eller ett varuparti, inte på den misstänkte, och kan installeras inne i ett fordon endast om det finns förutsättningar för husrannsakan (prop. s. 28). Enligt 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen får husrannsakan företas, om det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts för vilket det strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader, för att eftersöka föremål som skall tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredningen om brottet. Husrannsakan får företas också om det brott som misstanken gäller är spridning av våldsskildring, innehav av förfalskningsmaterial eller innehav av falska pengar, eller om omständigheter som anknyter till utdömande av samfundsbot utreds.

I 5 § finns *bestämmelser om beslut om de berörda åtgärderna.* Beslut om beviljande av tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning fattas av domstol efter skriftligt yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman.

Beslut om teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning fattas av undersökningsledaren. Ett beslut om teknisk avlyssning skall inom 24 timmar underställas den polisman som är chef för polisdistriktet eller chef för polisens riksomfattande enhet eller biträdande chef för en sådan enhet eller chefen för tullstyrelsens

övervaknings- och revisionsenhet eller undersökningsbyrå eller chefen för tulldistriktet.

6 § innehåller *bestämmelser om handläggning av tillståndsärenden i domstol*. Vid handläggning och avgörande av tillståndsärenden som gäller teleavlyssning och teleövervakning iakttas i tillämpliga delar vad som gäller för handläggning av häktningsärenden. Rätten är domför med en lagfaren domare. Ett yrkande som har framställts av en anhållningsberättigad tjänsteman skall utan dröjsmål tas upp till behandling i domstol i närvaro av den tjänsteman som har framställt yrkandet eller en av honom förordnad tjänsteman. Ärendet avgörs utan att den misstänkte eller innehavaren av teleanslutningen hörs. Ändring i ett beslut om teleavlyssning eller teleövervakning kan inte sökas genom besvär. I stället kan klagan framställas på samma sätt som över ett häktningsbeslut. Även den misstänkte kan enligt propositionen (s. 30) framställa klagan, om beslutet av en slump kommit honom till kännedom, trots att han inte hörts vid handläggningen av tillståndsärendet. Klagan mot beslutet får anföras utan tidsbegränsning och skall behandlas i brådskande ordning.

I 7 § finns *bestämmelser om villkor för tillstånd och beslut*. Tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning kan beviljas för högst en månad åt gången. Den teleanslutning och de personer som åtgärden gäller skall anges i tillståndet. Tillstånd till teleövervakning kan beviljas också för en viss tid före tillståndsbeslutet. Denna tid kan vara längre än en månad. Domstolen får förena tillståndet med andra begränsningar och villkor.

Ett beslut om teknisk avlyssning får meddelas för högst en månad åt gången. Någon motsvarande begränsning finns däremot inte i fråga om optisk övervakning och teknisk spårning.

I ett beslut om teknisk observation, dvs. ett beslut om teknisk avlyssning, optisk övervakning eller teknisk spårning, skall nämnas de personer och platser samt de fordon och varupartier som tvångsmedlet får riktas mot. Beslutet kan också förenas med andra begränsningar och villkor. I tillståndet och beslutet skall nämnas den undersökningsledare som leder och övervakar utförandet av åtgärderna.

Av 8 § följer att *protokoll skall föras över användning av tvångsmedel* som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen. Avsikten härmed är att åtgärderna efteråt skall kunna laglighetsgranskas och kontrolleras av den misstänkte. I protokollet skall de uppgifter som är väsentliga för granskningen anges, bl.a. tidpunkten för observationen, föremålet för observationen, sättet på vilket uppgifterna har bevarats eller förstörts och uppgifter om var upptagningarna förvaras (prop. s. 30).

9 § innehåller *bestämmelser om teleinrättningens skyldighet att biträda*. Teleinrättningen skall göra de kopplingar i telenätet som

behövs för teleavlyssningen och teleövervakningen samt tillhandahålla undersökningsledaren de uppgifter och redskap samt den personal som behövs för teleavlyssningen. Den som handhar förundersökningen samt den som utför åtgärden och den biträdande personalen har rätt till tillträde också till andra än teleinrättningens utrymmen, dock inte till bostäder, när de gör kopplingar som behövs för teleavlyssningen.

I 10 § finns *bestämmelser om förbud mot avlyssning i vissa fall.* Teleavlyssning och teknisk avlyssning får inte riktas mot samtal mellan en misstänkt och hans rättegångsbiträde eller mot samtal mellan en misstänkt och en präst i den finska statskyrkan. Teleavlyssning och teknisk avlyssning får inte heller riktas mot samtal mellan den misstänkte och personer som avses i 17 kap. 20 § (närstående) samt 23 § 1 mom. 3 punkten (bl.a. läkare) och 24 § 2 och 3 mom (till källskydd berättigade personer) rättegångsbalken, om inte förundersökningen gäller ett brott för vilket straffet kan vara fängelse i sex år eller mera eller försök till eller delaktighet i ett sådant brott. Om det under avlyssningen framkommer att det är fråga om samtal mellan nämnda personer, skall åtgärden avbrytas och eventuella upptagningar eller anteckningar omedelbart förstöras. Bestämmelserna i 10 § innehåller inte något förbud mot teleövervakning, optisk övervakning eller teknisk spårning (jfr prop. s. 31).

11 § innehåller *bestämmelser om avslutande av åtgärd och underrättande om användning av tvångsmedel.* Undersökningsledaren skall upphöra att använda de tvångsmedel som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen när åtgärden har uppnått sitt syfte eller tillståndets eller beslutets giltighetstid har löpt ut. Undersökningsledaren skall underrätta den som har beviljat tillståndet eller meddelat beslutet om detta. I normalfallet underrättas den misstänkte om att tvångsmedel har använts mot honom. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Av 12 § följer att det endast är en begränsad krets som får *undersöka upptagningarna.*

I 13 § regleras *användningen av överskottsinformation.* Något förbud mot att använda överskottsinformation som bevis i en rättegång finns inte. Däremot begränsas i förevarande paragraf polisens rätt att föra in överskottsinformation i sina register. I bestämmelsen föreskrivs följande. Om information som har erhållits genom teleavlyssning eller teknisk avlyssning inte har samband med ett brott eller om den gäller något annat brott än det vars utredning tillståndet för teleavlyssning eller beslutet om teknisk avlyssning hänför sig till, skall upptagningen efter undersökning förstöras eller, om det inte är möjligt, informationen utplånas ur upptagningen. En upptagning får likväl bevaras och informationen lagras i förundersökningsmyndighetens register, om

informationen gäller ett sådant brott för vars utredning teleavlyssning eller teknisk avlyssning får användas eller den behövs för att förhindra ett brott som avses i 16 kap. 19 § strafflagen, dvs. högförräderi, landsförräderi, mord, dråp, grov misshandel, rån, grovt rån, ett brott som nämns i 25 kap. 1 eller 9 § strafflagen (människorov och olaga frihetsberövande), penningförfalskning, grov penningförfalskning eller ett brott mot annans liv eller hälsa som avses i 34 kap. strafflagen (brott vilka innebär allmän fara). De upptagningar som inte behöver förstöras skall bevaras i fem år efter det att målet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut eller lämnats därhän.

I 14 § regleras frågan om *ersättning till teleinrättningen* för de direkta kostnader som har orsakats av att inrättningen har biträtt myndigheten och lämnat uppgifter.

I 15 §, som innehåller ett *tillsynsstadgande*, föreskrivs att Inrikesministeriet utövar tillsyn över de åtgärder som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen. Enligt bestämmelsen skall ministeriet årligen avge en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning.

5.2.3 Justitieministeriet

Vid besöket på Justitieministeriet framkom bl.a. följande.

Att buggning (teknisk avlyssning) skulle förses med begränsningar, som innebär att det inte är tillåtet att bugga t.ex. bostäder, ifrågasattes egentligen inte av någon under lagstiftningsarbetet. Justitieministeriet ville undanta samtliga de områden som skyddas av hemfriden, men efter önskemål från polisen tilläts dock buggning av hotellrum. I samband med remissbehandlingen av lagförslaget godtog en överväldigande majoritet av remissinstanserna de föreslagna begränsningarna. En konsekvens av begränsningarna har emellertid blivit att buggningen inte fått någon större praktisk betydelse. Polisen har nyligen begärt att buggning av fängelseceller skall tillåtas. Det påstås nämligen att vissa fångar styr sin kriminella verksamhet inne från fängelset medan de avtjänar ett fängelsestraff. Någon ytterligare utvidgning av buggningen har polisen däremot inte begärt.

I den finska tvångsmedelslagstiftningen har tillämpningsområdet för teleavlyssning bestämts med hjälp av en brottskatalog och inte - som i Sverige - med hänvisning till straffskalor. Bakgrunden till detta är att man i Finland var oerhört kritisk till att införa teleavlyssning och för att tillmötesgå den stora andelen skeptiker ville man på Justitieministeriet begränsa tillämpningsområdet så mycket som möjligt. Om tillämpningsområdet bestäms med hjälp av straffskalor finns risken att straffskalorna så småningom anpassas till vad som krävs för att få

använda teleavlyssning trots att brottets svårhetsgrad i sig inte motiverar att det tvångsmedlet används. Den finska regleringen innebär att riksdagen då och då kan få ta ställning till om ytterligare en brottstyp bör omfattas av reglerna om teleavlyssning.

Under lagstiftningsarbetet funderade man aldrig på att låta tillämpningsområdet bestämmas av det konkreta brottets straffvärde. På Justitieministeriet uttalade man spontant att det skulle vara alltför svårt att bestämma brottets straffvärde på det tidiga stadium där det kan bli aktuellt att använda teleavlyssning. Den bevisning som finns om brottets straffvärde i ett så tidigt skede är dessutom i regel alltför ensidig, eftersom den förebringas av endast den ena parten, nämligen åklagaren.

När det gäller den enskildes rättsskyddsgarantier var fallet Klass m.fl. (Europadomstolens dom den 6 september 1978) *ett* skäl till att det infördes en regel om underrättelse i efterhand. Det är endast den misstänkte som skall underrättas. Det finns ingen särreglering för den finska säkerhetspolisen när det gäller underrättelse. Den ventil som finns i lagstiftningen, dvs. att det i vissa fall inte behöver lämnas någon underrättelse, tillkom emellertid bl.a. med tanke på säkerhetspolisens verksamhet. En ordning med offentligt ombud avvisades under lagstiftningsarbetet men på Justitieministeriet menade man att frågan inte diskuterades särskilt ingående. Man ville vid den tidpunkten inte föra in ett nytt institut i den finska lagstiftningen. Den nuvarande uppfattningen var att ifall buggning skulle utvidgas till att avse även bostäder det inte är uteslutet att frågan om ett offentligt ombud kan tas upp på nytt.

Enligt den finska lagstiftningen får polisen själv besluta om buggning. Det skulle förmodligen vara otänkbart att ha en sådan beslutsordning om det var tillåtet att bugga även bostäder. I ett sådant fall skulle det antagligen resas krav på att beslutet skulle fattas av domstol.

Den finska regleringen av teleövervakning omfattar även uppgifter som avser förfluten tid. Däremot är det något oklart om det behövs tillstånd till teleavlyssning för att ta del av innehållet i ett telemeddelande som avser förfluten tid i de fall meddelandet finns hos teleoperatören. Polisen menar att meddelanden som finns inspelade på telefonsvarare som förvaras i bostäder är åtkomliga enligt reglerna om husrannsakan och beslag. Under lagstiftningsarbetet penetrerades inte denna fråga, eftersom man hade uppfattningen att det inte var tekniskt möjligt att hos en teleoperatör kunna ta del av innehållet i ett telemeddelande som avser förfluten tid. Den finska regeringen har till riksdagen nyligen överlämnat en proposition (RP 20/1997) med ett lagförslag som utökar möjligheten att utföra teleövervakning av en

teleanslutning som målsäganden använder. En redogörelse för lagförslaget lämnas i avsnitt 5.2.6.

Att avlyssning av den del av ett mobiltelefonsamtal som går i luften, dvs. mellan handenheten och basstationen kräver tillstånd till teleavlyssning, beror på den finska legaldefinitionen av telenät m.m.

Polisens användning av kroppsmikrofoner omfattas inte av den finska lagregleringen. Med tanke på de principer som Europadomstolen har lagt fast i Fallet A mot Frankrike (40/1992/385/463) borde kanske kroppsmikrofoner och bandinspelningar ha omfattats av lagstiftningen.

Det var på begäran av polisen som pejling (teknisk spårning) lagreglerades. Det var alltså inte fråga om en juridisk bedömning att det av t.ex. konventionshänsyn krävdes att den arbetsmetoden lagreglerades. Polisen motiverade sin framställning med att man inte ville bli beskylld för att använda olagliga arbetsmetoder.

Enligt den finska lagstiftningen kan man inte få tillstånd till husrannsakan för att placera en pejlingsutrustning inne i ett fordon. Husrannsakan kan erhållas endast om avsikten är att eftersöka ett föremål. Tanken i förarbetena var att polisen - om det redan fanns tillstånd till husrannsakan - samtidigt skulle kunna placera ut pejlingsutrustningen. Det medgavs på Justitieministeriet att det sagda stämmer illa överens med lagstiftningen, eftersom det i 5 a kap. 1 § 3 mom c) tvångsmedelslagen sägs att en radiosändare får fästas "vid fordonet", inte "i" fordonet.

Avslutningsvis nämndes att Europakonventionen inte torde kräva lagstöd för att polisen skall få använda t.ex. kikare och stillbildskameror. Det vore, menade man, att gå alltför långt. Att den finska tvångsmedelslagstiftningen och polislagen omfattar dessa utrustningar har en annan förklaring, nämligen att den finska straffbestämmelsen om olovlig observation i 24 kap. 3 b § 2 mom strafflagen tar sikte inte bara på fasta kameror utan straffar den som med hjälp av en teknisk apparat olovligt observerar eller fotograferar en person som vistas på ett område som skyddas av hemfriden. Även t.ex. stillbildskameror och kikare faller således under straffbestämmelsen. Europakonventionen torde däremot kräva lagstöd för att polisen skall få använda sig av handmanövrerade övervakningskameror. Från den enskildes synpunkt torde det vara egalt om han övervakas med en fast kamera eller med en handmanövrerad kamera. Den svenska regleringen är i denna del svår att förstå sig på.

5.2.4 Inrikesministeriet

Vid besöket på Inrikesministeriet framkom bl.a. följande.

Den finska polisen har mycket ringa erfarenhet av teleavlyssning och buggning. Under år 1995 meddelades två tillstånd till teleavlyssning. Under år 1996 meddelades tre sådana beslut. Buggning användes vid förundersökning i ett fall under år 1996. Teleövervakning är det tvångsmedel som används mest frekvent. Under år 1996 meddelade domstol tillstånd till hemlig teleövervakning i 450 fall.

På Inrikesministeriet var man negativt inställd till de lokala begränsningarna av buggning. Det finns, menade man, ett behov av att kunna bugga även bostäder. Det var dock inte politiskt möjligt att genomföra. Man ansåg vidare att buggning av hotellrum inte fungerar rent tekniskt, eftersom avlyssningsutrustningen inte får placeras i det rum där den misstänkte vistas. Ljudkvaliteten blir alltför dålig.

På Inrikesministeriet hade man en negativ inställning till en ordning med ett offentligt ombud för den misstänkte. Ett ombud skulle inte fylla någon större funktion och behövs därför inte. För att få allmänhetens acceptans av en utvidgad buggning, t.ex. av bostäder, skulle det dock kanske vara nödvändigt att ha ett offentligt ombud.

Det vore rimligt att buggning beslutades av domstol om det var tillåtet att bugga bostäder.

Den finska polisen använder ibland kroppsmikrofoner. De används i antingen skyddssyfte eller bevissyfte.

Pejling är en arbetsmetod som används mycket sällan. Pejlingsutrustningen placeras alltid utanpå fordonet.

Avslutningsvis nämndes att av alla grova brott mot person eller försök till sådana (mord, dråp, grovt rån, våldtäkt och grov misshandel) klarade polisen år 1996 upp i genomsnitt 77,9 procent och av alla brott mot strafflagen i genomsnitt 46,9 procent.

5.2.5 Centralkriminalpolisen

Vid besöket hos Centralkriminalpolisen framkom bl.a. följande.

Det är tekniskt mycket svårt att bugga när utrustningen inte får placeras i det rum där den misstänkte vistas. Ljudkvaliteten blir oftast mycket dålig. Det är bl.a. på grund av denna begränsning som antalet buggningsfall är så pass litet. Det är vidare ett polisiärt problem att det inte är tillåtet att bugga fängelseceller. Det hade, menade man på Centralkriminalpolisen, varit bättre att låta domstol få besluta om buggning och i stället ha ett vidare tillämpningsområde.

Det nämndes ett fall där buggning användes i en förundersökning om mord. Polisen kände till att ett antal inblandade personer skulle samlas på en allmän plats. Avlyssningsutrustningen placerades i omedelbar närhet av den plats där de skulle träffas. Rent tekniskt fungerade operationen mycket bra.

På Centralkriminalpolisen räknar man med att antalet fall av teleavlyssning så småningom kommer att uppgå till ca 120 per år. Det kommer huvudsakligen att röra sig om ärenden om narkotikabrott. Narkotikabrott lämpar sig nämligen väl för teleavlyssning, eftersom det är en brottstyp som i regel förutsätter en viss organisation och där telefonen är ett mycket viktigt hjälpmedel för kommunikation. Utan telekommunikation är det svårt att distribuera narkotikan över hela landet.

Själva inspelningen av samtal vid en teleavlyssning sker alltid endast hos Centralkriminalpolisen. På en del andra platser i Finland kan polisen lyssna på samtalen men inte spela in dem. Anledningen till detta är att det ansetts vara ur integritetssynpunkt säkrast om inspelningen sker på ett ställe. Så fort det är fråga om ett samtal som inte berör den misstänkte skall det nämligen omedelbart raderas.

På Centralkriminalpolisen hade man samma uppfattning som Justitieministeriet när det gällde frågan om tillgång till innehållet i telemeddelanden som avser förfluten tid, dvs. man ansåg det vara något oklart om det i ett sådant fall behövs tillstånd till teleavlyssning i de fall meddelandet finns hos teleoperatören. Däremot menade man att telemeddelanden som finns inspelade på telefonsvarare som förvaras i bostäder är åtkomliga enligt reglerna om husrannsakan och beslag. Det finns ett stort behov av att kunna ta del av innehållet i telemeddelanden som avser förfluten tid.

Den finska lagstiftningen tillåter inte att man mera oprecist, som ett slags polisiär "fiskeexpedition", hämtar in uppgifter om telemeddelanden som avser förfluten tid. Åtgärden måste rikta sig mot en bestämd teleadress. Det finns alltså inte någon motsvarighet till den svenska bestämmelsen i 27 § 3 telelagen. I ett mordfall ville man kontrollera samtliga teleadresser på de mobiltelefonsamtal som hade ringts från ett visst område vid en viss tidpunkt. På så sätt hoppades man kunna vederlägga en misstänkts påstående om att han inte befunnit sig på en viss plats. Den misstänktes egen mobiltelefon hade inte använts men möjligheten fanns att man skulle kunna knyta något annat samtal till den misstänkte. Domstolen avslog emellertid begäran om hemlig teleövervakning. Beslutet fastställdes av högre rätt.

På Centralkriminalpolisen framhölls även betydelsen av att de olika ländernas lagstiftning inte skiljer sig alltför mycket åt. Det kan nämligen i annat fall leda till bekymmer när flera olika länder samarbetar i ett brottmålsärende.

Mobiltelefontrafiken är svår att avlyssna beroende på dels att teleoperatörerna inte har anpassat sina system för teleavlyssning, dels att de kriminella ständigt byter mobiltelefon och/eller kort (teleadress). Även kryptering kommer förmodligen att bli ett problem i framtiden.

Centralkriminalpolisen har under år 1997 använt optisk övervakning i ett antal fall. I ett fall användes optisk övervakning för att övervaka en narkotikagömma. I ett annat fall användes optisk övervakning i ett ärende som rörde stölder ur parkeringsmätare på ett relativt begränsat område. Sammanlagt var det fråga om tillgrepp av belopp i storleksordningen en miljon finska mark. Fallet löstes med hjälp av övervakningskameror som övervakade parkeringsmätarna.

Centralkriminalpolisen använder i princip inte kroppsmikrofoner.

Pejling används mycket sällan. Om metoden används placeras utrustningen i en container eller utanpå ett fordon.

5.2.6 Utvidgade möjligheter att utföra teleövervakning

Efter företrädares för utredningen studieresa till Finland har det inträffat att den finska riksdagen har antagit en proposition (RP 20/1997 rd) med ett lagförslag som utökar möjligheten att utföra teleövervakning av en teleanslutning som *målsäganden* använder. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1997 (Finlands författningssamling 1997 nr 565).

Som framgått av avsnitt 5.2.2 kunde teleövervakning med stöd av 5 a kap. tvångsmedelslagen i allmänhet utföras endast i fråga om teleanslutningar som en för brott *misstänkt person* innehar eller annars använder. Bortsett från vissa undantagssituationer hade förundersökningsmyndigheten inte ens med samtycke från målsäganden eller teleanslutningsinnehavaren rätt att få för utredning av brott behövliga identifieringsuppgifter om teleförbindelser som har kopplats till eller sänts från en teleanslutning som målsäganden använder.

Enligt vad som sägs i propositionen (s. 3) har detta förhållande ibland försvårat brottsutredningen. Vid vissa brott som har riktat sig mot någons liv har utredningen försvårats av att polisen inte genom identifieringsuppgifter har haft möjlighet att klarlägga till vem offret strax före brottet eventuellt ringde med en mobiltelefon som han hade i sin besittning eller huruvida någon eventuellt har ringt till offret. Utredningen av grova utpressningsbrott kan också försvåras då polisen inte har haft möjlighet att få identifieringsuppgifter för att utreda från vilken teleanslutning gärningsmannen tog kontakt med offret. Vid upprepade fall av utpressning har det inte heller varit möjligt att ta reda på varifrån gärningsmannen i varje enskilt fall ringer till offret.

Den lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1997 innebär att 5 a kap. 3 § 2 mom tvångsmedelslagen får följande lydelse. *Förundersökningsmyndigheten kan med målsägandens samtycke beviljas tillstånd att utföra teleövervakning av en teleanslutning som målsäganden innehar eller som han annars använder, till den del som detta behövs för utredning av ett brott som avses i 1 mom* [dvs. samtliga sådana brott för vilka inte stadgas lindrigare straff än fängelse i fyra månader samt försök till sådana brott. Vidare omfattas narkotikabrott av 1 mom, vilket i detta fall dock saknar praktisk betydelse]. *Om förundersökningen gäller ett brott som har medfört någons död, kräver tillståndet inte samtycke av den dödades rättsinnehavare.*

Vidare gjordes ett tillägg i 5 a kap. 6 § 2 mom, vilken bestämmelse rör handläggningen av tillståndsärenden i domstol och innebär att ett ärende avgörs utan att den misstänkte eller innehavaren av teleanslutningen hörs, av följande lydelse. *När ett ärende som avses i 3 § 2 mom behandlas, skall dock innehavaren av teleanslutningen ges tillfälle att bli hörd, om inte skäl som har samband med utredningen talar emot det.* Som påpekas i detaljmotiveringen (s. 14) kommer tillägget att få praktisk betydelse endast när målsäganden inte samtidigt är innehavare av teleanslutningen.

I den allmänna motiveringen till bestämmelserna sägs bl.a. följande (s. 3 f.).

> Enligt 8 § regeringsformen är telefonhemligheten okränkbar. Förutom innehållet i meddelandet omfattar telefonhemligheten också uppgift om till vilken teleanslutning den som använde telefonen har ringt. Telefonhemligheten skyddar dessutom såväl avsändaren som mottagaren av meddelandet. Vid planerade inskränkningar i telefonhemligheten skall hänsyn därför tas till rättsskyddsbehovet såväl hos målsäganden som de personer som har blivit uppringda från den telefon som målsäganden använde eller som själva har ringt till denna telefon. Målsäganden eller innehavaren av en teleanslutning kan inte helt fritt få avgöra om polisen skall få tillstånd att inhämta identifieringsuppgifter om teleanslutningen. Rättsskyddet för de andra personer som också skyddas av telefonhemligheten skall enligt förslaget tillgodoses så att inhämtande av identifieringsuppgifter genom teleövervakning alltid skall förutsätta domstolstillstånd, även om målsäganden har samtyckt till åtgärden. Att tillståndet beviljas av domstol är befogat bl.a. för att den tidsperiod som teleövervakningen gäller skall kunna bestämmas så exakt som möjligt och ingreppen i telefonhemligheten också följaktligen skall bli så små som möjligt.

Eftersom det uttryckligen är målsägandens telefonhemlighet som inskränks genom teleövervakningen, skall den viktigaste förutsättningen för beviljandet av tillståndet vara att målsäganden har samtyckt till att hans teleterminal blir föremål för teleövervakning. Denna regel skall iakttas också när teleanslutningen tillhör någon annan än målsäganden.

Enligt förslaget skall också det brott som utreds vara relativt kvalificerat. I propositionen föreslås att brotten skall vara desamma som de för vilkas utredning polisen kan utföra teleövervakning av en teleanslutning som den misstänkte använder.

Målsäganden, vars samtal de identifieringsuppgifter som polisen får rätt att inhämta berör, är oftast också teleanslutningens innehavare. Detta är dock inte alltid fallet. Teleanslutningen kan stå i någon annans, t.ex. målsägandens makes namn, och maken kan också använda anslutningen. I så fall kan det i praktiken inte undvikas att också identifieringsuppgifter som gäller teleanslutningsinnehavarens samtal röjs, även om domstolen mycket exakt försöker bestämma tidsperioden för teleövervakningen. Används teleanslutningen däremot t.ex. med stöd av ett hyresavtal uteslutande av en annan person än teleanslutningens innehavare, kan ovan nämnda situation inte uppstå. Teleanslutningsinnehavarens rättigheter kan beaktas utan att man nödvändigtvis uppställer krav på samtycke från hans sida. Det är nog om innehavaren bereds tillfälle att bli hörd, varvid domstolen när den prövar villkoren för beviljandet av tillståndet kan ta hänsyn till eventuella synpunkter från hans sida. Om tillståndet endast kunde beviljas med samtycke av innehavaren, vore det skäl att frukta att denne i något fall i avsikt att försvåra utredningen på osakliga grunder kunde förbjuda inhämtandet av uppgifterna.

På förslag av lagutskottet (LaUB 5/1997 rd - RP 20/1997 rd) kompletterades bestämmelsen i 5 a kap. 6 § 2 mom med en bestämmelse om att innehavaren av en teleanslutning inte skall ges tillfälle att bli hörd om skäl som har samband med utredningen talar emot det. Enligt lagutskottet var en sådan komplettering nödvändig, eftersom det i propositionen bortsågs från möjligheten att innehavaren av teleanslutningen själv kan vara misstänkt för det brott som undersöks, varvid hörandet kan vara till förfång för utredningen av brottet.

I detaljmotiveringen berördes vidare den situationen att målsäganden har avlidit till följd av det brott som är föremål för utredning. Om detta sades bl.a. följande (s. 14).

Den som genom brott har bringats om livet har betraktats såsom målsägande, även om ingen uttrycklig bestämmelse om detta finns i lagen. I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revision av rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna (RP 82/1995 rd) föreslås att i lagen om rättegång i brottmål skall tas in en uttrycklig bestämmelse om att ifall någon har avlidit till följd av ett brott, skall hans rättsinnehavare ha rätt att såsom målsägande utöva åtalsrätten. Eftersom den som betraktas som målsägande har bringats om livet, är det klart att målsägandens samtycke inte i detta fall kan ställas såsom villkor för att förundersökningsmyndigheterna skall få identifieringsuppgifterna, utan samtycket borde i så fall inhämtas av rättsinnehavarna. Detta kan i många fall vara besvärligt och fördröja tillståndsbeslutet. I propositionen föreslås därför att om förundersökningen gäller brott som har medfört någons död, skall tillståndet inte kräva samtycke av den dödades rättsinnehavare.

5.3 Norge

5.3.1 Inledning

I avsnitt 5.3.2 lämnas en redogörelse för gällande rätt. I avsnitt 5.3.3 redovisas ett den 4 mars 1997 avgett betänkande Etterforskingsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15), i vilket föreslås bl.a. att buggning skall införas som ett straffprocessuellt tvångsmedel i norsk rätt. Slutligen redovisas i avsnitten 5.3.4-5.3.7 vad som framkom vid företrädares för utredningen studieresa till Norge, där besök gjordes vid Justis- og Politidepartementet, Riksadvokaten, Økokrim och Oslo Politikammer.

5.3.2 Gällande rätt

Hemlig avlyssning kriminaliseras i § 145 a straffeloven. Enligt bestämmelsen straffas den som (1) med hjälp av en hemlig avlyssningsapparat avlyssnar telefonsamtal eller annat samtal mellan andra, eller avlyssnar slutna förhandlingar i vilka han inte själv deltar, eller (2) med hjälp av ljudband eller annan teknisk utrustning i hemlighet gör upptagningar av samtal som nyss nämnts eller av slutna förhandlingar som han antingen inte själv deltar i eller som han obehörigen har berett sig tillträde till, eller (3) i syfte som nyss nämnts anbringar avlyssningsapparat, ljudband eller annan teknisk utrustning.

Som framgår av straffbestämmelsen omfattar den avlyssning med dold mikrofon, buggning, och något undantag för polisen finns inte.

Det är dock, liksom enligt svensk rätt, inte förbjudet att spela in samtal som man själv deltar i. Sådana upptagningar kan - i motsats till vad som gäller vid telefonkontroll i narkotikaärenden - användas som bevis i domstol. Det förhållandet att det saknas lagstöd för hemlig avlyssning med dold mikrofon anses i Norge innebära att sådan avlyssning är utesluten även för polisens del med undantag för att ett visst utrymme anses föreligga enligt reglerna om nöd (jfr NOU 1997:15 s. 78 f.).

Telefonkontroll är i Norge tillåtet endast i utredningar om brott som rör rikets säkerhet (lov av 24. juni 1915 nr 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler) och i utredningar om narkotikabrott (kap. 16 a straffeprosessloven). Telefonkontroll för att förebygga brott eller som en metod vid spaning är alltså inte tillåten.

Telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet

Enligt 1915 års lag får konungen, eller den han ger fullmakt, meddela bestämmelser om kontroll av bl.a. telefonsamtal, "når dette antas påkrevd av hensyn till rikets sikkerhet" (1 §). Sådana bestämmelser har meddelats i forskrift om post- og telefonkontroll m.v. av 19. august 1960 nr 2.

Enligt 1960 års föreskrifter (1 § första stycket och 2 § andra stycket) är en första förutsättning för telefonkontroll, varmed avses avlyssning av och upplysning om telefonsamtal till eller från en misstänkt, att någon "med grunn mistenkes" för överträdelse av straffelovens kap. 8 och 9 (brott mot statens självständighet och säkerhet samt mot Norges statsförfattning och statsöverhuvud), kap. 12, 13 och 14 (brott mot allmän verksamhet, brott mot allmän ordning och fred samt allmänfarliga brott), för överträdelse av lov om forsvarshemmeligheter av 18 aug. 1914 nr. 3, av lov om telekommunikasjon av 23 juni. 1995 nr. 39 § 10-4 eller av lov om salg og utförsel av fødevarer m.v. av 14 maj. 1917 § 5. Endast i krigstid kan andra brott än de nu nämnda komma i fråga (1 § andra stycket i 1915 års lag). Misstanken måste vara riktad mot en fysisk person och lagen ger inte utrymme för telefonkontroll av en organisation eller en juridisk person. Uttrycket "med grunn" är ett lägre beviskrav än "med skjellig grunn", vilket krävs för telefonkontroll i narkotikaärenden. "Skjellig grunn" förutsätter en sannolikhetsövervikt (jfr NOU 1997:15 s. 69).

En ytterligare förutsättning för telefonkontroll är (1 § andra stycket i föreskrifterna) att det av hänsyn till rikets säkerhet "anses påkrevd at kontroll settes i verk".

Beslutet om telefonkontroll fattas normalt av rätten men i "särlig påtrengende tilfelle" kan påtalemyndigheten fatta interimistiskt beslut

(1 § tredje stycket i föreskrifterna). Telefonkontroll som har påbörjats utan rättens samtycke skall "straks innberettes" till rätten, som avgör huruvida kontrollen skall bestå. I ett beslut om telefonkontroll skall anges grunden för kontrollen samt dess föremål, syfte och varaktighet. Någon tidsgräns finns dock inte angiven varken i lagen eller i föreskrifterna. I praxis lär ha förekommit att beslutets giltighetstid har bestämts till flera månader och i undantagsfall ännu längre (jfr NOU 1997:15 s. 70).

Enligt 3 § fjärde stycket i föreskrifterna skall upptagningar eller uppteckningar av telefonsamtal, som är utan betydelse för utredningen "straks" förstöras. I motsats till vad som gäller vid telefonkontroll i narkotikaärenden är det troligen tillåtet att som bevis i domstol åberopa upptagningar som har skett vid telefonkontroll med stöd av 1915 års lag. Om så sker måste det dock upplysas om att det förekommit telefonkontroll och den misstänkte har rätt till full insyn i det material som polisen innehar, inte bara till den del det skall åberopas som bevis. Enligt § 264 tredje stycket straffeprosessloven gäller dock, att den tilltalade och hans försvarare endast i den utsträckning som domstolen anser det vara nödvändigt för den tilltalades försvar, har rätt att ta del av dokument som bör hållas hemliga av hänsyn till rikets säkerhet eller förhållandet till främmande makt (jfr NOU 1997:15 s. 72).

Genom lov av 3. februar 1995 nr 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (Lov om kontroll med de hemmelige tjenester) etablerade Stortinget en ny kontrollordning för Politiets overvåkingstjeneste, Forsvarets etterretnings- och Forsvarets sikkerhetstjeneste. Den nya kontrollorganet (Stortingets kontrollutvalg), består av sju medlemmar, valda av Stortinget för en period om fem år. Kontrollutvalget påbörjade sin verksamhet våren 1996. Utvalgets uppgift är dels att klarlägga om och förebygga att det begås orätt mot någon och därvid se till att det inte används mer ingripande medel än som är nödvändigt med hänsyn till omständigheterna, dels att se till att verksamheten inte otillbörligt skadar samhällslivet, dels att se till att verksamheten står i överensstämmelse med lag, administrativa eller militära direktiv samt sedvana. Det är att notera att Stortingets kontrollutvalg kan överklaga beslut om straffprocessuella ingrepp som den misstänkte saknar kännedom om, dvs. huvudsakligen beslut om telefonkontroll med stöd av 1915 års lag. Detta var en rättslig nyskapelse som har sin grund i att det i dessa fall saknas den sedvanliga kontradiktoriska processen inför domstol. Vid ett överklagande utses, på förslag av kontrollutvalget, ett rättegångsombud. Rättegångsombudet har tystnadsplikt i förhållande till den misstänkte. I övrigt granskar kontrollutvalget klagomål från enskilda. Utvalget följer därvid principen att det varken bekräftas eller dementeras att

någon har varit föremål för övervakning. Utvalget skall dessutom varje år avge en rapport till Stortinget om sin verksamhet (jfr NOU 1997:15 s. 71).

Det finns inte någon offentlig statistik över antalet fall av telefonkontroll med stöd av 1915 års lag.

Telefonkontroll i narkotikaärenden

Telefonkontroll i narkotikaärenden regleras i kap. 16 a straffeprocessloven (§§ 216 a-216 k) och i forskrift av 31. mars 1995 nr 281 om telefonkontroll i narkotikasaker.

Enligt § 216 a får rätten, "når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som rammes af straffeloven § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott] eller 317 jf § 162 [häleri i samband med narkotikabrott]", ge polisen tillåtelse att avlyssna samtal till och från bestämda telefoner, telexanläggningar eller liknande anläggningar för telekommunikation, som den misstänkte innehar eller kan antas komma att använda. Det är att notera att beviskravet är satt högre än vid telefonkontroll med stöd av 1915 års lag. Enligt vad som sägs i NOU 1997:15 (se avsnitt 5.3.3) s. 67 kännetecknas telefonavlyssning bl.a. av att den sker fortlöpande och att åtkomsten av innehållet på en kassett i en telefonsvarare eller av en telexremsa regleras av vanliga beslagsregler och inte av reglerna om telefonkontroll.

Med stöd av § 216 b får rätten under samma förutsättningar besluta att samtal till eller från bestämda telefoner, som den misstänkte innehar eller kan antas komma att använda, skall inställas eller avbrytas. Vidare kan rätten med stöd av samma bestämmelse besluta att telefonerna skall stängas för samtal eller att "styrer av telefonsentral" skall ge polisen upplysningar om vilka telefoner som vid ett bestämt tillfälle skall sättas eller har varit i förbindelse med en viss telefon. Det följer direkt av bestämmelsens ordalydelse att en sådan kontroll kan vara antingen fortlöpande eller historisk, dvs. avse uppgifter i förfluten tid. Polisen kan dessutom använda sig av reglerna om husrannsakan och beslag för att få ut historiska uppgifter och av editionsföreläggande för att få ut såväl historiska som framtida uppgifter (jfr beslut av Høyesteretts kjæremålsutvalg den 6 mars 1997, Lnr 114/1997, jnr 82/1997). Bestämmelserna i kap. 16 a straffeprocessloven innebär nämligen inte någon begränsning av möjligheterna att använda vanliga tvångsmedel för att få ut samma uppgifter. Att använda dessa tvångsmedel är för övrigt det enda sättet att få ut uppgifter som rör annat än narkotikabrott. Det bör dock påpekas att det är endast vid telefonkontroll som beslutet kan hållas hemligt för den misstänkte (jfr NOU 1997:15 s. 67). Vid husrannsakan, beslag

och editionsföreläggande skall nämligen den misstänkte, oavsett om det är till men för utredningen, underrättas om åtgärden.

Enligt § 1 första stycket i 1995 års föreskrifter är det påtalemyndigheten som tar initiativ till telefonkontroll.

Enligt § 216 c första stycket får tillstånd till telefonkontroll meddelas endast om det kan antas att den är av väsentlig betydelse för att klara upp brottet och att utredningen annars i väsentlig grad skulle försvåras.

Om den telefon som den misstänkte kan antas komma att använda är tillgänglig för ett större antal personer, får tillstånd till telefonkontroll meddelas endast om det föreligger särskilda skäl (særlige grunner). Detsamma gäller vid kontroll av telefon som tillhör advokat, läkare, präst eller annan som erfarenhetsmässigt över telefon för samtal av särskilt förtrolig karaktär, såvida inte vederbörande själv är misstänkt i ärendet (§ 216 c andra stycket).

Som tidigare nämnts skall ett beslut om telefonkontroll normalt meddelas av rätten. Om ett dröjsmål skulle vara till men för utredningen, får dock påtalemyndigheten själv fatta beslut om telefonkontroll, som emellertid får pågå i som längst 24 timmar. Ett sådant beslut skall snarast möjligt och senast inom de 24 timmarna föreläggas rätten för godkännande. Detta gäller även om kontrollen har avslutats innan beslutet kan föreläggas rätten. Upphör tidsfristen på en lördag, helgdag eller annan dag som enligt lagstiftningen är att jämställa med helgdag, förlängs tidsfristen till samma klockslag närmast följande arbetsdag. Vad som nu har sagts följer av § 216 d straffeprosessloven och § 1 andra stycket i föreskrifterna.

Rättens avgörande i ett ärende om telefonkontroll träffas utan att den misstänkte eller annan som beslutet drabbar får tillfälle att yttra sig. De får inte heller kännedom om beslutet (§ 216 e). Rätten fattar normalt sitt beslut efter skriftlig handläggning. I § 82 tredje stycket straffeprosessloven slås fast att ett beslut om telefonkontroll inte innebär att den misstänkte får ställning som anklagad (siktet) (jfr NOU 1997:15 s. 68).

Ett tillstånd till telefonkontroll skall gälla för viss tid, som inte får vara längre än vad som är strängt nödvändigt och får inte överstiga fyra veckor åt gången (§ 216 f första stycket). Fyraveckorsfristen torde avse endast fortlöpande insamling av uppgifter och inte innefatta någon begränsning i tiden av möjligheten att hämta in historiska uppgifter (jfr NOU 1997:15 s. 67). När det inte längre finns skäl för telefonkontroll skall den upphöra, även om den av rätten bestämda tiden inte har gått till ända (§ 216 f andra stycket).

En kopia av varje begäran om telefonkontroll skall tillsammans med rättens beslut och det beslutsunderlag som finns i ärendet utan dröjsmål sändas till Riksadvokaten (§ 3 i föreskrifterna).

Påtalemyndigheten skall enligt § 216 g sörja för att upptagningar eller uppteckningar som har gjorts vid telefonkontroll snarast möjligt skall förstöras i de delar de är utan betydelse för utredningen av straffbara förhållanden. Att så skall ske följer även av föreskrifterna, 9 § första stycket första meningen. Detsamma gäller uttalanden om vilka sagesmannen inte kan höras som vittne, såvida inte vederbörande själv är misstänkt för en straffbar handling som faller in under de straffbud som nämns i § 216 a. Enligt vad som sägs i föreskrifterna, 9 § första stycket, skall även upptagningar eller uppteckningar som gäller överträdelse av andra straffbud än de som nämns i § 216 a, förstöras om det har förflutit mer än tre månader från det att upptagningen eller uppteckningen blev gjord, utan att en utredning har inletts. Andra upptagningar och uppteckningar får bevaras enligt reglerna i "beskyttelsesinstruksen" så länge detta anses nödvändigt med hänsyn till utredningen.

Enligt § 216 i tredje stycket får upptagningar eller uppteckningar som har gjorts i samband med telefonkontroll inte användas som bevis i en rättegång. Det är inte heller tillåtet att föra vittnesbevisning om upplysningar som har framkommit vid telefonkontroll. I § 216 i fjärde stycket föreskrivs att den misstänkte inte har rätt att ta del av dokument som gäller telefonkontroll eller som avser upplysningar som har kommit fram vid en sådan kontroll.

Motiven för detta enda undantag från den i norsk rätt i övrigt gällande principen om fri bevisföring är att det annars skulle krävas att den tilltalade dels underrättades om att det förekommit telefonkontroll, dels att denne och hans försvarare skulle ha rätt att ta del av allt det material som tagits upp vid telefonkontrollen. De vanliga reglerna om bevisföring skulle nämligen då gälla. Under lagstiftningsarbetet motsatte sig såväl polis som åklagare en sådan ordning med hänvisning till bl.a. att den rent allmänt skulle vara till nackdel för utredningar om narkotikabrott (jfr NOU 1997:15 s. 71).

I § 216 j föreskrivs att envar har rätt att på begäran få underrättelse om huruvida han eller hon har varit föremål för telefonkontroll i narkotikaärende som avses i kap. 16 a straffeprosessloven. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämntas i avsnitt 3.2.6.

Enligt vad Metodeutvalget hävdar i betänkandet NOU 1997:15 (s. 76) är användningen av telefonkontroll i narkotikaärenden relativt stabil. Riksadvokatämbetet har upplyst att det år 1996 förekommit 193 fall av telefonkontroll och att 533 telefoner kontrollerats. Det bör framhållas att dessa uppgifter med en svensk terminologi avser såväl "teleavlyssningsuppgifter" som "teleövervakningsuppgifter". Kontrollen kan i varaktighet variera från några minuter till flera månader. Metodeutvalget rapporterar vidare att ca 25-30 procent av antalet fall

av telefonkontroll under de senaste åren har startat med ett interimistiskt beslut från en påtalemyndighet.

Hemlig TV-övervakning

I § 390 b strafflagen kriminaliseras hemlig TV-övervakning på offentliga platser eller av arbetsplatser. Med TV-övervakning avses enligt bestämmelsen en kontinuerlig eller ständigt återkommande personövervakning som sker med hjälp av en fjärrmanövrerad eller automatiskt verkande TV-kamera, fotografiapparat eller annan liknande apparat.

Domstol kan dock med stöd av § 202 a straffeprosessloven meddela tillstånd till dold TV-övervakning av offentlig plats, när det finns "skjellig grunn til mistanke" om en eller flera straffbara handlingar som kan medföra högre straff än fängelse i sex månader. En förutsättning för sådan övervakning är att den är av väsentlig betydelse för utredningen. Beslut om hemlig kameraövervakning fattas av rätten. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är strängt nödvändigt och får inte överstiga fyra veckor. Rättens avgörande träffas utan att den misstänkte eller annan som beslutet drabbar får tillfälle att yttra sig. De får inte heller kännedom om beslutet.

Enligt vad utredningen inhämtat kan polisen använda hemlig TV-övervakning på privata platser i princip utan annan begränsning än den som följer av legalitetsprincipen, dvs. när en åtgärd är tillräckligt ingripande skall den ha stöd i lag. Övervakning av en privat plats faller nämligen utanför § 390 b strafflagen och kräver inte tillstånd av domstol. Enligt de instruktioner som Riksadvokaten har utfärdat kan polisen använda hemlig TV-övervakning av en privat plats för att registrera sådant som en polisman lika väl hade kunnat iaktta med sina ögon. Är det t.ex. fri insyn i en trädgård är det tillåtet att övervaka trädgården med en övervakningskamera. Det är däremot inte tillåtet att placera övervakningskameran i en lyktstolpe för att på så sätt möjliggöra övervakning av en trädgård, som är kringgärdad av en hög häck. Enligt Riksadvokatens instruktioner är det vidare inte tillåtet att rikta kameran mot ett fönster till en bostad. I en sådan situation närmar man sig, menar Riksadvokaten, gränserna för när det krävs lagstöd för åtgärden med hänsyn till legalitetsprincipen.

Pejling

Användningen av pejling är inte lagreglerad i Norge. Däremot har Riksadvokaten den 30 januari 1990 utfärdat vissa riktlinjer för användandet av pejling vid brottsutredning. Riktlinjerna har inte offentliggjorts. Riksadvokaten och Justisdepartementet har prövat

arbetsmetoden mot Europakonventionen och legalitetsprincipen och därvid funnit att den, under förutsättning att riktlinjerna följs, inte kräver positivt lagstöd.

Enligt riktlinjerna förutsätts att det är fråga om signaler som inte överför ljud eller bild. Det krävs för att pejling skall få användas att det föreligger en konkret misstanke om ett allvarligt brott. I narkotikaärenden måste det i vart fall röra sig om brott mot § 162 andra stycket straffeloven, dvs. grovt narkotikabrott. Utrustningen får inte anbringas eller användas på ett sätt som står i strid med gällande lagstiftning. Det innebär t.ex. att utrustningen inte får placeras i ett fordon om det därvid skulle krävas att det gjordes inbrott i eller åverkan på fordonet och att utrustningen inte får kopplas till fordonets elsystem. Utrustningen får vidare inte placeras på en person eller i en persons handbagage. Ett beslut om att använda pejling skall i princip fattas av en polismästare.

5.3.3 Betänkandet Etterforskingsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15)

Justisdepartementet tillsatte den 2 augusti 1994 ett utvalg, Metodeutvalget, för att utreda frågor om dels organisation och användning av kriminalunderrättelser, dels utredningsmetoder för att bekämpa kriminalitet. Den 6 januari 1995 avgav Metodeutvalget ett delbetänkande delinnstilling I, Kriminaletterretning i Norge.

Den 4 mars 1997 överlämnade Metodeutvalget betänkandet, delinnstilling II, Etterforskingsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15). I det följande lämnas en redogörelse för vissa delar av betänkandet. Det bör påpekas att med telefonkontroll avses i betänkandet endast avlyssning och inte det man med svensk terminologi benämner teleövervakningsuppgifter. De sistnämnda uppgifterna kallas i betänkandet för trafikdata. Som ett gemensamt begrepp används i förslaget till ändring i straffeprosessloven uttrycket kommunikationskontroll.

Telefonkontroll

I betänkandet förslås att telefonkontroll skall få användas vid samtliga brott och försök till brott som kan medföra fängelse i mer än sex år samt vid brott mot straffelovens § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott], § 317 jf § 162 [häleri i samband med narkotikabrott], kap. 8 [brott mot statens självständighet och säkerhet] eller kap. 9 [brott mot Norges statsförfattning och statsöverhuvud]. 1915 års lag föreslås upphävd och telefonkontrollen få en gemensam reglering i §

216 a straffeprosessloven. Även om en hel del brott som omfattades av 1915 års lag enligt förslaget inte längre kommer att kunna föranleda telefonkontroll och att den gemensamma regleringen i straffeprosessloven innebär att rekvisiten för telefonkontroll stramas upp jämfört med 1915 års lag, innebär utvalgets förslag totalt sett en utvidgning av tillämpningsområdet för telefonkontroll. Vidare föreslås att telefonkontrollen, om det finns särskilda skäl (særlige grunner; jfr § 216 c andra stycket straffeprosessloven i dess nuvarande lydelse), skall få avse även en telefon som den misstänkte kan antas ringa *till*, något som i dag inte är möjligt.

Utvalget föreslår även att rätten undantagsvis skall kunna ge tillstånd till telefonkontroll under längre tid än fyra veckor, vilken tidsgräns dock alltjämt skall vara huvudregel, om en förnyad prövning av frågan efter fyra veckor på grund av utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter skulle vara utan betydelse. Detta undantag har tillkommit bl.a. med tanke på säkerhetspolisens verksamhet. I 1915 års lag, vilken som tidigare nämnts föreslås upphävd, fanns nämligen inte någon tidsgräns för ett beslut om telefonkontroll.

I betänkandet föreslås vidare att bestämmelserna i § 216 i tredje och fjärde styckena om bevisförbud respektive förbud mot dokumentinsyn vid telefonkontroll skall upphävas. Följden av detta blir att den misstänkte, som huvudregel, skall ges rätt till full insyn i materialet så att denne och hans försvarare själv skall kunna få avgöra om det finns något som har relevans för den misstänktes försvar. Utvalget föreslår dock en undantagsbestämmelse där rätten kan vägra insyn i hela eller delar av materialet, om detta uppenbart är utan betydelse för den tilltalades försvar och insyn kan skada utredningen av andra brott eller innebära fara för tredje man.

Trafikdata

Med trafikdata avses som tidigare nämnts bl.a. upplysningar om vilka telefoner som har varit satta i förbindelse med varandra och samtalens varaktighet. I dagsläget är, som tidigare nämnts, förutsättningarna för att inhämta sådana uppgifter och förutsättningarna för att avlyssna telefoner desamma. Enligt utvalgets uppfattning är inhämtande av trafikdata långt mindre integritetskränkande än telefonkontroll, dvs. kontroll som avser kommunikationens innehåll. Utvalget föreslår därför att trafikdata skall få användas i större utsträckning än telefonkontroll. I betänkandet förslås att trafikdata skall få inhämtas vid utredning av brott där maximistraffet är fängelse i mer än tre år samt vid brott mot straffelovens § 162, § 317 jf § 162 och kap. 8 eller 9. I övrigt gäller samma förutsättningar som för telefonkontroll.

Eftersom bl.a. mobiltelefoner kan användas också för att ta reda på var användaren befinner sig, en slags pejling, föreslås lagtexten preciserad på så sätt att operatören har skyldighet att lämna upplysningar också om "andre data" knutna till kommunikationen.

Det föreslås vidare att det i lagen, § 210 b, skall anges att en fortlöpande inhämtning av trafikdata får ske endast med stöd av § 216 b straffeprosessloven. När det gäller insamling av historiska uppgifter kommer det dock alltjämt att vara tillåtet att använda sig även av vanliga tvångsmedel (betänkandet s. 125 f.). Utvalgets förslag innebär dessutom att det, om det krävs med hänsyn till utredningen, i vissa fall skall vara möjligt att vid husrannsakan, beslag och editionsföreläggande skjuta upp underrättelsen till den misstänkte. Något som i dag inte är möjligt.

Buggning

Inledningsvis kan nämnas att utvalget har uppfattningen (betänkandet s. 78) att avlyssning och upptagning av samtal med tekniska hjälpmedel, som en polisman eller annan som känner till avlyssningen själv deltar i, inte kräver lagstöd av hänsyn till legalitetsprincipen. Denna fråga var för övrigt föremål för en diskussion vid en hörning i Justisdepartementet den 17 april 1996. De flesta som deltog i hörningen delade den uppfattningen. Inte heller avlyssning utan tekniska hjälpmedel kräver enligt utvalget lagstöd av hänsyn till legalitetsprincipen.

I betänkandet föreslås att buggning skall införas som tvångsmedel. Enligt förslaget skall buggning få användas vid utredning av brott och försök till brott som kan medföra fängelse i mer än tio år. Buggning på plats dit allmänheten har tillträde skall dock få ske under samma förutsättningar som gäller för telefonkontroll, dvs. vid samtliga brott som kan medföra högre straff än fängelse i sex år samt vid brott mot straffelovens § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott], § 317 jf § 162 [häleri i samband med narkotikabrott] och kap. 8 [brott mot statens självständighet och säkerhet] eller kap. 9 [brott mot Norges statsförfattning och statsöverhuvud].

Enligt utvalget bör lagstiftningen göras tidsbegränsad, utvalget föreslår tre år, och därefter utvärderas.

De processuella frågorna föreslås reglerade i stort sett som vid telefonkontroll. Påtalemyndigheten skall dock få fatta interimistiskt beslut endast vid buggning på plats dit allmänheten har tillträde.

Av hänsyn till metodens särskilt ingripande karaktär föreslås att tiden för ett buggningsbeslut får bestämmas till längst två veckor.

När det gäller det praktiska genomförandet av ett beslut om buggning uttalade utvalget i betänkandet bl.a. följande (s. 109).

Selve den praktiske gjennomføringen av slik kontroll reiser også sentrale rettssikkerhetspørsmål. Anbringelsen av utstyret må ofte innebære en uberettiget inntrenging på privat eiendom. Adgangen til dette må implisitt følge av rettens tillatelse til avlytting. Det tekniske utstyret som benyttes må i best mulig grad være sikret mot "lekkasjer", f eks ved at det slår inn på radioapparater i nabolaget. Etter utvalgets oppfattning må det lages retningslinjer for godkjenning av hvilket utstyr som kan benyttes, hvorledes utstyret kan anbringes, samt regler for opplæring og autorisasjon av personell som skal utføre avlyttingen. Disse spørsmål bør det overlates til Riksadvokaten å avgjøre ved instruks.

Pejling

I betänkandet föreslås att all användning av pejling lagregleras, således även den som hittills använts och som enligt Riksadvokaten och Justisdepartementet inte kräver lagstöd. Utvalget anser det nämligen bl.a. inte vara ändamålsenligt att lagreglera vissa delar av pejlingen medan andra delar lämnas oreglerade (s. 113).

Den pejling som i dag används med stöd av Riksadvokatens riktlinjer föreslås kodifierad. Detta innebär att påtalemyndigheten, när någon med "skjellig grunn" kan misstänkas för brott eller försök till brott som kan medföra högre straff än fängelse i tre år eller för brott mot straffelovens § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott], § 317 jf § 162 [häleri i samband med narkotikabrott] och kap. 8 [brott mot statens självständighet och säkerhet] eller kap. 9 [brott mot Norges statsförfattning och statsöverhuvud], kan besluta att pejlingsutrustning får placeras på fordon, gods eller andra föremål för att därigenom klarlägga var den misstänkte eller föremålen befinner sig. Någon i lagen angiven tidsgräns anses inte behövas (NOU 1997:15 s. 115 och 116).

Utvalgets förslag innebär emellertid även en utvidgning av gällande praxis när det gäller pejling. I bestämmelsen om pejling sägs att pejlingsutrustningen inte får placeras i kläder eller föremål som den misstänkte bär på sig eller i en väska eller annat handbagage som den misstänkte bär med sig, annat än om rätten har gett tillstånd till åtgärden. *På* en person får dock pejlingsutrustningen aldrig placeras. Rättens tillstånd till åtgärden krävs vidare om polisen för att placera ut utrustningen måste företa inbrott. Rättens samtycke får ges endast när misstanken gäller brott eller försök till brott där maximistraffet är fängelse i mer än sex år samt vid brott mot straffelovens § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott], § 317 jf § 162 [häleri i samband med narkotikabrott] och kap. 8 [brott mot statens självständighet och säkerhet] eller kap. 9 [brott mot Norges statsförfattning

och statsöverhuvud]. Åtgärden skall vidare anses strängt nödvändig av hänsyn till den vidare utredningen. Rättens tillstånd skall ges för en bestämd tid, som inte får överstiga fyra veckor åt gången, annat än om utredningens art eller andra särskilda omständigheter innebär att en förnyad prövning efter fyra veckor skulle vara utan betydelse. Vid fara i dröjsmål får påtalemyndigheten fatta interimistiskt beslut. Ett sådant beslut skall snarast möjligt föreläggas rätten.

Offentligt ombud

I betänkandet föreslås vidare att det omedelbart skall utses en advokat för den misstänkte i de fall det till rätten kommer in en begäran om användning av de tvångsmedel som vidtas utan att den misstänkte samtidigt underrättas om användandet. En närmare redogörelse för förslaget i denna del har lämnats i avsnitt 3.3.3.

Underrättelse

De förslag i betänkandet som avser underrättelse har redovisats i avsnitt 3.2.6.

Avslutningsvis kan nämnas att Justisdepartemenet har för avsikt att bereda även betänkandet Strafferetslige regler i terroristbekjempelsen (NOU 1993:3), vilket betänkande har vilat i avvaktan på att Metodeutvalget skulle slutföra sitt arbete. I det betänkandet föreslås bl.a. vissa straffprocessuella lagändringar, som innebär att telefonkontroll skall få användas även vid vissa brott med anknytning till terrorism.

5.3.4 Justis- og Politidepartementet

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för Justis- og Politidepartementet framkom bl.a. följande.

Man bör, när man läser betänkandet, vara medveten om att Metodeutvalget bestod av endast poliser och åklagare. Det återstår att se om förslagen är politiskt genomförbara. Hittills har man i Norge intagit en skeptisk hållning till särskilt integritetskränkande tvångsmedel som t.ex. buggning och telefonavlyssning. En proposition kan föreligga tidigast under hösten 1998.

Kriminalitet med anknytning till mc-klubbar förekommer även i Norge. De flesta av medlemmarna i klubbarna är dömda för brott. Det finns dock inget konkret belägg för att organisationen som sådan står bakom brottsligheten.

Bruket av GSM-telefoner har väsentligt reducerat betydelsen av telefonkontroll. Det finns i Norge ingen motsvarighet till de svenska reglerna om skyldighet för operatörerna att anpassa sina system så att de blir möjliga att avlyssna. Ett sådant krav kan man i Norge lägga endast på en ny operatör, i samband med att vederbörande får koncession.

Kryptering av telemeddelanden är inget stort problem i dag. På sikt är det dock tänkbart att kryptering kommer att användas av de mera avancerade kriminella, dvs. inom den organiserade brottsligheten.

Metodeutvalgets förslag kommer, om det genomförs, troligen inte att leda till en särskilt stor utvidgning av telefonavlyssningen. Tvångsmedlet är nämligen mycket resurskrävande.

Den norska säkerhetspolisen har accepterat den åtstramning som ligger i att det enligt Metodeutvalgets förslag skall krävas "skjellig grunn" för att telefonavlyssning skall få användas. För att någon skall få häktas enligt norsk rätt krävs att misstankegraden når upp till "skjellig grunn".

Det finns i norsk rätt ingen straffbestämmelse som explicit tar sikte på organiserad kriminalitet. Det är endast de allra mest allvarliga brotten som har mer än tio års fängelse i straffskalan. Det rör sig t.ex. om mord, dråp, grovt narkotikabrott, grovt rån och våldtäkt. Den allvarligare vinningskriminaliteten, t.ex. grovt häleri och grovt bedrägeri, har en straffskala som sträcker sig upp till sex års fängelse. Buggning kan, på det sätt som Metodeutvalget har utformat sina förslag, således aldrig bli aktuell vid denna typ av brottslighet.

Pejling har hittills använts för att följa narkotikapartier och stöldgods. Pejling av personer har inte förekommit. Det är praktiskt möjligt att placera pejlingsutrustning i handbagage. Det är oklart om det är möjligt att placera sådan utrustning på person.

5.3.5 Riksadvokaten

Vid utredningens sammanträffande med Riksadvokaten Tor-Aksel Busch och två av dennes medarbetare framkom bl.a. följande.

Riksadvokaten har en mer operativ funktion än sin svenska motsvarighet, Riksåklagaren. Riksadvokaten har känt och av lagstiftaren getts ett ansvar att dra upp riktlinjer för användandet av okonventionella spaningsmetoder.

Det är först på senare år som det har framförts önskemål om att utvidga telefonkontrollen till att avse andra brott än narkotikabrott och brott mot rikets säkerhet.

Polisen har i dag få eller inga problem med krypterade telemeddelanden. Det är dock troligt att det på sikt kommer att bli ett stort problem, framför allt inom datatrafiken.

GSM-telefonin ställer emellertid till med stora bekymmer. De personer som polisen önskar avlyssna använder i princip endast mobiltelefoner och det är i praktiken inte möjligt att avlyssna dessa. Den enda information som kan erhållas är s.k. trafikdata.

Den norska polisen påstår att mc-klubbarna utövar ett betydande inflytande över narkotikahandeln och torpedverksamheten. Om man emellertid tillämpar vanliga bevisbörderegler finns det - trots en massiv polisinsats under lång tid - i praktiken inget belägg för att det är organisationen som sådan som står bakom brottsligheten.

För att nivån "skjellig grunn" skall vara uppnådd krävs att åklagarens scenario framstår som den mest sannolika möjligheten. Det är inte tillräckligt att det framstår som en klar möjlighet. Det finns inom den norska säkerhetspolisen ingen opinion mot Metodeutvalgets förslag till ökat beviskrav.

Den norska lagstiftningen om telefonkontroll omfattar även den teletrafik som befordras via radiovågor. § 145 strafflagen omfattar förmodligen även radiotrafik. Om radiotrafiken emellertid är allmänt tillgänglig och kan uppfattas av envar, får även polisen lyssna på den utan tillstånd. Parallellkoppling av personsökare kräver tillstånd till telefonkontroll.

När det gäller tillgången till trafikdata finns det i norsk rätt dubbla regelsystem. Reglerna om telefonkontroll är visserligen strängare än t.ex. beslagsreglerna men de utlöser å andra sidan ingen underrättelseskyldighet. När beslag används krävs att den misstänkte skall underrättas om åtgärden inom några få dagar. Det finns ett önskemål om att behålla dessa dubbla regelsystem. När det gäller tillgången till innehållet i telemeddelanden som finns hos operatören, t.ex. i en röstbrevlåda, bör endast reglerna om telefonkontroll tillämpas. Det torde inte vara möjligt att med hjälp av beslagsreglerna hos operatören få ut uppgifter om innehållet i ett telemeddelande. Frågan har dock inte diskuterats närmare.

Antalet interimistiska beslut om telefonkontroll varierar från år till år. År 1996 rörde det sig om ca 10-11 procent av samtliga beslut om telefonkontroll. I Norge är det inte möjligt att efter tjänstetidens slut vända sig till en domare för ett beslut om telefonkontroll. Det är dock inga problem att få ett beslut verkställt under kvällstid, nattetid eller på helgen.

5.3.6 Økokrim

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för Økokrim framkom bl.a. följande.

Det finns ingen rättspraxis som klargör huruvida det är möjligt att från operatören få ut uppgifter om innehållet i telemeddelanden som avser förfluten tid, t.ex. meddelanden i en röstbrevlåda, med stöd av andra regler än dem som gäller telefonkontroll eller om reglerna om telefonkontroll är exklusiva. Det mest troliga är att sådana uppgifter kan hämtas in endast under förutsättning att det finns ett tillstånd till telefonkontroll. När det gäller telemeddelanden som finns på en ordinär telefonsvarare hemma i en bostad, kan dock vanliga tvångsmedel användas.

På Økokrim tillämpas oftast vanliga tvångsmedel, eftersom de brott som utreds inte kan föranleda ett beslut om telefonkontroll. Det viktigaste för Økokrim är att få tillgång till trafikdata, såväl historiska uppgifter som framtida uppgifter. Det är oftast inte intressant att avlyssna innehållet i ett samtal. Det är mer intressant att veta vem som har kontaktat vem. Trafikdata har varit av betydelse för utredningen vid bl.a. insiderbrott, hacker-kriminalitet och i bulvansituationer. Økokrim tillämpar reglerna om beslag i § 210 a straffeprosessloven. I den bestämmelsen ställs upp krav endast på straffbar handling utan angivande av minimistraff eller maximistraff.

5.3.7 Oslo Politikammer

Vid besöket hos Oslo Politikammer framkom bl.a. följande.

Organiserad brottslighet av typ omfattande maffiakriminalitet förekommer inte i Norge. Däremot förekommer organiserad narkotikabrottslighet och organiserad brottslighet med anknytning till spel och dobbel. Det är inte möjligt att med fakta belägga att mc-klubbarna ägnar sig åt organiserad brottslighet, även om det finns vissa kopplingar till narkotika och högerextrema grupper.

Det vore felaktigt att påstå att t.ex. problemen med mc-kriminaliteten kan lösas med hjälp av buggning. Enskilda brott kan klaras upp med buggning men företeelser som mc-kriminaliteten får lösas med andra grepp. I Oslo fick man en mc-klubb att lämna staden sedan polisen oavbrutet på olika sätt hade stört dess verksamhet. Det är förmodligen svårt att bugga ett mc-gäng. Medlemmarna är nämligen väldigt försiktiga och utgår från att de, trots att det skulle vara olagligt, redan är avlyssnade. De håller ofta sina möten i bullriga miljöer i det fria. Vid ett tillfälle gjordes en husrannsakan i en mc-klubbs lokaler. Därvid uppmärksammades att medlemmarna hade

kommunicerat sinsemellan genom att skriva meddelanden på små lappar. De utgick alltså från att de var avlyssnade.

Inom Oslo Politikammer har man en försiktigt positiv inställning till buggning. Det finns naturligtvis situationer där det skulle vara värdefullt med buggning, t.ex. vid möten på hotellrum. Det är dock viktigt att värna den enskildes rättstrygghet och att bygga in starka rättsskyddsgarantier i lagstiftningen. Buggning bör bara få användas vid mycket allvarlig brottslighet, t.ex. vid mycket allvarlig våldsbrottslighet och vid narkotikabrott. Buggningsutrustningen bör förvaras endast på vissa ställen så att man alltid har kontroll över den. Ansvaret för utrustningen bör läggas på en hög nivå inom organisationen. Det är vidare viktigt att framhålla att buggning skulle vara framgångsrik i ett begränsat antal fall och att införandet av ett sådant tvångsmedel inte löser några större polisiära problem.

GSM-telefonin är i praktiken inte möjlig att avlyssna. Telefonkontrollen har störst betydelse i de fall en kurir med narkotika anländer till Norge. Kurirerna brukar nämligen inte ha med sig mobiltelefon utan använder sig av hotelltelefoner eller av telefonkiosker. Telefonkontrollen av mobiltelefonin ger likväl intressant information, t.ex. vem som talar med vem och var de befinner sig vid samtalen. Kryptering av telemeddelanden har hittills inte förekommit.

Den bestämmelse i § 216 b straffeprosessloven som ger rätt att i vissa fall stänga av teletrafik tillämpas aldrig. Polisen är mer intresserad av att höra vad de kriminella talar om än att hindra dem från att tala med varandra.

Det är inte möjligt att hämta in uppgifter om vilka mobiltelefoner som har använts vid en viss basstation när det inte finns någon misstänkt.

Dolda kroppsmikrofoner används inte ofta. När sådana har använts har dock resultaten varit goda. Metoden används mest för att säkra bevis eller för att se till att ett provokationsliknande ingrepp inte urartar i en olaglig provokation. Det är oftast en polis som bär kroppsmikrofonen.

Pejling är en arbetsmetod som man har haft mycket stor glädje av. Det är i stort sett bara bilar som pejlas. I något fall har ett fartyg pejlats. Pejling har visat sig vara mycket användbar vid den grova vinningskriminaliteten, t.ex. för att pejla stöldgods eller i utredningar om utpressning.

5.4 Storbritannien

I Storbritannien skiljer man mellan *interception of communications* (bl.a. hemlig teleavlyssning), *provision of call associated data* (hemlig teleövervakning) och *surveillance* (buggning, visuell övervakning, såväl öppen som dold, användning av dolda kroppsmikrofoner och pejling).

Av dessa övervakningsmetoder är endast möjligheterna till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning lagreglerad. Andra former av övervakning, t.ex. buggning, är däremot inte reglerad i lag, annat än om den bedrivs av säkerhetstjänsten eller underrättelsetjänsten och förutsätter intrång i egendom (intrusive surveillance).

I avsnitt 5.4.1 lämnas en redogörelse för den brittiska lagstiftningen m.m. på området. I avsnitten 5.4.2-5.4.5 redovisas vad som framkom vid företrädares för utredningen studieresa till Storbritannien, där besök gjordes vid the Home Office, vid The British Security Service (MI5), hos The Interception of Communications Commissioner the Rt. Hon the Lord Nolan samt vid National Criminal Intelligence Service.

5.4.1 Lagstiftning m.m.

Interception of communications (hemlig teleavlyssning)

Med interception of communications avses ett avsiktligt inhämtande av innehållet i ett meddelande som befordras med post eller ett allmänt telekommunikationssystem. I den fortsatta framställningen används för enkelhetens skull termen hemlig teleavlyssning, trots att med interception of communications avses även postkommunikation.

Fram till år 1985 fanns inte några uttryckliga föreskrifter i brittisk lag om polisens rätt att använda hemlig teleavlyssning. Befogenheterna grundade sig i stället på en långvarig praxis, som vid den dåvarande tidpunkten härleddes ur bl.a. vissa bestämmelser i 1969 års postlag (Post Office Act 1969).

Sedan Storbritannien år 1984 i Europadomstolen, i det s.k. Malonefallet, vilket fall avsåg bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, fällts för brott mot artikel 8 i Europakonventionen, antogs av parlamentet The Interception of Communications Act 1985, (IOCA) som reglerar polisens, både den öppna polisens och säkerhetstjänstens, användning av hemlig teleavlyssning. IOCA är i stort sett en kodifiering av tidigare praxis.

Enligt section 1 i IOCA är det straffbart att ta del av kommunikation som befordras [med post eller] via ett allmänt telekommunikationssystem. Detta gäller dock inte om avlyssningen sker med stöd av

tillstånd (warrant), som utfärdats i enlighet med lagens bestämmelser, eller om en av de kommunicerande parterna har gett sitt samtycke till att meddelandet avlyssnas.

Section 2 i IOCA bemyndigar en minister (Secretary of State) att meddela tillstånd till hemlig teleavlyssning. Någon annan än en minister kan således inte ge sådant tillstånd och i praktiken ges tillstånd endast av inrikesministern, utrikesministern och ministrarna för Skottland respektive Nordirland. I tillståndet skall anges det teleföretag som skall verkställa avlyssningen och de personer som har rätt att ta del av upptaget material.

I section 2 (2) (a-c) anges förutsättningarna för att tillstånd skall få meddelas. Enligt section 2 (2) får tillstånd meddelas endast (a) om det bedöms nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, (b) för att förebygga eller avslöja ett allvarligt brott (serious crime) eller (c) för att säkerställa Storbritanniens ekonomiska välbefinnande. Enligt section 2 (3) är en ytterligare förutsättning att den information som kan erhållas genom hemlig teleavlyssning inte rimligen kan fås på något annat sätt.

Allvarligt brott i section 2 (2) (b) definieras som brottslighet som inbegriper användandet av våld, brottslighet som resulterar i en avsevärd ekonomisk vinst eller brottslighet som utövas av ett stort antal personer som har ett gemensamt mål med sin verksamhet. Med allvarligt brott avses enligt definitionen även brott, som för en tidigare ostraffad person över 21 år, rimligen kan förväntas medföra fängelse i tre år eller mer. Detta framgår av section 10 (3).

Innan ministern meddelar tillstånd skall han, enligt vad som sägs i section 6, förvissa sig om att tillräckliga säkerhetsåtgärder har vidtagits såvitt avser handhavandet av upptaget material.

I section 3 föreskrivs att ett tillstånd skall avse meddelanden till eller från en viss adress, t.ex. ett telefonnummer. Det skall vidare vara troligt att adressen kommer att användas för meddelanden till eller från en viss lokal eller till eller från ett visst subjekt, varmed avses en organisation eller en person. Denne behöver inte nödvändigtvis vara känd till namnet utan det är tillräckligt om han i tillståndsbeslutet kan beskrivas med ett smeknamn eller ett alias.

Tillståndet måste i princip undertecknas av ministern personligen. Det är giltigt i två månader och måste därefter förnyas, vilket kan göras endast av ministern personligen. Tillstånd i ärenden som rör den nationella säkerheten eller det ekonomiska välbefinnandet kan förlängas med sex månader åt gången. I ärenden som rör allvarlig brottslighet kan tillståndet förlängas med en månad åt gången. Detta framgår av section 4.

Den som misstänker att han är eller har varit föremål för hemlig teleavlyssning kan begära en utredning härom (section 7). En närmare redogörelse för detta har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt vad som föreskrivs i section 9 får upptaget material inte användas som bevis i en rättegång. Den avlyssnade kan därför aldrig - annat än under de förutsättningar som anges i section 7 - få reda på om han har varit föremål för hemlig teleavlyssning.

Provision of call associated data (hemlig teleövervakning)

I Storbritannien betraktas inte uppgifter om telemeddelanden som interception of communications, eftersom de inte ger tillgång till innehållet i ett telemeddelande. Åtgärden regleras därför inte av IOCA utan av section 45 i the Telecommunications Act 1984.

Enligt den bestämmelsen är det, för en person anställd vid ett allmänt teleföretag, ett brott att avsiktligen avslöja information om en annan persons användande av telekommunikationer, såvida inte avslöjandet sker för att förebygga eller avslöja ett allvarligt brott, för att användas i ett brottmålsförfarande, i den nationella säkerhetens intresse eller efter beslut av domstol.

Beslut om hemlig teleövervakning kan fattas av den lokala polisen och någon fullmakt eller något annat tillstånd krävs alltså inte.

Uppgifter om telemeddelanden som har erhållits på detta sätt får användas som bevisning i domstol. Så lär också ske regelbundet. Sådana uppgifter inhämtas ofta av polisen under förundersökningarna.

Surveillance (övervakning) och intrusive surveillance (övervakning som förutsätter intrång i egendom)

Det finns i Storbritannien för polisens del inga uttryckliga lagregler som tar sikte på användningen av buggning, hemlig övervakning, användning av dolda kroppsmikrofoner eller pejling.

Däremot innehåller The Security Service Act 1989 och The Intelligence Service Act 1994 regler om befogenhet för säkerhetstjänsten respektive underrättelsetjänsten att göra intrång i privat egendom, och dessa regler anses indirekt styra deras användning av t.ex. buggning, eftersom sådan avlyssning som regel förutsätter ett visst intrång i egendom. De båda lagarna är uppbyggda på i princip samma sätt som IOCA. Reglerna innebär att säkerhetstjänsten respektive underrättelsetjänsten av vederbörande minister kan få tillstånd att göra intrång i privat egendom (en s.k. property warrant). För att tillstånd skall ges fordras att intrånget bedöms vara nödvändigt för att erhålla information som sannolikt är av påtagligt värde för säkerhetstjänstens respektive underrättelsetjänstens verksamhet och inte rimligen kan

erhållas på något annat sätt. Tillstånd ges för en begränsad tid. Lagstiftningen ger således säkerhetstjänsten och underrättelsetjänsten rätt att i vissa fall göra intrång i egendom men reglerar inte vilka metoder den därvid får använda eller vilken svårhetsgrad brottsligheten skall ha. I likhet med IOCA finns det i såväl The Security Service Act som i The Intelligence Service Act regler om en Tribunal och om en Commissioner, vilkas uppgifter är i huvudsak desamma som enligt IOCA.

Den brittiska regeringen har bestämt sig för att skapa en legal bas för den verksamhet som kräver att polisen gör intrång i egendom. Den verksamheten är f.n. helt oreglerad och polisen behöver således - i motsats till säkerhetstjänsten eller underrättelsetjänsten - inte något tillstånd för att göra intrång på egendom för att t.ex. installera buggningsutrustning. För att åstadkomma en reglering av dessa frågor även för polisens del har det brittiska parlamentet under våren 1997 antagit en lag, The Police Act 1997. Lagstiftningen har ännu inte trätt i kraft, eftersom det förutsätts ytterligare åtgärder - en Code of Practice skall läggas fram för parlamentet - innan så kan ske. Ett utkast till en Code of Practice har sänts ut på remiss av Home Office. Allra sist i avsnitt 5.4.1 lämnas en redogörelse för The Police Act.

Med undantag för vad som gäller för säkerhetstjänsten respektive underrättelsetjänsten regleras polisens användning av olika typer av övervakningsutrustning f.n. endast i administrativa riktlinjer utfärdade av the Home Office år 1984 (Guidelines On the Use of Equipment In Police Surveillance Operations). Dessa riktlinjer publiceras inte men lämnas ut till envar som efterfrågar dem. Polisen fattar själv beslut om användning av samtliga övervakningsmetoder och avgör på egen hand om det därvid måste göras intrång på egendom. Beslutet kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, delegeras från högre polisbefäl till lägre befäl.

I riktlinjerna regleras dels *covert use of listening devices* (buggning samt användning av dolda kroppsmikrofoner, bandspelare och annan avlyssning som förutsätter att en av deltagarna i samtalet känner till att avlyssning sker och pejling), dels *visual surveillance* (dold eller öppen övervakning med tekniska hjälpmedel, som t.ex. TV-kameror, kikare och stillbildskameror).

Covert use of listening devices

Enligt punkt 4 i riktlinjerna skall det beslutande polisbefälet i varje enskilt ärende som rör covert use of listening devices förvissa sig om att följande kriterier är uppfyllda. Utredningen skall avse ett allvarligt brott, andra - normala - undersökningsmetoder skall ha misslyckats eller kan antas komma att misslyckas om de prövas, det skall finnas

goda skäl att tro att användningen av utrustningen sannolikt kommer att leda till ett gripande och en fällande dom eller, i de fall det är aktuellt, till att förebygga terroristdåd. Slutligen krävs att åtgärden skall vara operativt genomförbar.

I riktlinjerna (punkt 5) sägs vidare att en proportionalitetsbedömning skall göras. Om åtgärden skall sättas in där den enskilde har rätt att förvänta sig ett stort mått av integritetsskydd, t.ex. i sin bostad, bör avlyssningsutrustning användas endast vid undersökning av större organiserade sammansvärjningar och vid andra särskilt allvarliga brott, t.ex. våldsbrott.

I riktlinjerna (punkt 6) sägs att dold avlyssnings-, inspelnings- eller sändarutrustning, t.ex. mikrofon, bandspelare och spårningsutrustning, får användas efter beslut av ett högre polisbefäl (Chief Officer). I punkt 7 anges att delegation till lägre polisbefäl (Assistant Chief Constable) bör ske endast i fall där det finns ett visst mått av samtycke. Detta exemplifieras med fall där utrustningen a) medvetet bärs av annan än polisman och avsikten är att avlyssna eller spela in samtal som denne deltar i, b) bärs av en polisman, vars identitet är känd för i vart fall ytterligare en person - icke polisman - som skall delta i det samtal som skall avlyssnas eller spelas in, c) med rådighetsinnehavarens samtycke har installerats i en lokal för att avlyssna eller spela in ett samtal, under förutsättning att åtminstone en av deltagarna i samtalet känner till övervakningen, d) med en av samtalsdeltagarnas samtycke används för att spela in ett telefonsamtal och e) med fordonsägarens (inte nödvändigtvis förarens) samtycke används för att spåra ett fordon, ett paket eller en person.

Tillstånd till åtgärd som anges under d) får i vissa fall meddelas inte endast vid allvarligt brott utan även vid t.ex. undersökning av ondskefulla eller obscena telefonsamtal.

Ett tillstånd att använda utrustningen bör gälla i högst en månad. Därefter skall en ny framställan göras till det beslutande polisbefälet (punkt 8).

Upptaget material bör bevaras bara så länge det behövs för utredningen eller för ett efterföljande domstolsförfarande (punkt 9).

Upptaget material som har framkommit genom användande av dold avlyssningsutrustning kan i vissa fall användas som bevisning i domstol. I vissa extrema undantagssituationer kan materialet användas även i andra sammanhang, t.ex. då detta är nödvändigt i samband med att man begär allmänhetens hjälp i ett utredningsärende (punkt 10).

I punkt 11 föreskrivs att det vid varje polishögkvarter skall föras en förteckning över varje ansökan om tillstånd att använda avlyssningsutrustning. Uppgifterna i denna förteckning bör sparas i åtminstone två år.

I riktlinjerna (punkt 12) erinras om att tillstånd till hemlig teleavlyssning endast kan meddelas enligt de särskilda regler som gäller för det tvångsmedlet.

Visual surveillance

I punkterna 13-20 finns riktlinjer för användandet av visuell övervakningsutrustning.

Punkterna 14 och 15 reglerar användningen av *dold övervakningsutrustning* vid undersökningar. Om den som skall övervakas befinner sig på en privat plats gäller enligt punkt 14 samma förutsättningar som för användandet av dold avlyssning, dvs. punkterna 4-12. Ett beslut om sådan dold användning bör delegeras från högre polisbefäl (Chief Officer) till lägre polisbefäl (Assistant Chief Constable) endast om utrustningen a) medvetet används av annan än polisman och avsikten är att iaktta ett händelseförlopp i vilket denne deltar, b) används av en polisman, vars närvaro är känd av i vart fall ytterligare en person - icke polisman - som skall delta i det händelseförlopp som skall iakttas och c) med rådighetsinnehavarens samtycke har installerats i en lokal för att iaktta ett händelseförlopp, under förutsättning att åtminstone en av deltagarna känner till övervakningen.

Om den dolda övervakningsutrustningen däremot skall användas på en allmän plats för att iaktta vissa enskilda personer, är det tillräckligt att beslutet fattas av en Chief Superintendent och att denne förvissar sig om att användandet av utrustningen inte innebär något oberättigat integritetsintrång och att operationen vid en proportionalitetsbedömning framstår som motiverad (punkt 15).

I punkt 16 föreskrivs att *allmän övervakning* - alltså inte riktad mot enskilda individer - *av en allmän plats* med TV-kameror eller annan fotografisk utrustning, får bedrivas även utanför undersökningssituationer, t.ex. i samband med en fotbollsmatch. I denna punkt sägs att den som beslutar om övervakningen (Chief Superintendent) därvid skall förvissa sig om att användandet av utrustningen inte innebär något oberättigat intrång i enskildas personliga integritet och att åtgärden vid en proportionalitetsbedömning framstår som motiverad.

Upptaget material bör normalt bara bevaras så länge det behövs för utredningen eller för ett efterföljande domstolsförfarande (punkt 18).

Punkten 17 tar sikte på *utrustning som saknar förmåga att bevara material* och där utrustningens värde i bevishänseende i stället är helt beroende av den persons minne eller anteckningar som handhar utrustningen. Med sådan utrustning avses t.ex. vanliga kikare eller utrustning för mörkerseende. Enligt den punkten är ett visst högre befäl (inte lägre än Inspector) ansvarigt för att personal som tilldelas

sådan utrustning instrueras om att a) utrustningen endast får användas i de fall det är polisiärt absolut nödvändigt och b) att utrustningen inte får användas på ett sådant sätt att den förorsakar ett oberättigat intrång i enskildas personliga integritet. Om utrustningen skall användas för att iaktta någon som befinner sig på en privat plats skall dock vad som sägs i punkt 14 iakttas.

I punkt 20 föreskrivs att det bör föras en *förteckning* över varje tillfälle där övervakningsutrustning har använts. Uppgifterna i denna förteckning bör sparas i åtminstone två år.

The Police Act 1997

Som tidigare har nämnts har det brittiska parlamentet under våren 1997 antagit The Police Act 1997, vilken bl.a. innebär att det - när lagen väl har trätt i kraft, vilket kan ske först när en i lagen föreskriven Code of Practice har utfärdats - kommer att finnas lagstöd för polisen att i vissa fall göra intrång på egendom samt att det ställs upp krav på att intrånget i vissa fall, beroende på bl.a. egendomens beskaffenhet, skall godkännas av en Commissioner. Här lämnas en redogörelse för The Police Act 1997, del III, som har rubriken Authorisation of Action in Respect of Property.

Enligt section 91 skall premiärministern, bland vissa höga jurister, utse en Chief Commissioner och ett lämpligt antal Commissioners, vars uppgifter och åligganden framgår av det följande.

I section 93 sägs att ett högre polisbefäl, "Authorising Officer" (i lagen definieras noga vem denne är), kan ge tillstånd att göra intrång i privat egendom. Tillstånd behövs inte i de fall polisen gör intrång på egendom med samtycke från en behörig person. För att tillstånd skall ges fordras att intrånget bedöms vara nödvändigt, eftersom det sannolikt är av påtagligt värde för att förebygga eller avslöja ett allvarligt brott (serious crime) och att detta inte rimligen kan ske på något annat sätt. Detta följer av section 93 (2). Med serious crime avses detsamma som enligt IOCA (section 93 (4). Tillståndet ges för en begränsad tid. Tiden kan förlängas genom ett nytt beslut (section 95).

Enligt section 96 (1) skall en Commissioner skriftligen underrättas, så snart det är praktiskt möjligt, om att ett tillstånd har utfärdats, förlängts eller återkallats. Det åligger sedan the Commissioner att granska underrättelsen så snart det är praktiskt möjligt.

I section 97 föreskrivs att ett tillstånd i vissa fall - med undantag för om det är fara i dröjsmål - inte får verkställas förrän det har godkänts av en Commissioner. Så är fallet när risken för integritetsintrång är särskilt stor, nämligen när tillståndet berör en bostad, ett hotellrum, en lokal som avses i the Offices, Shops and Railway Premises Act

1963, eller om det är troligt att tillståndet innebär att någon kan få kännedom om förtroliga uppgifter. Med detta avses bl.a. uppgifter som rör förhållandet mellan en advokat och dennes klient (matters subject to legal privilege), uppgifter som rör affärshemligheter eller yrkeshemligheter eller som rör en enskilds fysiska eller psykiska hälsa (confidential personal information) samt uppgifter som rör en journalist och dennes källa (confidential journalistic material). The Commissioner skall godkänna tillståndet endast om han är förvissad om att det finns rimliga skäl att tro att förutsättningarna i section 93 (2) är uppfyllda.

I section 101 finns föreskrifter om en Code of Practice. Som tidigare nämndes har ett utkast till en sådan sänts ut på remiss. Section 102 ff. och Schedule 7 innehåller bestämmelser om klagomål m.m. (complaints etc.). Den som menar att hans egendom felaktigt varit föremål för någon åtgärd enligt The Police Act, kan framställa klagomål till en Commissioner. Om the Commissioner vid sin prövning skulle finna att det inte fanns rimliga skäl (reasonable grounds) för ett tillstånd till intrång med stöd av section 93 (2), kan han upphäva tillståndet, beordra att det material skall förstöras som har erhållits som en följd av tillståndet samt skall han underrätta den som har framställt klagomålet, det beslutande polisbefälet och the Chief Commissioner. The Chief Commissioner underrättar sedan premiärministern, när beslutet inte längre kan överklagas (se nedan).

The Commissioner kan vidare beordra den som meddelat beslutet att utbetala skadestånd till den kränkte.

Även om the Commissioner beslutar att upphäva tillståndet, kan han bestämma att det skall gälla ytterligare någon tid, för att på så sätt bereda polisen tillfälle att ta tillbaka föremål som kan ha lämnats kvar på egendomen.

Om The Commissioner däremot skulle finna att det fanns rimliga skäl för tillstånd till intrång i den klagandes egendom, varken bekräftar eller dementerar han att tillstånd meddelats. Klaganden underrättas endast om att det med anledning av klagomålet inte meddelats något för honom positivt beslut.

En Commissioner kan vidare, vid sin granskning av underrättelserna om tillstånd m.m. (section 96), ex officio vidta de åtgärder som nyss nämndes, dock att den kränkte inte underrättas i ett sådant fall och att skadestånd inte kan utbetalas.

Section 104 ff. innehåller regler om överklagande. Dessa innebär bl.a. att en Commissioners beslut att t.ex. vägra godkänna ett tillstånd, att upphäva ett tillstånd eller att beordra att material skall förstöras kan överklagas till the Chief Commissioner av det beslutande polisbefälet. Vidare kan en Commissioners beslut med anledning av ett klagomål

överklagas till the Chief Commissioner av antingen det beslutande polisbefälet eller av den klagande.

Slutligen kan nämnas att the Chief Commissioner, enligt section 107, skall lämna en årlig rapport till premiärministern. Denna rapport - i den del den kan offentliggöras - skall presenteras även för det brittiska parlamentet.

5.4.2 The Home Office

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för Home Office, Organised and International Crime Directorate, Intelligence and Security Liason Unit, framkom bl.a. följande.

Interception of Communications Act 1985

Tillstånd till hemlig teleavlyssning meddelas oftast på den grunden att den behövs för att förebygga eller avslöja ett *allvarligt brott* (serious crime), dvs. fråga är om att tillämpa section 2 (2) (b). Definitionsmässigt faller vilket våldsbrott som helst in under rekvisitet serious crime. I praktiken tillämpas emellertid rekvisitet mycket restriktivt och det är den s.k. straffvärderegeln i section 10 (3) (b) som tillämpas i de allra flesta fallen. För att brottslighet enligt section 10 (3) (a) skall anses resultera i en avsevärd ekonomisk vinst används en tumregel som säger att det skall röra sig om i vart fall 250 000 pund. Denna grund används mycket sällan. Såvitt känt har som grund för hemlig teleavlyssning aldrig åberopats att det varit fråga om brottslighet som utövas av ett stort antal personer som har ett gemensamt mål med sin verksamhet. Den sistnämnda grunden skulle i och för sig kunna användas mot t.ex. militanta demonstranter eller mot en organisation som mc-klubben Hell's Angels.

Det har inte inneburit några svårigheter att tillämpa straffvärderegeln. Det är visserligen fråga om en subjektiv bedömning men de poliser som gör bedömningen är som regel mycket erfarna. Därtill kommer att en lokal polismyndighets ansökan om tillstånd till hemlig teleavlyssning alltid - innan den ges in till the Home Office - underställs en central enhet inom polisen och där granskas av ett högt polisbefäl. På the Home Office prövas ansökan på fyra olika nivåer innan inrikesministern fattar beslut. I praktiken förekommer hemlig teleavlyssning bara vid de mest allvarliga brotten, t.ex. mord, grovt rån, grovt narkotikabrott. Det är fråga om brott som i regel leder till fängelse i tio år eller på livstid. Polisen har inte resurser att tillgripa hemlig teleavlyssning annat än i ett begränsat antal fall. Det gäller därför för polisen att prioritera.

År 1996 meddelade inrikesministern 1 073 tillstånd till hemlig teleavlyssning. Det bör dock påpekas att sådana tillstånd meddelades även av utrikesministern och ministrarna för Skottland respektive Nordirland. År 1987 meddelade inrikesministern 438 tillstånd, år 1988, 412, år 1989, 427, år 1990, 473, år 1991, 670, år 1992, 756, år 1993, 893, år 1994, 871 och år 1995, 910. Påpekas bör även att det i ett och samma ärende kan förekomma flera avlyssningsbeslut.

Ett avlyssningsbeslut knyts till en person eller en lokal. Om det är fråga om en person, behöver denne inte vara känd till namnet. Han måste dock kunna identifieras på något sätt.

Någon proportionalitetsprincip finns inte lagfäst utan en sådan förekommer endast i de av the Home Office utfärdade administrativa riktlinjerna och i den Code of Practice, som f.n. håller på att utarbetas. Proportionalitetsbedömningen spelar emellertid likväl en mycket betydelsefull roll vid prövningen av ett ärende om hemlig teleavlyssning.

Det lär inte förekomma att polisen avlyssnar telemeddelanden "i luften", dvs. medan telemeddelandet befinner sig i etern mellan handenheten och basstationen. Om det emellertid skulle bli aktuellt skulle polisen förmodligen ansöka om tillstånd till hemlig teleavlyssning. Frågan har dock aldrig varit föremål för prövning.

På the Home Office upplevdes inte de anonyma telefonkort som numera finns att köpa till mobiltelefoner som något större problem. Man menade att det är ett gammalt problem som nu har dykt upp i en ny tappning. Förr hände det att den misstänkte sprang runt till olika telefonkiosker och ringde sina telefonsamtal.

Användningen av stulna telefonkort till mobiltelefoner har visserligen inneburit ett problem men polisen lyckas trots detta genomföra teleavlyssningar.

Ett tillstånd till hemlig teleavlyssning omfattar förmodligen även innehållet i telemeddelanden som hänför sig till förfluten tid. Frågan har emellertid - såvitt man kände till - aldrig ställts på sin spets.

Polisen har uppfattningen att hemlig teleavlyssning fortfarande är ett mycket värdefullt hjälpmedel. De kriminella talar i telefon även om de är medvetna om att teleavlyssning kan förekomma. Det är inte möjligt att styra t.ex. ett narkotikaimperium utan att ibland använda telefon.

Många poliser anser att hemlig teleavlyssning borde få användas i större utsträckning än i dag. Det hör emellertid till saken att teleavlyssning är mycket kostsam att använda och drar stora resurser. Det finns vidare poliser som önskar att upptaget material skulle få användas som bevis i domstol, något som i dag inte är tillåtet. Mot detta brukar hävdas att värdet av hemlig teleavlyssning skulle minska om det blev allmänt känt att det förekom avlyssning.

Surveillance och intrusive surveillance

De av the Home Office utfärdade riktlinjerna kommer att gälla till dess The Police Act 1997 har trätt i kraft, vilket kan ske tidigast någon gång i början av år 1998. The Police Act kan nämligen inte träda i kraft förrän en Code of Practice har lagts fram för det brittiska parlamentet. När så har skett kommer riktlinjerna från the Home Office såvitt avser annat än intrusive surveillance att ersättas av regler som polisen själv bestämmer. Övervakning i situationer där det inte krävs intrång på egendom kommer således även i fortsättningen att vara en rent polisiär angelägenhet. Det har inte ansetts lämpligt att någon annan än polisen lägger sig i de operativa besluten. Ett annat skäl till att det anses att det av lagstiftningen inte bör framgå vilka åtgärder polisen kan vidta när de väl har fått tillstånd att bryta sig in i t.ex. en bostad, är att man inte vill att arbetsmetoderna skall avslöjas för de kriminella.

Det finns inget centralt register över antalet fall av intrusive surveillance. Varje polismyndighet för sitt register. Inför utredningens besök gjordes dock en sammanställning som utvisade att det år 1996 förekom sammanlagt 2 550 fall av intrusive surveillance.

5.4.3 The British Security Service (MI5)

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för den brittiska säkerhetstjänsten, the British Security Service (MI5), framkom bl.a. följande.

Buggning

Vissa buggningsoperationer pågår under längre tid (kanske flera år) medan andra är helt kortvariga.

När en begäran om tillstånd till buggning som förutsätter intrång på egendom framställs inom säkerhetstjänsten, övervägs först bl.a. om den kan genomföras rent tekniskt och om den bör genomföras med hänsyn till de kostnader och prioriteringar som är involverade. Man går vidare till the Home Office med en tillståndsansökan först om det finns verkligt goda skäl. Det kan gå mycket snabbt att få ett tillstånd, eftersom planläggningen och tillståndsfrågan behandlas parallellt.

De allra flesta operationer innebär att det måste göras intrång på egendom eller att det är fråga om någon annan kränkning av den enskildes egendom. In dubio begärs därför alltid tillstånd.

Upptaget material används oftast endast för fortsatta underrättelseändamål. Inget hindrar emellertid att materialet används som bevisning i domstol och detta har inträffat i ett antal fall.

Kameraövervakning

Kameraövervakning används oftast för att kontrollera den övervakades rörelsemönster, t.ex. när denne lämnar en viss plats.

Dolda kroppsmikrofoner

Dolda kroppsmikrofoner används praktiskt taget inte alls.

Pejling

Användningen av pejling ökar. Det är en mycket värdefull arbetsmetod som är resursbesparande och mindre riskfylld än en ordinär skuggningsoperation. Utrustningen är svår att upptäcka. Skall man kunna hitta en sådan utrustning förutsätts att bilen undersöks synnerligen noggrant.

Hemlig teleavlyssning

Ett ärende som avser hemlig teleavlyssning hanteras inom säkerhetstjänsten inledningsvis på samma sätt som tidigare beskrevs när det gäller buggning, dvs. en prövning görs av den tekniska genomförbarheten, kostnaden för operationen och av prioriteringsaspekter, osv.

Det kan gå mycket snabbt att få ett tillstånd till hemlig teleavlyssning. Det kan i vissa fall rör sig om endast någon eller några timmar.

British Telecom har ca 80 procent av alla abonnenter i och äger mycket av det fasta nätet. Är det fråga om avlyssning av en av deras abonnenter går det mycket snabbt att verkställa ett beslut om teleavlyssning, eftersom allt sker digitalt. Digitaliseringen har vidare inneburit att riskerna med en operation som innefattar teleavlyssning har minskat. Förr skedde avlyssningen t.ex. i telefonväxeln.

Säkerhetstjänsten har möjlighet att avlyssna samtliga mobiltelefonsystem i landet. Det har dock varit ett problem att de kriminella byter kort i sina mobiltelefoner och bl.a. använder sig av stulna kort.

Det är vidare möjligt att avlyssna faxtrafik och datatrafik.

Värdet av teleavlyssning kan inte sägas ha minskat. Teleavlyssning bör inte ses som ett alternativ till buggning. De båda metoderna kompletterar varandra.

The Tribunal

Varje år får the Tribunal ta emot ca 40 klagomål. Inte vid något tillfälle har the Tribunal ansett att det funnits fog för klagomålen. På säkerhetstjänsten förklarades detta med att det finns en mycket god intern kontroll, vilket i sig minimerar riskerna för felaktiga beslut.

5.4.4. The Interception of Communications Act Commissioner the Rt. Hon. the Lord Nolan

Vid utredningens sammanträffande med the Interception of Communications Act Commissioner the Rt. Hon. the Lord Nolan framkom bl.a. följande.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är rekvisitet serious crime i IOCA otillfredsställande, eftersom det är alltför diffust.

Lord Nolan, som ägnar ca fem veckor per år åt sitt uppdrag som Commissioner, besöker två gånger per år de myndigheter som sysslar med ärenden om hemlig teleavlyssning. Han får då se en förteckning över samtliga pågående ärenden och över samtliga under året avslutade ärenden. Han väljer slumpmässigt ut ett antal fall som blir föremål för en noggrann granskning. I samband med granskningen ställs frågor till beslutande tjänstemän. IOCA ger inte the Commissioner någon möjlighet att upphäva ett beslut om teleavlyssning även om han vid granskningen skulle upptäcka att tillstånd aldrig bort meddelas. Lord Nolan upplevde emellertid inte detta som något problem. I praktiken hade nämligen beslutet likväl upphävts, eftersom the Commissioner i annat fall hade vänt sig direkt till premiärministern och offentliggjort sin kritik.

Om det vid något tillfälle skulle bli aktuellt att betala ut ersättning till en på felaktiga grunder avlyssnad person, skulle det sannolikt röra sig om ett avsevärt belopp. Dels som ersättning för själva integritetskränkningen, dels i syfte att verka som en varning till de brottsbekämpande och beslutande myndigheterna så att det inte skulle upprepas i framtiden. Lord Nolan nämnde att han själv - då han utnämndes till Commissioner - tyckte att det var anmärkningsvärt att det inte förekommit ett enda fall där the Tribunal funnit att det varit fråga om ett felaktigt avlyssningsbeslut. När han nu ägnat sig åt sysslan några år har han en annan uppfattning och menar att det i systemet finns tillräckliga garantier för att undvika felaktigheter. Tjänstemännen i ministerierna är mycket noggranna. Vidare innebär teleoperatörens medverkan vid verkställigheten av beslutet en ytterligare rättsskyddsgaranti. Alla teleföretag är nämligen numera privata och kan därför inte ses som representanter för staten.

Skälet till att material från en teleavlyssning inte får användas som bevis i domstol kan vara bl.a. att man vill skydda den personal som medverkar vid verkställigheten av ett beslut om teleavlyssning. Behovet av att skydda sådan personal torde vara särskilt stort på Nordirland.

5.4.5 The National Criminal Intelligence Service

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för the National Criminal Intelligence Service (NCIS) framkom bl.a. följande.

Buggning och telefonavlyssning

Intrusive surveillance är mycket värdefullt i det polisiära arbetet. För att kunna bekämpa brottsligheten, särskilt den organiserade brottsligheten, krävs att politikerna förser polisen med en rad olika verktyg. Ibland är det bäst att använda teleavlyssning, ibland buggning. I vissa fall används både teleavlyssning och buggning. Det beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Avlyssning är dock en mycket kostnadskrävande arbetsmetod och det sätter i sig vissa gränser. År 1992 genomfördes 50 buggningsoperationer i hela London. Eftersom en proportionalitetsbedömning regelmässigt görs är det mycket ovanligt att avlyssning sker t.ex. på toaletter eller i sovrum.

Värdet av teleavlyssning har inte minskat, snarare har det ökat. De kriminella är visserligen medvetna om att telefonavlyssning förekommer men de vet inte i vilken utsträckning polisen kan lyssna eller med andra ord vad tekniken möjliggör. Det finns många exempel på samtal som först förefallit vara betydelselösa men som lett till att man kunnat knäcka den kod som de kriminella använt vid sina samtal. Buggning kan användas för att skydda agenter som uppträder "undercover". Man kan helt enkelt få reda på om vederbörande har blivit avslöjad. Vidare kan buggning vara användbart som ett komplement till teleavlyssning. Det kan inträffa att de kriminella inte talar öppet i telefon men gör det när luren väl har lagts på. På så sätt kan den kod knäckas som används vid telefonsamtalen. Teleavlyssning kan ge information om en mötesplats. Den plats där mötet skall äga rum buggas sedan. Det nämndes ett exempel på ett fall där de kriminella kände sig skyddade mot avlyssning eftersom de under samtalet körde runt i ett fordon.

Det är mycket viktigt att tekniken inte blir allmänt känd. På kort sikt kanske det skulle vara bra om det blev tillåtet att använda vid teleavlyssning upptaget material som bevis i domstol. På lite längre sikt skulle det emellertid göra större skada än nytta. Ytterligare en

nackdel kan vara att de människor som verkställer avlyssningarna kan bli avslöjade. Det finns därmed en risk för att de kan bli utsatta för påtryckningar.

Under år 1996 ledde teleavlyssning utförd av NCIS till att 500 grova brottslingar kunde gripas samt att narkotika värd en miljard pund och tio miljoner pund i kontanter kunde tas i beslag.

Teleövervakning

När en mobiltelefon är påslagen sänder den med jämna mellanrum ut en signal för att tala om var den befinner sig. Det är möjligt att tämligen exakt räkna ut var den finns. Detta kan användas som ett alternativ till pejling.

Kameraövervakning

Användningen av kameraövervakning ökar. Det finns en mängd olika kameror. Det finns kameror som under en längre tid kan utsättas för väder och vind och döljas fullständigt, t.ex. i ett träd. Det finns vidare kameror med objektiv små som knappnålshuvuden. Det är möjligt att placera ett objektiv i toppen av en bilradioantenn. Kameran kan sedan manövreras inifrån bilen med hjälp av en joystick.

Ny teknik möjliggör att en kamera kan läsa av ett bilnummer och automatiskt ställa en ägarfråga till bilregistret eller till polisens spaningsregister. Framtida teknik kommer att möjliggöra att en kamera kan känna igen en viss persons ansiktsdrag.

Dolda kroppsmikrofoner

NCIS använder sig av dolda kroppsmikrofoner. Användningen av sådana regleras f.n. av riktlinjerna från the Home Office. Mikrofonerna används både för skyddsändamål och bevisändamål. Det är inte vanligt att de kriminella kroppsvisiterar varandra inför ett möte.

Pejling

Den mest användbara pejlingsutrustningen är den som fästs utanpå fordonet med en magnet. Att avlägsna fordonet en kortare stund från platsen - t.ex. nattetid - för att installera utrustningen kan nämligen vara mycket riskabelt. Bl.a. förekommer att fordonsägaren på något sätt markerar hur fordonet står placerat på gatan eller noterar fordonets mätarställning. På vissa bilmärken är det inte möjligt att manipulera med kilometerräknaren. Operationen kan således på olika sätt avslöjas och vissa metoder för att göra det är tämligen enkla. När

pejlingsutrustning skall placeras ut krävs dessutom att man särskilt tänker på den utplacerande personalens säkerhet. Vid pejling av personer misstänkta för t.ex. grovt narkotikabrott, kan civilklädd polispersonal lätt uppfattas som företrädare för konkurrenter i samma bransch. Eftersom narkotikabrottslingarna ofta är beväpnade och det är stora pengar som står på spel kan en sådan situation vara synnerligen farlig.

5.5 Tyskland

5.5.1 Inledning

I avsnitt 5.5.2 lämnas en kort redogörelse för det grundlagsskydd som i tysk rätt finns mot övervakning av bostäder. Som där framgår innebär det att bl.a. hemlig avlyssning och hemlig kameraövervakning av bostäder i princip inte är tillåten. Därefter redovisas i avsnitten 5.5.3-5.5.4 den tyska lagstiftningen i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt beträffande andra åtgärder som vidtas utan den berördes vetskap, bl.a. pejling, hemlig kameraövervakning och hemlig avlyssning på andra platser än i bostäder. I avsnitt 5.5.5 lämnas en redogörelse för ett i Tyskland pågående arbete, som - om det leder till lagstiftning - kommer att innebära att buggning av bostäder blir tillåtet i vissa fall. Slutligen redovisas i avsnitten 5.5.6 och 5.5.7 vad som framkom vid företrädares för utredningen studieresa till Tyskland, där besök gjordes vid Bundesministerium der Justiz och vid Bundeskriminalamt i Wiesbaden.

5.5.2 Grundlagsskydd mot övervakning av bostäder

Enligt artikel 13 första stycket i den tyska grundlagen är bostaden okränkbar. Med bostad lär avses bl.a. rum, lägenhet, hus, hotellrum eller liknande, som helt eller delvis används för boende, samt källare och kringbyggda gårdar. Husrannsakan får dock enligt artikel 13 andra stycket genomföras efter beslut av domstol eller, vid fara i dröjsmål, av andra i lagen utsedda organ och på i lagen föreskrivet sätt. Vidare får enligt artikel 13 tredje stycket ingrepp och inskränkningar i grundlagsskyddet för bostäder i övrigt företas endast - såvitt här är av intresse - för att avvärja en allmän fara eller en livsfara för enskilda personer och med stöd av lag även för att avvärja en trängande fara för den allmänna ordningen och säkerheten.

Artikel 13 innebär således att bl.a. hemlig avlyssning och hemlig kameraövervakning av bostäder är förbjuden, utom i de fall det är möjligt att stödja sig på undantagen i tredje stycket.

5.5.3 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning [Überwachung des Fernmeldeverkehrs] finns i §§ 100 a och 100 b Strafprozessordnung. Det är att notera att det inte - som i Sverige - är fråga om två olika tvångsmedel, utan ett tillståndsbeslut ger rätt till såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning. Vidare finns i § 101 samma lag bestämmelser om underrättelseskyldighet. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt § 100 a får övervakning och upptagning av telemeddelanden beslutas om konkreta omständigheter ger stöd för misstanken (bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen) att någon som gärningsman eller medverkande har begått eller, i fall där försök är straffbart, har försökt att begå eller genom ett brott har förberett, något av i paragrafen uppräknade brott. I brottskatalogen finns upptaget

1a) vissa särskilda brott som i Strafgesetzbuch (StGB) sorterar under rubrikerna förräderi mot freden, högförräderi, hot mot den demokratiska rättsstaten, landsförräderi och hot mot den yttre säkerheten,

1b) vissa särskilda brott som i StGB sorterar under rubriken brott mot landets försvar,

1c) vissa brott som i StGB sorterar under rubriken brott mot den offentliga ordningen, t.ex. bildande av en kriminell sammanslutning och bildande av en terroristorganisation,

1d) anstiftande av eller medhjälp till fanflykt eller anstiftan till ohörsamhet, när gärningsmannen inte är krigsman,

1e) vissa brott som riktar sig mot säkerheten för i Tyskland stationerade Nato-trupper, m.fl.,

2) penning- eller värdepappersförfalskning, vissa allvarligare fall av grov människohandel i prostitutionssyfte, mord, dråp, folkmord, människorov, bortförande, människorov i utpressningssyfte, tagande av gisslan, Bandendiebstahl, dvs. när två eller flera som medlemmar i ett gäng, som har gått samman för att fortlöpande begå rån eller stöld, stjäler, Bandendiebstahl, grovt brott, rån, grovt rån, rån där gärningsmannen av oaktsamhet orsakar offrets död, utpressning i de fall gärningsmannen använder sig av våld eller hot om våld, utpressning, yrkesmässigt häleri, Bandenhehlerei, dvs. när någon som medlem i ett gäng, som har förbundit sig att fortlöpande ägna sig åt rån, stöld eller häleri, gör sig skyldig till häleri, yrkesmässigt Bandenhehlerei, vissa allmänfarliga brott, nämligen mordbrand, grov mordbrand, särskilt grov mordbrand, åstadkommande av kärnenergiexplosion, åstadkommande av sprängämnesexplosion, missbruk av

joniserande strålning, förberedelse till explosions- eller strålningsbrott, åstadkommande av livsfarlig översvämning, åstadkommande av översvämning som hotar egendom samt vissa andra sabotageliknande handlingar,

3) vissa brott mot vapen-, utrikeshandels- och krigsmateriellagstiftningen,

4) vissa brott mot narkotikastrafflagstiftningen, samt

5) vissa brott mot utlännings- eller asyllagstiftningen.

En ytterligare förutsättning för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är att det skulle vara utsiktslöst eller väsentligt svårare att utreda sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort på annat sätt. Åtgärden får bara riktas mot den misstänkte eller mot personer, om vilka det på grund av konkreta omständigheter är att anta att de tar emot för den misstänkte bestämda meddelanden eller vidarebefordrar från den misstänkte härrörande meddelanden eller att den misstänkte utnyttjar deras teleadress.

I § 100 b regleras behörigheten att fatta beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. I paragrafens första stycke sägs att beslut om sådan åtgärd fattas av domstol. Vid fara i dröjsmål får åtgärden dock beslutas av åklagarmyndigheten. Ett sådant beslut upphör emellertid att gälla om det inte inom tre dagar fastställs av domstol. I andra stycket sägs att beslutet skall meddelas skriftligen och att det skall innehålla namn och adress på den mot vilket beslutet riktas. I beslutet skall vidare anges åtgärdens art och omfattning samt den tid under vilken den får pågå. Tiden får bestämmas till högst tre månader och kan, såvida de i § 100 a angivna förutsättningarna fortfarande föreligger, förlängas med högst tre månader åt gången. I tredje stycket föreskrivs en skyldighet för teleoperatören att medverka till att ett beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas. I fjärde stycket sägs att, om de förutsättningar som anges i § 100 a inte längre föreligger, de åtgärder som har vidtagits med anledning av beslutet skall upphöra utan dröjsmål. Domstolen och teleoperatören skall underrättas om att åtgärden har upphört. I femte stycket regleras användningen av överskottsinformation. Enligt vad där sägs får den genom åtgärden erhållna personanknutna informationen användas i bevissyfte i andra brottmålsförfaranden endast om den därmed kan bli användbar för att klara upp ett i § 100 a angivet brott. Enligt sjätte stycket skall de genom åtgärden framtagna dokumenten, när de inte längre behövs för utredningsändamål, ofördröjligen förstöras under uppsikt av åklagarmyndigheten. Protokoll skall upprättas över åtgärden.

Särskilt om telemeddelanden som avser förfluten tid

Teleövervakningsuppgifter, dvs. uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande, som avser förfluten tid, omfattas inte av de nyss redovisade bestämmelserna. Sådana uppgifter kan hämtas in endast med stöd av 12 § Gesetz über Fernmeldeanlagen. Enligt den regeln kan, vid förundersökning, en domare eller, vid fara i dröjsmål, åklagarmyndigheten, begära in uppgifter om telekommunikationen. Förutsättningarna är att det är fråga om telemeddelanden som har varit riktade till den misstänkte eller, när man av föreliggande omständigheter kan sluta sig till att det är fråga om meddelanden som härrör från den misstänkte eller som har varit avsedda för honom. En ytterligare förutsättning är att upplysningarna är av betydelse för förundersökningen.

När det sedan gäller tillgång till teleavlyssningsuppgifter, dvs. uppgifter om innehållet i ett telemeddelande, som avser förfluten tid, förefaller rättsläget vara något oklart. En del hävdar att sådana uppgifter kan hämtas in endast under de i §§ 100 a och 100 b angivna förutsättningarna. Andra menar att det är möjligt att hämta in sådana uppgifter med stöd av beslagsreglerna i Strafprozessordnung.

5.5.4 Andra åtgärder som får vidtas utan den berördes vetskap

I § 100 c Strafprozessordnung regleras användningen av andra åtgärder som vidtas utan den berördes vetskap. Vidare finns i § 101 samma lag bestämmelser om underrättelseskyldighet. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt § 100 c första stycket får, utan den berördes vetskap

1 a) fotografier och andra bildupptagningar framställas,

b) andra särskilda för observationsändamål bestämda tekniska hjälpmedel (t.ex. pejling) användas för att utreda sakförhållandet eller gärningsmannens uppehållsort, om utredningen avser ett brott av avsevärd betydelse. Det nu sagda (1 a och b) gäller under förutsättning att det skulle vara mindre framgångsrikt eller svårare att utreda sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort på annat sätt. Vidare får utan den berördes vetskap

2) förtroligt tal avlyssnas och tas upp med tekniska hjälpmedel (t.ex. buggning på annan plats än i bostad), om konkreta omständigheter ger stöd för misstanken att någon har begått ett i § 100 a angivet brott och det skulle vara utsiktslöst eller väsentligt svårare att utreda sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort på annat sätt.

Enligt vad som sägs i § 100 c andra stycket får åtgärder enligt första stycket endast riktas mot den misstänkte. Mot andra personer är en åtgärd enligt första stycket 1 a dock tillåten, när det skulle vara betydligt mindre framgångsrikt eller väsentligt svårare att utreda sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort på annat sätt. En åtgärd enligt första stycket 1 b eller 2 får riktas mot annan än den misstänkte, endast när det på grund av konkreta omständigheter är att anta att den eller de personerna står i förbindelse med gärningsmannen eller att en sådan förbindelse kommer att upprättas, att åtgärden kommer att leda till utredning av sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort och detta skulle vara utsiktslöst eller väsentligt svårare att utreda på annat sätt. Enligt tredje stycket får åtgärden genomföras även i de fall tredje man oundvikligen kommer att beröras.

I § 100 d regleras behörigheten att fatta beslut om en åtgärd som avses i § 100 c första stycket 2, dvs. buggningsfallen samt användning av dolda kroppsmikrofoner och bandinspelningar med bara den ena partens samtycke. I paragrafens första stycke sägs att beslut om en sådan åtgärd fattas av domstol. Vid fara i dröjsmål får åtgärden dock beslutas av åklagarmyndigheten. Ett sådant beslut upphör att gälla om det inte inom tre dagar fastställs av domstol. Beslutet skall meddelas skriftligen och innehålla namn och adress på den mot vilket beslutet riktas. I beslutet skall vidare anges åtgärdens art och omfattning samt den tid under vilken den får pågå. Tiden får bestämmas till högst tre månader och kan förlängas med högst tre månader åt gången. Om de förutsättningar som anges i § 100 c inte längre föreligger, skall de åtgärder som har vidtagits med anledning av beslutet upphöra utan dröjsmål. Domstolen skall underrättas om att åtgärden har upphört. De genom åtgärden framtagna dokumenten skall, när de inte längre behövs för utredningsändamål, ofördröjligen förstöras under uppsikt av åklagarmyndigheten. Protokoll skall upprättas över åtgärden. I andra stycket regleras användningen av överskottsinformation som erhållits genom en åtgärd som avses i § 100 c första stycket 2. Enligt vad där sägs får den genom åtgärden erhållna personanknutna informationen användas i bevissyfte i andra brottmålsförfaranden endast om den därmed kan bli användbar för att klara upp ett i § 100 a angivet brott.

5.5.5 Grundsatser om utvidgad rätt till buggning

Som framgår av § 100 c första stycket 2 jämfört med artikel 13 första stycket i den tyska grundlagen, är buggning tillåtet under förutsättning att det inte är fråga om buggning av bostäder. Liksom i Sverige har buggning länge varit föremål för den tyske lagstiftarens intresse och

frågan har utretts vid ett flertal tillfällen. Frågan om buggning var särskilt omstridd under 1970-talets och 1980-talets terrorvåg men även på senare år har frågan föranlett starka motsättningar i det tyska samhället. Bl.a. avgick justitieminister Sabine Leutheusser-Schnarrenberger vårvintern 1996 efter interna diskussioner i hennes parti, det liberala regeringspartiet FDP, kring frågan om buggning.

Under våren 1996 bereddes i Justitieministeriet och i Inrikesministeriet ett antal grundsatser för en lagstiftning som skulle göra det tillåtet för polisen att bugga även bostäder. Efter sonderingar med den politiska oppositionen förankrades grundsatserna i regeringen i dess helhet. För närvarande pågår konsultationer med samtliga partier i förbundsdagen kring frågan hur lagtexten bör utformas. Eftersom det är fråga om inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter, vill den tyska regeringen ha ett brett parlamentariskt stöd för förslaget. För att få igenom den för lagstiftningen nödvändiga grundlagsändringen krävs också två tredjedels majoritet i förbundsdagen. Lagtexten, som lär vara i princip avstämd mellan de olika grupperna, har ännu inte offentliggjorts. Utredningen har emellertid fått tillgång till de gemensamma grundsatserna, vilka redovisas i det följande. Avsikten lär vara att föra in bestämmelserna i § 100 c Strafprozessordnung.

Enligt grundsatserna skall den tyska grundlagens artikel 13 få ett nytt tredje stycke med följande lydelse. För att utreda i lagen angivna särskilt allvarliga brott, får efter domstols beslut tekniska hjälpmedel användas för akustisk övervakning av bostäder. Det är att notera att hemlig kameraövervakning av bostäder således inte heller efter lagändringen kommer att bli tillåten.

Enligt grundsatserna av den 13 juni 1996 blir övervakning av bostäder för att bekämpa organiserad kriminalitet tillåten i bevissyfte under följande förutsättningar.

1. Det måste föreligga en genom konkreta omständigheter grundad misstanke.

2. Det är utsiktslöst eller väsentligt svårare att utreda sakförhållandet på annat sätt.

3. Åtgärden kommer till stånd efter beslut av domstol (Strafkammer des Landgerichts), bestående av tre domare. Vid fara i dröjsmål får åtgärden beslutas av en domare, vars beslut upphör att gälla om det inte senast den tredje dagen efter utfärdandet fastställs av domstolen.

4. Tillåtligheten av att i en bostad sätta in tekniska hjälpmedel begränsas till att avse avlyssning och upptagning av förtroligt tal. Erfarenheterna får sedan visa om visuell övervakning i bostäder på ett väsentligt sätt skulle kunna bidra till brottsbekämpningen.

5. Åtgärden är i princip tillåten endast i den misstänktes bostad. I bostäder som tillhör andra personer än den misstänkte, får åtgärden genomföras endast om det på grund av konkreta omständigheter är att

anta att den misstänkte uppehåller sig i denna, att åtgärden i endast den misstänktes bostad inte skulle leda till utredning av sakförhållandet eller till utredning av gärningsmannens uppehållsort och detta skulle vara utsiktslöst eller väsentligt svårare på annat sätt.

6. Tiden för åtgärden får bestämmas till högst fyra veckor och kan förlängas med fyra veckor åt gången.

7. Åtgärden får beslutas endast om det på grund av konkreta omständigheter finns en grundad misstanke om i lagen angivna särskilt svåra brott, nämligen

a) mord, dråp och folkmord,

b) vissa brott mot narkotikastrafflagstiftningen,

c) vissa allvarligare fall av grov människohandel i prostitutionssyfte,

d) vissa brott mot utrikeshandels- och krigsmateriellagstiftningen,

e) vissa brott mot vapenlagstiftningen,

f) människorov, bortförande, människorov i utpressningssyfte, tagande av gisslan,

g) penning- eller värdepappersförfalskning,

h) vissa särskilda brott som i Strafgesetzbuch (StGB) sorterar under rubrikerna förräderi mot freden, högförräderi, hot mot den demokratiska rättsstaten, landsförräderi och hot mot den yttre säkerheten,

i) vissa brott som i StGB sorterar under rubriken brott mot den offentliga ordningen, nämligen bildande av en kriminell sammanslutning och bildande av en terroristorganisation,

j) Bandendiebstahl, dvs. när två eller flera som medlemmar i ett gäng, som har gått samman för att fortlöpande begå stöld eller rån, stjäler, Bandendiebstahl, grovt brott,

k) grovt rån, rån där gärningsmannen av oaktsamhet orsakar offrets död,

l) yrkesmässigt häleri, Bandenhehlerei, dvs. när någon som medlem i ett gäng, som har förbundit sig att fortlöpande ägna sig åt rån, stöld eller häleri, gör sig skyldig till häleri, yrkesmässigt Bandenhehlerei, samt

m) vissa brott mot utlännings- eller asyllagstiftningen.

8. Den genom åtgärden erhållna informationen får användas för bevisändamål endast vid åtal för brott som i och för sig hade kunnat föranleda ett beslut om akustisk övervakning av bostad. Informationen får användas för preventiva ändamål endast när fråga är om att avvärja annan i det enskilda fallet bestående fara för person till liv, lem eller frihet eller för avsevärda sak- eller förmögenhetsvärden.

9. Det skall prövas huruvida det bör införas en regel som innebär att det är förbjudet att vid övervakning av bostäder använda uppgifter som lämnats av personer som har rätt att vägra avge vittnesmål. Vid denna prövning skall inkluderas utnyttjandet av motsvarande uppgifter

som erhållits vid hemlig teleavlyssning, buggning i annat än bostäder och vid användandet av dolda spanare.

10. De berörda måste underrättas om åtgärden så snart det kan ske utan att syftet med åtgärden därigenom äventyras.

11. Riktigheten av åtgärden kan överprövas i domstol.

12. Det införs en omfattande rapporteringsplikt från de åklagarmyndigheter som leder förundersökningarna till de överordnade myndigheterna.

13. Förbundsregeringen skall förelägga förbundsdagen en årlig rapport över ansökta och genomförda åtgärder.

14. Fr.o.m. den 1 januari 1997 skärps rapporteringsskyldigheten vid hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning samt förbättras redovisningen av dessa åtgärder. Detta sker för att en resultat- och nödvändighetsprövning som omfattar två års tid skall kunna äga rum, vars resultat i sin tur kan beaktas i samband med lagstiftningsarbete.

Beslut har i februari 1998 fattats om den ändring av grundlagen som behövs. Några ändringar i Strafprozessordnung har däremot ännu inte genomförts.

5.5.6 Bundesministerium der Justiz

Vid utredningens överläggningar med företrädare för Bundesministerium der Justiz framkom bl.a. följande.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (§§ 100 a och 100 b)

Det finns naturligtvis vissa nackdelar med att bestämma tillämpningsområdet med hjälp av en brottskatalog. Vid vissa av de brott som finns med i uppräkningen har tvångsmedlet ingen praktisk betydelse, t.ex. vid fanflykt. Andra brott där tvångsmedlet kanske kunde vara till nytta, t.ex. i ärenden om penningtvätt, finns inte med i brottskatalogen. Hur tillämpningsområdet bör bestämmas har diskuterats ända sedan § 100 a infördes, år 1969. Modellen med strafflatituder framstår som alltför rigid, eftersom tvångsmedlet inte lämpar sig vid utredning av vissa av de brott som då skulle komma att omfattas. Att bestämma tillämpningsområdet med hjälp av det konkreta brottets straffvärde är förvisso den mest flexibla lösningen. Straffvärdemodellen har dock den nackdelen att det är alltför svårt att avgöra brottets straffvärde på det tidiga stadium där bedömningen skulle behöva göras. Andra tänkbara modeller kan vara att använda kriterier som "brott av avsevärd betydelse" inom vissa angivna brottsområden i kombination med t.ex. gängbrottslighet, yrkesmässig kriminalitet, osv. Det är en

ärligare lösning att använda sig av en kombination av olika kriterier än att använda en brottskatalog. I dagsläget får polisen tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning genom att hävda att det är fråga om en kriminell sammanslutning eller att det aktuella brottet har begåtts av en sådan sammanslutning.

För att en förundersökning skall få inledas krävs att det föreligger "Anfangsverdacht", dvs. i vart fall en vag och obestämd misstanke. För att få tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning krävs att det skall föreligga "bestimmte Tatsachen" (konkreta omständigheter) som ger stöd för misstanken. Det skall alltså vara fråga om konkreta omständigheter, t.ex. en vittnesuppgift, som stärker den svagare "Anfangsverdacht". Nästa misstankenivå, vid vilken ett anhållningsbeslut kan fattas, är "Dringender Verdacht".

Det är svårt att säga hur ofta en åklagare utnyttjar sin möjlighet att fatta ett interimistiskt beslut. Det är förmodligen ganska sällan, eftersom det oftast är möjligt att få tag i en domare. På helger finns ett slags joursystem som går ut på att domaren är anträffbar under ett visst antal timmar per dag.

Andra åtgärder som får vidtas utan den berördes vetskap (§ 100 c)

Anledningen till att åtgärder enligt § 100 c första stycket 1 a och b (bildupptagningar, pejlingsutrustning, m.m.) har reglerats mindre restriktivt än de som får vidtas enligt § 100 a och § 100 c första stycket 2, är att det är fråga om åtgärder som riktar sig mot den enskilde när han befinner sig på allmän plats. Det anses inte vara lika integritetskränkande. Den enskilde får nämligen i sådana fall räkna med att han är iakttagen av andra.

För att åtgärder enligt § 100 c första stycket 1a och b skall få vidtas krävs att det föreligger i vart fall "Anfangsverdacht", i annat fall hade det nämligen inte kunnat inledas förundersökning. Det finns inte någon definition av begreppet "brott av avsevärd betydelse" [Straftat von erheblicher Bedeutung]. Vissa brott är naturligtvis aldrig av avsevärd betydelse, t.ex. snatteri, medan andra i normalfallet alltid är av avsevärd betydelse. Ibland krävs att man får göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Regeln i § 100 c första stycket 1 b tillåter att pejlingsutrustningen placeras inte bara utanpå fordonet utan även inne i det. Polisen har alltså med stöd av bestämmelsen rätt att ta sig in i ett låst fordon. Fordonet får dock inte avlägsnas från platsen, utan appliceringen av utrustningen måste ske på den plats där fordonet står uppställt. Inget hindrar naturligtvis att utrustningen placeras ut i samband med att ägaren lämnar in fordonet på en verkstad.

Offentligt ombud

Frågan om att införa ett offentligt ombud för att ta tillvara den misstänktes och andra intressen vid användning av här berörda tvångsmedel har aldrig varit uppe till diskussion i Tyskland. Detta beror troligen bl.a. på att det rör sig om hemliga tvångsmedel och att det ankommer på åklagaren att vara objektiv.

Grundsatserna om utvidgad rätt till buggning

Av grundsatserna framgår att hemlig kameraövervakning av bostäder kommer att förbli förbjudet. Det finns vissa grupper som vill att hemlig kameraövervakning skall omfattas av förslaget, medan andra är mer skeptiska. Buggning anses vara den ur bevissynpunkt viktigare övervakningen. I USA har buggning och telefonavlyssning visat sig vara mer effektiva än kameraövervakning för att bekämpa organiserad brottslighet.

Grundsatserna innehåller inte någon möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut. Detta beror bl.a. på att det sannolikt är mycket sällan man utan en omfattande spaningsinsats kan sätta i gång en buggningsoperation Det finns med andra ord gott om tid att få domstols tillstånd till åtgärden.

Punkten 11 i grundsatserna, Riktigheten av åtgärden kan överprövas i domstol, har tillkommit för att ge den berörde en möjlighet att, då han underrättats om åtgärden, få åtgärden överprövad i domstol. Utan en sådan uttrycklig bestämmelse skulle det inte vara möjligt att klaga på ett beslut, eftersom man enligt tysk rätt normalt inte kan överklaga ett beslut sedan det väl har upphört att gälla. Domstolsprövningen innebär inte bara att en kontroll kan ske i efterhand utan även att en praxis kan utvecklas. Anledningen till denna bestämmelse - som saknar motsvarighet i reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning - är att buggning av bostäder anses vara en särskilt allvarlig åtgärd. Det föreföll något osäkert om den enskilde - vid ett lagvidrigt avlyssningsbeslut - kan stämma staten och yrka ideellt skadestånd.

Särskilt om säkerhetstjänsten

Säkerhetstjänstens verksamhet omfattas inte av de redovisade bestämmelserna i Strafprozessordnung. Den styrs av en annan lagstiftning, den s.k. G10, och sorterar under Inrikesministeriet. Säkerhetstjänsten kan, under förutsättning dels att något av undantagen i artikel 13 tredje stycket i grundlagen medger detta, dels att inrikesministern tillåter det, vidta en rad olika åtgärder som riktar sig mot en bostad,

t.ex. buggning. Det bör dock framhållas att den tyska säkerhetstjänsten får ägna sig åt enbart preventiva åtgärder. Så snart ett brott har begåtts övertas ärendet av åklagarmyndigheten, och de i Strafprozessordnung angivna reglerna gäller för brottsutredningen.

5.5.7 Bundeskriminalamt

Vid utredningens överläggningar med företrädare för Bundeskriminalamt (BKA) framkom bl.a. följande.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (§§ 100 a och 100 b)

Antalet fall av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning uppgår till ca 3 500 per år. På BKA kan man avlyssna alla telenät. Det finns dock vissa problem på detaljnivå. Man får dock räkna med att det alltid kommer att finnas olika tekniska lösningar som gör det möjligt att skydda sig mot avlyssning. Även satellittelefonin kommer att kunna avlyssnas.

I framtiden kommer det beroende på satellittelefonin att bli nödvändigt med ett utvidgat internationellt samarbete. Ett beslut om teleavlyssning i t.ex. Tyskland måste vara verkställbart i t.ex. Frankrike. I endast ett fall har man stött på krypterade telemeddelanden. Uppfattningen är att det inte kommer att bli något större problem i framtiden.

Förslaget om rätt till buggning av bostäder brukar motiveras med att värdet av andra utredningsmetoder, t.ex. hemlig teleavlyssning, har gått ned. Teleavlyssning kommer dock troligen att vara mycket användbar även i framtiden. I en utredning behöver man nämligen ofta inte ha reda på mer än att två personer kommunicerar med varandra. Vad de säger är inte sällan av mindre intresse, bl.a. eftersom samtalet ofta är kodat på något sätt.

Andra åtgärder som får vidtas utan den berördes vetskap (§ 100 c)

Under två års tid har man på BKA haft sammanlagt 30 fall av buggning. Det har huvudsakligen rört sig om buggning av fordon, barer och restauranger. Erfarenheterna är mycket positiva och buggning betraktas som ett av de viktigaste hjälpmedlen för att bekämpa organiserad brottslighet. Det bör dock framhållas att även delstatspolisen genomför buggningsoperationer. Någon uppgift på antalet sådana fall finns dock inte.

Det finns ofta lagliga förutsättningar för att sätta igång en buggningsoperation. Det är emellertid i endast ett begränsat antal fall som det är tekniskt och taktiskt möjligt att genomföra en sådan operation. Buggning är nämligen ett mycket resurskrävande tvångsmedel och därför dyrt att använda. Det krävs stora spaningsinsatser och många tester innan operationen kan starta. Av bl.a. nu angivna skäl har BKA endast haft 30 buggningsfall på två år.

För att få ett bra tekniskt resultat av en buggning krävs att mikrofonen kan placeras nära dem som talar. Riktmikrofoner är som regel olämpliga, eftersom det blir alltför många störande ljudkällor. Vissa av dessa kan dock - mer eller mindre framgångsrikt - filtreras bort.

Dolda kroppsmikrofoner används ibland för att skydda agenter som arbetar "undercover". Annars används de praktiskt taget aldrig. Om det inte finns någon annan möjlighet att garantera en informatörs säkerhet utrustas även denne med en kroppsmikrofon.

Bandinspelningar med den ena partens samtycke faller under bestämmelsen i § 100 c första stycket 2. Material som har tagits upp på sådant sätt kan emellertid användas som bevis i domstol endast om den om inspelningen ovetande parten ger sitt samtycke. För att vara säker på att som bevisning få åberopa material från ett telefonsamtal måste man således få ett beslut enligt §§ 100 a och 100 b.

Vid BKA används såväl radiopejling som satellitpejling. Radiopejling används endast vid operationer där polisen följer efter objektet. Var pejlingsutrustningen skall placeras beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Är det fråga om radiopejling placeras utrustningen oftast utanpå fordonet. Vid satellitpejling är det oftast bäst att placera utrustningen inne i fordonet. En utplacering av pejlingsutrustning kräver normalt stora förberedande spaningsinsatser för att man därigenom skall förvissa sig om att fordonsägaren inte plötsligt dyker upp.

BKA använder både fjärrstyrda och handmanövrerade videokameror. Vid kameraövervakningsoperationer måste ofta lägenheter eller kontorslokaler hyras, för att göra det möjligt att placera kamerautrustningen. Sådana operationer kan pågå under mycket lång tid, månader eller år. Kameran får inte riktas så att det är möjligt att filma eller fotografera in i en bostad. Vid ett tillfälle var övervakning med dolda videokameror enda sättet att bevaka misstänkta personer, eftersom det skulle ske i ett område som i princip uteslutande beboddes av invandrare från ett visst land.

Åtgärder enligt § 100 c första stycket 2 kräver beslut av domstol (§ 100 d). Åklagaren kan dock, om det är fara i dröjsmål, besluta interimistiskt om åtgärden. På BKA uppgavs att åklagarbeslut är mycket sällsynta och man kunde endast erinra sig ett sådant fall. Det

rörde sig om ett terroristärende där det inte på förhand gick att avgöra vilken utrustning som skulle komma att behöva användas.

Buggning av bostäder

Det finns många exempel på att en förundersökning har misslyckats på grund av att det inte är möjligt att bugga bostäder. De relevanta diskussionerna förs på platser där polisen inte får lov att lyssna.

Buggning av bostäder skulle under en övergångstid förmodligen ge goda resultat. Det är dock troligt att de kriminella, så snart de fick vetskap om den nya regleringen, skulle anpassa sitt beteende därefter. De skulle inte längre föra sina samtal i bostäder eller i hotellrum utan på andra ställen eller vidta tekniska motåtgärder i någon form. Det är en erfarenhet BKA har gjort när det gäller avlyssning av mobiltelefonsamtal. Många kriminella känner inte till att det numera är möjligt att avlyssna sådana samtal.

Buggning är utan tvivel ett bra hjälpmedel men det gäller att inte skruva upp förväntningarna alltför högt. Det är en vanlig uppfattning att buggning är mer effektivt än telefonavlyssning. Så är emellertid inte alltid fallet. Vid ett tillfälle utrustades en informatör med en kroppsmikrofon. Samtalet mellan honom och den misstänkte ägde rum på en bar. På BKA blev man mycket besviken över resultatet. Ljudkvaliteten var visserligen bra men alltför mycket av samtalet bestod av kroppsspråk, som inte kunde uppfattas av en mikrofon. Den typen av misslyckanden inträffar inte vid en telefonavlyssning. En kombination av buggning och kameraövervakning är naturligtvis tänkbar i vissa fall. Det förutsätter dock stora och omfattande förberedelser. Man måste veta var samtalet skall äga rum, var i lokalen de samtalande skall sitta, osv.

På BKA betraktas buggning som ett viktigt hjälpmedel och man är naturligtvis intresserad av att få bugga även bostäder. Det bör dock hållas i minnet att buggning är en svår operation och att den kräver stora resurser. Redan i dagsläget sätter inte sällan resurserna en gräns. Det förekommer t.ex. att man på BKA, när man vill övervaka ett möte mellan två personer, möts av beskedet att den tekniska avdelningen är fullbokad.

5.6 Österrike

5.6.1 Inledning

I avsnitt 5.6.2 lämnas en redogörelse för gällande rätt och för en lagstiftning om optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel som antagits av det österrikiska parlamentet men som ännu inte trätt i kraft. I avsnitt 5.6.3 och 5.6.4 redovisas vad som framkom vid företrädares för utredningen studieresa till Österrike, där besök gjordes vid Bundesministerium für Justiz och vid Bundesministerium für Inneres.

5.6.2 Gällande rätt

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, i det följande med ett gemensamt begrepp benämnt telefonövervakning (Überwachung eines Fernmeldeverkehrs), finns i XII huvuddelen avsnitt V i Strafprozessordnung (StPO). Det är att notera att dessa bestämmelser är exklusiva och att det alltså inte är möjligt att hämta in motsvarande uppgifter med hjälp av andra tvångsmedel, t.ex. beslag.

Enligt § 149 a första stycket är telefonövervakning, liksom upptagningar och skriftliga uppteckningar av innehållet i teletrafiken tillåten

1. när det kan förväntas att därigenom uppklarandet av ett uppsåtligt brott, på vilket kan följa fängelse i mer än sex månader, kan befrämjas och innehavaren av den teleanläggning som skall övervakas uttryckligen har samtyckt till åtgärden, eller

2. när det förefaller nödvändigt för att klara upp ett uppsåtligt brott, på vilket kan följa fängelse i mer än ett år och

a) innehavaren av teleanläggningen själv är trängande (dringend) misstänkt för att ha begått gärningen, eller

b) det finns grunder för att anta att en för gärningen trängande misstänkt person använder teleanläggningen eller kommer att sätta sig i förbindelse med den, om inte innehavaren av anläggningen enligt vissa bestämmelser i StPO är lagligen befriad från skyldigheten att avlägga vittnesmål.

Genom bestämmelsen i § 149 a första stycket 1 möjliggörs, i den hotades intresse och med dennes samtycke, särskilt att olaga hot som framförs per telefon klaras upp.

En övervakning är nödvändig endast när den planerade övervakningsmetoden på grund av konkreta omständigheter kan förväntas vara framgångsrik och syftet med undersökningen inte kan uppnås med andra, lindrigare metoder. Någon lagregel med detta innehåll finns dock inte. Det följer av allmänna rättsgrundsatser.

Enligt § 149 a andra stycket är en telefonövervakning, som avses i § 149 a första stycket 2 b av en teleanläggning tillhörig ett mediaföretag tillåten endast när det kan förväntas att därigenom kan befrämjas uppklarandet av en straffbar handling, på vilken kan följa livstids fängelse, eller ett tidsbestämt fängelsestraff, vars nedre gräns inte understiger fem år och vars övre gräns överstiger tio år.

Enligt § 414 a kan domstolen, på de i § 149 a angivna förutsättningarna, besluta om telefonövervakning, däri inbegripet upptagningar och upptecknings av innehållet i teletrafiken, när det kan förväntas att en rymlings eller en efterspanad misstänkts uppehållsort därigenom kan utforskas. §§ 149 b och c äger därvid motsvarande tillämpning.

Enligt § 149 b beslutas telefonövervakning av domstol. Domstolen är domför med tre lagfarna domare (Ratskammer). Om det är fara i dröjsmål kan dock undersökningsdomaren fatta ett sådant beslut. Undersökningsdomaren skall emellertid ofördröjligen inhämta domstolens godkännande. Om domstolen vid sin prövning inte skulle godkänna åtgärden, skall undersökningsdomaren genast upphäva sitt beslut samt låta förstöra upptagningarna och upptecknings.

Enligt § 149 b andra stycket skall ett beslut om telefonövervakning innehålla uppgift om

1. namnet på den misstänkte (des Beschuldigten), den gärning för vilken han är trängande misstänkt samt dess rättsliga beteckning,
2. namnet på innehavaren av teleanläggningen och dess beteckning,
3. tidpunkten för påbörjandet respektive avslutandet av övervakningen,
4. de fakta, av vilka framgår att övervakningen synes nödvändig.

Så snart förutsättningarna för övervakningen inte längre föreligger, skall undersökningsdomaren besluta att den genast skall avslutas. Detta framgår av § 149 b tredje stycket.

Enligt § 149 b fjärde stycket skall, när övervakningen har avslutats, ett beslut enligt första stycket ofördröjligen tillställas innehavaren av teleanläggningen och den misstänkte. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt § 149 b femte stycket kan åklagaren, den misstänkte och innehavaren av teleanläggningen inom 14 dagar från underrättelsen enligt § 149 b fjärde stycket till högre instans överklaga ett beslut om att tillåta telefonövervakning. Om ett överklagande skulle vinna bifall,

skall samtliga upptagningar och skriftliga uppteckningar, omedelbart förstöras.

Enligt § 149 b sjätte stycket får åklagaren inom 14 dagar till högre instans överklaga ett beslut att avslå en ansökan om telefonövervakning.

Enligt § 149 c första stycket skall telefonövervakningen, tillsammans med upptagningen av teletrafikens innehåll, genomföras av undersökningsdomaren eller de av honom utsedda Sicherheitsbehörde (polismyndigheten) i samråd med teleoperatören. Undersökningsdomaren eller die Sicherheitsbehörde skall granska upptagningarna och föra över de delar till skriftform, som är av betydelse för undersökningen och som får användas som bevismedel (se tredje stycket).

I § 149 c andra och tredje styckena regleras användningen av överskottsinformation. Enligt andra stycket skall, om det vid granskningen av det upptagna materialet visar sig att det finns hänvisningar till en straffbar handling av en annan person än den som föranlett beslutet om övervakning, denna del av materialet separat upptecknas, såvida materialet får användas som bevismedel (se tredje stycket).

Enligt § 149 c tredje stycket får resultatet av en telefonövervakning, i synnerhet upptagningarna och de av dessa framställda skriftliga uppteckningarna, användas som bevismedel endast såvida övervakningen var tillåten enligt § 149 a:

1. i ett strafförfarande mot den misstänkte som har gett anledning till övervakningen, eller
2. i ett strafförfarande mot en annan person för att bevisa en uppsåtligen begången handling, på vilken kan följa fängelse i mer än ett år.

Enligt § 149 c fjärde stycket skall åklagaren och den misstänkte beredas tillfälle att lyssna på det samlade upptagna materialet. Om berättigade intressen hos tredje man kräver det, kan domstolen dock besluta att vissa delar av materialet, under förutsättning att det saknar betydelse för förfarandet och inte kommer att användas vid huvudförhandlingen, skall undanhållas den misstänkte.

Enligt § 149 c femte stycket har de personer som har berörts av övervakningen rätt att ta del av de skriftliga uppteckningar som avser samtal i vilka de har deltagit. Undersökningsdomaren skall informera dessa personer om denna rätt samt om den rätt som avses i § 149 c sjunde stycket, förutsatt att deras identitet är känd eller utan särskild omgång kan fastställas.

Enligt § 149 c sjätte stycket skall på begäran av åklagaren eller den misstänkte ytterligare uppteckningar av upptagningen framställas, om dessa är av betydelse för undersökningen och deras användning som bevismedel är tillåten (se tredje stycket).

Enligt § 149 c sjunde stycket skall myndigheten ex officio eller, på ansökan av åklagaren eller den misstänkte, förstöra delar av den skriftliga upptecknigen, om dessa inte kan vara av betydelse för ett strafförfarande eller om de inte får användas som bevismedel. Denna ansökningsrätt tillkommer också de av övervakningen berörda personerna, såvitt avser skriftliga upptecknigar av samtal som de har deltagit i.

Enligt uppgift genomfördes i Österrike år 1995 ca 270 telefonövervakningar, varav flertalet fall avsåg telefonövervakning med samtycke från innehavaren av teleanläggningen (§ 149 a första stycket 1). Övriga fall gällde huvudsakligen ärenden om grov narkotikabrottslighet.

Överåklagarmyndigheterna har till Bundesministerium für Justiz inrapporterat användningen av telefonövervakning under år 1996. Av rapporterna framgår sammanfattningsvis följande.

Totalt meddelades 319 beslut om telefonövervakning. Sex ansökningar om telefonövervakning lämnades utan bifall. 75 beslut rörde brott mot liv eller hälsa (Strafgesetzbuch, StGB), 119 beslut rörde förmögenhetsbrott (StGB), 35 rörde andra brott mot StGB, 70 rörde brott mot narkotikastrafflagstiftningen och 22 avsåg andra brott. Sammanlagt 644 teleanläggningar berördes av besluten om telefonövervakning. Av dessa teleanläggningar övervakades 229 inledningsvis efter beslut av en undersökningsdomare. Såvitt avser 13 teleanläggningar godkändes inte undersökningsdomarens beslut av domstolen. Sammanlagt 128 teleanläggningar övervakades efter samtycke av innehavaren. Från 351 av de övervakade teleanläggningarna togs ut endast uppgifter om teletrafiken (dvs. teleövervakningsuppgifter). I 126 av de 319 fallen bedömdes övervakningen vara framgångsrik, dvs. den bidrog till uppklarandet av den i ansökningen om telefonövervakningen angivna straffbara handlingen. I 157 fall var telefonövervakningen inte framgångsrik och i 36 fall kan man ännu inte uttala sig om huruvuda telefonövervakningen var framgångsrik. I flertalet fall pågick telefonövervakningen i mer än en månad. 568 misstänkta och 283 icke misstänkta personer berördes av de genomförda telefonövervakningarna. Bland de icke misstänkta personerna har endast sådana räknats med vars samtal tagits in i akten och som därmed erhållit den rätt som avses i § 149 c femte stycket. Endast ett beslut om telefonövervakning överklagades till högre rätt. Detta överklagande bifölls dock.

Optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel

I XII huvuddelen avsnitt VI i StPO regleras användningen av optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel (Optische

und akustische Überwachung von Personen unter Verwendung technischer Mittel). Bestämmelserna antogs av det österrikiska parlamentet den 10 juli 1997. De träder i kraft den 1 januari 1998, med undantag för bestämmelsen i § 149 d första stycket 3 (buggningsbestämmelsen) och därmed sammanhängande bestämmelser, vilka träder i kraft den 1 juli 1998. Bestämmelserna har en begränsad giltighetstid och upphör att gälla den 31 december 2001. Senast sex månader före den tidpunkt vid vilken bestämmelserna upphör att gälla, skall inrikesminstern och justitieministern lägga fram en rapport för det österrikiska parlamentet över erfarenheterna från användningen, genomförandet och kontrollen av de särskilda undersökningsmetoderna.

Enligt § 149 d första stycket är hemlig övervakning av en persons inte offentliga (nichtöffentlichen) uppträdande (Verhaltens) och inte offentliga yttranden med tekniska hjälpmedel för bild- eller ljudöverföring eller för bild- eller ljudupptagning tillåten,

1. när och så länge en trängande (dringend) misstanke består, att en av övervakningen berörd person har fört bort eller på annat sätt bemäktigat sig någon annan, och övervakningen inskränker sig till händelser och yttranden vid tiden och på platsen för frihetsberövandet, eller

2. när den inskränker sig till händelser och yttranden, som är avsedda för en om övervakningen informerad person och övervakningen framstår som nödvändig för att klara upp ett brott (Verbrechen; dvs. per definition ett brott på vilket kan följa fängelse i mer än tre år)

3. när uppklarandet av ett brott, på vilket kan följa fängelse i mer än tio år, ett brott enligt § 278 a StGB (Kriminelle Organisation) eller uppklarandet av eller förhindrandet av inom ramen för en kriminell organisation enligt § 278 a StGB begångna eller planerade straffbara handlingar i annat fall skulle vara utsiktslöst eller väsentligt försvårat, och

a) det mot en övervakad person föreligger en trängande misstanke om ett brott, på vilket kan följa fängelse i mer än tio år eller ett brott enligt § 278 a StGB, eller

b) det finns grunder för att anta att en enligt a) misstänkt person kommer att träda i kontakt med en övervakad person, om denne inte enligt vissa bestämmelser i StPO eller i medialagstiftningen är lagligen befriad från skyldigheten att avlägga vittnesmål.

Enligt § 149 d andra stycket är hemlig optisk övervakning av en persons inte offentliga uppträdande med tekniska hjälpmedel för bildöverföring eller bildupptagning i syfte att klara upp en straffbar handling därutöver tillåten

1. när den inskränker sig till händelser utanför en bostad eller andra med en bostad jämförbara lokaler och uteslutande äger rum i syfte att

observera föremål eller lokaler, för att registrera de personers uppträdande, som träder i förbindelse med föremålen eller beträder lokalerna, eller

2. när den uteslutande i under 1 nämnt syfte äger rum i en bostad eller i andra med en bostad jämförbara lokaler och uppklarandet av ett uppsåtligt begånget brott, på vilket kan följa fängelse i mer än ett år, i annat fall skulle vara utsiktslöst eller väsentligt försvårat och den som disponerar över den lokal som skall övervakas, t.ex. en hyresgäst, uttryckligen har samtyckt till åtgärden.

Enligt § 149 d tredje stycket är en övervakning bara tillåten såvida åtgärden är proportionerlig i förhållande till syftet med den. Därvid skall i synnerhet tas hänsyn till att det eftersträvade resultatet står i ett försvarbart förhållande till de ingrepp som troligen kommer att ske i tredje mans rättigheter och prövas huruvida det finns grundad utsikt att uppnå det eftersträvade resultatet med mindre ingripande åtgärder. En övervakning enligt första stycket 3 för att förhindra en inom ramen för en kriminell organisation enligt § 278 a StGB planerad straffbar handling är därutöver bara tillåten när konkreta omständigheter tyder på att det föreligger en allvarlig fara för den offentliga säkerheten.

Enligt § 149 e första stycket kräver en övervakning enligt § 149 d första stycket 1 inget beslut av domstol. I de situationer som avses i § 149 d andra stycket har undersökningsdomaren och i de fall som avses i § 149 d första stycket 2 och 3 domstol att fatta beslut om övervakningen. Domstolen är domför med tre lagfarna domare (Ratskammer). I fall som avses i § 149 d första stycket 3 kan domstolen också tillåta att det görs intrång i en bestämd bostad eller i andra med en bostad jämförbara lokaler, såvida detta är oundgängligen nödvändigt för genomförandet av övervakningen.

I § 149 e andra stycket sägs att, om övervakningen kräver beslut av domstol, detta förutsätter en ansökan av åklagare. Skall en övervakning enligt § 149 d första stycket 3 genomföras mot en i vissa bestämmelser i medialagstiftningen nämnd person och äga rum i lokaler som uteslutande används för yrkesutövningen, krävs ett bemyndigande från Rättsskyddsombudet (§ 149 o andra stycket). Detta bemyndigande måste föreläggas domstolen innan den beslutar över ansökningen.

Enligt § 149 e tredje stycket kan undersökningsdomaren, om det är fara i dröjsmål, fatta beslut om en övervakning som avses i § 149 d första stycket 2 och, såvida övervakningen avser annat än en bostad eller andra med en bostad jämförbara lokaler, om en övervakning enligt § 149 d första stycket 3. Undersökningsdomaren skall dock ofördröjligen inhämta domstolens godkännande. Om domstolen vid sin prövning inte skulle godkänna åtgärden, skall undersökningsdomaren

genast upphäva sitt beslut samt låta förstöra upptagningarna och av dessa framställda bilder och uppteckningar.

Enligt § 149 e fjärde stycket får övervakningen bara pågå under den tidrymd som kan antas vara erforderlig för att uppnå syftet med åtgärden, dock som längst i en månad. Ett nytt beslut om övervakning får meddelas endast om det på grund av konkreta omständigheter kan antas att den ytterligare övervakningen kommer att leda till framgång. Ett sådant beslut får dock inte fattas av undersökningsledaren enligt tredje stycket.

I § 149 e femte stycket sägs att, så snart förutsättningarna för övervakningen inte längre är för handen, den genast skall avslutas. Om övervakningen har beslutats av domstol, ankommer det på undersökningsdomaren att se till att åtgärden avslutas.

Enligt § 149 f första stycket skall ett beslut om övervakning innehålla uppgift om

1. namnet på den misstänkte (des Beschuldigten), den gärning för vilken han är misstänkt samt dess rättsliga beteckning,
2. namnen på dem som förmodligen kommer att beröras av övervakningen,
3. de lokaler som berörs av övervakningen,
4. de tekniska hjälpmedel som troligen kommer att användas,
5. tidpunkten för påbörjandet respektive avslutandet av övervakningen,
6. de fakta, av vilka framgår att övervakningen synes erforderlig eller att uppklarandet av eller förhindrandet av de straffbara handlingarna i annat fall skulle vara utsiktslöst eller väsentligt försvårat,
7. de fakta, av vilka framgår att övervakningen är proportionerlig (§ 149 d tredje stycket),
8. den fara, till vilken det hänvisas i § 149 d tredje stycket i fråga om övervakning enligt § 149 d första stycket 3 samt om de konkreta omständigheter på vilken faran grundas,
9. de utrymmen, som det enligt ett beslut får trängas in i.

Enligt § 149 f andra stycket skall, när övervakningen har avslutats, ett beslut enligt första stycket ofördröjligen tillställas innehavaren av lokalen och den misstänkte. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt § 149 f tredje stycket kan åklagaren, den misstänkte och innehavaren av lokalen inom 14 dagar från underrättelsen enligt § 149 f andra stycket överklaga ett beslut enligt första stycket till högre instans. Om ett överklagande skulle vinna bifall, skall samtliga upptagningar, liksom av dessa framställda bilder eller skriftliga uppteckningar, omedelbart förstöras.

Enligt § 149 g första stycket skall övervakningen, liksom upptagningen och uppteckningen, genomföras av undersökningsdomaren eller

die Sicherheitsbehörde. Undersökningsdomaren eller die Sicherheitsbehörde skall granska upptagningen och föra över de delar till bild- eller skriftform, som är av betydelse för undersökningen och som får användas som bevismedel.

När undersökningen har avslutats skall, enligt § 149 g andra stycket, die Sicherheitsbehörde lämna en rapport över övervakningen till åklagaren och till undersökningsdomaren. Har undersökningsdomaren genomfört övervakningen, har denne att skriva en rapport och bilägga akten i ärendet. I de fall som avses i § 149 d första stycket 2 och 3 skall rapporten även bringas till domstolens kännedom. Det finns utförliga bestämmelser om vad en övervakningsrapport skall innehålla.

Enligt § 149 g tredje stycket skall åklagaren och den misstänkte beredas tillfälle att se och höra det samlade upptagna materialet. Om berättigade intressen hos tredje man kräver det, kan domstolen dock besluta att vissa delar av materialet, under förutsättning att det saknar betydelse för förfarandet och inte kommer att användas vid huvudförhandlingen, skall undanhållas den misstänkte.

Enligt § 149 g fjärde stycket har de personer som har berörts av övervakningen rätt att ta del av det bildmaterial på vilket de förekommer eller av de skriftliga uppteckningar som avser samtal i vilka de deltagit. Undersökningsdomaren skall informera dessa personer om denna rätt samt om den rätt som avses i § 149 g sjätte stycket, förutsatt att deras identitet är känd eller utan särskild omgång kan fastställas.

Enligt § 149 g femte stycket skall på begäran av åklagaren eller den misstänkte ytterligare bilder och uppteckningar av upptagningen framställas, om dessa är av betydelse för undersökningen och deras användning som bevismedel är tillåten.

Enligt § 149 g sjätte stycket skall ex officio eller, på ansökan av åklagaren eller den misstänkte, bilder och delar av den skriftliga uppteckningen förstöras, om dessa inte kan vara av betydelse för ett strafförfarande eller om de inte får användas som bevismedel. Denna ansökningsrätt tillkommer också de av övervakningen berörda personerna, såvitt avser bildmaterial på vilket de förekommer eller skriftliga uppteckningar som avser samtal i vilka de deltagit.

I § 149 h regleras användningen av överskottsinformation. Enligt första stycket skall, om det vid granskningen av det upptagna materialet visar sig att det finns hänvisningar till andra straffbara handlingar än den som föranlett beslutet om övervakning, det av denna del av materialet framställas separata bilder och uppteckningar, såvida materialet får användas som bevismedel.

Enligt § 149 h andra stycket får resultatet av en övervakning, i synnerhet upptagningarna och de av dessa framställda bilderna och skriftliga uppteckningarna, användas som bevismedel endast

1. när förutsättningarna för en övervakning enligt § 149 d förelåg,
2. när övervakningen har anordnats lagligt (§ 149 e) och
3. i fall som avses i § 149 d första stycket 2 och 3 endast som bevis på en straffbar handling, på vilken kan följa fängelse i fem år eller mer,
4. i fall som avses i § 149 d andra stycket 2 endast som bevis på en uppsåtligen begången straffbar handling, på grund av vilken övervakningen beslutades eller hade kunnat beslutas.

Enligt § 149 h tredje stycket får ett övervakningsresultat användas som bevismedel i andra domstols- eller förvaltningsförfaranden endast om dess användning var eller skulle ha varit tillåten i ett strafförfarande.

XII huvuddelen avsnitt IX i StPO har rubriken särskilt rättsskydd (Besonderer Rechtschutz). För att iaktta det särskilda rättsskyddet enligt detta avsnitt har, enligt § 149 n, den federala justitieministern att, efter att ha hämtat in ett gemensamt förslag från der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, der Vorsitzende der Volksanwaltschaft och der Präsident des Österreichischen Rechtanwaltskammertages, för en period om tre år utse ett Rättsskyddsombud (Rechtschutzbeauftragter) samt ett antal ställföreträdare för denne.

Enligt § 149 n andra stycket måste Rättsskyddsombudet och dennes ställföreträdare ha särskild kunskap och erfarenhet på området för grundläggande fri- och rättigheter och ha varit verksam i minst fem år i ett yrke i vilket avslutade studier i rättsvetenskap är en yrkesförutsättning och vars utövande har fört med sig erfarenheter i straffrätt och straffprocessrätt. Vissa i paragrafen angivna domare, åklagare, advokater m.fl., kan inte komma i fråga för ett uppdrag som Rättsskyddsombud.

Enligt § 149 o första stycket åligger det Rättsskyddsombudet att pröva och kontrollera beslut om och genomförandet av en optisk eller akustisk övervakning enligt § 149 d första stycket 3. För att han skall kunna fullgöra denna uppgift är domstolar, åklagarmyndigheter och Sicherheitsbehörde skyldiga att när som helst ge honom aktinsyn, att på hans begäran utan avgift lämna över kopior på handlingar i akten i ärendet samt att lämna honom de upplysningar han begär. Han skall ges tillfälle att övervaka genomförandet av de omnämnda särskilda undersökningsmetoderna. Han skall vidare när som helst ges tillträde till samtliga utrymmen i vilka det förvaras upptagningar eller andra resultat av en övervakning.

Enligt § 149 o andra stycket skall en åklagare, när han ansöker om tillstånd till övervakning enligt § 149 d första stycket 3, till Rätts-

skyddsombudet samtidigt sända en kopia på ansökan tillsammans med en avskrift av rapporten och de avgörande undersökningsresultaten. Detsamma gäller när åklagaren enligt § 149 e andra stycket andra meningen ansöker om Rättsskyddsombudets bemyndigande att göra en ansökan om övervakning. Ett bemyndigande till en ansökan om övervakning enligt § 149 d första stycket 3 av en i vissa bestämmelser i medialagstiftningen nämnd person som skall äga rum i lokaler som uteslutande används för yrkesutövningen, får av Rättsskyddsombudet meddelas endast när det föreligger särskilt tungt vägande grunder, som får ingreppet att framstå som proportionerligt.

Enligt § 149 o tredje stycket skall undersökningsdomaren till Rättsskyddsombudet ofördröjligen sända domstolens beslut att tillåta eller godkänna en övervakning enligt § 149 d första stycket 3 tillsammans med avskrifter eller kopior på samtliga de handlingar i akten som kan vara av betydelse för bedömningen av beslutsgrunderna. Rättsskyddsombudet har att bedöma om, på grund av fel eller bristande förutsättningar för beslutet, såsom graden av misstanke, beslutsgrund eller bristande proportionalitet, beslutet skall överklagas till högre rätt. Rättsskyddsombudet kan klaga inom den tid som står den misstänkte till buds.

Enligt § 149 o fjärde stycket skall, när övervakningen har avslutats, rapporten enligt § 149 f andra stycket sändas till Rättsskyddsombudet samt skall denne beredas tillfälle att se och höra det samlade upptagna materialet liksom att ta del av framställda bilder och skriftliga uppteckningar innan dessa fogas till akten (§ 149 m andra stycket). Han är vidare berättigad att begära att bilder och delar av de skriftliga uppteckningarna förstörs (§ 149 g sjätte stycket) samt att övertyga sig om att förstörandet av upptagningen och uppteckningarna sker i laga ordning. Avser undersökningsdomaren att inte efterkomma en sådan begäran från Rättsskyddsombudet, skall han ofördröjligen inhämta domstols beslut.

I § 149 femte stycket sägs att Rättsskyddsombudet senast den 31 mars varje år till den federala justitieministern skall lämna en rapport över sin verksamhet och sina iakttagelser under det föregående året såvitt avser användandet av bestämmelserna om den optiska och akustiska övervakningen enligt § 149 d första stycket 3.

I XII huvuddelen avsnitt X regleras frågan om skadestånd i vissa fall. Enligt § 149 p ansvarar förbundsstaten för förmögenhetsrättsliga skador, som uppkommer vid insatser av tekniska hjälpmedel för bild- eller ljudöverföring, särskilt genom inträngandet i en bostad eller i andra med en bostad jämförbara lokaler eller genom de andra åtgärder som vidtas för genomförandet av en övervakning enligt § 149 d första eller andra stycket. Ersättningsanspråk är uteslutna när den skadelidan-

de själv har föranlett insatserna av tekniska hjälpmedel. Bestämmelsen i § 149 p reglerar inte exklusivt skadeståndsfrågan.

Slutligen har genom lagändring i Das Bundesgesetz vom 5 März 1986, BGB1. Nr. 164, über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz) införts en ny bestämmelse, § 10 a, vilken träder i kraft den 1 januari 1998. Bestämmelsen rör rapporter över särskilda undersökningsåtgärder. Åklagarmyndigheterna skall enligt § 10 a första stycket underrätta överåklagarmyndigheterna om ansökningar om optisk eller akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel enligt § 149 d första stycket 2 eller 3 StPO. Enligt andra stycket skall åklagarmyndigheterna varje år lämna en rapport till överåklagarmyndigheterna över alla de straffsaker i vilka ansöktes om övervakning enligt § 149 d StPO och de straffsaker i vilka det ansöktes om eller beslutades om telefonövervakning. Enligt § 10 a tredje stycket skall överåklagarmyndigheterna granska rapporterna, i förekommande fall rätta dessa eller annars utfärda de order som behövs. Överåklagarmyndigheterna skall till justitieministern överlämna en sammanfattande rapport och kopior på domstolsbeslut om särskilda undersökningsåtgärder.

Enligt § 10 a fjärde stycket har justitieministern att, på grundval av åklagarmyndigheternas rapporter och Rättsskyddsombudets rapport, varje år lämna en samlad rapport till parlamentet över insatserna av särskilda undersökningsåtgärder, i den utsträckning åtgärderna har genomförts på grund av domstols beslut.

5.6.3 Bundesministerium für Justiz

Vid sammanträffandet med företrädare för Bundesministerium für Justiz framkom bl.a. följande.

Telefonövervakning

Telefonövervakning har i Österrike använts sedan omkring år 1960 men tvångsmedlet reglerades först år 1974. Bestämmelserna om telefonövervakning reviderades år 1993 i princip utan att det förekom någon politisk debatt. Buggningen däremot har debatterats under flera års tid. Det har varit en mycket delikat fråga att hitta den rätta balansen mellan integritet och intresset av att bekämpa den organiserade brottsligheten.

Telehemligheten är grundlagsskyddad i Österrike och kan brytas endast under de förutsättningar som anges i § 149 a-c StPO. Det finns alltså ingen möjlighet att komma åt uppgifter om telemeddelanden genom att använda vanliga tvångsmedel, t.ex. beslag. I de situationer

där ett telemeddelande har spelats över på band och förvaras hemma hos den enskilde, skulle dock troligen vanliga tvångsmedel kunna användas. Frågan har dock inte prövats rättsligt. Material som finns hos teleoperatören är emellertid åtkomligt endast med stöd av reglerna i § 149 a-c StPO.

Det görs ingen åtskillnad mellan uppgifter om innehållet i ett telemeddelande och uppgifter om annat än innehållet. Reglerna om telefonövervakning tar sikte på båda företeelserna. Domstolen anger dock i sitt beslut om åtgärden får avse innehållet, annat än innehållet eller bådadera.

Enligt § 149 b femte stycket StPO kan bl.a. den misstänkte inom 14 dagar efter underrättelsen överklaga ett beslut om telefonövervakning till högre instans. Åtgärden är då visserligen avslutad och skadan redan skedd. Om den högre instansen skulle bifalla överklagandet skall emellertid allt material förstöras och kan inte åberopas som bevis i domstol.

Det finns ingen särskild skadeståndsregel i § 149 a-c StPO. I stället gäller den vanliga principen att den skadelidande, vid olagligt uppträdande av en myndighet, har rätt till skadestånd vid uppsåt eller culpa. Den regel som införts i den nya lagstiftningen i § 149 p innebär att staten har ett strikt ansvar.

Telefonövervakningen anses ha mycket stort värde. Som ett genomsnitt kan sägas att telefonövervakningen har betydelse för brottsutredningen i 45-50 procent av fallen. Telefonövervakning används ofta vid narkotikabrott, förmögenhetsbrott, mutbrott, m.m.

I Österrike har man hittills inte konfronterats med problemet med krypterade telemeddelanden.

Även de telefonsamtal som förmedlas per radiovåg kräver, om de skall avlyssnas, beslut om telefonövervakning.

Den misstankegrad som har ställts upp i lagstiftningen, dringender Verdacht, är densamma som krävs för anhållande och häktning.

Det finns inga särskilda regler som ger den österrikiska säkerhetstjänsten tillgång till telefonövervakning på lindrigare villkor. Även säkerhetstjänsten har således att tillämpa § 149 a-c StPO.

Optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel

Buggning har i Österrike ansetts vara en mer integritetskränkande åtgärd än telefonövervakning. Detta kan hänga samman med bl.a. att när den enskilde talar i telefon vet han att det alltid finns en risk för att någon annan lyssnar på samtalet, t.ex. av skäl som har med brister i tekniken att göra. När han däremot vistats i sin bostad utgår han från att ingen kan lyssna på de samtal som förs där.

Det fall som är reglerat i § 149 d första stycket 1 är egentligen en ren nödsituation. Där handlar det primärt om att rädda liv och inte om att skaffa information. Om övervakningen emellertid skulle innebära att värdefull information erhålls, kan det vara intressant att åberopa den som bevisning. Utan en regel som tillåter övervakning i dessa fall skulle informationen inte få användas som bevisning. Ett praktiskt fall där regeln skulle kunna tillämpas är i ett gisslandrama i ett skede där gärningsmännen begär att omedelbart få en bil. Det kan då vara intressant att t.ex. bugga bilen men det finns inte tid att få ett beslut av en undersökningsdomare eller domstol.

I § 149 d första stycket 2 regleras användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. Med brott avses i bestämmelsen Verbrechen, vilket innebär att det skall vara fråga om ett brott som kan medföra fängelse i mer än tre år. Dolda kroppsmikrofoner har använts av österrikisk polis i ca 20 år. Det finns lagstöd för åtgärden i polislagen. Anledningen till att man i den förevarande bestämmelsen har lagreglerat användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. är att det material som erhålls vid en sådan åtgärd i annat fall inte skulle få användas som bevisning i domstol. Det är således inte Europadomstolens avgörande i fallet A mot Frankrike som har föranlett lagregeln, eftersom åtgärden redan tidigare hade lagstöd i polislagen.

Det är bara de allra mest allvarliga brotten som kan föranleda ett beslut om buggning enligt § 149 d första stycket 3. Brotten måste kunna medföra fängelse i mer än tio år. Det rör sig om mord, grovt rån eller om de allra allvarligaste narkotikabrotten. I bestämmelsen sägs att buggning får användas även för att förhindra ett inom ramen för en kriminell organisation enligt § 278 a StGB begången eller planerad straffbar handling.

Optisk övervakning kan dessutom få användas i ytterligare situationer, där villkoren för användningen inte är lika stränga. När det gäller övervakning enligt § 149 d andra stycket 1 utgick man under lagstiftningsarbetet från att allmänheten är medveten om att offentliga platser redan i dag är övervakade och att allmänheten har anpassat sitt beteende därefter. Med straffbar handling avses vilken handling som helst. Bestämmelsen i § 149 d andra stycket 2 har tillkommit huvudsakligen med tanke på stölder, t.ex i en militärbarack där många vistas, stölder i ett omklädningsrum, m.m. Det rör sig alltså om situationer där den som disponerar över lokalen har ett intresse av att stölderna klaras upp.

Kravet på proportionalitet i § 149 d tredje stycket innebär att en ansökan kan avslås även om alla övriga förutsättningar är uppfyllda.

Domstolens beslut att ge tillstånd att tränga in i en bostad innebär att polisen får bruka våld för att ta sig in i bostaden och vidta åtgärder för att dölja utrustningen. Den lokal i vilken intrång får ske skall

anges i beslutet. Det är en öppen fråga vilka åtgärder som polisen får vidta när de väl befinner sig inne i den aktuella lokalen. Det har inte reglerats i lagstiftningen. Skulle polisen därvid vidta alltför ingripande åtgärder kan det bli fråga om skadeståndsskyldighet för det allmänna.

Anledningen till att Rättsskyddsombudet (§ 149 o) endast skall ägna sig åt den övervakning som sker med stöd av § 149 d första stycket 3 är att den anses vara den mest integritetskränkande. Det är även den övervakningen som har varit den mest omdebatterade. Det har bland politikerna rått delade meningar om buggning och införandet av ett Rättsskyddsombud var ett sätt att övertyga tvivlarna. Alternativet till att låta Rättsskyddsombudet ha ett inflytande över den särskilt integritetskänsliga övervakningen var att införa s.k. buggningsfria zoner. En sådan lösning ville polisen absolut inte ha, eftersom det därvid kunde antas att alla känsliga möten i så fall skulle äga rum på sådana platser.

En ansökan om tillstånd till exempelvis en åtgärd enligt § 149 d första stycket 3 skall avgöras på handlingarna i domstolen, alltså utan förhandling. Rättsskyddsombudet har ingen rätt att infinna sig i domstolen och plädera i saken. Under lagstiftningsarbetet diskuterades den danska modellen med ett offentligt ombud. Polisen ställde sig dock avvisande till en dylik ordning och inte heller från politikerhåll framfördes önskemål om en sådan lösning. Rättsskyddsombudet kan emellertid överklaga ett beslut och få slut på en pågående övervakning. Inget hindrar heller att Rättsskyddsombudet, när han enligt § 149 o andra stycket erhåller en kopia på ansökningen om tillstånd till tvångsåtgärden, i skrift framför sina synpunkter till domstolen.

Regeln om strikt skadeståndsansvar i § 149 p gäller endast förmögenhetsrättsliga skador. Ideella skador ersätts inte.

Liksom när det gäller telefonövervakning finns det inga särskilda regler för säkerhetstjänsten.

Det är svårt att uppskatta hur ofta övervakning enligt § 149 d första stycket 3 kommer att användas. Det är en resurskrävande åtgärd och det är troligt att den kommer att användas i högst ett dussin fall per år.

Pejling

Pejling faller inte under den nya lagstiftningen om optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel. Möjligen kommer pejling att lagregleras när det görs en översyn av den föråldrade StPO. Skall polisen få göra inbrott för att placera pejlingsutrustningen krävs tveklöst lagstöd för åtgärden.

5.6.4 Bundesministerium für Inneres

Vid besöket som anordnades av Bundesministerium für Inneres diskuterades huvudsakligen praktiska frågor kring buggning m.fl. tvångsmedel. Utredningen sammanträffade med företrädare för Kriminalpolizeilicher Dienst, Abteilung II/8, Zentralstelle für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und Suchgiftskriminalität (Centralenheten för bekämpande av den organiserade brottsligheten och narkotikabrottsligheten). Enligt vad som berättades synes den organiserade brottsligheten vara av betydande omfattning i Österrike. Vid besöket framkom bl.a. följande.

Telefonövervakning

Telefonövervakningen är av mycket stor betydelse och har stort värde. Inte sällan har enheten 20 telefonövervakningar i gång samtidigt. Ett problem är att i princip allt material måste översättas. Telefonövervakning är inget universalmedel men den ger mycket värdefull information och är ett viktigt medel i kampen mot den organiserade brottsligheten. De kriminella är visserligen försiktiga, eftersom de vet att polisen kan lyssna. På något sätt måste de likväl kommunicera. Det är ofta minst lika viktigt att få reda på vem som har talat med vem. Kryptering har hittills inte förekommit.

Optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel

Polisen har velat ha buggning ända sedan år 1992. Buggning kommer att bli ett mycket viktigt hjälpmedel för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Förutom att bidra vid utredning av redan begångna brott kan man anta att buggningen skulle ha en starkt preventiv effekt, eftersom de kriminella skulle vara medvetna om att det fanns en risk för att polisen kunde lyssna. Som exempel nämndes följande. Vid två tillfällen hittills under år 1997 har polisen i USA kontaktat österrikisk polis och meddelat att två maffialedare från olika delar av USA är på väg till Österrike och att de kommer att träffas på hotell H klockan K. Eftersom österrikisk polis i dag saknar möjlighet att bugga kunde man endast konstatera att de båda träffades på det aktuella hotellet vid den angivna tidpunkten och att de ett par timmar senare lämnade Österrike var för sig. Det är troligt att dessa båda maffialedare har haft viktiga kriminella angelägenheter att avhandla och att de valt Österrike som mötesplats eftersom buggning där är förbjuden. I annat fall hade det varit enklare för de båda att träffas i USA.

Det är viktigt att ha klart för sig att buggningen inte kommer att lösa problemen med den organiserade brottsligheten. Den är emellertid ett viktigt hjälpmedel för att skaffa fram information, framför allt om brottslighetens organisation och dess struktur. Man kan se de olika hjälpmedlen som en slags mosaik. Alla bitarna behövs för att resultatet skall bli lyckat.

Intressanta avlyssningsobjekt skulle vara vissa stora villor, som ägs av personer som är starkt misstänkta för att ägna sig åt organiserad kriminalitet. Bekymret är emellertid att dessa villor är befästa som fort och utrustade med den senaste tekniken.

Var avlyssningsutrustningen skall placeras blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det blir en fråga om kreativitet. Man kan tänka sig att utrustningen placeras i t.ex. en väggkontakt, i belysningen eller i möblerna. När tiden så medger är det tänkbart att införskaffa en exakt likadan lampa som finns i det rum som skall avlyssnas, preparera den samt vid tillfälle byta ut lamporna. Vid avlyssning av ett hotellrum blir det fråga om vilket förtroende polisen har för hotellpersonalen.

Det är i praktiken inte möjligt att avlyssna ett rum utifrån med hjälp av riktade mikrofoner. Det finns dock en viss teoretisk möjlighet att avlyssna med hjälp av laser riktad mot fönsterrutan till det rum som skall avlyssnas. Laserstrålen känner av vibrationerna i fönsterrutan. Ljudkvaliteten blir emellertid alltför dålig, eftersom laserstrålen tar upp även andra vibrationer i luften på sin väg mellan fönsterrutan och enheten. Resultatet är även beroende av om det finns tunga gardiner vid fönstret och av hur många glasrutor som finns i fönstret. För att få en bra ljudkvalitet är det nödvändigt att placera mikrofonen inne i det aktuella rummet.

Pejling

Pejling används huvudsakligen vid narkotikabrott men kan användas även t.ex. vid andra smugglingsbrott och vid bidragsfusk som rör EU. Det är i dag inte tillåtet att tränga in i ett fordon för att placera pejlingsutrustning. Polisen har hittills inte framfört önskemål om att lagreglera pejling.

Pejlingsutrustningen placeras oftast under ett fordon. Inte vid något tillfälle har utrustningen fästs på en människa eller i en handväska. Man kan dock tänka sig att placera pejlingsutrustning i en väska med pengar, t.ex. i ett kidnappnings- eller utpressningsärende.

Den pejlingsutrustning som används i dag är förhållandevis stor. Det är batteriet som är den svagaste länken. Det räcker en eller två dagar beroende på väder, sändningsavstånd, m.m. Kan fordonets strömkälla användas skulle det vara avsevärt mycket bättre. Räckvid-

den är ca 100 meter upp till en eller två kilometer. Det är beroende av topografin. Ny och avsevärt mindre pejlingsutrustning är f.n. under utveckling. Det är förmodligen inte lagligt att avlägsna ett fordon, ställa ett likadant fordon på dess plats, preparera det avlägsnade fordonet med pejlingsutrustning och sedan ställa tillbaks det.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Dolda kroppsmikrofoner används sällan och då huvudsakligen som ett skydd och inte för att skaffa bevisning.

5.7 Pågående arbete om hemlig teleavlyssning m.m. inom EU

År 1995 inrättades inom EU en arbetsgrupp för att behandla frågan om effektivisering av det internationella samarbetet (internationell rättshjälp) i brottmål. Arbetsgruppen behandlar ett flertal frågor däribland frågor om hemlig avlyssning av telekommunikation. Arbetet syftar till att åstadkomma en konvention som kompletterar 1959 års Europakonvention om inbördes rättshjälp i brottmål. Enligt den s.k. Högnivågruppens Aktionsplan mot organiserad brottslighet skall en konvention vara klar till halvårsskiftet 1998. Därefter skall arbetsgruppen påbörja behandligen av ett tilläggsprotokoll där de frågor som gruppen ännu inte har slutbehandlat skall regleras. Bestämmelser om avlyssning av telekommunikation kommer troligen att tas med i konventionen.

I arbetsgruppen behandlas frågor om hemlig teleavlyssning med avseende på såväl fast markbunden telefoni som mobiltelefoni och satellitbaserade telekommunikationer. En särskilt viktig fråga är vad som skall gälla när den misstänkte förflyttar sig mellan olika länder. Utgångspunkten i arbetet är att den stat där den person som skall avlyssnas befinner sig har det huvudsakliga ansvaret för att denna persons rättigheter respekteras.

Avlyssning av telekommunikationer behandlas även av en annan rådsarbetsgrupp (arbetsgruppen för polissamarbete).

Det kan vidare nämnas att ministerrådet inom EU har antagit en resolution om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (9529/95 ENFOPOL 90). Resolutionen, som har behandlats i prop. 1995/96:180, hänvisar till en upprättad kravspecifikation för verkställighet av tvångsmedlen på teleområdet. Syftet är bl.a. att de angivna kraven skall beaktas i det nationella lagstiftningsarbetet.

6 Teknisk apparatur för buggning och andra hjälpmedel för sådan avlyssning

6.1 Inledning

Den tekniska utvecklingen inom främst elektronikens område erbjuder numera en rad möjligheter att utföra buggning på många mer eller mindre komplicerade sätt. I det följande redovisas vad tidigare utredningar skrivit om detta men också nuläge och utvecklingstendenser.

De tekniker och hjälpmedel som berörs i det följande kan i många fall också användas vid teleavlyssning. Det anges dock inte särskilt i det följande.

6.2 Tidigare utredningar

Ett antal tidigare utredningar har mera utförligt redovisat den teknik för avlyssning som fanns tillgänglig vid utredningstillfället och diskuterat den tänkbara utvecklingen inom området.

Det är främst Integritetsskyddskommittén, Tvångsmedelskommittén och SÄPO-kommittén som behandlat sådana frågor. Integritetsskyddskommittén redovisade sina synpunkter i betänkandet Skydd mot avlyssning (SOU 1970:47), Tvångsmedelskommittén i betänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22) och SÄPO-kommittén i betänkandet Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51).

I det följande berörs dessa synpunkter.

6.2.1 Integritetsskyddskommittén

Integritetsskyddskommittén tog upp tekniska frågor i kapitel 2 i sitt betänkande. I avsnitt 2.2 Den akustiska apparaturen. Konstruktion och verkningssätt (s. 23) har Integritetsskyddskommittén gått in på vissa

grundläggande tekniska frågor när det gäller tekniken för avlyssning och anfört bl.a. följande.

> Apparatur för ljudupptagning och ljudöverföring består av olika komponenter och fungerar i princip enligt följande schematiska beskrivning. Ljud upptas av eller, rättare uttryckt, ljudvågor påverkar en mikrofon. I denna alstras då en svag elektrisk ström eller spänning, vars frekvenser beror av ljudvågorna. Spänningen skall transporteras från mikrofonen. Detta kan ske enligt tre olika huvudmetoder. För det första kan mikrofonen vara förbunden med en radiosändare, som omvandlar spänningen till högfrekvent energi. Denna strålar i form av radiovågor ut från sändaren. För det andra kan mikrofonen förbindas med en bandspelare eller annan anordning för registrering av den elektriska spänning som kommer från mikrofonen och som svarar mot ljudvågorna. För det tredje kan denna spänning transporteras från mikrofonen per tråd.
>
> Det behövs vidare komponenter som förvandlar den elektriska spänningen tillbaka till uppfattbara ljudvågor. I de tre transportfallen sker detta, kort angivet, på följande sätt. Radiovågor fångas av radiomottagare som med hjälp av en högtalare fullgör den beskrivna uppgiften. Bandspelare är i regel försedda med anordning för uppspelning av bandet och har då högtalare. I andra fall kan bandet flyttas till en sådan bandspelare. Har registreringen skett på annat sätt än på band, sker återgivningen på motsvarande sätt. Om spänningen transporteras från mikrofonen per tråd, kan tråden leda till en högtalare eller en hörtelefon, som liksom en högtalare förvandlar spänningen till ljudvågor.

Mikrofoner

Integritetsskyddskommittén skiljer på tre typer av mikrofoner (s. 24 f.). Det finns mikrofoner som för sin funktion kräver att de är placerade i närheten av den ljudkälla varifrån ljudvågorna utgår. De kallas av Integritetsskyddskommittén för närverkande mikrofoner. En annan typ är s.k. kontaktmikrofoner. De påverkas av andra slag av vibrationer än ljudvågor. Det tredje slaget mikrofoner förmår att fånga ljudvågor från avlägset belägna ljudkällor. Kommittén kallar dem avståndsverkande mikrofoner eller fjärrmikrofoner.

Enligt Integritetsskyddskommittén krävs att en mikrofon står i förbindelse med en strömkälla och med en förstärkare för att den skall kunna på avsett sätt bidra till en god ljudåtergivning. Förstärkaren har till uppgift att höja spänningseffekten, antingen den totala effekten eller effekten inom vissa frekvenser. Strömkällan skall leverera den energi som åtgår för förstärkningen. Den elektriska spänningen som

svarar mot ljudvågorna skall transporteras från mikrofonen. Under transporten uppkommer energiförluster. Energin från strömkällan tjänar också till att motverka dessa förluster. Strömkällan kan vara ett batteri. Det vanliga elnätet eller telefonnätet kan också användas som strömkälla för mikrofoner. Såväl förstärkaren som strömkällan är placerade utanför den egentliga mikrofonen.

Integritetsskyddskommittén framhöll att närverkande mikrofoner kan vara mycket små utan att deras funktionsduglighet försämras i jämförelse med något större mikrofoner. Den minsta storleken angav kommittén till någon kubikcentimeter. Vanligen måste mikrofonen förses med ett hölje. Dess storlek ökar därigenom. Höljet kan tjäna till att utestänga mikrofonen från påverkan av ljudvågor från mer än en ljudkälla. I sådant fall har mikrofonen god riktverkan. Mikrofonens riktningskarakteristik beror sålunda bl.a. av höljets utformning. Bortsett härifrån kan höljet utformas i åtskilliga varianter och tjäna till att dölja mikrofonen. Enligt kommittén förekom bl.a. mikrofoner, vars höljen utformas som manschettknappar, reservoarpennor och cigarettändare.

Integritetsskyddskommittén framhöll vidare att kontaktmikrofoner påverkas av vibrationer utan att luften fungerar som mellanhand. Som exempel på kontaktmikrofoner nämnde kommittén de mikrofoner som används till elektriska gitarrer. Kommittén påpekade också att s.k. spikmikrofoner salufördes i USA. Dessa består av en spik, som kan drivas in i en vägg och sålunda kommer att vibrera i takt med väggens vibrationer, och en vid spiken fästad kontaktmikrofon. Kontaktmikrofoner kan vidare monteras in i väggarna på ett hus, t.ex. när huset byggs.

När det gäller avståndsverkande mikrofoner framhöll kommittén att de förmår fånga särskilt mycket av de från en ljudkälla utgående ljudvågorna eller i särskilt hög grad utestänga ljudvågor från andra än en bestämd ljudkälla. Dessa mikrofoner har alltså extremt god riktverkan. Från en ljudkälla sänds ljudvågor ut strålformigt. Ju längre bort från ljudkällan som en mikrofon är placerad desto större måste den vara för att tillräckligt mycket av ljudvågorna skall komma att påverka mikrofonen. Genom att en vanlig mikrofon placeras i mitten av en konkav reflektor kan man uppnå att ljudvågor som någonstans träffar reflektorn reflekteras till mikrofonen. Med hjälp av förstärkare och andra metoder kan sålunda en mikrofon med parabolisk reflektor återge ljud från en avlägsen ljudkälla. S.k. ljudkikare är andra slag av avståndsverkande mikrofoner. Två typer finns. I den ena, rörmikrofonen, används i stället för en parabolisk reflektor ett knippe olika långa parallella rör som sinsemellan är avstämda för toner av varierande svängningstal. I den andra, linjemikrofonen, används bara ett rör men det har i gengäld flera öppningar i sidan. Avståndsverkande mikrofo-

ner kan enligt kommittén under gynnsamma förhållanden återge ljud från en ljudkälla som är belägen på ett avstånd av mer än 100 meter från mikrofonen, om reflektorns diameter respektive rörens längd är ungefär en meter.

Radiosändare

Enligt Integritetsskyddskommittén (s. 25 f.) fanns det radiosändare av ett mycket stort antal typer men kommittén uppehöll sig främst vid radiosändare för sändning av ljud och alldeles särskilt de mycket små radiosändare som utomlands kommit till användning för dold avlyssning, s.k. bugs. Enligt kommittén består sådana radiosändare av flera komponenter. Det behövs en mikrofon, en strömkälla, en antenn samt själva radiosändaren, som består av transistorer, kondensatorer och motstånd.

Kommittén framhöll bl.a. att transistorer, kondensatorer och motstånd kan framställas som en enhet, en s.k. integrerad krets. Detta kan bl.a. ske med hjälp av den s.k. tunnfilmstekniken. Denna innebär att transistorerna, kondensatorerna och motstånden gjuts som filmhinnor ovanpå varandra. Bl.a. tack vare dessa metoder kan radiosändare göras mycket små. Miniatyriseringen har gott så långt att man kan säga att vad som kräver utrymme är i huvudsak - utom mikrofonen - strömkällan.

Enligt kommittén är strömkällan i regel ett batteri. Batterierna har inte minskat så mycket i storlek som radiosändarens övriga komponenter. Batteriets storlek har betydelse för radiosändarens räckvidd och för dess brukstid. Enligt kommittén kan generellt sägas gälla, att ju klenare batteri som används desto mindre blir sändarens räckvidd och brukstid.

Integritetsskyddskommittén påpekade också att radiosändarens räckvidd beror även på andra faktorer än batteriet. Terrängförhållandena spelar roll. T.ex. hindrar hus radiovågorna. Av stor betydelse är vidare radiosändarens antenn. Denna bör ha en längd av omkring en fjärdedel av den våglängd som radiosändaren är avsedd för. För radiosändare som används till avlyssningsändamål kan tre meter anses vara en rimlig våglängd. Enligt kommittén krävs det därför för bästa resultat en antenn med en längd av omkring 75 cm. Annars minskar sändarens räckvidd.

Enligt kommittén kunde radiosändarens eller, mer korrekt uttryckt, radiosändningens räckvidd ökas genom att ett reläsystem används. Detta innebär att radiosändarens radiovågor mottas av en inom sändarens räckvidd placerad radiomottagare och därifrån sänds vidare med hjälp av en annan radiosändare, som mottagaren är förbunden med.

Kommittén framhöll vidare att radiosändarens brukstid är främst beroende av den strömkälla, vars ström radiosändaren omvandlar till högfrekvent energi. Används ett batteri som strömkälla, är radiosändarens brukstid begränsad till batteriets livslängd. Livslängden kan väsentligt förlängas genom att radiosändaren får vara i funktion bara när behov därav föreligger. Av stor praktisk betydelse är därför att möjligheter finns att automatiskt eller efter signaler på avstånd sätta igång eller stänga av radiosändaren. Två metoder att öka radiosändarens brukstid berördes av kommittén.

Den ena metoden innebär att ett relä - en särskild transistor - kopplas till radiosändaren. Reläet har till uppgift att sluta sändarens strömkrets, när sändaren skall sättas i gång. Reläet fungerar på detta sätt, när ström av tillräcklig styrka når reläet. Detta inträffar när radiosändarens mikrofon tillräckligt påverkas av ljudvågor. Metoden innebär sålunda, att radiosändaren startas automatiskt, när samtal eller andra ljud av tillräcklig styrka förekommer i närheten, samt att radiosändaren automatiskt slutar att sända, när mikrofonen inte längre påverkas av ljudvågor. Denna metod medför inte att radiosändarens format behöver ökas.

Enligt kommittén skiljer sig den andra metoden från den redan beskrivna på det sättet att reläet inte påverkas via radiosändarens mikrofon utan av en radiosignal utifrån. Detta system kräver att reläet är förbundet med en radiomottagare. När en radiosignal sänds på den frekvens som mottagaren är inställd på, påverkas reläet, radiosändarens strömkrets sluts och sändaren börjar fungera. På motsvarande sätt kan radiosändaren stängas av. Metoden förutsätter att radiomottagaren är i funktion så att den kan ta emot radiosignalen. För att mottagaren skall vara i funktion krävs ett batteri. Trots detta ökar metoden radiosändarens brukstid, eftersom radiomottagare förbrukar avsevärt mindre energi än radiosändare. Batteriets livslängd blir sålunda längre än om radiosändaren hela tiden får vara i funktion. Hela anordningens format blir större än om någon radiomottagare inte behövs.

Integritetsskyddskommittén tillade att, liksom för mikrofoner, behöver inte heller strömkällan för radiosändare vara ett batteri. Radiosändaren kan ibland kopplas in på det vanliga elnätet eller på telefonnätet och därifrån erhålla erforderlig energi. I sådana fall begränsas radiosändarens brukstid inte av strömkällan.

Trådsändare

I sin enklaste form består trådsändare av mikrofon, strömkälla, tråd och hörtelefon eller högtalare. Kommittén (s. 26) gick inte närmare in på olika slag av trådsändare utan uppehöll sig vid trådsändare som använder det vanliga elnätet som tråd eller bärvåg. Dessa sändare

erinrar om radiosändare, därför att särskild tråddragning eller annat anbringande av ledare inte behövs. Det räcker med att själva sändaren och, givetvis, mottagaren anbringas. Denna typ av trådsändare erinrar om radiosändare också på det sättet att sändningen kan komma att nå ett flertal mottagare, eftersom sändningen går ut över elnätet.

Kommittén beskrev trådsändare som utnyttjar elnätet och anförde bl.a. följande.

> Sändaren ansluts till elnätet. Detta kan göras enkelt när sändaren är försedd med stickkontakt. Det är också möjligt att sändaren monteras in i befintliga kontakter. När ljud förekommer i närheten av sändaren omvandlas ljudvågorna via sändarens mikrofon på sätt som förut beskrivits till elektriska signaler. Dessa moduleras för att passa till elnätets spänning och transporteras via elnätet till en mottagare, som likaledes är ansluten till elnätet. I mottagaren demoduleras signalerna och omvandlas till uppfattbara ljudvågor. Sändningens räckvidd begränsas av att signalerna dämpas relativt snabbt, särskilt om de passerar en jordkabel. I varje fall är räckvidden begränsad till vederbörande transformatorstations område. Dessa trådsändare behöver inte batteri. Elnätet fungerar inte bara som ledare utan också som strömkälla.
>
> Ett annat slag av trådsändare är de vanligen förekommande snabbtelefonerna. Dessa är i regel försedda med en anordning som visar när kontakt har etablerats med en annan snabbtelefon. Denna anordning kan emellertid kopplas ifrån.

Mottagningsapparatur

Kommittén framhöll bl.a. (s. 28) att en mottagare måste vara inställd på den frekvens som sändaren sänder på. Det är därför av betydelse att konstatera att s.k. bugs i regel är avsedda att sända på de frekvenser som kan mottas av vanliga, för rundradiomottagning avsedda mottagare. En mottagares frekvensomfång kan vidare ökas genom att särskilda, i handeln förekommande tillsatser, s.k. konverters, anbringas. Mer exklusiva radiosändare kan därför användas utan att alltför kostsam mottagareutrustning behöver anskaffas.

Kommittén konstaterade också att bandspelare i regel består av en mikrofon, själva inspelningsanordningen, uppspelningsanordning och högtalare. Bandspelare kan därför användas inte bara som mottagare utan också för att fånga ljudvågor. Enligt kommittén finns kraftigt miniatyriserade bandspelare, som är tystgående, och tekniken som gör det möjligt att automatiskt starta radiosändare när samtal förekommer i närheten, kan tillämpas också beträffande bandspelare.

Laser

Integritetsskyddskommittén diskuterade även möjligheterna att använda laserteknik för avlyssning. I avsnittet 2.3 Den optiska apparaturen behandlade utredningen denna fråga (s. 29 f.).

Enligt kommittén är laser en strålningskälla, vars strålar är nästan parallella och enfasiga. Lasern kan moduleras av elektrisk ström eller spänning, varigenom laserstrålarnas ljusstyrka kommer att variera i takt med spänningsvariationerna. Om dessa spänningsvariationer svarar mot ljudvågor, kan därför lasern fungera som en anordning för överföring av ljud.

Ett sätt att åstadkomma att laserstrålars ljusstyrka varierar i takt med ljudvågor är enligt kommittén att förbinda lasern med en mikrofon, som påverkas av ljudvågorna. I sådant fall kan laserstrålarna jämföras med radiovågor och lasern med radiosändare.

Laserstrålarnas ljusstyrka kan enligt kommittén komma att variera i takt med ljudvågor också till följd av att de reflekteras från ett föremål, som av ljudvågor bringats att vibrera. Som exempel på föremål som kan komma i vibration när de träffas av ljudvågor nämner kommittén fönsterrutor. Ett annat exempel är en bit uppspänd folie. Såväl en fönsterruta som en bit folie kan således fungera som ett slags mikrofon. I dessa situationer är själva lasern placerad på avstånd från det vibrerande föremålet. Laserstrålarna kan i samtliga fall fångas i en mottagaroptik och via den få påverka en elektrisk ström. Dennas spänningsvariationer kommer att svara mot laserstrålarnas variationer, dvs. mot ljudvågorna. Via hörtelefon, högtalare, bandspelare eller radiosändare kan de elektriska spänningsvariationerna omvandlas till uppfattbara ljudvågor. - När lasern är förbunden med en mikrofon, kan laserstrålarna förhållandevis lätt riktas så att de träffar mottagaroptiken. När laserstrålarna reflekteras från en fönsterruta, folie eller annat vibrerande föremål, måste mottagaroptikens placering i förhållande till lasern bestämmas med hänsyn till den vinkel som strålarna träffar det vibrerande föremålet i. Till följd av laserstrålarnas ringa spridning kan det enligt kommittén vara svårt att i praktiken placera mottagaroptiken så att den förmår fånga laserstrålarna. Det kan dock tänkas att det vibrerande föremålet kan förses med en särskild lins och att därigenom kan åstadkommas att strålarna reflekteras tillbaka till lasern. Mottagaroptiken kan i så fall placeras intill lasern.

Laser finns enligt kommittén av flera olika typer. En typ är galliumarsenidlaser. Denna sänder infraröda, osynliga strålar. Ungefär samma egenskaper har galliumarseniddiod, en halvledare som inte är laser. Gaslaser av olika slag sänder vanligt, synligt ljus.

Kommittén framhöll att den erforderliga mottagaren består av optik för att fånga in laserstrålarna och detektor för förvandling av ljusstyrkevariationerna till elektrisk energi.

Kommittén underströk att redovisade metoder för ljudöverföring via laser inte kunde anses fullt utprovade och att dess praktiska användbarhet därför var oviss.

6.2.2 Tvångsmedelskommittén

I sitt betänkande Hemlig avlyssning m.m. hänvisade Tvångsmedelskommittén till Integritetsskyddskommitténs betänkande. Tvångsmedelskommittén tillade dock bl.a. (s. 33) att sändare kunde göras mindre än vad Integritetsskyddskommmittén beskrivit. Det gällde dock inte batterier till sändare.

Enligt Tvångsmedelskommittén var ett vanligt 9 V transistorbatteri oftast tre gånger så stort som en sändare. Sändaren kunde sättas direkt på batteriklämmorna till ett sådant batteri. Enligt kommittén fanns dynamiska mikrofoner med en storlek av endast 5 x 6 x 3 mm med en känslighet och kvalitet som bedömdes som mycket god. Mikrofoner tillverkade i halvledarteknik kunde enligt kommittén göras ännu mindre.

Tvångsmedelskommittén anförde vidare bl.a. följande (s. 34).

> Beträffande en sändares räckvidd kan nämnas, att en svag sändare från en lokal kan sända signaler med information till en "relästation" som fångar upp signalen och sedan i sin tur vidarebefordrar den med högre effekt och på en annan frekvens. Man är därför inte helt beroende av den svagare sändarens signal för god mottagning av informationen. Detta medför emellertid den nackdelen att en sändare med stark signal, som reläsändaren, är enklare att upptäcka då den har större räckvidd och därför lättare kan spåras.
>
> Ett annat resultat av utvecklingen är att sändare och mottagare kan kristallstyras för att uppnå större frekvensstabilitet och att sändare och mottagare kan anpassas direkt till varandra och därför inte påverkas så mycket av andra sändare eller störande radiovågor. Kristallstyrda sändare har även "smalare" frekvenser och därför fordras en känsligare utrustning för att spåra en sådan sändare.
>
> Vidare har under senare tid framställts sändare med s.k. dubbelmodulation, vilkas signaler inte kan detekteras - emottas - på en vanlig radiomottagare. För att ta emot dess signaler fordras en specialbyggd mottagare. Fördelarna med sådana utrustningar är att det är ytterst svårt att anträffa dem vid s.k. svepning om man inte har utrustning som är speciellt konstruerad för ändamålet.

Numera finns också s.k. svepande sändare vilkas bärvåg sveper fram och åter i frekvens. Svepet går så fort att man för hand med en vanlig mottagare inte kan följa med. Däremot kan en mottagare, som byggts enbart för detta ändamål, automatiskt följa med svepet och detektera bärvågen.

6.2.3 SÄPO-kommittén

SÄPO-kommittén behandlade ett antal frågor om teknik vid hemlig avlyssning i sitt slutbetänkande. Liksom Tvångsmedelskommittén hänvisade SÄPO-kommittén i tekniska frågor i första hand till Integritetsskyddskommittén och dess utförliga beskrivningar av olika tekniker. SÄPO-kommittén tog dock upp vissa frågor och anförde bl.a. följande (s. 112 f.).

> Även mikrofoner kan vara mycket små (de minsta blott några millimeter i diameter). Vanligen måste de dock förses med ett hölje som ökar storleken något. Höljet kan ha till syfte att ge mikrofonen en bättre riktverkan genom att avskärma den från ovidkommande ljudkällor. En annan uppgift kan vara att dölja mikrofonen. Det förekommer att höljen till mikrofoner utformas som t.ex. manschettknappar, reservoarpennor och cigarettändare.
>
> En enkel form av avlyssningsutrustning kan bestå av en liten mikrofon som med en sladd är förbunden med en mindre bandspelare. Sådan utrustning används i dag i polisspaningar genom att en polisman bär den på sig vid samtal med exempelvis en misstänkt person. Samma utrustning kan användas också för att avlyssna samtal som polismannen inte själv deltar i (något som därför är otillåtet). För avlyssning av ett angränsande rum kan man föra in mikrofonen genom en värmeledningskanal eller ventilationstrumma eller liknande så att mikrofonen får en position varifrån ljud kan uppfångas. Vanligen kräver detta ingen annan åverkan än att en del puts måste avlägsnas för att röja väg för mikrofonsladden. En mer ingripande metod är att borra ett litet hål genom väggen så att mikrofonen kan skjutas in till ett läge strax innanför tapeten i det rum som skall avlyssnas. En annan metod är att placera mikrofonen någonstans inne i det rum där avlyssningen skall äga rum. Ett problem med en sådan metod är att mikrofonen då ofta inte genom en sladd kan vara direkt förbunden med t.ex. en bandspelare utan att överföringen i stället måste ske via en radiosändare.
>
> En form av buggning är att använda en telefon som finns i den lokal som skall avlyssnas. Fördelen med denna metod är att kraftförsörjningen kan ske med elektricitet från telenätet och att telenätet kan användas för att vidarebefordra den avlyssnade in-

formationen. Den mest sofistikerade formen av sådan telefonbuggning är att använda en s.k *infinity bug*. En sådan bug består av ett mycket litet kretskort som monteras in i telefonen. Buggen kan aktiveras på olika sätt, bl.a. genom att den telefon som används rings upp. Trots att den avlyssnade telefonens telefonlur läggs på efter påringningen fortsätter dess mikrofon att fånga upp ljud i rummet. Mikrofonen är sedan aktiverad ända till dess telefonluren lyfts upp på nytt. Att SÄPO i något fall använt sig av sådan telefonbuggning framgår av den förundersökning om missstänkt olovlig avlyssning som nyligen har avslutats.

En särskild form av avlyssningsanordningar är fjärrverkande mikrofoner (riktmikrofoner eller s.k. superöron). En sådan mikrofon möjliggör upptagning av ljud inom ett snävt avgränsat område men på relativt långt avstånd. Det finns också utrustning från vilken en laserstråle kan riktas mot en fönsterruta, som då fungerar som ett membran och vidarebefordrar ljud i rummet via strålen. Efter att ha reflekterats mot rutan fångas laserstrålen upp och ljudet kan avläsas. Med de anordningar som nu har nämnts är emellertid kvaliteten på ljudåtergivningen ofta mindre god.

Den som misstänker sig vara utsatt för hemlig avlyssning kan vidta åtgärder som förhindrar eller försvårar avlyssningen. I första hand kan ljudupptagningsutrustningen lokaliseras och oskadliggöras, och SÄPO har för sin säkerhetsskyddande verksamhet teknisk utrustning som möjliggör att avslöja förekomsten av dolda mikrofoner och liknande. Ett sätt att försvåra en hemlig avlyssning är att åstadkomma störande sidoljud med samma frekvensomfång som samtal, t.ex. genom att en radio eller en TV är påslagen samtidigt som samtalet förs.

Förekomst och användning

Mikrofoner - även mycket små sådana - finns enligt SÄPO-kommittén att köpa i Sverige, bl.a. genom postorderföretag. Även mycket små bandspelare saluförs på den svenska marknaden liksom sådana elektroniska komponenter som behövs för att konstruera radiosändare. Det har också visat sig att det med dessa komponenter går att tillverka effektiva bugs. Ett exempel på en sådan - som kommittén har fått beskriven för sig - utgjordes av en liten radiosändare med mikrofon som monterades i en telefon. Med hjälp av denna anordning avlyssnade sedan en privatperson (i flera månader) samtal från telefonen med hjälp av en vanlig radiomottagare.

Enligt SÄPO-kommittén fanns inte komplett avlyssningsutrustning att köpa i Sverige, framförallt beroende på de förbud mot överlåtelse och införsel av radiosändare som fanns i radiolagen (1966:755).

6.3 Nuläge

6.3.1 Allt mindre och strömsnålare utrustningar

Den tekniska utvecklingen sedan de tre nämnda utredningarna avlämnade sina betänkanden kännetecknas av att utrustningarna blir allt mindre.

Mikrofonerna kan nu göras endast millimeterstora och ger trots det en god ljudkvalitet. En sändare kan i dag vara enbart ett chip. Detsamma gäller en förstärkare. Även en högtalare kan göras liten. Dessutom är frågan om strömförbrukning inte längre ett svårt problem. Skälet till det är att utvecklingen lett fram till utrustningar som inte drar så mycket ström.

Små utrustningar med mikrofon och sändare som är avsedda att användas i telefon- eller elnät är också vanliga.

Även om det alltjämt i grunden är samma teknik som har beskrivits av tidigare utredningar, har utrustningen numera förfinats och krympts så att det är mycket svårt att upptäcka den. Det är visserligen möjligt att finna den om den är i funktion - om den sänder - men i övrigt är det svårt att upptäcka den. Till bilden hör att de mer sofistikerade utrustningarna inte är i ständig funktion utan går i gång först när en eller flera sensorer i utrustningen slår på dem.

Det har vidare tillkommit områden som inte berörts av tidigare utredningar. De gäller bl.a. satellitnavigationen i förening med annan teknik.

6.3.2 Sändare kan upptäckas och även störas ut

En sändare i en bug som sänder kan upptäckas med en detektor. En sändare som inte sänder kan endast upptäckas genom manuell sökning som blir allt svårare att göra med framgång eftersom utrustningarna blir allt mindre och tillverkas ofta i andra former än tidigare.

Det finns detektorer som är billiga men ändå effektiva i förhållande till enkla bugs. Men sändare i bugs som används av experter på området är dock svåra att upptäcka.

Det finns många möjligheter att dölja sändningarna. Här skall några nämnas.

Sändaren i en bug använder en ovanlig sändningsfrekvens eller hoppande frekvenser. Sändaren används inte kontinuerligt.

En frekvens som ligger nära en stark radiostation har valts och är därför svår att uppfatta. Förfarandet går i USA under beteckningen snuggling.

Sändaren konverterar ljudet till digital form, lagrar det i denna form och sänder det som lagrats genom korta snabbsändningar. Det är fråga om en s.k. burst. Sändning med en sådan sändare är svår att uppfatta.

Det finns flera olika sätt att störa en sändare i en bug så att den konversation som sänds inte går att uppfatta i en mottagare. Ett vanligt sätt är att öka volymen på de TV- eller radioapparater som kan finnas i rummet. Det finns dock mottagare som trots det klarar att "sålla" fram det som en lyssnare söker. Det finns även mottagare som kan programmeras så att den blockerar signaler som kommer från radio- och tv-stationer liksom andra signaler som kan orsaka störningar.

Helt allmänt kan konstateras att bugs och annan här aktuell utrustning kan göras mycket effektiv och ofta till låga kostnader.

6.3.3 Kräver en användning av en bug stora resurser?

För att använda en bug behövs ofta inte stora resurser. En bug är i regel förhållandevis billig och tillförlitlig. Dessutom kan en vanlig radiomottagare ofta användas. I mera komplicerade fall där den som skall avlyssnas kan antas vara medveten om eller i varje fall kan antas misstänka buggning, krävs dyrare utrustning som medger att mer avancerade metoder används. I sådana fall kan det också krävas ett omfattande rekognoseringsarbete, innan en bug kan placeras ut på en lämplig plats. För att lyssna av vad som buggats kan det krävas förhållandevis stor insats om buggningen skall göras under längre tid.

Det är därför svårt att ange några genomsnittliga värden för behovet av investeringar i utrustningar. Det gäller även behovet av personella insatser. Helt allmänt kan man dock särskilja fyra typfall.

I det första fallet krävs endast enkla åtgärder. Det kan exempelvis vara fråga om buggning av hotellrum, båthytter eller andra utrymmen i kända miljöer som många har tillgång till. Det kan också vara fråga om andra utrymmen som man inte behöver ha tillgång till eftersom buggningen kan ske från ett angränsande utrymme. I dessa fall krävs det inte någon närmare kartläggning och förberedelser i övrigt. Den utrustning som krävs är också billig. Den personella insatsen blir också mycket begränsad.

I det andra fallet krävs kartläggning och andra förberedelser innan buggning kan påbörjas. Exempel på detta är buggning av utrymmen i hyresfastigheter eller arbetsrum på en arbetsplats. Här kan det bl.a. krävas kontakter med hyresvärd och arbetsledning. Skall buggning göras under längre tid kan det vidare krävas mer kvalificerad utrustning för att minska risken för upptäckt. Den personella insatsen kan därför bli betydligt större än i det första fallet.

I det tredje fallet är det fråga om att bugga flera utrymmen, stora lokaler eller ett utrymme där man inte kan använda angränsande rum

för avlyssningen. Kartläggningen - inte minst hur man kan få tillträde till lokalen - och övriga förberedelser kan bli omfattande. I dessa fall krävs mer sofistikerad utrustning än i de två första fallen och personalinsatsen blir avsevärt större.

I det fjärde fallet är det fråga om en svår operation. Exempel på en sådan är buggning i en fristående, larmad villa, där personer alltid uppehåller sig. Det krävs ofta en omfattande kartläggning av hur de berörda personerna beter sig och av andra förhållanden som har betydelse för frågan om var och hur buggningsutrustning lämpligen kan placeras. Dessutom kan det krävas stora personella insatser för att utrustningen skall kunna placeras i villan med kort varsel.

6.3.4 Satellitnavigation

Under senare år har utrustning kommit ut på marknaden med vars hjälp man kan mera exakt bestämma positioner med s.k. satellitnavigation. De har lett till att möjligheterna att avlyssna fått en ny dimension. Uppgifter var ett rörligt föremål, exempelvis en bil, befinner sig kan erhållas på ett enkelt sätt, samtidigt som föremålet avlyssnas.

Utrustningar som ger dessa möjligheter finns redan på dyrare bilar som säljs i USA. Ett säkerhetsföretag i Sverige har vidare enligt uppgift ett säkerhetssystem för sina värdetransportbilar som delvis bygger på satellitnavigation. SOS-centralerna kommer vidare enligt uppgift att erbjuda ett säkerhetssystem på den öppna marknaden i Sverige som också bygger på satellitnavigation, integrerad med annan tidigare känd säkerhetsutrustning. Helt nyligen har vidare flygplatsförvaltningen vid Arlanda flygplats annonserat att den kommer att införa ett system vid flygplatsen där all trafik kan följas i fråga om läge, fart och riktning. Systemet bygger bl.a. på satellitnavigation.

I detta sammanhang kan nämnas att den svenska polisen testar möjligheterna att förse bilar med utrustning så att de kan stoppas genom fjärravstängning av bilarnas motorer. Utrustningen består av en dator som kopplas till en bils tändningslås. Över P3-nätet sänder polisen signaler som uppfattas av datorn och stänger av bilens motor inom 30 sekunder. Testet av systemet, som är under utveckling, ingår i större projekt där elektronik används i brottsförebyggande syfte.

6.4 Utvecklingstendenser

Den tekniska utvecklingen kommer sannolikt att ge nya möjligheter att enkelt och billigt avlyssna personer. En tendens är att dagens olika tekniker alltmer integreras och att helt nya apparater utvecklas. De nya

utrustningarna med integrerad teknik beräknas leda till helt nya tillämpningar eller helt nya rutiner och handlingssätt i morgondagens samhälle. Utvecklingen kommer dock sannolikt att gå i olika riktningar. Vissa tendenser i utvecklingen under de närmaste åren kan man dock redan nu skönja.

6.4.1 Allt mindre utrustningar och integrering

Den tidigare berörda miniatyriseringen kommer med all sannolikhet att fortsätta. Den tenderar att gå hand i hand med en utveckling mot integration. Med integration menas här att utrustningarna kommer att utvecklas med olika teknik i samma utrustning så att de kan användas för en rad olika ändamål.

Ett exempel på en sådan utveckling är användning av satellitnavigatorer i bilar. I USA kan, som tidigare berörts, sådana redan nu användas i dyrare standardbilar. Dessa bilar är försedda med elektroniska kartor, som bl.a. används för att utmärka bästa färdväg till resmålet och den plats på vilken bilen befinner sig. Den senare uppgiften kan användas för olika ändamål. Ett ändamål är att automatiskt och elektroniskt rapportera var bilen befinner sig. Det kan behövas i olika situationer, exempelvis vid ett olycksfall. En sådan rapport kan vara av betydelse för att ambulans skall kunna komma utan dröjsmål.

Några experter räknar med att bilar i allmänhet kommer att förses med elektronik som ger uppgift om var bilen befinner sig, färdväg, radiokommunikation och mobiltelefoni. De senare teknikerna kan också användas för att stanna bilen vid exempelvis olovligt brukande, för att avlyssna de personer som finns i den och för att sända meddelanden till dem.

6.4.2 Mikrovågssändare

Enligt uppgift har bugs hittills i regel byggts för sändning inom 88 - 400 MHZ, de flesta på eller nära FM-bandet. Polismyndigheter i USA lär använda vågländer mellan 150 - 174 MHZ, militära myndigheter mellan 200 - 300 MHZ. Det finns även utrustningar för 45 - 50 MHZ.

Som tidigare berörts kan många av de bugs som arbetar på dessa vågländer upptäckas under sändning med förhållandevis billiga detektorer.

Den bilden håller nu på att förändras genom tillkomsten av s.k. mikrovågssändare som arbetar runt 10,525 GHZ - på det s.k. radarbandet. Mikrovågssändare används redan på sina håll av myndigheter och säkerhetsföretag. En del sådana sändare finns redan tillgängliga på den öppna marknaden i USA.

Det är svårt att avlyssna mikrovågssändningar med dagens detektorer. Än svårare är det om avlyssningen sänds med korta snabbsändningar eller genom s.k. spektra-sändning - en teknik som är under utveckling. Med spektra-sändning avses inte sändning med hoppande frekvenser utan sändning av det som registreras över flera frekvenser samtidigt. För att kunna avlyssna vad som registrerats måste mottagaren kunna ta hand om vad som sänds över de olika frekvenserna och sammanställa det innan hörbara och förståeliga uppgifter kan erhållas.

6.4.3 Nya elnät

Telefontrafik kan i dag genomföras med användning av de stora elenergiföretagens starkströmsledningar med spänningar på hundratusentals volt. Många sådana företag använder dem redan för sin egen telefontrafik inom företaget. Ledningarna används inte av utomstående.

Starkströmsledningar i hus för bostäder, kontor och industrier kan nu också byggas med en liknande teknik. I stället för att installera manöverledningar för taklampor, andra ljuspunkter och elektriska apparater av annat slag manövreras utrustningarna genom en fjärrkontroll. Detta sätt att bygga starkströmsledningarna beräknas relativt snabbt vinna insteg på marknaden. Nya möjligheter att avlyssna bostäder och andra utrymmen tillkommer. I den mån mikrofoner och högtalare ansluts till sådana system - t.ex. radio - och TV-apparater - kan det i vissa fall bli möjligt att avlyssna vad som sägs i ett rum eller en lägenhet utan att någon bug installeras. Avlyssningen kan dock inte ske genom hela ledningsnätet utan den begränsas till den del av det som ligger inom samma "transformatorområde".

6.4.4 IT-utvecklingen går snabbt men i vilken riktning?

Den sannolika utvecklingen på några IT-områden av intresse för utredningen har berörts i det föregående. Det bör dock betonas att vad där sagts endast är glimtar av en trolig utveckling inom samhället. Att ge en helhetsbild av utvecklingen inom IT-området i frågor som utredningen har att behandla är inte möjligt.

7 Synpunkter från brottsutredande myndigheter m.fl.

7.1 Inledning

För att inhämta synpunkter på de tvångsmedel m.m. som utredningsuppdraget omfattar besökte företrädare för utredningen under hösten och vintern 1996/97 ett antal olika myndigheter. Besök gjordes vid Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, dåvarande Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, Åklagarmyndigheten i Stockholm, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Åklagarmyndigheten i Malmö, Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län, Polismyndigheten i Skåne, Generaltullstyrelsen samt Post- och telestyrelsen. Besök gjordes i samma syfte även hos Sveriges advokatsamfund. I avsnitten 7.2.1-7.2.13 redovisas vad som framkom vid dessa besök.

För att få in kompletterande synpunkter på vissa frågor om telemeddelanden som avser förfluten tid, genomförde utredningen under våren 1997 en enkät, vilken tillställdes samtliga de myndigheter som utredningen tidigare hade besökt, dock med undantag för Post- och telestyrelsen. Inte heller Sveriges advokatsamfund berördes av enkäten. I avsnitten 7.3.1-7.3.5 lämnas en sammanfattande redovisning av de synpunkter som lämnades i myndigheternas enkätsvar.

7.2 Allmänna synpunkter

7.2.1 Riksåklagaren

Företrädare för utredningen har den 18 november 1996 haft överläggningar med representanter för Riksåklagaren. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Om buggning införs kommer detta inte att revolutionera brottsbekämpningen.

Buggning kan komma att användas när det rör sig om organiserad och planerad brottslighet, där brottslingarna träffas på en plats som är känd i förväg. Detta sker ofta vid narkotikabrott.

I ett fall som rör ett styckmord träffades de misstänkta flera gånger. Det hade varit värdefullt om mötena hade kunnat avlyssnas.

Även när det rör sig om brottslighet som utövas av vissa mc-gäng kan buggning användas. Där vet man var de misstänkta träffas.

Buggning kan användas även för andra ändamål än enbart avlyssning av vad som sägs. Det kan t.ex. vara så att man vill veta när någon kommer eller går. En annan möjlighet är att bugga en plats i naturen där ett parti narkotika hittats. Det är också tänkbart att bugga själva partiet.

När det gäller buggning i preventivt syfte är uppfattningen att all information som man kan få givetvis är värdefull.

Det vore kanske bättre med en klar reglering än med "kreativ" användning av nuvarande regler. Det är dock svårt att avgränsa i vilka fall preventiv buggning skulle få förekomma.

Preventiv buggning skulle i första hand vara av värde beträffande organiserad brottslighet. De flesta typer av organiserad kriminell verksamhet har emellertid inte sådan fasthet i organisationen att det går att dra en skarp gräns mellan "medlemmar" i en sådan organisation och andra personer som rör sig i dessa kretsar.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det finns behov av att kunna ta del av lagrade telemeddelanden.

Reglerna om teleavlyssning och teleövervakning bör ha i huvudsak samma innehåll beträffande fortlöpande insamling som inhämtande av redan befintliga uppgifter.

Hemlig kameraövervakning

Myndigheten saknar praktisk erfarenhet av detta tvångsmedel. I verkligheten torde det vara så att resurserna i många fall är gränssättande.

Anledningen till att man i dag endast reglerar polisens användning av dolda fjärrmanövrerade kameror och inte handmanövrerade är nog att de fjärrmanövrerade är effektivare än de handmanövrerade.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Värdet av en straffvärderegel framhålls. Denna regel skulle kunna vara ett komplement till en fast gräns av nuvarande typ. Den danska regleringen som bygger på att ett visst straff kan följa på brottet - t.ex. att fängelse sex år skall ingå i straffskalan - bedömdes också vara intressant.

Stölden mot Moderna museet hade ett straffvärde som klart översteg två år, men den nuvarande regleringen medgav ändå inte att teleavlyssning användes.

Kravet på skälig misstanke lägger nästan aldrig hinder i vägen när det uppstår behov av att använda tvångsmedel.

Det finns inte skäl att införa särskilda regler för det fall att flera tvångsmedel används samtidigt. Den kumulativa effekten av att två tvångsmedel används samtidigt - t.ex. teleavlyssning och hemlig kameraövervakning - kan i det enskilda fallet dock innebära att det inte kan anses vara av synnerlig vikt att också bugga.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Vid myndigheten har det förekommit att samtal från allmänheten har spelats in. Samtal från en dömd som ringt och hotat personal har spelats in på band.

Polisen har ibland kontakt med tipsare innan en förundersökning inleds. Det finns behov av att använda dolda kroppsmikrofoner vid dessa kontakter.

Pejling

Pejling torde främst användas på förspaningsstadiet och borde därför regleras i polislagen.

Beslutsordningen

När ett behov av t.ex. teleavlyssning uppstår plötsligt finns det behov av att åklagare skall få fatta interimistiskt beslut i frågan eller att det finns någon form av jour på domstolssidan. Det är dock relativt få beslut som kräver en så snabb beslutsordning.

Beslutanderätten kan genom en intern föreskrift läggas på en högre åklagare, men en sådan ordning med någon form av jour kan komma att bli dyr.

7.2.2 Rikspolisstyrelsen

Företrädare för utredningen har den 21 oktober 1996 haft överläggningar med representanter för Rikspolisstyrelsen. Därvid framkom bl.a. följande.

Allmänt

Rikspolischefen önskade en offensiv hållning från utredningens sida, dvs. att det inte skulle kompromissas för mycket i utredningen. Vidare framhölls att allt inte behöver lagregleras; så borde frågor om användande av överskottsinformation och användande av kroppsmikrofoner lämnas oreglerade.

Buggning

Inledningsvis lämnades ett antal praktiska exempel på när buggning skulle vara ett värdefullt tvångsmedel.

1. Hot riktas mot en viss polisman. Ett tips ger vid handen att han skall mördas. Det har erlagts betalning för att en namngiven person skall utföra dådet. Polisen bevakar en lägenhet som används av den namngivne personen. Om det hade varit tillåtet att bugga lägenheten skulle polisen kunna få information om den närmare planeringen av gärningen.
2. Det kommer till polisens kännedom att ett större narkotikaparti är på väg till Sverige. Det finns uppgifter om vem som skall motta partiet och vem som är säljare. Dessa båda personer träffas i en viss lägenhet. Hade lägenheten kunnat buggas skulle polisen kunna få ytterligare uppgifter om leveransen.
3. Polisen har i ett avslutat narkotikaärende tagit i beslag stora mängder narkotika. De berörda personerna telefonavlyssnades, utan något resultat. En av gärningsmännen bodde vissa tider i ett hotellrum. De inblandade träffades där. Om det hade varit möjligt att bugga hotellrummet är polisen övertygad om att beslaget skulle ha avsett större mängder narkotika.
4. Vid ett rån sköts en person till döds. Tre personer har dömts för rånet. Vem av de tre som sköt har inte gått att utreda. Telefonavlyssning har prövats, utan resultat. Om det varit möjligt att bugga skulle kanske den sista pusselbiten för att lösa mordet kunnat fås fram.
5. Polisen känner till att viss organiserad brottslighet troligen styrs av en viss person. Det har dock inte varit möjligt att få fram tillräckliga bevis. Någonstans träffar och talar han dock med sina

hantlangare. En buggning av denna plats skulle kunna ge det avgörande beviset.

Det framhölls att polisen numera har fått ökade krav på sig att förebygga brott. Detta talar för att polisen även bör ges resurser i form av buggning för att förebygga brott. När polisen har indikationer om att det pågår brottslig verksamhet i en viss miljö (t.ex. Hell's Angels klubblokal), men det inte föreligger misstanke om ett konkret brott, kan nuvarande straffprocessuella tvångsmedel inte användas. Det borde räcka med en misstanke om brottslig verksamhet för att polisen skulle få använda tvångsmedel. I sammanhanget påpekades också att det finns kriminella entreprenörer som är värre än mc-gängen.

I de fall buggning skulle vara värdefull går det inte att ersätta ett sådant tvångsmedel med andra insatser av polispersonal.

Buggning skulle troligen inte användas särskilt ofta om det blev ett tillåtet tvångsmedel. Det är nämligen en mycket resurskrävande metod för informationsinsamling. I Stockholms län skulle det uppskattningsvis kunna förekomma i 15–20 fall per år.

Antagligen kan det komma att krävas ganska snabba beslut om tillstånd till buggning. Tiden från det att polisen får kännedom om t.ex. att ett möte skall äga rum på en viss plats till tiden för mötet kommer troligen att vara relativt kort i många fall.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Polisen har behov av att kunna få information om telemeddelanden som redan har befordrats i samma omfattning som man fortlöpande kan få sådan information genom hemlig teleövervakning. Det bör inte krävas högre straffminimum för att få ut den historiska informationen.

Ett exempel på värdet av historisk information lämnades. En mördad hade ringt flera samtal innan han bragts om livet. Ett av samtalen visade sig gå till polisens ledningscentral. En uppspelning av detta samtal gav lösningen till mordet.

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning har hittills använts vid tre tillfällen vid brottsutredningar i Stockholms län. Samtliga fall har gällt misstankar om grovt narkotikabrott. Totalt i hela landet har tillstånd till hemlig kameraövervakning lämnats i tolv fall.

Det lämnades ett par praktiska exempel på när kameraövervakning inte kunde ske med nuvarande regler men där det skulle ha varit ett värdefullt tvångsmedel.

1. Det kom till polisens kännedom att det skulle ske ett bankrån i Södermanland, troligen i en av två orter. Det fanns dock inte någon

person som kunde anses skäligen misstänkt. Polisen bevakade en av orterna. Rånet begicks i den andra orten. Hade hemlig kameraövervakning kunnat användas hade båda platserna kunnat bevakas. Framför allt kravet på att det skall finnas någon misstänkt person lade hinder i vägen för kameraövervakning i detta fall.

2. En grupp som kallas Militanta Veganer slår på olika sätt till mot företag inom köttbranschen. Platser där gruppen kan tänkas gå till angrepp kan inte övervakas med fjärrmanövrerad kamera eftersom det saknas brottsmisstankar mot någon viss person i gruppen.

I en del fall där kameraövervakning skulle vara värdefull kan kameran i och för sig ersättas med polispersonal. Med hänsyn till gällande regler om arbetstid krävs emellertid 15 poliser för att kontinuerligt bevaka en enda plats.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Inte minst vid misstankar om organiserad brottslighet är det svårt att fastställa misstankar om ett konkret brott. Det bör endast krävas att det finns anledning anta att brottslig verksamhet pågår för att tvångsmedel skall få användas.

Det lämnades några praktiska exempel på när tvångsmedel inte kunde användas med nuvarande regler på grund av kravet att det skall finnas skälig misstanke om brott mot någon.

1. Polisen har fått information om att personerna A, B och C tänker hämnas på polisen. Någon närmare information om vad de avser att göra och mot vem brottet skall rikta sig finns inte. Det kan inte sägas finnas någon som är skäligen misstänkt för ett visst brott. Straffprocessuella tvångsmedel kan därför inte användas. Polisen har emellertid i denna situation ett stort informationsbehov som i dagsläget inte kan tillgodoses med hjälp av tvångsmedel.

2. En liga träffas varje morgon på en viss plats och har "morgonbön". Sedan ger de sig ut på olika brottsliga uppdrag. Även om buggning skulle bli ett tillåtet tvångsmedel skulle det inte kunna användas i denna situation om man upprätthåller kravet på att det skall finnas skäliga misstankar mot en viss person beträffande ett konkret brott.

Det framhölls att tanken på att koppla tvångsmedlen till ett brotts straffvärde inte är bra. Straffvärdet är mycket svårt att fastställa innan ett brott är utrett. Möjligen skulle man kunna använda denna variabel som en bland flera.

Det är särskilt angeläget att tvångsmedel kan användas mot organiserad brottslighet. Begreppet organiserad brottslighet är emellertid inte definierat i svensk rätt och följaktligen finns det inte

heller några särregler när det gäller utredning av sådan brottslighet. Ingången till en förundersökning om organiserad brottslighet är kanske ett brott med lägre minimistraff än två år.

Dolda kroppsmikrofoner

Dolda kroppsmikrofoner används i polisens arbete. De kan sägas fylla tre olika behov. De behövs för skyddsändamål när en infiltratör inte kan skyddas av personal som hela tiden kan iaktta vad som sker. Vidare kan behov finnas av att dokumentera vad som sagts. Slutligen är dolda kroppsmikrofoner värdefulla ur kontrollsynpunkt, t.ex. när infiltratören inte är polisman och det är önskvärt att veta att han inte går för långt.

Pejling

Pejling används av polisen i dag. Pejling är ett värdefullt hjälpmedel som ger goda resultat i polisens arbete. Det är t.ex. vid ett efterföljande möjligt att hålla längre avstånd. Därigenom minskar upptäcktsrisken och det efterföljande fordonet kan rätta sig efter alla trafikregler.

Även denna spaningsmetod kräver emellertid ett helt paket av resurser. Utvecklingen på området går dock mycket snabbt. Med hjälp av det s.k. GPS-systemet skulle det vara möjligt att följa t.ex. en bils rörelser via satellit och se resultatet på en kartbild.

7.2.3 Säkerhetspolisen

Företrädare för utredningen har den 21 oktober 1996 haft överläggningar med representanter för Säkerhetspolisen. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Inom *kontraspionaget* skulle buggning komma att användas mycket sällan, men arbetsmetoden skulle i dessa fall förmodligen vara av avgörande betydelse för att föra utredningen framåt.

Buggning skall ses som ett värdefullt komplement till hemlig teleavlyssning, spaning och annan informationsinhämtning. Eftersom buggning är en mycket resurskrävande arbetsmetod skulle den användas restriktivt och bara vid fall där det finns en hög grad av misstanke.

Inom *författningsskyddet* skulle buggning - vid en mycket grov uppskattning - kunna komma att användas i mellan fem och tio fall per år. När spaning eller annan utredning visar att personer som kan misstänkas för brott - ofta är det fråga om olovlig kårverksamhet - träffas i en lägenhet eller annan lokal där planering av grov brottslighet med politiska undertoner på goda grunder kan misstänkas förekomma, skulle buggning vara ett bra hjälpmedel i den fortsatta utredningen. Information i sådana fall går ofta inte att få på annat sätt. Även ur arbetarskyddssynpunkt finns situationer där buggning hade varit ett utmärkt alternativ. De personer som är föremål för brottsutredning tillhör ofta någon extremistorganisation och medlemmarna är inte sällan mycket våldsbenägna. Säkerhetspolisen får ofta i god tid reda på i vilken lokal mötet skall äga rum. Generellt kan sägas att många brott skulle ha kunnat förhindras om man kunnat bugga den lokal där brottet planeras.

Inom *kontraterrorismen* skulle det vara påkallat att använda buggning i 15-20 fall per år. Det finns knappast resurser att klara av fler fall.

Vid bekämpandet av politiskt motiverat våld (PMV) skulle buggning vara till stor nytta i utredningsarbetet. Det gäller framför allt vid brottsutredning mot personer i slutna, totalitära och diktatoriskt uppbyggda organisationer. Sådana organisationer är mycket svåra att bearbeta och det är så gott som omöjligt att på annat sätt erhålla en något så när snabb information. Buggning kan i vissa fall vara den yttersta utvägen att erhålla relevant information, information som kan vara avgörande för att förhindra och utreda ett s.k. PMV-brott. Det finns självklart en viss möjlighet att använda fysiska källor inom organisationer av det här slaget. Buggning skulle dock minska de fysiska riskerna för källorna och reducera konfrontationerna i de särskilt farliga situationerna. Säkerhetspolisen vet ofta var olika terroristgrupper träffas men man vet inte vad de talar om under sina möten. Rent allmänt kan sägas att terroristerna naturligtvis är försiktiga, eftersom de vet att de kan vara föremål för Säkerhetspolisens intresse. De är dock inte lika säkerhetsmedvetna som utbildade agenter. Det krävs ett stort mått av disciplin och självbehärskning för att inte tala bredvid mun. Eftersom det rör sig om brottslighet som ofta involverar ett flertal personer blir det emellertid så småningom nödvändigt att samtala. Man måste diskutera brottsplanen.

Buggning kan inte och skall inte vara en vardaglig rutin i utredningsarbetet. Buggning kräver en stor arbetsinsats från olika personalkategorier. Buggning skall inte ses som en isolerad tvångsåtgärd utan som en del av flera vidtagna åtgärder för att förhindra och utreda PMV-relaterade brott. Buggning i samband med t.ex. hemlig kameraövervakning kan ge en mycket klar bild av ett händelseförlopp.

Buggningsinformationen är dock varken mer eller mindre värd än annan inhämtad information och skall vägas samman med övrig information. Buggning skulle dock med största sannolikhet vara den spjutspets som erfordras i vissa utredningar för att uppnå ett lyckat resultat.

De brott som kan vara aktuella att utreda med hjälp av buggning kan vara flera men tyngdpunkten bör ligga på de allmänfarliga brotten i 13 kap. brottsbalken samt på de brott som omfattas av 1952 års tvångsmedelslag.

Det traditionella sättet att använda metoden är att avlyssna ett samtal i ett slutet rum. Det finns emellertid även andra miljöer som kan bli aktuella att bugga, t.ex. fordon och allmänna platser.

Buggning kommer att kräva ett mycket stort personaluttag. Insatser kommer att bli aktuella i samband med in- och urkoppling av buggningsutrustning.

Det kommer vidare att krävas stora insatser vid bearbetning av informationen, eftersom mängden information - jämfört med hemlig teleavlyssning - kommer att öka väsentligt. Ett ökat informationsflöde medför i sin tur fler insatser av tolk.

Buggning kommer även att - jämfört med hemlig teleavlyssning - ställa högre krav på att analysen av informationen blir adekvat. Fler felkällor kan förekomma och materialet måste därför analyseras ytterst noggrant. Det medför i sin tur att man bör utveckla arbetsmetoder för bearbetning av informationen samt en systematisering av den.

Det finns givetvis resurssparande delar i en buggningsinsats. En polisoperativ insats kommer med största sannolikhet att kunna genomföras tidigare än annars. Det kan spara in stora arbetsinsatser från dyrbara spaningsgrupper och långdragna teleavlyssningsoperationer.

I de fall buggning skall genomföras i brottsbekämpande syfte bör i stort sett de regler som gäller för hemlig teleavlyssning användas. Dessa regler är väl kända av Säkerhetspolisen och det finns en god kännedom om de rekvisit som måste vara uppfyllda för att tvångsmedlet skall få användas.

För utredningen nämndes tre praktiska exempel på fall där buggning av misstänktas bostäder eller fordon skulle ha tillfört utredningen avgörande bevis och ha varit av stort spaningstekniskt intresse. Även gripandefasen skulle ha underlättats och kunnat genomföras med mindre risk för att någon skulle komma till skada. Gemensamt för de tre exemplen är att de hade varit personellt resurskrävande. Tidsutdräkten för genomförandet skulle sannolikt ha varit minst fyra veckor. I samtliga exempel förutsätts att ärendena kommer till Säkerhetspoli-

sens kännedom via källinformation och att källornas tillförlitlighet är svår att bedöma i inledningsskedet. I exemplen finns en överhängande fara för annans liv och arbetet skulle därför ha inriktats på att förhindra att brottet fullbordades men av betydelse skulle även ha varit att inhämta utredning om förberedelsebrottet.

1) Via källuppgifter framkommer att det till Sverige rest in en person med anknytning till en utländsk underrättelsetjänst. Dennes uppgift skall vara att rekognosera för ett politiskt mord på en utländsk diplomat i Stockholm. I Stockholm kan det också finnas eller väntas ett s.k. hit-team, vars uppgift skall vara att genomföra attentatet. Säkerhetspolisen kan lokalisera den inreste personen samt en honom behjälplig person som är knuten till en utländsk ambassad. Spaningen påvisar att de båda personerna vid olika tillfällen vakar utanför den ambassad där diplomaten arbetar. De följer även efter i bil då diplomaten lämnar ambassaden. Färdvägar till diplomatens bostad kartläggs. Källans uppgifter kan i och med detta styrkas. Spaningsinsatsen utökas och objekten övervakas dygnet runt. All befintlig spaningspersonal från såväl Stockholm som övriga landet engageras. De båda övervakade personerna bor i en lägenhet i Stockholm. De tillbringar en hel del tid i lägenheten och det befaras att planläggning av attentatet pågår på platsen. Ett och samma fordon brukas av de misstänkta.

2) Det kommer till Säkerhetspolisens kännedom att en grupp inom en viss organisation i Stockholm planerar att ta livet av en avhoppare bosatt i Oslo. Med hjälp av hemlig teleavlyssning framkommer att i Göteborg bosatta sympatisörer till organisationen forskar i uppgifter runt det tänkta offret. En person från grupperingen i Stockholm reser till Göteborg för att sammanträffa med sina meningsfränder. Denne person är utpekad som den som skall genomföra dådet. En grupp inom Säkerhetspolisen har till uppgift att övervaka de inblandade. De misstänkta utför en rekognoseringsresa till Oslo varvid de kontrolleras av norsk polis. Bland de misstänktas ägodelar hittas därvid ett kopplingsschema till någon form av bomb. Det konstateras vidare kontakter till aktivister inom den norska systerorganisationen. Ärendet högprioriteras och arbetstidsuttaget för spaningspersonalen ökar allteftersom ärendet fortskrider. De misstänkta personerna håller i en intern krets möten i en lägenhet i Göteborg. Det är mycket troligt att det vid dessa möten läggs planer och förs diskussioner kring det tänkta attentatet. De inblandade har också ett fordon som står till attentatsmannens förfogande.

3) En militant fraktion till en viss politisk organisation bildas i Stockholmsområdet. Personerna i denna krets bryter sig ur moderorganisationen för att metoderna i den politiska kampen skall förändras. Fraktionen saknar penningmedel till sin verksamhet. Dessa medel

tänker man skaffa genom brottslig verksamhet. En enhet inom Säkerhetspolisen får i uppdrag att kartlägga huvudmannen och personerna i kretsen. Det kan snart konstateras att gruppen är påfallande intresserad av ett postkontor i Stockholm. Männen sitter vid flera tillfällen utanför postkontoret och noterar rörelser och stängningsrutiner. Man kontrollerar också en värdetransportbil, vars rutt är mellan olika bank- och postkontor i Stockholm. Uppenbar fara föreligger för att männen skall genomföra ett rån. Det framkommer vidare att männen försöker införskaffa olika slags vapen. Spaningsarbetet bedrivs under en längre tid med stora personella resurser. I olika skeden under spaningsperioden kan spanarna konstatera att gruppen håller möten i den huvudmisstänktes lägenhet. Vid sådana tillfällen sitter de ibland i lägenhetens kök, i vilket spanarna ofta har fri insyn. Man kan därvid se handlingar som man uppfattar som kartor. Man har goda skäl att tro att brottsplanering pågår i lägenheten.

I fråga om tillämpningsområdet för buggning skulle man från Säkerhetspolisens sida vara nöjd med en lagstiftning som ger rätt till buggning under samma förutsättningar som i dag gäller för hemlig teleavlyssning (rättegångsbalkens regler, 1952 års tvångsmedelslag och lagen 1991:572 om särskild utlänningskontroll).

Något behov av buggning i rent brottspreventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer, finns inte.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Säkerhetspolisen är i princip nöjd med den nuvarande lagstiftningen om hemlig teleavlyssning. För ett antal år sedan gjorde man en undersökning varvid kunde konstateras att 1952 års tvångsmedelslag fyllde ca 80-90 procent av Säkerhetspolisens behov av hemlig teleavlyssning. Man antar att det förhåller sig på ungefär samma sätt i dag.

Säkerhetspolisen har fortfarande stor nytta av hemlig teleavlyssning och man betraktar det som ett utomordentligt bra hjälpmedel. Det förekommer mycket sällan att telefonsamtal är krypterade. Däremot ställer den alltmer frekvent förekommande GSM-trafiken till med vissa bekymmer. Den misstänkte kan växla mellan olika mobiltelefoner eller mellan olika telefonkort/teleadresser, vilka inte sällan är stulna.

Det finns från Säkerhetspolisens sida ett önskemål om att kunna ta del av lagrade telemeddelanden. Det gäller såväl innehållet i telemeddelandet som annan uppgift som angår telemeddelandet. F.n. har man uppfattningen att innehållet i telemeddelanden som finns lagrade hos teleföretaget i något slags meddelandebox eller liknande är under

befordran och därmed kan göras åtkomligt med stöd av rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning.

Hemlig kameraövervakning

Inom kontraspionaget har hemlig kameraövervakning hittills använts i tre fall.

Inom författningsskyddet har man ännu inte använt sig av hemlig kameraövervakning. Hemlig kameraövervakning har vid denna enhet sitt största användningsområde vid större manifestationer, t.ex. på Karl XII:s dödsdag, samt för att kontrollera vem som uppehåller sig i en lokal där man vet att det planeras brott.

Inom kontraterrorismen har hemlig kameraövervakning hittills använts i ett fall. Det rörde sig om en situation där man inte kunde ha personal på platsen.

Säkerhetspolisen är i princip nöjd med lagstiftningen om hemlig kameraövervakning men anser att den bör kunna tillämpas även vid fall där det inte finns någon misstänkt person. Följande exempel nämndes. För ett antal år sedan hittades en nergrävd vapengömma i närheten av Arlanda flygplats. Man kunde på goda grunder misstänka att vapengömman hade anknytning till en terroristorganisation. Någon misstänkt person fanns dock inte. Platsen bevakades med spanare under lång tid. Detta ledde emellertid inte till något resultat och vapnen fick så småningom grävas upp. I en situation som den nämnda hade hemlig kameraövervakning varit mycket värdefull. Förutom att förutsättningarna hade ökat att gripa personer med anknytning till vapengömman hade mycket stora resurser kunnat sparas. Arbetarskyddsaspekten bör också framhållas i sammanhanget. - Man kan även tänka sig den situationen att man i ett underrättelseärende hittar en s.k. brevlåda. Man vet inte vem som lämnar meddelanden i den och man vet inte heller vem som tömmer den. En sådan plats kan bl.a. av resursskäl inte övervakas med personal under någon längre tid. Spaningsuppgiften kan egentligen lösas endast med hjälp av hemlig kameraövervakning.

Vidare anser Säkerhetspolisen att hemlig kameraövervakning bör få användas även med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll.

Dolda kroppsmikrofoner

Dolda kroppsmikrofoner används av Säkerhetspolisen. De kan användas i dokumentationssyfte (för att skaffa bevis), i skyddssyfte (vid t.ex. en infiltration eller för att värja sig mot påståenden om otillbörliga arbetsmetoder) eller i kontrollsyfte (för att ha kontroll över en situation där man vid t.ex. en infiltration använder sig av en person

som inte är polisman eller för att i efterhand kunna analysera och kontrollera uppgifter som lämnas av en källa, t.ex. en avhoppare).

I vissa situationer undviker man dock att använda dolda kroppsmikrofoner. Det kan nämligen vara alltför farligt att använda sådan utrustning vid utredning av brott som är begångna av medlemmar i våldsbenägna organisationer, eftersom risken finns att polismannen eller den som anlitas av polisen blir visiterad.

Om användningen av dolda kroppsmikrofoner skall lagregleras bör det inte ställas upp krav på brottsmisstanke, eftersom den man avlyssnar inte alltid är misstänkt för brott. Det kan - som tidigare har nämnts - vara fråga om att kontrollera en källas trovärdighet och tillförlitlighet, s.k. bona fide. Oftast finns det inget behov av snabba beslut vid användning av dolda kroppsmikrofoner. Om utrustningen skall användas i skyddssyfte bör polisen själv få besluta om åtgärden.

Pejling

Säkerhetspolisen använder pejling och anser sig ha nytta av metoden i sitt utredningsarbete. Det är fordon som pejlas och metoden används mest vid terrorismbekämpning. Fördelen med pejling är att man kan öka avståndet mellan sig själv och det fordon som efterföljs. Det är inte möjligt att utan pejlingsutrustning bedriva fysisk spaning med efterföljande, s.k. skuggning, mot utbildad personal. Det fordon som efterföljs kommer omedelbart att på olika sätt försöka "skaka av sig" uppvaktningen, t.ex. genom att köra mot rött ljus. Polisen kan i en sådan situation inte bryta mot trafikreglerna annat än om man kan åberopa någon ansvarsfrihetsgrund.

Om pejling skall lagregleras bör det få användas vid i vart fall de brott som i dag kan föranleda hemlig teleavlyssning. Det bör inte ställas upp något krav på brottsmisstanke, eftersom det inte sällan är aktuellt att pejla t.ex. ett potentiellt mordoffer.

Vid användande av pejling finns ett behov av snabba beslut. Den misstänkte kan t.ex. gå in på en biluthyrningsfirma och hyra ett fordon. Det vore allra bäst om polisen själv får besluta om pejling.

7.2.4 Riksenheten mot ekonomisk brottslighet

Företrädare för utredningen har den 1 oktober 1996 haft överläggningar med representanter för Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, REKO. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

I princip är man skeptiskt inställd till att införa buggning som ett straffprocessuellt tvångsmedel. Buggningen skulle bli oerhört resurskrävande. I de flesta fall skulle man få fram så stora mängder material att det skulle bli svårt att hantera, i vart fall vid buggning som skulle pågå någon längre tid. Det är inte försvarbart att införa ett så pass resurskrävande tvångsmedel som buggning, när man i dagsläget i landet har i balans ca 6 000 eko-mål, som kan utredas med vanliga arbetsmetoder men där resurserna för detta saknas. Det är i så fall bättre att lägga ned de resurserna på vanlig utredningsverksamhet eller att skärpa de tvångsmedel som redan finns. Metoden kan även ifrågasättas ur en etisk synvinkel, eftersom den skulle kräva att polisen fick rätt bryta sig in i bl.a. bostäder för att sätta upp och ta ned mikrofoner. Vidare finns det en risk för att ett användande av arbetsmetoden skulle skapa ett sämre klimat mellan åklagaren och den misstänkte. I dagsläget har man en viss respekt för varandra.

Det torde knappast finnas något behov av att kunna tillgripa buggning vid utredning av eko-brott. Denna inställning kan dock bero på att man inte tänkt i de här banorna tidigare, eftersom möjligheten att använda tvångsmedlet f.n. inte finns. Man har emellertid inte vid något tillfälle - såvitt man kan erinra sig - i en utredning känt ett behov av att kunna tillgripa buggning. Vid utredning av eko-brott är man oftast mest intresserad av att få fram skriftliga handlingar. Möjligen skulle metoden kunna användas för att bevisa ett bulvanförhållande, t.ex. för att styrka att det förekommer kontakter mellan den s.k. målvakten och den man misstänker vara den faktiske ägaren av ett bolag.

Något behov av buggning vid utredning av narkotikabrott eller vid utredning av den brottslighet som utövas av s.k. mc-gäng torde inte heller finnas. Det är tveksamt om man i en utredning om narkotikabrott skulle få fram mer eller bättre information genom att använda buggning än man i dag kan få genom att använda hemlig teleavlyssning. Det torde knappast förekomma planeringsmöten i narkotikabranschen. När det gäller mc-gängen är dessa troligen så pass välorganiserade att de - så snart buggningen hade legaliserats - på olika sätt skulle skydda sig mot tvångsmedlet. Mc-gängen skulle förstå att de förr eller senare skulle bli föremål för buggning. Vid brott som utreds av Säkerhetspolisen kan det däremot kanske i vissa exceptionella situationer finnas ett behov av buggning. Något som talar för buggning kan vara att det i och för sig vore bra om svensk polis har tillgång till samma tvångsmedel som utländsk polis i samband med begäran om internationell rättshjälp.

Om buggning likväl bör införas som ett tvångsmedel är det mest tilltalande om det får används endast under mycket begränsade tidsperioder, där man kan förvänta sig att få fram information som man har nytta av i en förundersökning, t.ex. för att avlyssna ett visst möte. Genom tidsmässigt mycket begränsade insatser skulle risken för intrång i enskildas personliga integritet minska och man skulle undvika att få alltför mycket överskottsinformation. Buggning som pågår under längre tid gör nog mer skada än nytta. Buggningen är ur integritetssynpunkt värre än de andra tvångsmedlen, eftersom den ger en mer eller mindre total kontroll av den misstänkte och hans omgivning.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det finns inget önskemål om att vid hemlig teleavlyssning i vissa fall nöja sig med en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt. Man skulle inte vilja avlyssna någon på så pass diffusa misstankar att de inte ens når upp till misstankegraden skäligen misstänkt. Däremot vore det värdefullt om tvångsmedlet fick användas redan vid misstanke om brott som har ett minimistraff på sex månaders fängelse. Vidare bör man vid hemlig teleavlyssning få avlyssna även den teleadress som den misstänkte kan förväntas ringa *till*.

Vid utredning av eko-brott finns ofta ett behov av att kunna ta del av telemeddelanden som har utväxlats. Sådana uppgifter kan behövas för att visa att det förekommit kontakter mellan två olika personer, t.ex. i en s.k. insideraffär. Det kan ibland vara fråga om uppgifter som är tre eller fyra år gamla. De möjligheter som de brottsutredande myndigheterna har att hämta in uppgifter om telemeddelanden bör ges en samlad reglering i rättegångsbalken.

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning kan i dag inte användas vid ekonomisk brottslighet på grund av kravet på två års straffminimum.

Det vore värdefullt om tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning utvidgades. Tvångsmedlet borde kunna få användas redan vid förundersökning av brott som har ett minimistraff på sex månaders fängelse. I så fall skulle tvångsmedlet kunna användas i en förundersökning om t.ex. grovt skattebedrägeri. Tillämpningsområdet bör inte bestämmas genom en anknytning till brottets straffvärde. Det är alltför teoretiskt och erfarenheterna är att bedömningen av ett brotts straffvärde varierar mycket från domare till domare. Det är bättre att - som i dag - bestämma tillämpningsområdet med utgångspunkt i strafflatituden. Åklagaren och domaren är oftast överens om att ett aktuellt brott är att bedöma som t.ex. grov stöld. Meningarna går dock

inte sällan i sär när det gäller frågan om brottet har ett straffvärde på tio eller tolv månaders fängelse.

Tvångsmedlet är mindre ingripande om övervakningen avser en plats dit allmänheten har tillträde eller en arbetsplats (med arbetsgivarens tillstånd).

Någon anledning att sänka misstankegraden från skäligen misstänkt till t.ex. kan misstänkas finns inte. Däremot bör man få använda hemlig kameraövervakning i vissa situationer även om det inte finns någon misstänkt. Följande exempel nämndes.

1) I en utredning om mervärdesskattebedrägeri förekom ett antal nystartade bolag. Bolagen hade gemensam postadress, en postbox i Stockholms skärgård. Man kände inte till vilken eller vilka personer som stod bakom bolagen. När bedrägeriet uppdagades ställde polisen postboxen under bevakning. Man fick nämligen klart för sig att denna vid i vart fall något tillfälle hade tömts. Antagligen gjorde polisbevakningen gärningsmannen misstänksam och denne upphörde med att tömma postboxen. I detta fall kunde kanske hemlig kameraövervakning ha varit användbar.

2) I en utredning om t.ex. förskingring på en arbetsplats kan man fastställa att de brottsliga transaktionerna har gjorts från en viss dataterminal. Transaktioner har gjorts vid ett flertal tillfällen och det finns goda skäl att tro att fler transaktioner kommer att göras. Man vet att en begränsad krets människor har tillgång till dataterminalen. Med hjälp av hemlig kameraövervakning skulle man kunna ta reda på vem som är gärningsman.

3) På ett hotell förekom stölder ur ett kassaskåp. Flera personer hade tillgång till kassaskåpet. Saken klarades upp genom att arbetsgivaren - på eget bevåg - monterade upp en dold övervakningskamera och med hjälp av denna fick fast gärningsmannen.

Man kan även tänka sig hemlig kameraövervakning för att utreda andra stölder på arbetsplatser, t.ex. nattetid från lager. Erfarenheterna visar att sådana stölder ofta upprepas och att de är mycket svåra att komma till rätta med.

En av de stora fördelarna med hemlig kameraövervakning är att den skulle kunna vara mycket användbar just i de situationer där man inte har någon misstänkt person men där man vet att ett brott har förövats.

Dolda kroppsmikrofoner

Det är svårt att se ett användningsområde för dolda kroppsmikrofoner vid utredning av eko-brott. Man kan dock tänka sig den situationen att en anställd anmäler sin arbetsgivare för t.ex. grovt skattebedrägeri och erbjuder sig att med hjälp av en dold kroppsmikrofon avslöja vederbörande. Hittills har sådana propåer - i den mån de har fram-

ställts - alltid avvisats. Om användningen av dolda kroppsmikrofoner hade lagreglerats hade man möjligen kunnat tänka sig att använda metoden.

Användning av dolda kroppsmikrofoner bör regleras, eftersom den i vissa fall kan jämställas med buggning när det gäller riskerna för enskildas personliga integritet.

Pejling

Pejling skulle kunna användas i vissa utredningar om misstänkt varusmuggling. Det lär t.ex. förekomma att lastbilslaster med sprit eller cigarretter, som enligt tullhandlingarna endast skall transiteras genom Sverige, i stället transporteras till en stad här i landet och säljs där. Det kräver mycket stora resurser om en sådan transport skall bevakas med personal.

Beslutsordningen

Det borde finnas en viss möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut. Det är inkonsekvent att en åklagare kan fatta ett anhållningsbeslut men inte ett beslut om t.ex. hemlig teleavlyssning. Å andra sidan har man inte upplevt det som ett problem att ens under helger få tag på en domare som kan fatta beslut. Fördelen med ett åklagarbeslut skulle kunna vara att tvångsmedlet kom att användas under kortare tid än som sker i dag. I dagsläget får man som regel ett domstolsbeslut som tillåter t.ex. hemlig teleavlyssning under en månad. Risken är att man då låter teleavlyssningen fortgå längre tid än som rent faktiskt är nödvändigt. Man kan här jämföra med när häktningsreglerna ändrades i slutet av 1980-talet. Avkortningen av anhållningstiderna ledde till fler häktningar och längre frihetsberövanden.

En synpunkt som talar för att beslutet alltid skall fattas av domstol är att jouråklagaren ofta är utsatt för starkt tryck från polisen, som kanske är angelägen att få ett avlyssningsbeslut till stånd.

7.2.5 Åklagarmyndigheten i Stockholm

Företrädare för utredningen har den 18 november 1996 haft överläggningar med ett antal åklagare vid Åklagarmyndigheten i Stockholm. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Den allmänna uppfattningen var att buggning skulle vara ett effektivt hjälpmedel vid utredning av brott. Även om man kan anta att de kriminella skulle iaktta viss försiktighet om buggning infördes som tvångsmedel, måste de trots allt någon gång diskutera sina brottsplaner. Erfarenheten från utredningar om narkotikabrott visar dessutom att de som handlar med narkotika - även då det gäller stora partier - ofta inte är särskilt skickliga och därför pratar när de inte borde göra det. Det rör sig nämligen inte sällan om unga män med ett stort intresse för pengar, de är inte så välorganiserade, de tycker om spänning och är nöjeslystna. Efter en viss tid - kanske då de druckit alkohol - kommer deras försiktighet att avta och de börjar då att prata. Som en jämförelse nämndes att man med hjälp av hemlig teleavlyssning fortfarande får en hel del intressanta upplysningar, trots att det numera torde vara väl känt att det tvångsmedlet används. Genom att kombinera buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skulle man få en väldigt stark kontroll av den misstänkte.

Det skulle vara av värde att kunna bugga bl.a. bostäder, hotellrum (en mötesplats som ofta används vid kontakter i samband med brottslighet), lokaler, garage, fordon och båtar. Med hjälp av buggning skulle det bli möjligt att ta del av de diskussioner som förs på dessa platser i samband med t.ex. den närmare planläggningen av ett visst brott eller vid lastning och lossning av ett narkotikaparti. Det förekommer nämligen att narkotika levereras dolt i stora lådor tillsammans med andra varor som har ett kommersiellt värde. Det är inte säkert att de som först tar hand om och packar upp lådorna är inblandade i narkotikahanteringen. Å andra sidan kan de mycket väl vara det. En avlyssning skulle kunna klarlägga hur det förhåller sig med deras eventuella inblandning. Ett sådant klarläggande kan vara mycket betydelsefullt, eftersom polisen i annat fall riskerar att göra sitt ingripande i ett för tidigt skede och därmed förstöra hela operationen.

Ett typfall där buggning skulle vara ett bra hjälpmedel är följande. En viss person är misstänkt för att handla med amfetamin. Han bor relativt ofta på hotell och tar då emot besökare på sitt rum. Vad som avhandlas vid dessa möten är okänt. Polisen vågar inte göra ett tillslag, eftersom man inte är säker på att narkotika hanteras vid mötena. Slår polisen till för tidigt riskerar tillslaget att spoliera hela utredningen. Genom att använda buggning skulle man få information dels om vad som diskuteras vid mötena, dels om det vid mötet överlämnas narkotika.

Från någon åklagare framhölls att det bör finnas en möjlighet att använda buggning även vid förundersökningar där det inte finns någon misstänkt person. Som ett exempel nämndes den situationen att man

hittar ett parti narkotika nedgrävt ute i naturen. Det kan då vara intressant att bugga själva partiet och därigenom kunna ta del av de diskussioner som kanske förs i samband med att partiet grävs upp.

När det gällde frågan om buggning i rent preventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer, rådde det delade meningar bland åklagarna. Samtliga menade att preventiv buggning kan vara ett värdefullt spaningshjälpmedel men de flesta ansåg att det av rättssäkerhetsskäl bör ställas upp krav på skälig misstanke om ett konkret brott. I detta sammanhang diskuterades även de s.k. mc-gängen. Åklagarnas uppfattning var att det såvitt gäller Stockholmsområdet inte finns något belägg för att det är fråga om kriminella organisationer. Däremot kan man slå fast att enskilda medlemmar är dömda för brott.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Från en del åklagare brukar framhållas att nyttan med hemlig teleavlyssning i brottsutredningar börjar bli allt sämre, bl.a. eftersom det i samtalen används koder och liknande. Denna uppfattning stämmer emellertid inte med de siffror som årligen redovisas till riksdagen. Av denna redovisning framgår nämligen att den hemliga teleavlyssningens betydelse för förundersökningen under de senaste åren har legat relativt konstant på ca 50-55 procent av antalet fall där teleavlyssning har använts. Den allmänna uppfattningen var att det inte märkts någon nedgång i teleavlyssningens effektivitet. Även de telefonsamtal som inte är i klartext har man nytta av i utredningen, eftersom det är tämligen enkelt att genomskåda vad som egentligen avses. Från att tidigare ha varit ett rent spaningshjälpmedel, dvs. materialet åberopades aldrig i rätten, används materialet från hemlig teleavlyssning alltmer som ett bevismedel i domstol.

Det bör vara tillåtet att avlyssna även en teleadress *dit* den misstänkte kan antas ringa.

Samtliga ansåg att det finns ett stort behov av att kunna ta del av telemeddelanden - både uppgifter om och innehållet i - som avser förfluten tid och att de möjligheter som de brottsutredande myndigheterna i dag har att hämta in sådana meddelanden bör ges en samlad reglering i rättegångsbalken. Det bör - för att sådana meddelanden skall få inhämtas - vara tillräckligt att det ingår fängelse i straffskalan. Något krav på misstanke mot en viss bestämd person bör inte ställas upp.

Hemlig kameraövervakning

Det saknas skäl att sänka misstankegraden till kan misstänkas. Däremot bör hemlig kameraövervakning få användas även vid

förundersökningar där det inte finns någon misstänkt person, dvs. vid de s.k. tjuvgömmefallen.

Det finns inte heller någon anledning att göra en uppdelning av kameraövervakning på ärenden som avser övervakning av allmän plats och på ärenden som avser övervakning av andra - enskilda - platser. Tanken med en sådan uppdelning skulle vara att tillåta kameraövervakning på allmän plats vid lindrigare brott och reservera kameraövervakning av enskilda platser för de verkligt allvarliga brotten. Det är bättre att - som i dag - ha en gräns och tillämpa proportionalitetsprincipen. Det är nämligen inte säkert att integritetskränkningen för tredje man blir mindre för att det är fråga om övervakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Det kan förhålla sig precis tvärtom. Vid kameraövervakning av en bostad är det en förhållandevis liten krets människor som berörs. Vid kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde kan det däremot vara fråga om övervakning av ett mycket stort antal människor, varav de allra flesta - för att inte säga praktiskt taget alla - är för utredningen helt ovidkommande.

Det bör vara tillåtet att bryta sig in bostäder och andra i dag skyddade utrymmen för att placera ut inte bara mikrofoner utan även övervakningskameror.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning bör få användas vid avsevärt fler brott än i dag. Som exempel på verkliga fall där det inte var möjligt att använda dessa tvångsmedel nämndes dels en grov stöld, där summan av det tillgripna uppgick till ca 30 miljoner kr (inbrott i en banklokal), dels ett ärende om försök till grovt bedrägeri, som avsåg förfalskade växlar på ca 3 miljarder kr. I det sistnämnda fallet kunde man inte ens använda sig av hemlig teleövervakning, eftersom det var fråga om försök till ett brott som hade lägre straffminimum än fängelse i två år.

Den allmänna uppfattningen var att man bör ha samma tillämpningsområde för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det är inte tillräckligt att sätta gränsen vid brott som har ett straffminimum på fängelse i ett år. Det är - även om det finns en rad nackdelar med en sådan metod - bättre att tillämpa ett slags straffvärderesonemang. Möjligen skulle man kunna tillåta tvångsmedlen om det är fråga om förundersökning av ett brott på vilket det kan följa fängelse i sex år eller mer. Ett annat alternativ är att tillämpningsområdet bestäms - som i 1952 års tvångsmedelslag - genom en uppräkning av de brott vid vilka tvångsmedlen får användas. Ytterligare en möjlighet är att på något sätt kombinera de olika modellerna.

Den kumulativa effekt som uppstår vid användning av flera olika tvångsmedel samtidigt behöver inte regleras särskilt. Frågan får lösas med hjälp av de principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning.

Dolda kroppsmikrofoner och pejling

Den allmänna uppfattningen var att det inte behöver ställas upp några särskilda restriktioner för att kroppsmikrofon och pejling skall få användas. Polisen bör, liksom i dag, själv få besluta om användning av dessa hjälpmedel, även om det skulle innebära att de får fatta beslut om att bryta sig in i bilar för att placera pejlingsutrustning.

Beslutsordningen

Det bör när det gäller de tvångsmedel som beslutas av domstol finnas en möjlighet för åklagaren att - i vart fall på kvällstid och under helger - fatta interimistiska beslut. Det har visserligen hittills inte varit några större problem att få ett beslut av domstol. Det framhölls dock att man på kvällar och helger är beroende av att den enskilde domaren vill medverka. Kan det garanteras att det vid alla tidpunkter på dygnet året runt finns en domare som kan fatta beslut, behöver åklagaren inte ha rätt att fatta interimistiska beslut. I annat fall finns det ett behov därav.

7.2.6 Åklagarmyndigheten i Göteborg

Företrädare för utredningen har den 12 november 1996 haft överläggningar med ett antal åklagare vid Åklagarmyndigheten i Göteborg. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Den allmänna inställningen var att det finns ett behov av att kunna tillgripa buggning som tvångsmedel. Detta motiverades med att hemlig teleavlyssning alltmer börjar bli ett ineffektivt medel för att få fram upplysningar som kan föra en utredning framåt. De oerfarna brottslingarna pratar visserligen fortfarande relativt öppet i telefon men de mera erfarna - om de över huvud taget använder sig av telefon - pratar huvudsakligen i koder. Det man kan få fram genom hemlig teleavlyssning är oftast tidpunkter för möten och mötesplatser. Buggning är det enda sättet att kunna ta del av vad som avhandlas vid dessa möten. Som ett exempel nämndes ett narkotikaärende, där möten brukade äga rum på ett café.

Tanken på buggning i rent preventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer, avfärdades. Det var i så fall de s.k. mc-gängen som skulle behöva buggas i preventivt syfte. Visserligen skulle det kanske vara möjligt att i samband med en husrannsakan placera ut dolda mikrofoner, men mc-gängen är mycket misstänksamma och det är tveksamt om en sådan åtgärd skulle leda till något resultat. För att buggning skall få användas bör det ställas upp krav på skälig misstanke om ett konkret brott.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det är av stort intresse att kunna ta del av dels uppgifter om telemeddelanden som avser förfluten tid, dels innehållet i lagrade telemeddelanden. I ett par stora stöldmål har man som bevisning använt s.k. telefonlistor. Det bör vara möjligt att ta del av sådant material när det är fråga om utredning av brott som har ett minimistraff på sex månaders fängelse.

Hemlig kameraövervakning

Åklagarmyndigheten i Göteborg har haft två ärenden där hemlig kameraövervakning har använts. Båda ärendena gällde grovt narkotikabrott.

I det ena ärendet fanns det misstankar om att en viss person förvarade narkotika i en lada, belägen på en avlägsen plats ute i skogen. Det var i utredningen av intresse att få upplysningar om vilka personer som besökte denna lada. Platsen var mycket svårövervakad. Tillstånd lämnades till hemlig kameraövervakning. Vid föredragningen av ärendet inför domstolen krävde rätten att få se skisser och fotografier som visade vilket område som skulle komma att övervakas av kameran. Över huvud taget har man i Göteborg erfarenheten att domarna är mycket noggranna när det gäller tvångsmedelsanvändning. Åtgärden ledde emellertid inte till något resultat. Det fanns nämligen stora tekniska problem. Det var svårt att placera kameran på lämplig plats och strömförsörjningen fick lösas med hjälp av stora batterier, som fick bytas med jämna mellanrum. Det visade sig sedan att kameran hade placerats på ett för stort avstånd. De personer som man trodde skulle röra sig i området kom aldrig dit. I stället fångade man med kameran upp ett stort antal hederliga svampplockare, som parkerade sina bilar på en p-plats som täcktes av kameraövervakningen. Åtgärden fick därför avbrytas relativt snabbt.

I det andra ärendet meddelades tillstånd till hemlig kameraövervakning i syfte att övervaka ett garage, dit man misstänkte att narkotika levererades och från vilket narkotikan sedan distribuerades. Efter en

tids övervakning gjordes ett tillslag varvid narkotika hittades. Vid tillslaget tog det emellertid en viss tid innan polisen kunde bryta sig in i garaget, eftersom den misstänkte hade förstärkt ytterdörren. Under tiden inbrytningen pågick hann den misstänkte därför med att spola ut en del narkotika i toaletten. En kombination av buggning och hemlig kameraövervakning inne i garaget hade varit ett bra hjälpmedel den gången.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig kameraövervakning och hemlig teleavlyssning

Ett tillämpningsområde bör inte bestämmas genom ett straffvärderesonemang. Visserligen kan man någon gång tidigt i en utredning bedöma ett brotts straffvärde. Oftast kan man emellertid inte göra det.

Utöver de riktigt allvarliga brotten - de som har ett minimistraff på ett års fängelse - bör framför allt buggning och hemlig kameraövervakning få användas vid omfattande stölder på arbetsplatser (grova stölder). Det är nämligen något som förekommer mycket frekvent och är ett stort samhällsproblem. Brottsligheten är dessutom mycket svårutredd. Det förekommer att det från vissa arbetsplatser nattetid körs ut hela containrar med mycket dyrbara varor. I dessa fall är det ofta inte möjligt att rikta misstankar mot en bestämd person, utan gärningsmannen/gärningsmännen ingår i ett arbetslag, där de flesta sannolikt är oskyldiga. Övriga brott där nämnda tvångsmedel - men även hemlig teleavlyssning - skulle kunna vara ett bra hjälpmedel är vid förundersökning om grovt häleri, utpressning och vapenbrott. Ett annat användningsområde för hemlig kameraövervakning skulle möjligen vara vid utredningar om upprepade mordbränder i t.ex. ett bostadsområde. I dessa utredningar saknar man oftast en misstänkt person.

När det bör krävas en misstanke mot någon person saknas det anledning att sänka misstankegraden till kan misstänkas. För det första är det fråga om resurskrävande tvångsmedel och användningen av dem får reserveras för fall där man kan förvänta sig att åtgärden kommer att leda till något resultat. För det andra ligger man redan i dag relativt högt när det gäller graden av misstanke innan man går till domstol med en ansökan om hemlig teleavlyssning. Det sades att åklagaren inte ansöker om hemlig teleavlyssning utan att vara praktiskt taget övertygad om att vederbörande är skyldig till det aktuella brottet.

Det finns inte heller någon anledning att göra en uppdelning av kameraövervakning på ärenden som avser övervakning av allmän plats och på ärenden som avser övervakning av andra - enskilda - platser. Tanken med en sådan uppdelning skulle vara att tillåta kameraövervakning på allmän plats vid lindrigare brott och reservera kameraövervak-

ning av enskilda platser för de verkligt allvarliga brotten. Det är bättre att - som i dag - ha en gräns och tillämpa proportionalitetsprincipen.

Den kumulativa effekt som uppstår vid användning av flera olika tvångsmedel samtidigt behöver inte regleras särskilt. Frågan får lösas med hjälp av de principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning.

Dolda kroppsmikrofoner och pejling

Användningen av dolda kroppsmikrofoner och pejling sköter polisen i dag helt på egen hand. Material som har kommit fram vid sådan användning har aldrig använts som bevisning i ett brottmål.

Den allmänna uppfattningen var att kroppsmikrofoner och pejling inte är särskilt integritetskränkande och att polisen själv bör få besluta om användning av dessa hjälpmedel, även om det skulle innebära att de får fatta beslut om att bryta sig in i bilar för att där placera pejlingsutrustning.

Beslutsordningen

Den allmänna uppfattningen var att åklagare bör ha rätt att fatta interimistiska beslut om användning av samtliga tvångsmedel. Det har inträffat många gånger att man har haft svårigheter att nå en domare som kunde fatta beslut och t.o.m. att man inte har kunnat få tag i någon. Detta har ibland varit till men för utredningen. Särskilt vid buggning kommer det att finnas ett behov av snabba beslut. Det kan vara fråga om att avlyssna ett möte som skall äga rum en eller två timmar senare. Å andra sidan hade man uppfattningen att det ligger ett värde i att frågan avgörs av domstol. Kretsen av domare som är behöriga att fatta beslut bör i vart fall vidgas.

Övrigt

En fråga som det råder viss osäkerhet om - och delade uppfattningar kring - är i vilken utsträckning åklagaren är skyldig att i förundersökningsprotokollet redovisa om t.ex. hemlig teleavlyssning har använts. I Göteborg har man uppfattningen att redovisning skall ske endast om materialet används som bevisning i brottmålet. Vid Åklagarmyndigheten i Stockholm har man uppfattningen att det skall redovisas i vilket fall.

7.2.7 Åklagarmyndigheten i Malmö

Företrädare för utredningen har den 13 december 1996 haft överläggningar med ett antal åklagare vid Åklagarmyndigheten i Malmö. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Vid överläggningar med politimesteren i Helsingör har framkommit att mc-gängen där avtalar mötesplatser via telefon. Genom hemlig teleavlyssning får polisen del av dessa uppgifter. Mc-gängen träffas under någon timme och försvinner sedan från platsen. Ofta träffas de på restauranger och andra allmänt tillgängliga platser. Detta mönster kan komma att sprida sig till Sverige. Utan tillgång till buggning går det inte att få reda på vad som avhandlas vid mötena.

Det är inte ovanligt att brottslingar träffas utomhus eller i bil. Användning av riktade mikrofoner skulle kunna ge mycket information.

I USA togs en maffiaboss med hjälp av information som insamlades med hjälp av en riktad mikrofon. Samtal som fördes ute i det fria uppfångades på detta sätt.

Det är inte ovanligt att någon kommer åt luren på en telefon som är utsatt för hemlig teleavlyssning. De samtal som förs i rummet kommer då till polisens kännedom. Åklagarna är tveksamma till hur de skall hantera det material som på detta sätt kommer till polisens kännedom. En liknande situation uppkommer då någon som är utsatt för hemlig teleavlyssning under ett telefonsamtal vänder sig till någon inne i rummet och för ett samtal som förmedlas via teleavlyssningen till polisen.

I hälften av fallen ger hemlig teleavlyssning resultat när det gäller misstankar om narkotikabrott. De misstänkta talar dock inte i klartext. De utgår från att telefonen är avlyssnad. Avlyssningen ger emellertid ofta information om var man skall träffas, t.ex. för att besiktiga ett parti narkotika. Detta sker ofta på hotellrum.

I praxis har hemlig teleavlyssning setts som ett spaningshjälpmedel, som sällan redovisas i förundersökningsprotokollet. Ett pågående mål vid Helsingborgs tingsrätt bygger dock helt på uppgifter som kommit fram vid hemlig teleavlyssning. Det rör sig inte om erfarna brottslingar som har uppmärksammat möjligheten till avlyssning. I detta fall hade teleavlyssning inte kunnat ersättas med något annat tvångsmedel.

Vid hemlig avlyssning av GSM-telefoner blir det problem när den övervakade byter telefonkort. Vidare hinner Telia inte bygga om alla GSM-växlar förrän år 2000.

Det är viktigt att hemlig teleavlyssning hela tiden följs upp t.ex. med visuell spaning. Det är värdefullt att veta om de upplysningar som kommit fram korresponderar med det faktiska handlingssättet. Buggning kan i vissa fall vara ett komplement till hemlig teleavlyssning medan det kan vara tvärtom i andra situationer.

Andra spaningsinsatser än hemlig teleavlyssning kan ge underlag för buggning av viss plats. Det måste finnas en substantiell misstanke för att få använda buggning eller hemlig teleavlyssning.

Det är många gånger en rent teknisk fråga om buggning eller teleavlyssning skall användas. Det är helt enkelt fråga om vad som går att använda med gott resultat.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det förekommer ofta att polisen vill ta del av "gamla" uppgifter om telemeddelanden. Ofta lagras det sist slagna telefonnumret i mobiltelefonapparaten. Det går att ta fram detta nummer när en telefonapparat tas om hand. Det finns samma behov av att ta del av dessa uppgifter vid försök och förberedelse som vid fullbordat brott.

Polisen kan vid en husrannsakan komma över flera band från en telefonsvarare som innehåller inspelade telemeddelanden.

Hemlig kameraövervakning

Det har lämnats tillstånd till hemlig kameraövervakning av mc-gäng. Kameran är resurssparande för polisen. För den som berörs är det väl likgiltigt om en fjärrmanövrerad kamera filmar honom eller det är en gömd polisman som iakttar honom.

Det bör inte göras någon direkt skillnad mellan övervakning av allmän plats och övervakning av privat plats. Karaktären på platsen bör kunna vägas in vid en proportionalitetsprövning.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

När det gäller frågan om vilket krav som bör ställas på brottets svårhet nämndes utredningen av stölden mot Moderna museet, där hemlig teleavlyssning hade varit värdefull. Straffvärdet var i det fallet helt klart över två år.

Vid misstanke om mycket allvarlig brottslighet, t.ex. mord, vill man använda alla tillgängliga möjligheter, även om misstanken är svag. Däremot är det svårt att tänka sig en generellt sänkt misstankegrad för att få använda tvångsmedel.

Om man använder begreppet "kan misstänkas" innebär det att en vidare krets kan utsättas för tvångsmedel. I en lokal där det handlas med narkotika finns det kanske inte en person som kan anses vara skäligen misstänkt, däremot kan alla misstänkas för att handla med narkotika. I verkligheten finns det många fall där någon "kan misstänkas" för narkotikabrott efter tips.

Det bör i vissa fall inte ställas krav på skälig misstanke mot en viss person. Detta gäller t.ex. när man hittat ett narkotikaparti någonstans eller när flera mordbränder ägt rum inom ett begränsat område. Vidare kan man tänka sig det fallet att det finns misstankar om att ett mc-gäng skall spränga något konkurrentgängs lokaler, men misstankarna riktar sig inte mot någon viss medlem i gänget.

Kravet på att användningen av tvångsmedlet skall vara av synnerlig vikt kan skärpas om kravet på misstankar mot en viss person lyfts av i vissa fall.

Det bör inte ställas högre krav för att få använda flera tvångsmedel samtidigt än vad som gäller för vart och ett av dem. Användningen av flera tvångsmedel bör dock prövas mot proportionalitetsprincipen. Någon fyrkantig regel bör inte införas.

Det måste från fall till fall avgöras hur integritetskänsligt ett tvångsmedel är. En buggning som avser ett rum där endast de fyra misstänkta personerna rör sig är inte så känslig som en teleavlyssning av telefonen i rummet där de fyra ringer till 10–15 utomstående personer.

Det är ingen bra lösning att villkora en buggning till att bara avse viss tid när vissa personer befinner sig i rummet. En villkorad hemlig teleavlyssning innebär egentligen att man överlåter till polisen att iaktta villkoret på egen hand. Det går nämligen inte att från och till slå på och av själva förbindelsen, utan avlyssningen står hela tiden öppen.

Användning av tvångsmedlen i preventivt syfte

Enligt 23 kap 1 § rättegångsbalken krävs det anledning anta att ett brott förövats för att förundersökning skall inledas. Allt som ligger före i tiden är spaning och inte förundersökning. Advokater kräver allt oftare att få del av materialet från all spaning som förekommit. Endast vad som förekommit under förundersökningen lämnas dock ut. Om förundersökningsbegreppet vidgas krävs det sekretessregler för att man skall kunna skydda informatörer.

Redan i dag är det svårt att göra någon distinktion mellan brott och brottslig verksamhet. Praktikerna har lämnats lite i sticket. Många gånger gäller en misstanke om narkotikabrott en pågående brottslig verksamhet snarare än ett visst brott. När det gäller just narkotikabrott leder hemlig teleavlyssning sällan till att ett redan begånget brott

klaras upp. Däremot får polisen ofta information om något nytt narkotikabrott som kan uppdagas tack vare avlyssningen. Detta innebär att strikt juridiskt borde hemlig teleavlyssning inte tillåtas i någon större omfattning för att utreda redan begångna narkotikabrott. Det handlar alltså egentligen om att utreda en pågående brottslig verksamhet.

Den organiserade brottslighetens utveckling är sådan att denna kriminalitet måste mötas med offensiva åtgärder. Det handlar mycket om att anpassa lagstiftningen efter hur verkligheten ser ut. Som tidigare har nämnts ger t.ex. hemlig teleavlyssning framför allt upplysningar om framtida brott. Rättegångsbalken är från 1930-talet medan de brottslingar som skall bekämpas tillämpar modernare metoder. Brottsligheten har förgrovats.

Man skulle kanske i lagstiftningen kunna använda uttryck som "organiserad brottslig verksamhet" eller "brottsorganisationer". Det är emellertid svårt att fastställa att en organisation finns och dess struktur. Endast i ett fåtal fall har t.ex. medlemmar i mc-gängen blivit dömda för narkotikabrott med eget bruk-mängder eller för våldsbrott, ofta i samband med alkoholförtäring. Det går knappast att fastställa en viss brottsidé från organisationens sida. Vid ett nordiskt möte i Köpenhamn diskuterades mc-gängen. I Danmark har några enskilda medlemmar dömts för narkotikabrott. Däremot kunde man inte säga att organisationerna Hell's Angels eller Bandidos stod för narkotikaförsäljning. Det har inte framkommit några konkreta belägg för att så är fallet.

Mc-gängen har däremot öppet sagt att man skaffar vapen oavsett vad lagen säger. Detta är en mycket allvarlig samhällsfarlig verksamhet. Mycket samhällsfarliga är också de angrepp som gängen företar mot varandra. Det är enbart i Norden som det pågår krig mellan mc-gängen. Varför vet man inte.

Att införa en möjlighet att använda tvångsmedel vid "brottslig verksamhet" är också av andra skäl tveksamt. Det skulle då kanske räcka att en person använder en dyr bil och gör längre utlandsresor utan att redovisa några större inkomster, för att brottslig verksamhet skulle kunna misstänkas.

Dolda kroppsmikrofoner och pejling

Dessa metoder används av polisen och sköts utan inblandning av åklagare. Användningen antecknas inte i förundersökningsprotokollet. Inspelningarna har inte använts som bevis i en rättegång.

Beslutsordningen

Tekniken i dag är sådan att man direkt kan se från vilket nummer ett samtal till en avlyssnad teleadress kommer. I vissa fall har man behov av att genast få ett beslut om hemlig teleavlyssning på ett sådant nummer. Det är rent tekniskt möjligt att genast göra en ny avlyssningsinkoppling på detta nummer. I ett sådant fall krävs ett snabbt beslut.

När en mobiltelefon avlyssnas kan abonnenten ringa till Telia och direkt få ett nytt telefonnummer, dvs. en ny teleadress. För att få avlyssna den nya teleadressen krävs ett nytt avlyssningsbeslut. Det har någon gång tagit flera dagar att få tag på en domare som kunnat fatta beslut om teleavlyssning.

Tidigare har inte funnits något behov av att få ett snabbt beslut eftersom det tagit ganska lång tid att få beslutet verkställt av teleoperatören. Något sådant hinder finns inte vid hemlig kameraövervakning och kommer inte heller att finnas vid buggning. Det finns behov av snabba beslut.

7.2.8 Polismyndigheten i Stockholms län

Utredningen har den 13 januari 1997 haft överläggningar med representanter för Polismyndigheten i Stockholms län. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

I många fall skulle brottsutredningar som i dag visserligen leder till att brottet klaras upp kunna slutföras snabbare. När det gäller narkotikabrott skulle man dessutom säkert kunna beslagta större mängder narkotika.

Buggning skulle ha varit värdefull i följande fall. X drev en närbutik och handlade samtidigt med narkotika. Han var föremål för hemlig teleavlyssning. X stämde möte med en annan person per telefon. Fem minuter senare anländer denne i bil till närbutiken. X sätter sig i bilen och de båda samtalar under tio minuter. Därefter återvänder X till butiken, ringer upp en tredje person och meddelar "nu är det klart". – Det hade varit mycket värdefullt om bilen hade kunnat buggas så att polisen fått reda på vad som avhandlades där. En sådan aktion hade varit möjlig att genomföra eftersom polisen sedan tidigare hade kännedom om var bilen fanns och också möjlighet att montera in avlyssningsutrustning i den. Sedermera beslagtog polisen

25 kg amfetamin, men tillslaget hade säkert avsett större mängder om buggning hade fått användas.

I narkotikaärenden är det inte ovanligt att någon känd misstänkt utifrån anländer till orten och tar in på ett hotell. För att veta när man skall slå till är det av utomordentlig vikt att polisen får reda på de närmare planerna för verksamheten. Sådan information kan inhämtas genom att samtal i hotellrummet avlyssnas.

Polisen arbetar mycket med informatörer. I vissa fall kommer man därigenom in så tidigt i ett ärende att det då aktuella narkotikapartiet kan tas. I andra fall tar man en senare sändning.

Införs buggning bör reglerna för detta tvångsmedel utformas på samma sätt som de som skall gälla för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Innan polisen begär att få använda hemlig teleavlyssning kartläggs den eller de misstänkta genom inre och yttre spaning.

Det finns behov av att kunna få tillstånd till hemlig teleavlyssning av en teleadress som den misstänkte kan antas ringa *till*. Några fall kan nämnas.

En misstänkt avser att föra in kokain till Sverige. Det kommer till polisens kännedom när han skall resa och att han skall ta kontakt med en viss person innan han återvänder. Denne persons teleadress kan enligt dagens regler inte avlyssnas.

Vid Stureplansmorden kunde polisen snabbt identifiera en av de misstänkta. Han hade fru och barn. Det hade varit värdefullt om deras teleadress hade kunnat avlyssnas.

Ofta informerar man familjen om var man är och när man återkommer.

De fall där det finns behov av teleavlyssning av en teleadress som den misstänkte kan antas ringa till är inte särskilt många, men ändå angelägna.

De misstänkta utgår oftast från att deras telefoner är avlyssnade. Men hemlig teleavlyssning ger ändå värdefull information t.ex. om mötesplatser eller bara att man skall gå ut. Avlyssningen visar också vilken bekantskapskrets som den misstänkte har. Dessutom talar man ofta klarspråk vid oväntade händelser.

Kortbyten i GSM-telefoner är ett bekymmer liksom att internet har börjat användas för att skicka meddelanden. Däremot förekommer det inte att telemeddelanden krypteras på annat sätt än att det skickas kodade meddelanden på personsökare.

Hemlig kameraövervakning

Polismyndigheten har vid tre tillfällen använt sig av hemlig kameraövervakning. I samtliga fall har det också funnits tillstånd till hemlig teleavlyssning.

Ett av fallen avsåg en misstanke om rån. På Fornebu flygplats i Norge hittades en väska med en rånplan. Planen kopierades och stoppades sedan tillbaka i väskan. En misstänkt bodde i Sverige. En dold kamera som registrerade när någon kom till eller lämnade den misstänktes bostad sattes upp. Det var inte möjligt att på annat sätt övervaka ingången. Den misstänkte lämnade så småningom sin bostad och landet. När utförandet av rånet påbörjats i Norge greps rånarna.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Gränsen för när tvångsmedlen får användas kunde bestämmas så att fängelse i minst sex år skall ingå i straffskalan för det misstänkta brottet. De grova förmögenhetsbrotten skulle därigenom falla inom ramen för bestämmelserna.

Att bestämma gränsen med hänvisning till det misstänkta brottets straffvärde medför svårigheter, men det är inte omöjligt.

Polisen hinner knappt med att arbeta med de fall där det finns ganska god bevisning. Det är bara i klara ärenden som man begär att få använda sig av hemlig teleavlyssning. Någon anledning att sänka misstankegraden från skälig misstanke till kan misstänkas finns således inte.

Däremot skulle det i vissa fall vara värdefullt om tvångsmedlen kan användas även när det inte finns någon person som är skäligen misstänkt för brottet, bl.a. i följande fall.

En person vänder sig till ett varuhus och begär att ett kontokort skall tejpas fast på baksidan av en toalett i varuhuset. Görs inte detta hotar han att injicera gift i livsmedel i butiken. Det finns inte någon misstänkt. Användning av en dold fjärrmanövrerad kamera hade varit effektivare och billigare än fysisk övervakning. Dessutom skulle risken för upptäckt minska om en dold kamera hade använts.

Det är inte ovanligt att polisen under utredning av ett narkotikaärende någonstans i Sverige får uppgifter som tyder på att en kurir skall anlända till Arlanda med en viss flight. Vem kuriren är känner man inte till. Polisen i Stockholm får då åka ut till Arlanda och filma alla passagerarna. Kunde man använda sig av en dold fjärrmanövrerad kamera skulle risken för uppmärksamhet minska och åtgärden skulle inte kräva så stora resurser.

Det skulle vidare vara värdefullt om buggning kunde ske även när informationen inte räcker till för att enligt dagens regler använda tvångsmedel som t.ex. hemlig teleavlyssning, dvs. i preventivt syfte.

Polisen kan få upplysningar från informatörer eller från t.ex. ordningspoliser att kända kriminella träffas och att de har gott om pengar. Ett annat fall där preventiv användning av tvångsmedel kunde komma i fråga är när kända rånare som kommit ut från anstalt börjar ta kontakter och t.ex. lägger beställningar på stulna bilar.

Brödraskapet MC träffas ofta på ett hotell i Stockholm. Brödraskapet MC är så pass organiserat att det finns medlemslistor, president och säkerhetsansvarig. Vidare är en viss person ansvarig för den indrivningsverksamhet som organisationen bedriver. Detta är en stor och organiserad verksamhet som även omfattar helt "vita" skulder.

Däremot finns inte några belägg för att Brödraskapet MC eller andra mc-gäng vill lägga under sig narkotikahandeln. Mc-gängen vill bara tjäna pengar; på vad sätt spelar ingen roll. Enbart indrivningsverksamheten är mera organiserad.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Dolda kroppsmikrofoner används inte alls av polismyndigheten i dag.

Användning av dolda kroppsmikrofoner är inte särskilt integritetskränkande. Man dokumenterar ju enbart vad bäraren själv kan höra. Kanske kan metoden jämställas med hemlig teleövervakning.

Vid hot har det hänt att polisen lånat ut utrustning för inspelning av eventuella nya telefonhot.

Pejling

Pejling används bara i utredningar där det redan finns tillstånd till hemlig teleavlyssning.

I utpressningsärenden har det förekommit att man lagt pejlingsutrustning i penningpåsarna.

I vissa fall kan en pejlingsanordning monteras in i ett fordon. I andra fall hinner man inte med att montera in utrustningen i ett fordon, utan utrustningen måste appliceras på utsidan av fordonet.

I Stockholmsområdet stals under år 1996 omkring 190 bilar av typen Volvo 850. En GPS-sändare monterades in i en bil som sedan stals. Polisen kunde följa vart fordonet fördes och kunde sedan slå till.

Användning av pejling dokumenteras i en promemoria som dock inte tas in i förundersökningsprotokollet.

Skall användningen av pejling lagregleras bör samma regler gälla som för husrannsakan.

Beslutsordningen

I några fall har det varit svårt att få tillstånd till hemlig teleavlyssning när behovet har uppstått under en helg. Oftast är det dock större problem att få t.ex. Telia att göra uppkopplingen utom kontorstid än att få ett beslut av domstol. Det skulle ändå vara en klar fördel om åklagare kunde fatta interimistiska beslut om tillstånd till åtgärden. Det blir antagligen också billigare att ha en åklagarjour än en domstolsjour.

7.2.9 Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län

Utredningen har den 11 november 1996 haft överläggningar med representanter för Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Buggning bör endast användas om den kan leda till avgörande bevisning.

I Danmark använder man sig av s.k. rumsavlyssning i viss utsträckning. Efter ett tillstånd till rumsavlyssning behövs inte något särskilt beslut om husrannsakan för att få installera utrustningen. I stor utsträckning använder man sig av befintlig telekabel. Detta ger en avlyssning med hög kvalitet. Ljudet överförs då till samma enhet hos polisen som tar emot avlyssnade telefonsamtal.

Det lämnades ett antal praktiska exempel på när buggning skulle vara ett värdefullt tvångsmedel.

1. Dansk domstol gav tillstånd till rumsavlyssning i en lokal som utåt sett var en affärslokal. I lokalen handlades dock mest med narkotika och de misstänkta talade mycket öppet om pris och mängder när de sammanträffade i den avlyssnade lokalen. Utan rumsavlyssning hade polisen haft tillgång till sämre information och kanske slagit till vid fel tillfälle.

2. Spaning bedrevs mot en person med anknytning till ett mc-gäng. Det fanns misstankar om narkotikabrott. Teleavlyssning användes men gav inget av värde. Genom rumsavlyssning fick den danska polisen uppgifter om en plan som avsåg smuggling av stora mängder narkotika. Stora mängder narkotika beslagtogs.

Narkotikaaffärer görs ofta upp i en bil eller på ett hotellrum. Det är praktiskt sett ganska enkelt att avlyssna hotellrum. Ofta träffas man flera gånger innan en narkotikaaffär fullföljs. Om polisen då inte har

fått information om när affären skall genomföras riskerar man att slå till för tidigt och gå miste om allt.

Brottsligheten i mc-gängen avser ofta våldsdåd mot andra mc-organisationer. Det sker en fortlöpande planering. Det dricks mycket alkohol i dessa kretsar. Även narkotika förekommer. Det är välkänt att påverkade människor blir slarvigare och talar mera öppet. Buggning av dessa gäng skulle därför antagligen ge mycket värdefull information.

Teleavlyssning ger inte längre så mycket information som tidigare. De kriminella är medvetna om att deras telefoner kan avlyssnas och de talar därför inte i klartext. En lagstiftning som tillät buggning skulle visserligen göra att de kriminella blev försiktigare, men någonstans måste de träffas och utbyta information. Buggning skulle därför ge stora effektivitetsvinster.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Polisen har behov av att kunna ta del av lagrade telemeddelanden. Det finns också ett stort behov av att kunna ta del av andra uppgifter beträffande telemeddelanden som redan har befordrats. I dag finns det inte möjlighet att få fram uppgifter beträffande förfluten tid t.ex. vid utredning av ekonomisk brottslighet. Dessa uppgifter är mycket värdefulla t.ex. när en misstänkt förnekar varje kontakt med en annan person. Med hjälp av uppgifterna skulle man i efterhand kunna kartlägga olika kontakter. Det borde kunna gå att få ut dessa uppgifter enligt samma regler som gäller för hemlig teleövervakning, dock borde misstankegraden vara lägre.

Det är angeläget med snabba beslut, men hittills har domare ställt upp i hög grad.

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning har använts av polisen i Göteborg i två fall.

Det bör gå att använda hemlig kameraövervakning även om det inte finns någon viss person misstänkt för ett brott. Vid upprepade mordbränder i ett relativt litet område vore det billigare och effektivare att använda sig av kameror än av bevakning med polismän.

Det skulle vara godtagbart att i stället för skälig misstanke mot en viss person kräva större sannolikhet för att övervakningen ger avgörande bevis.

En lägre misstankegrad borde kunna komma i fråga vid mycket allvarliga brott.

Det bör inte göras skillnad mellan allmän plats och annan plats. Däremot bör detta påverka proportionalitetsbedömningen.

I utlandet används dolda kameror ofta i samband med buggning, dvs. kamerorna installeras i hemlighet på samma sätt som en mikrofon.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

När det gäller att använda tvångsmedel mot mc-gängen vore det värdefullt om tvångsmedlen kunde användas vid misstankar om grov misshandel eller utpressning.

Man var ganska skeptisk till tanken att koppla tvångsmedelsanvändningen till ett brotts straffvärde.

Vid narkotikabrott finns det alltid någon som är skäligen misstänkt på det stadium som buggning kan bli aktuell.

En stor del av polisens verksamhet bygger på tips från informatörer. När det rör sig om ett mycket grovt brott finns det behov av att kunna sätta in tvångsmedel fastän misstankegraden inte når upp till skälig misstanke. Ett praktiskt exempel kan vara ett planerat rån mot en bank, där misstanken enbart bygger på uppgifter från en s.k. informatör.

Över huvud taget bör man kunna sätta in tvångsmedel vid lägre misstankegrad när det rör sig om mycket grova brott.

Polisen vet ofta vilka personer som är brottsaktiva. Där grupper av sådana personer träffas vore det värdefullt med buggning i preventivt syfte för att kunna förhindra att de sätter sina planer i verket. Det förutsätter dock att polisen i förväg känner till var de träffas.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Dolda kroppsmikrofoner används framför allt i narkotikaärenden. De används ett par gånger årligen. Oftast syftar de till att skydda en polisman och i viss mån för att dokumentera vad som sägs.

Dolda kroppsmikrofoner är ett betydligt lindrigare tvångsmedel än buggning.

Polismän har ofta bandspelare kopplade till sina telefoner för att dokumentera vad som sägs, t.ex. vid ett tips.

Beslut om användning av dolda kroppsmikrofoner bör kunna fattas av polismyndigheten. Det bör inte krävas en viss misstankegrad för att få använda dolda kroppsmikrofoner. Om en misstankegrad skall krävas bör denna sättas mycket lågt. Kravet på misstanke om brott av viss svårhet kan lämpligen sättas till misstanke om brott som inte ger lindrigare straff än fängelse sex månader.

Pejling

Pejling är ett mycket lindrigt ingrepp i den personliga integriteten. Polismyndigheten borde själv få besluta om pejling. Jämfört med en husrannsakan är pejling inte mera integritetskränkande. Det handlar ofta om mycket snabba lägen när pejling skall användas. Man har t.ex. upptäckt ett fordon som används av en misstänkt. Skall pejling användas måste man genast installera utrustningen.

Pejling används knappast vid misstankar om brott med lägre straffminimum än sex månader. Däremot är det viktigt med snabba beslut.

En kombination av pejl och mikrofon i bilen skulle vara mycket värdefull.

Övrigt

Dokumentation sker även med hjälp av stillbildskameror, som kan användas i såväl ljus som mörker. Polisen använder sig också av mörkerkikare.

7.2.10 Polismyndigheten i Skåne

Företrädare för utredningen har den 23 januari 1997 haft överläggningar med representanter för Polismyndigheten i Skåne. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

De som ägnar sig åt den grova organiserade brottsligheten, främst narkotikabrottsligheten, har anpassat sitt sätt att arbeta efter polisens sätt att bedriva spaning. De använder sig t.ex. av mobiltelefoner, vilka f.n. inte går att avlyssna, och har sina sammankomster i bostäder eller på restauranger. Det skulle därför vara av mycket stort värde ur bevissynpunkt att få bugga bostäder, restauranger, hotellrum och fordon.

Buggning skulle främst komma att användas vid organiserad brottslighet, t.ex. i narkotikaärenden och vid mc-relaterad brottslighet. Hemlig teleavlyssning har använts i många fall vid mc-relaterad brottslighet. Det har då varit fråga om t.ex. förberedelse till mord och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse. Det skulle dock vara förenat med utomordentliga svårigheter att placera ut avlyssningsutrustning i t.ex. en mc-klubbs klubbhus. Det skulle sannolikt endast kunna göras i samband med en vanlig husrannsakan. Mer framgångsrikt skulle förmodligen vara att inrikta avlyssningen på dem som har anknytning

till mc-gängen men som inte har en sådan position att de har sin bostad i klubbhuset.

Buggning skulle vara en komplicerad och oerhört resurskrävande arbetsmetod. Sannolikt skulle polismyndigheten kunna klara av endast fyra eller fem fall per år.

Preventiv buggning kunde vara intressant vid brottslig verksamhet som bedrivs i organiserade former.

Det finns t.ex. belägg för att en viss grupp människor ägnar sig åt organiserad narkotikabrottslighet i Sverige. Vidare faller den s.k. mc-brottsligheten in under kriterierna för organiserad brottslighet. Polisen menade sig med stöd av en förundersökning från år 1994, som gällde två kg hasch och en nyligen inledd förundersökning, som gäller ett kg amfetamin samt erfarenheter från utlandet, ha belägg för att mc-gängen sysslar med narkotikaaffärer i organiserade former. Det finns en viss systematik och kontinuitet i brottsligheten. Polisen kommer framöver att avsätta mer resurser för att utreda denna narkotika-brottslighet.

Belägg finns även för att mc-gängen beväpnar sig genom att göra inbrott i militära mobiliseringsförråd. Det är nämligen klarlagt att de pansarskott som har använts vid angrepp på konkurrerande mc-klubbar har stulits från sådana förråd. Denna vapenbrottslighet är i viss mån organiserad.

Det finns vidare obekräftade uppgifter om att ett mc-gäng skulle vara inblandat i handel med vapen, med ursprung från länderna i östra Europa.

Det finns däremot inte belägg för att mc-gängen i organiserade former sysslar med indrivningsverksamhet.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Hemlig teleavlyssning är fortfarande ett viktigt spaningshjälpmedel. Via den får man information om när och var möten skall äga rum. Man får emellertid sällan fram bevisning via hemlig teleavlyssning. Det kan bero att de verkligt intressanta diskussionerna, om själva brottsligheten, hålls på mobiltelefoner, vilka f.n. inte kan avlyssnas.

Man har hittills inte stött på krypterade telemeddelanden. Däremot har man fått kännedom om att en viss mc-klubb har beställt krypteringsutrustning. Det är på sikt tänkbart att de olika avdelningarna i en mc-klubb kommer att använda sig av kryptering då de kommunicerar sinsemellan.

Det finns ett stort behov av att kunna ta del av telemeddelanden - både uppgifter om och innehållet i - som avser förfluten tid. De möjligheter som de brottsutredande myndigheterna har att hämta in sådana meddelanden bör ges en samlad reglering i rättegångsbalken

Sådana uppgifter kan behövas för att t.ex. kunna belägga att det vid en viss tidpunkt förekommit kontakter mellan två personer. Det kan behövas vid t.ex. serierån och spaningsmord.

Det vore även värdefullt ifall det blev möjligt att mot målsägandens vilja, vid utredning av vissa grova brott, kunna inhämta uppgifter om hans telemeddelanden. Det skulle vara intressant vid framför allt MC-relaterad brottslighet.

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning har använts vid fyra tillfällen. Två av fallen har rört mc-relaterad brottslighet och de två andra fallen har varit narkotikaärenden.

I de ärenden som rörde mc-brottslighet hade man ingen framgång med övervakningen. I det ena fallet avslöjades kameraövervakningen och i det andra fallet var det tekniska problem.

I det ena narkotikaärendet var kameraövervakningen av avgörande betydelse för utredningen. Omständigheterna var följande. Inledningsvis kameraövervakades ingången till den misstänktes bostad i ett flerfamiljshus. Av bilderna framgick att den misstänkte, då han fick besök, tog med sig sina gäster ned i källaren. Källaren var inte möjlig att övervaka med personal på platsen. Kameraövervakningen utvidgades till att omfatta även källaren. Övervakningen visade att den misstänkte gick till ett utrymme som tillhörde en annan person. I det källarutrymmet förvarades narkotikan.

I det andra narkotikaärendet förekom det tekniska problem vid övervakningen och åtgärden ledde inte till något resultat.

Det vore av mycket stort värde om kameraövervakning kunde användas även i fall där det inte finns någon misstänkt person, t.ex. i det s.k. tjuvgömmefallet och vid upprepade mordbränder i ett begränsat område. Härvid nämndes som exempel dels att polisen vid ett tillfälle hittade 50 kg narkotika gömt ute i naturen, dels att det för fyra eller fem år sedan härjade en mordbrännare i Landskrona. Det var mycket svårt att få stopp på bränderna, som ständigt upprepades i ett och samma bostadskvarter. En annan situation som nämndes var att polisen har vetskap om att det i ett visst källarutrymme, som disponeras av ett stort antal personer, förvaras narkotika.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Den allmänna uppfattningen var att det ur teoretisk synvinkel är mest logiskt att bestämma tillämpningsområdet med utgångspunkt i det enskilda brottets straffvärde. Dock hade man uppfattningen att det

skulle vara mycket svårt att med någorlunda säkerhet bestämma brottets straffvärde på ett så tidigt stadium som det här skulle bli fråga om, med undantag möjligen för narkotikabrott. Risken med en sådan ordning är vidare att domstolarna kommer att ställa strängare krav än i dag på polisen när det gäller att förebringa konkreta omständigheter kring brottet. Det kan få till följd att domstolarna kommer att bli mycket restriktiva i sin tillämpning.

Det saknas anledning att sänka misstankegraden till kan misstänkas. Det finns nämligen inte resurser att sätta in tvångsmedel redan på det stadiet i en utredning. Vid t.ex. ett spaningsmord har man kanske ett stort antal personer som kan misstänkas för mordet. Det är inte intressant att sätta in t.ex. hemlig avlyssning mot alla dem. Vem skall man börja med? Man måste komma längre i en utredning innan man börjar utnyttja resurskrävande tvångsmedel.

Samtliga tvångsmedel bör kunna användas samtidigt. Den kumulativa effekt som uppstår vid en kombination av olika tvångsmedel behöver inte regleras särskilt. Eftersom buggning är ett synnerligen resurskrävande tvångsmedel är det antagligen endast undantagsvis som det tvångsmedlet skulle sättas in i första hand. Mer troligt är att hemlig teleavlyssning skulle användas i ett inledande skede.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Dolda kroppsmikrofoner används vid agentverksamhet i samband med en bevisprovokation.

Det förekommer även att polisen initierar en inspelning av ett telefonsamtal. Det kan t.ex. vara fråga om att skaffa bevisning i ett utpressningsärende. Polisen uppmanar helt enkelt målsäganden att ringa upp den misstänkte. Man kunde även tänka sig den situationen att en polisagent vid en bevisprovokation ringer upp eller blir uppringd av den misstänkte.

Pejling

Pejling är en relativt ny arbetsmetod som används ganska sällan, eftersom den är mycket personalkrävande. Det krävs i normalfallet en insats av 6-8 personer och ett antal fordon. Metoden används främst vid narkotikabrott.

Den utrustning som används fästs under fordonet med hjälp av en magnet. Det finns f.n. inget behov av regler som ger polisen rätt att bryta sig in i fordon för att applicera och ta bort pejlingsutrustningen. Det finns i de flesta fall helt enkelt inte tid till det. Man vill inte riskera att den personal som skall placera ut utrustningen upptäcks av den misstänkte. Det kan nämligen vara mycket farligt, eftersom det

ofta rör sig om grov brottslighet där de misstänkta inte sällan är beväpnade.

Så länge det inte är fråga om att bryta sig in i fordon eller att applicera utrustningen på personer, bör ett beslut om pejling kunna fattas av polisen. Det är dessutom av tidsskäl nödvändigt att polisen får fatta dessa beslut. Det är i regel fråga om snabba lägen.

Beslutsordningen

Det har vid ett flertal tillfällen inträffat att det under en helg har uppstått behov av teleavlyssning. I de fallen har man fått vänta till efter helgen med att ansöka om tvångsmedlet. Man kan dock inte säga att det varit till men för utredningen.

Det bör finnas möjlighet att få ett beslut även på kvällar och under helger. Detta kan lösas antingen genom att åklagare får rätt att fatta interimistiskt beslut eller att domstolen har jour.

7.2.11 Generaltullstyrelsen

Företrädare för utredningen har den 16 december 1996 haft överläggningar med representanter för Generaltullstyrelsen. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Även om buggning kommer att bli ett mycket resurskrävande tvångsmedel är det tullens bedömning att fördelarna med buggning överväger nackdelarna. Buggning skulle vara ett bra komplement till traditionell informationsinhämtning. Värdet av hemlig teleavlyssning har dessutom minskat, eftersom man i kriminella kretsar är medveten om att det tvångsmedlet används. Trots det får man inte sällan fram värdefull information vid hemlig teleavlyssning, det kan röra sig om t.ex. mötesplatser.

För tullens vidkommande skulle buggning sällan komma att användas i bostäder eller andra särskilt integritetskränkande utrymmen. Däremot skulle det vara intressant att bugga t.ex. hotellrum, bilar, lager eller kontor. I de fall det skulle bli fråga om att bugga fordon finns det stora möjligheter att placera ut buggningsutrustningen i samband med gränspassage. Ett fordon som väljs ut för tullkontroll buggas och släpps därefter igenom. Följande exempel på användningsområden nämndes.

Tullen får i ett ärende om varusmuggling av narkotika eller alkohol genom hemlig teleavlyssning, postkontroll eller som tips från en

tullmyndighet i utlandet information om att ett möte skall äga rum på ett hotellrum. I dagsläget finns det ingen möjlighet att få reda på vad som avhandlas vid detta möte. Genom att bugga mötet skulle man kunna få fram mycket värdefull information, t.ex. hur insmugglingen skall gå till samt vid vilken tidpunkt och var den skall äga rum.

En container som misstänks innehålla ett parti narkotika ställs på en uppställningsplats. Tullen vet inte vem som är mottagare eller när lossning skall ske. Om containern försågs med buggningsutrustning skulle man kunna ta del av de samtal som måhända kommer att föras mellan dem som lossar containern.

En lastbil som enligt vad tullen misstänker används för att frakta smuggelgods stoppas vid gränsen och tas ut för tullkontroll. I samband med kontrollen placeras mikrofoner i förarhytten. Efter en ytlig kontroll släpps fordonet igenom tullfiltret. I fall av organiserad smuggling är det vanligt att chauffören använder sig av mobiltelefon och via den får direktiv om vart han skall bege sig med godset. Det är emellertid inte alltid som chaufförens teleadress är känd, vilket innebär att värdefull information går förlorad.

För tullens del finns inget behov av buggning i rent preventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer. Man lägger nämligen inte ned spaningsresurser eller andra operativa insatser på diffusa ärenden. Tullen agerar inte förrän det av tillgänglig information framgår att fråga är om i vart fall förberedelse till grov varusmuggling. I annat fall lämnas materialet över till polisen.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det finns ett stort behov av att kunna ta del av uppgifter om telemeddelanden som avser förfluten tid. Det är mycket bekymmersamt att sådana uppgifter inte kan tas fram i ärenden som rör misstanke om grov varusmuggling av alkohol. Något krav på att det skall finnas en misstänkt person bör inte ställas upp för dessa fall.

Hemlig kameraövervakning

Lagen om hemlig kameraövervakning har hittills inte tillämpats inom ramen för tullens verksamhet. Som exempel på situationer där det inom tullen finns ett behov av hemlig kameraövervakning nämndes bl.a. följande.

Tullen har information som tyder på att ett parti narkotika skall smugglas in i landet men man vet inte av vem, inte exakt när det skall ske och man har ett par alternativa insmugglingsplatser - inte sällan småbåtshamnar - att välja mellan. Det finns i dagsläget inte resurser att övervaka dessa platser med personal.

I det inledningsvis nämnda exemplet med containern som misstänks innehålla narkotika skulle kameraövervakning på ett utmärkt sätt kunna underlätta utredningen.

I ärenden om grov varusmuggling av alkohol är det känt att inblandade personer behöver temporära lagerplatser för lossning av den insmugglade spriten. Vid de tillfällen då underrättelsetjänsten tillsammans med spaningspersonal identifierat ett misstänkt lager kan kameraövervakning vara av stort värde.

Inom CITES-området (utrotningshotade djur och växter) skulle kameraövervakning vara ett utomordentligt hjälpmedel. Som ett exempel nämndes den situationen att det gäller att övervaka ett rede som misstänks kunna bli plundrat på ägg. Myndigheterna känner till var redet finns men det saknas resurser att på annat sätt skydda redet mot boplundrare.

Som har framgått föreligger ofta den situationen att det inte finns någon misstänkt person. Ytterligare ett exempel är vid s.k. rip-on, rip-off, dvs. en smugglare lägger t.ex. in en väska med kokain i en container som tillhör ett välrenommerat företag. Narkotikan plockas sedan ur containern innan containern levereras till mottagaren. Företaget är alltså inte medvetet om smugglingsförsöket.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

För tullens del är det viktigt att tillämpningsområdet för buggning, hemlig kameraövervakning och hemlig teleavlyssning bestäms så att tvångsmedlen kan användas vid misstanke om grov varusmuggling av allmänfarliga varor. Härmed avses t.ex. narkotika, alkohol, vapen, strålningsfarligt gods, föremål som skulle kunna sättas i samband med misstanke om massförstörelse eller biologiska eller miljöfarliga varor som kan tänkas sprida någon form av smitta. Det är endast vid grov varusmuggling som gäller narkotika som minimistraffet är fängelse i två år. Vid övriga fall av grov varusmuggling är minimistraffet fängelse i sex månader.

Dolda kroppsmikrofoner

Tullen har hittills inte använt sig av dolda kroppsmikrofoner. Man har emellertid vid ett flertal tillfällen övervägt att använda metoden men alltid avstått, eftersom det skulle vara förenat med alltför stora risker för den som skulle bära mikrofonen. Dolda kroppsmikrofoner bör få användas endast vid misstanke om grov brottslighet.

Pejling

Inom Tullverkets ansvarsområde används pejling av fordon vid större spaningsärenden där särskilda svårigheter eller risker finns med att använda konventionell spaning. Det kan t.ex. vara fråga om kontrollerade leveranser. Erfarenheten av denna typ av spaningsutrustning är mycket god och metoden kan inte anses vara särskilt integritetskränkande. Om metoden att använda pejling skall lagregleras är det viktigt att ett beslut om användande får fattas av en myndighet inom tullen. Det är nämligen fara i dröjsmål i de här situationerna, eftersom pejlingsutrustningen ofta placeras ut i samband med en tullkontroll. Det finns därför inte heller behov av regler som ger tullen rätt att bryta sig in i fordon för att placera ut pejlingsutrustning.

Övrigt

Tullen framhöll vikten av att de regler som i Sverige gäller för att använda tvångsmedel inte skiljer sig alltför mycket från vad som gäller i utlandet.

7.2.12 Post- och telestyrelsen

Företrädare för utredningen har den 16 december 1996 haft överläggningar med en företrädare för Post- och telestyrelsen. Därvid framkom bl.a. följande.

Kryptering kommer att användas allt oftare. Inom all organiserad kriminell verksamhet kommer kryptering att användas i framtiden. Därmed blir teleavlyssningen alltmera verkningslös. Visserligen kan kryptering inte användas t.ex. när en brottsling skall beställa biljetter. En brottsling beställer emellertid inte biljetter per telefon, utan går in och köper dem personligen.

Det bästa sättet att kryptera är att göra det så att meddelandet ändå är läsbart, men föreställningsinnehållet skenbart framstår som något annat än det egentliga meddelandet.

I och med utbredningen av kryptering kommer endast buggning och pejling att vara verkningsfulla medel inom det område som Buggningsutredningen skall undersöka.

7.2.13 Sveriges advokatsamfund

Företrädare för utredningen har vid ett besök på Sveriges advokatsamfund sammanträffat med advokaterna Lars Bentelius, Peter Althin och Leif Gustafsson. Syftet med besöket var dels att få allmänna syn-

punkter på de tvångsmedel som utredningsuppdraget omfattar, dels att få synpunkter på vilka rättsskyddsgarantier som bör finnas vid användning av buggning m.fl tvångsmedel. Lars Bentelius framhöll att Sveriges advokatsamfund f.n. inte har någon uppfattning i dessa frågor, utan vad som framkom fick betraktas endast som synpunkter från tre advokater. Vid besöket framkom bl.a. följande. (De synpunkter som framfördes på rättsskyddsgarantier har redovisats i avsnitt 3.3.6.)

Det är mycket tveksamt om buggning bör införas som tvångsmedel. Buggning är ur integritetssynpunkt det allra värsta tvångsmedlet, särskilt när det skulle bli aktuellt att avlyssna rum som den misstänkte inte ensam disponerar över eller rum där han sällan vistas. Det är avsevärt mycket värre än hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det är inte fråga om en gradskillnad utan om en artskillnad. Om buggning skall införas bör det prövas på försök i någon del av landet.

Utredningen bör fundera särskilt över frågan om användningen av överskottsinformation, eftersom andelen sådan information kommer att öka avsevärt om buggning införs.

Tillämpningsområdet för buggning, m.m. bör inte bestämmas genom att använda det konkreta brottets straffvärde. Det är alltför svårt att bedöma brottets straffvärde på ett så tidigt stadium. Det är svårt att bedöma ett brotts straffvärde t.o.m. när förundersökningen är avslutad och man har tillgång till allt material i målet. Domstolarna har inte sällan olika uppfattning när det gäller ett brotts straffvärde.

7.3 Särskilt om telemeddelanden som avser förfluten tid

7.3.1 Inledning

För att få in kompletterande synpunkter på vissa frågor om telemeddelanden som avser förfluten tid, har utredningen genomfört en enkät. Enkäten har besvarats av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, dåvarande Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, Åklagarmyndigheten i Stockholm, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Åklagarmyndigheten i Malmö, Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län, Polismyndigheten i Skåne samt Generaltullstyrelsen. Enkäten, som inleddes med ett avsnitt om gällande rätt, löd enligt följande.

Annan uppgift än innehållet i ett telemeddelande

Rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning bör förmodligen ändras så att de avser såväl en fortlöpande insamling av uppgifter som inhämtande av redan tillgängliga uppgifter.
En sådan lösning skulle innebära att möjligheten att inhämta redan tillgängliga uppgifter med stöd av sekretesslagen eller telelagen togs bort.

En övergripande fråga är därvid om de grundläggande förutsättningarna i rättegångsbalken bör behållas även för uppgifter som finns tillgängliga. Enligt sekretesslagen och telelagen är den enda förutsättningen att det skall angå misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

1a) Bör kravet på synnerlig vikt gälla även för uppgifter som redan finns tillgängliga?

1b) Skall det vara möjligt att inhämta uppgifter som finns tillgängliga även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet? Man kan t.ex. tänka sig den situationen att någon av de maskerade gärningsmännen i samband med ett bankrån ringer ett mobiltelefonsamtal.

Skall begärda uppgifter t.ex. kunna avse målsägandens teleadress, utan att denne har samtyckt till åtgärden? Det är tänkbart att en målsägande helt plötsligt bestämmer sig för att inte längre medverka i brottsutredningen. Det kan då vara intressant att kontrollera dennes teleadress för att eventuellt få fram bevis om kontakter mellan målsäganden och den misstänkte.

Lämna gärna några andra exempel på situationer där det vore av värde om det inte ställs upp krav på skälig misstanke mot en viss person.

1c) Skall kravet på visst straffminimum vara lika högt när det gäller uppgifter som finns tillgängliga?

Innehållet i ett telemeddelande

Rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning bör förmodligen ändras så att de avser både telemeddelanden som befordras och telemeddelanden som har befordrats.

En övergripande fråga är därvid om de grundläggande förutsättningarna i rättegångsbalken bör behållas även för innehållet i redan tillgängliga telemeddelanden. Enligt sekretesslagen är den enda

förutsättningen att det skall angå misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

2a) Kravet på synnerlig vikt?

2b) Kravet på att det skall finnas någon som är skäligen misstänkt för brottet? Finns det situationer där det vore av värde om det inte ställs upp krav på skälig misstanke mot en viss person?

2c) Kravet på visst straffminimum?

Beslutsordningen

3) Bör beslutanderätten om sådan hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som endast avser redan tillgängliga uppgifter läggas på domstol?

4) Skall i så fall åklagare ges rätt att fatta interimistiska beslut?

Telelagen

5) Bör en privat teleoperatör vara *skyldig* att lämna uppgift om ett telemeddelande till de brottsutredande myndigheterna om den som tystnadsplikten inte gäller i förhållande till har samtyckt till åtgärden? [Den tystnadsplikt som regleras i 25 § första stycket telelagen gäller inte i förhållande till den som tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som på annat sätt har sänt eller tagit emot ett sådant meddelande. Tystnadsplikten angående annat än innehållet i ett telemeddelande gäller inte heller i förhållande till innehavare av ett abonnemang som använts för ett telemeddelande. Detta följer av 25 § andra stycket telelagen. Däremot finns det inte någon motsvarande skyldighet för den som driver televerksamhet att lämna ut dessa uppgifter. Den enskilde kan alltså inte kräva att få del av uppgifterna.]

7.3.2 Annan uppgift än innehållet i ett telemeddelande

De flesta av myndigheterna ansåg att det bör ställas upp krav på synnerlig vikt även när det gäller uppgifter som hänför sig till förfluten tid. Säkerhetspolisen, Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län samt Polismyndigheten i Stockholms län menade dock att något sådant krav inte behöver ställas upp. Säkerhetspolisen framhöll

att ett krav på synnerlig vikt skulle innebära att den brottsutredande verksamheten tappar i effektivitet. Polismyndigheten i Stockholms län pekade på att analyser av utväxlade telemeddelanden spelar en stor roll i arbetet med att kartlägga t.ex. mordoffers vanor och rörelsemönster före mordet, för att på så sätt bl.a. kunna hitta tänkbara gärningsmän. Myndigheten menade att det i inledningen av ett sådant kartläggningsskede ibland kan vara svårt att med fog hävda att inhämtandet av uppgifterna är så avgörande att det kan sägas vara av synnerlig vikt för utredningen. En lämplig avvägning mellan intresset av personlig integritet och intresset av effektivitet i brottsbekämpningen kan, enligt polismyndigheten, vara att det skall "finnas anledning att anta" att inhämtandet av uppgifterna kommer att äga betydelse i utredningen. Enligt en åklagare vid Åklagarmyndigheten i Malmö inhämtas s.k. telefonlistor som ett normalt led i förundersökningen utan att åtgärden för den skull kan betraktas som slentrianmässig. Samme åklagare uppgav att Länskriminalen i Malmö under tiden den 1 januari - 21 mars 1997 hade inhämtat sådana telefonlistor vid 63 tillfällen.

Samtliga myndigheter, med undantag för Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, ansåg att det inte bör ställas upp krav på skälig misstanke mot viss person för att få hämta in uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande som avser förfluten tid. Flera myndigheter framhöll att det i enkäten nämnda exemplet väl illustrerade att ett sådant krav inte bör ställas upp. Som ett ytterligare exempel nämnde Riksåklagaren och Säkerhetspolisen den situationen att man kan misstänka att medlemmar i en viss organisation ligger bakom ett brott. I ett sådant fall skulle det, menade man, kunna vara av avgörande betydelse för utredningen om det var möjligt att hämta in uppgifter om telemeddelanden till eller från organisationens lokaler, även om misstanken inte kan riktas mot någon bestämd medlem i organisationen. Säkerhetspolisen nämnde vidare som exempel anonyma hot eller trakasserier mot t.ex. den centrala statsledningen. Riksåklagaren pekade på ett autentiskt fall där målsäganden strax före brottet, grov misshandel, hört en mobiltelefonsignal; någon misstänkt gärningsman fanns dock inte. Åklagarmyndigheten i Göteborg nämnde det fallet att en person bragts om livet och det hos denne påträffas en mobiltelefon genom vilken kanske avgörande information skulle kunna vinnas. Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län påpekade att telelagen där använts för att få ut uppgifter om utväxlade telemeddelanden i syfte att kartlägga en avliden/mördad persons kontaktnät och att så har skett vid tre tillfällen under ett halvårs tid. I samtliga fall saknades en skäligen misstänkt person. Polismyndigheten i Stockholms län nämnde ett fall av grov misshandel, där telelagen visserligen inte kunde tillämpas på grund av dess krav på straffminimum på två års fängelse. Ett vittne hade strax före misshandeln sett

en person, som kunde misstänkas ha med misshandeln att göra, tala i en mobiltelefon. Generaltullstyrelsen har som exempel nämnt spaningssituationer där tullpersonal "skuggar" ett från utrikes ort ankommit fordon, vilket misstänks innehålla en större mängd alkohol. Generaltullstyrelsen har uppgett att, i så gott som alla hittills förekommande fall som visat sig röra organiserad alkoholsmuggling, tullpersonalen har sett att föraren från förarhytten ringt till någon på en mobiltelefon. Under den efterföljande utredningen har det ofta visat sig att den uppringde haft rollen som uppdragsgivare eller färdledare. I spaningsläget har dock ingen person ännu skäligen kunnat misstänkas för brott mot varusmugglingslagen. Enligt Riksenheten mot ekonomisk brottslighet är kravet på att någon skall vara skäligen misstänkt en mycket viktig rättssäkerhetsgaranti. Myndigheten framhöll att det bör krävas mycket starka skäl för att frångå en så grundläggande princip för straffprocessuella tvångsmedel.

Frågan om begärda uppgifter skall kunna avse målsägandens teleadress, utan att denne har samtyckt till åtgärden, besvarades av endast ungefär hälften av myndigheterna. Av dessa ansåg drygt hälften att något sådant krav på samtycke inte bör ställas upp. Säkerhetspolisen nämnde som exempel på behovet ett fall där målsäganden är död och därför inte kan lämna sitt samtycke, en intern uppgörelse, kanske inom ett mc-gäng, där målsäganden inte vill eller inte vågar medverka i utredningen eller fall då ett brott planeras mot en person som ännu inte har kunnat informeras om brottsplanen. Riksåklagarens uppfattning var att uppgifter avseende målsägandens teleadress i princip inte bör kunna inhämtas utan att denne har samtyckt till åtgärden. Riksåklagaren framhöll dock att det från ren utredningssynpunkt naturligtvis skulle vara värdefullt om målsägandens teleadress kunde kontrolleras i de fall denne, kanske på grund av rädsla för repressalier, vägrar att lämna sitt samtycke till åtgärden. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, som förordade krav på samtycke, menade att ett brottsoffer inte mot sin vilja skall utsättas för integritetskränkande tvångsmedel av samhället som ett led i någon sorts effektivitetstänkande.

En överväldigande majoritet av myndigheterna ansåg att det inte finns anledning att kräva ett högre straffminimum för beslut om inhämtande av redan tillgängliga uppgifter än vad som föreskrivs i 27 kap. 19 § rättegångsbalken om hemlig teleövervakning. Uppgifterna bör alltså kunna hämtas in om det för brottet är föreskrivet minst sex månaders fängelse. Samma minimigräns bör, menade flera myndigheter, - i motsats till vad som f.n. gäller i 27 kap. 19 § rättegångsbalken - gälla även vid försök, förberedelse och stämpling till brott. Säkerhetspolisen, som i och för sig kunde tänka sig att tillämpningsområdet - som i 1952 års lag - bestämdes genom en brottskata-

log, förordade - om minimigränser likväl skall användas - att uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande som avser förfluten tid bör kunna hämtas in om fängelse är föreskrivet för brottet. Ett högre straffminimum skulle enligt Säkerhetspolisen innebära att tvångsåtgärden inte skulle kunna användas vid en utredning om t.ex. olaga hot. I sitt enkätsvar nämnde Säkerhetspolisen att en då pågående brottsutredning allvarligt hade försvårats genom gällande krav på visst straffminimum. Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län menade att straffminimum bör vara detsamma som i dag gäller enligt 27 kap. 3 § rättegångsbalken för att ta postförsändelser m.m. i beslag, dvs. att det för brottet skall vara föreskrivet fängelse i ett år eller däröver.

7.3.3 Innehållet i ett telemeddelande

Samtliga myndigheter, med undantag för Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län, ansåg att det bör ställas upp krav på synnerlig vikt även när det gäller uppgifter som hänför sig till förfluten tid.

En överväldigande majoritet av myndigheterna ansåg att det inte bör ställas upp krav på skälig misstanke mot viss person för att få hämta in uppgifter om innehållet i ett telemeddelande som avser förfluten tid. När det gäller exempel på behov m.m. kan hänvisas till vad som nämnts under avsnitt 7.3.2. T.ex. kan det i en förundersökning om mord, där det saknas en misstänkt person, vara mycket värdefullt att ta del av telemeddelanden som finns inspelade på en telefonsvarare, antingen hos den döde eller hos teleoperatören. Riksåklagaren framhöll att möjligheten att hämta in uppgifter om innehållet i telemeddelanden som avser förfluten tid kan vara av mycket stort värde i en brottsutredning.

Praktiskt taget samtliga myndigheter ansåg att tillämpningområdet bör bestämmas på samma sätt oavsett om det är fråga om uppgifter för förfluten tid eller om det rör sig om framtida uppgifter. Rikspolisstyrelsen menade dock att straffminimum kan sättas lägre när det gäller redan tillgängliga uppgifter. Säkerhetspolisen förordade en brottskatalog men om brottets straffminimum skall användas som kriterium, bör gränsen dras vid att fängelse är föreskrivet för brottet. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet uttalade att det kan övervägas att sätta gränsen vid brott med minimistraff på fängelse i ett år, en gräns som i så fall bör gälla även för fortlöpande hemlig teleavlyssning. Med en sådan lösning skulle bl.a. grov misshandel, olaga frihetsberövande och rån falla in under bestämmelsen. Att gå längre ner i straffskalan än så bör enligt Riksenheten mot ekonomisk brottslighet inte komma i fråga. Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län menade att straffminimum bör vara detsamma som i dag gäller enligt 27 kap. 3 § rätte-

gångsbalken för att ta postförsändelser m.m. i beslag, dvs. att det för brottet skall vara föreskrivet fängelse i ett år eller däröver.

7.3.4 Beslutsordningen

När det gäller frågan om beslutsordningen skilde en del remissinstanser mellan situationer där det gäller att hämta in uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande och uppgifter som avser innehållet i ett sådant. När det gäller uppgifter som avser innehållet i ett telemeddelande ansåg de allra flesta av myndigheterna att domstol bör besluta om åtgärden. När det gäller uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande ansåg drygt hälften att domstol bör besluta. Tre av myndigheterna, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län och Generaltullstyrelsen ansåg att beslutet alltid bör kunna fattas av en åklagare. Säkerhetspolisen ansåg att en förundersökningsledare bör kunna fatta beslutet om det avser att hämta in uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande. Säkerhetspolisen nämnde därvid att det under en pågående spaningsinsats ofta finns ett behov av att kunna handla snabbt. En "skuggad" person kan t.ex. ringa ett samtal från en telefonkiosk. Det kan då vara av avgörande betydelse för det fortsatta spaningsarbetet att man tämligen omgående kan få reda på vem vederbörande talade med. Vid "hemlig teleavlyssning avseende förfluten tid" är behovet av omedelbara insatser däremot inte lika påträngande.

Om beslutet skall fattas av domstol - vilket naturligtvis var en förutsättning för frågan - menade de allra flesta av myndigheterna att åklagare skall ha rätt att fatta interimistiska beslut. De myndigheter som redovisade en avvikande uppfattning ansåg att det saknas behov av en sådan rätt för åklagaren. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet menade att det är ett bättre alternativ att skapa utrymme för domstolsbeslut även utanför ordinarie tjänstetid, eftersom det bl.a. har ett stort symbolvärde att beslutanderätten om de mest ingripande tvångsmedlen är förbehållen domstol.

7.3.5 Telelagen

Samtliga myndigheter, med undantag för Åklagarmyndigheten i Malmö som inte besvarat frågan, ansåg att man bör överväga att införa en skyldighet för teleoperatören att lämna ut uppgifterna till de brottsutredande myndigheterna när den som tystnadsplikten inte gäller i förhållande till, vanligtvis en målsägande, har gett sitt samtycke till att så sker.

Överväganden och förslag

8 Bör de brottsbekämpande myndigheterna få använda hemlig teknisk avlyssning, s.k. buggning?

8.1 Inledning

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden. Detta skydd kan dock begränsas enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 § regeringsformen.

Även Europakonventionen, artikel 8, vilken konvention sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag, tillförsäkrar envar en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Begränsningar får ske endast om åtgärden är förenlig med de undantag som ställs upp i artikel 8:2. Någon begränsning av skyddet mot hemlig avlyssning - buggning - finns emellertid inte i dag. Det innebär att sådan avlyssning inte är tillåten som polisiär metod. Vidare är hemlig avlyssning kriminaliserad genom straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Enligt 4 kap. 9 b § brottsbalken är det - som förberedelse till olovlig avlyssning - straffbart att anbringa ett tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra ett brott som avses i 4 kap. 9 a § brottsbalken. En utförlig redogörelse för nu nämnda bestämmelser i regeringsformen, Europakonventionen och brottsbalken har lämnats i avsnitten 2.1-2.4.

Enligt utredningens direktiv skall utredningen analysera om det finns ett behov av buggning som arbetsmetod inom polisväsendet, undersöka om metoden är effektiv och, om så är fallet, överväga om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten ger utrymme för att tillåta buggning. I direktiven sägs vidare att utredningen, om det finns ett behov av buggning, skall redovisa om behovet gör sig gällande främst för att förhindra brott eller för att utreda brott.

Frågan om att tillåta buggning i det polisiära arbetet har behandlats av ett flertal utredningar (se avsnitt 4.1). Förslag till lagstiftning har dock lagts fram endast av Tvångsmedelskommittén i betänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22) och av SÄPO-kommittén i betänkandet SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51). Tvångsmedelskommitténs förslag innebar att buggning skulle få användas vid förundersökning angående vissa allvarliga brott. I den proposition som behandlade bl.a. Tvångsmedelskommitténs förslag, prop. 1988/89:124, anförde justitieministern att de argument som åberopats till förmån för att använda buggning i det reguljära polisarbetet mot grov brottslighet inte hade övertygat henne om att denna metod var försvarlig med hänsyn till de allvarliga invändningar som kunde riktas mot den. Hon ansåg därför att buggning inte borde införas i det reguljära polisarbetet. Vad avsåg Säkerhetspolisens arbetsmetoder hänvisade justitieministern till SÄPO-kommitténs då pågående arbete. SÄPO-kommittén föreslog sedermera i sitt betänkande att Säkerhetspolisen skulle ges möjlighet att använda sig av buggning vid utredning av mycket allvarliga brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, dvs. brott mot rikets säkerhet eller terroristhandlingar som innefattar vissa grövre brott. Betänkandet har inte lett till lagstiftning.

Utredningen har lagt ned ett omfattande arbete på att inhämta de brottsbekämpande myndigheternas synpunkter på bl.a. buggning. Dessa myndigheters synpunkter på behovet av buggning har redovisats i avsnitt 7. Utredningen återkommer i avsnitten 8.3 och 8.4 till vad myndigheterna sagt om behovet av buggning som en åtgärd enbart för att förhindra brott respektive som ett brottsutredande tvångsmedel.

Utredningen har vidare undersökt den rättsliga regleringen och praktiska tillämpningen av buggning i några jämförbara länder. En noggrann redovisning av denna undersökning har lämnats i avsnitt 5. Här skall endast nämnas att buggning, bland de länder som utredningen har studerat närmare, är tillåten som ett straffprocessuellt tvångsmedel för att utreda brott i Danmark, Finland, Tyskland och Storbritannien. I Norge är buggning förbjuden. I Finland och Tyskland är buggning förbjuden i bostäder. I Österrike träder den 1 juli 1998 en lagstiftning i kraft, som innebär att buggning blir tillåten för att utreda brott. Fram till dess är buggning förbjuden i Österrike. I Storbritannien kan buggning även användas för att förhindra brott. Enligt den antagna östterrikiska lagstiftningen finns ett visst utrymme även för att använda buggning i syfte att förhindra brott. Det rör sig därvid om vissa speciella situationer där det är fråga om att förhindra en inom ramen för en kriminell organisation begången eller planerad straffbar handling.

8.2 Vad bör avses med buggning?

För den fortsatta diskussionen är det nödvändigt att utredningen tar ställning till vad som bör avses med buggning, dvs. med en av de brottsbekämpande myndigheterna lagligen utförd hemlig avlyssning med tekniska hjälpmedel. Det är att notera att hemlig teleavlyssning är särskilt reglerad och definieras i 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken. Det tvångsmedlet kan sägas vara ett specialfall av hemlig avlyssning och tar sikte på avlyssning av telemeddelanden. Man kan därför inledningsvis slå fast att buggning i vart fall bör vara något annat än hemlig teleavlyssning. I dansk rätt benämns för övrigt buggning just som annan avlyssning (se avsnitt 5.1). Det är en annan sak att det finns situationer där det kan vara svårt att avgöra om en avlyssning bör betraktas som buggning eller som hemlig teleavlyssning. Utredningen återkommer till den frågan i slutet av förevarande avsnitt.

När man skall definiera vad som bör avses med buggning är det enligt utredningens mening naturligt att utgå från straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Det som där är förbjudet måste nämligen tillåtas i en bestämmelse om buggning. Enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken straffas den som olovligen, medelst tekniska hjälpmedel för återgivning av ljud, i hemlighet avlyssnar eller tar upp tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten inte har tillträde och som han själv inte deltar i eller obehörigen berett sig tillträde till. Straffbestämmelsens närmare innebörd har redovisats utförligt i avsnitt 2.4.

Med en avgränsning som tar sin utgångspunkt i 4 kap. 9 a § brottsbalken skulle objektet för buggning bli "tal" ,"samtal" och "förhandlingar vid sammanträde" m.m., dvs. allt mänskligt tal, som tas upp i hemlighet. Med i hemlighet avses här att samtliga deltagare i ett samtal är ovetande om att avlyssning sker med tekniska hjälpmedel. Skulle en av deltagarna vara införstådd med att avlyssning sker är det inte fråga om buggning utan om en annan åtgärd som enligt gällande rätt är straffri och anses tillåten som polisiär arbetsmetod (se avsnitt 4.2) men som med hänsyn till bl.a. Sveriges konventionsåtaganden kanske bör lagregleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 9.2.

Frågan är emellertid om det är en lämplig avgränsning att utgå från 4 kap. 9 a § brottsbalken. Det har nämligen från något håll hävdats att en bestämmelse som tillåter buggning inte bör vara begränsad till tal, eftersom det finns situationer där de brottsbekämpande myndigheterna inte i första hand är intresserad av att ta del av vad som sägs på en viss plats utan i stället av att avlyssna andra ljud än tal. Det kan t.ex.

vara fråga om att avlyssna två personer som kommunicerar med hjälp av morse, ljud när någon kommer eller går samt ljud - andra än tal - för att få belägg för att någon tar emot s.k. agentradiosändningar. Det har därvid framhållits att det - om buggningen begränsas till att avse tal - i de nu berörda fallen inte kommer att vara möjligt att utverka ett beslut om buggning.

Det är självklart att det vid avlyssning av tal med nödvändighet kommer att tas upp även andra ljud än tal. Det går inte att undvika och det är bl.a. det förhållandet som innebär att buggning ofta anses vara ett mer integritetskränkande tvångsmedel än t.ex. hemlig teleavlyssning. Övriga ljud som tas upp vid en avlyssning får hanteras enligt de principer som gäller för användningen av överskottsinformation. De exempel som ovan nämnts avser emellertid en helt annan situation, nämligen den att det primära intresset - i själva verket det enda intresset - inte är tal utan övriga ljud. Man förväntar sig helt enkelt att något tal inte skall förekomma.

Praktiskt taget samtliga de exempel som har lämnats på behovet av buggning (se avsnitt 7) tar sikte på avlyssning av muntlig kommunikation och det är en helt ny tanke att man med buggning skulle avse även annat än tal. Inte i någon av de tidigare utredningar som har sysslat med buggning har frågan om att reglera annat än tal berörts. Såväl Tvångsmedelskommittén som SÄPO-kommittén avgränsade sin buggningsbestämmelse till att avse tal. Inte heller i utredningens direktiv finns någon som helst antydan om att man från regeringens sida tänkt sig att med buggning skulle avses något annat än tal. Vidare tar lagstiftningen om buggning i de utländska rättsordningar som utredningen har studerat närmare sikte enbart på muntlig kommunikation. Härtill kommer att utredningen anser att de exempel som har lämnats på behovet av en vidare avgränsning av buggning inte har så stor praktisk betydelse. Det ter sig enligt utredningens uppfattning som rätt verklighetsfrämmande att tänka sig en situation där polisen, t.ex. i ett ärende om misstanke om grovt spionerі, när det skulle bli aktuellt att ansöka om buggning, är helt övertygad om att det inte kan förväntas förekomma något som helst tal, och att man därför, med en traditionell utformning av en buggningsbestämmelse, skulle vara förhindrad att ansöka om buggning. Utredningen är tveksam till om det verkligen finns ett reellt behov av att utvidga definitionen av buggning till att avse allt ljud. Det är också svårt att överblicka konsekvenserna av att allt ljud skulle komma att omfattas. Buggningsbestämmelsen skulle t.ex. komma att sträcka sig längre än straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Även det förhållandet att man utomlands har begränsat definitionen av buggning till att avse tal och muntlig kommunikation manar till viss försiktighet.

Utredningens slutsats blir följaktligen att med buggning bör avses endast avlyssning av tal, närmare bestämt när tal i enrum, samtal eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud.

Som inledningsvis nämndes kan det förekomma situationer där det kan råda viss osäkerhet om en åtgärd är att anse som buggning eller som hemlig teleavlyssning. Vid hemlig teleavlyssning kan t.ex. de bakgrundssamtal som förs i det rum där telefonen finns komma att avlyssnas. Det har vidare sagts utredningen att hemlig teleavlyssning anordnas på så sätt att avlyssningen och upptagningen startar i samma ögonblick som den avlyssnade teleadressen aktiveras, t.ex. genom att telefonluren lyfts. Detta kan få till följd att, om telefonluren läggs av, t.ex. för att vederbörande vill vara ostörd, eller inte läggs på ordentligt, allt det som sägs i rummet avlyssnas. Sådana samtal åberopades och godtogs som bevisning i Svea hovrätt i ett mål om grovt narkotikabrott (Svea hovrätts, avd 9, dom den 9 september 1997, DB 25, i mål B 1132/97). Denna avlyssning är f.n. föremål för granskning av Justitiekanslern (dnr 172-97-21).

Även om sådana samtal måhända faller in under den definition av telemeddelanden som finns i 1 § första stycket telelagen (1993:597), eftersom de förmedlas via telenätet, och därför kanske kan anses omfattade av ett beslut om hemlig teleavlyssning, ligger det enligt utredningens mening närmare till hands - i vart fall när det gäller de samtal som tas upp medan telefonluren ligger av - att hävda att det är fråga om en buggningssituation. Att bakgrundssamtal fångas upp medan den misstänkte talar i telefon eller när denne, med luren i hand, t.o.m. innan han slagit telefonnumret och innan kontakt har etablerats med den uppringde, talar med de personer som finns i rummet, får accepteras som en nödvändig följd av den hemliga teleavlyssningen. Det går inte att undvika att sådana samtal fångas upp vid teleavlyssningen och det får betraktas som överskottsinformation. När det däremot gäller den situationen att telefonluren ligger av, kanske i timmar, och det är uppenbart att det inte pågår något telefonsamtal, bör buggning anses föreligga. Det framstår som stötande och knappast i överensstämmelse med vad institutet hemlig teleavlyssning är tänkt att omfatta att de brottsbekämpande myndigheterna, medvetna om situationen, låter en sådan teleavlyssning pågå. Den bör i ett fall som det nämnda genast avbrytas och det upptagna materialet förstöras. Uppmärksammas först i efterhand att det varit fråga om buggning och inte teleavlyssning bör materialet förstöras så snart det kan ske. Polisen bör följaktligen agera på samma sätt som när man i dag under en teleavlyssning uppmärksammar att fråga är om ett telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare.

8.3 Buggning enbart för att förhindra brott?

Enligt direktiven skall utredningen undersöka om det finns ett behov av att kunna använda buggning och, om så är fallet, redovisa om behovet gör sig gällande främst för att förhindra brott eller för att utreda brott. Det sägs vidare i direktiven att utredningen skall undersöka om metoden är effektiv och vilka resultat som kan förväntas vid en användning av buggning. I direktiven ställs därvid frågan i vilken utsträckning det går att förebygga och förhindra brott genom att använda buggning och vilka brott det då främst är fråga om. Slutligen skall enligt direktiven utredningen analysera den viktiga frågan om nuvarande regler för användning av tvångsmedel vid s.k. förbrott är tillräckliga för att förhindra att vissa brott fullbordas. I direktiven frågas i vilken utsträckning t.ex. reglerna om förberedelse och stämpling i 23 kap. brottsbalken kan användas i detta syfte.

Som har nämnts i det föregående har endast två tidigare utredningar lagt fram förslag till lagstiftning om buggning. Tvångsmedelskommittén föreslog att buggning skulle få användas som tvångsmedel vid förundersökning av vissa grova brott. Det rörde sig i stort sett om samma brott som kan föranleda hemlig teleavlyssning. Tvångsmedelskommittén gick inte närmare in på frågan om buggning som en brottspreventiv åtgärd. Kommittén menade dock att hemlig avlyssning är ett av de mest ingripande och integritetskränkande tvångsmedel som kan tänkas. Utgångspunkten måste under sådana förhållanden, menade kommittén, vara att medborgarna skall åtnjuta skydd mot tvångsmedlet så långt sig över huvud taget göra låter. Med denna utgångspunkt framstod det enligt kommittén som helt klart att hemlig avlyssning inte kunde få användas under allmän spaning, dvs. innan någon ännu är misstänkt för något brott (Ds Ju 1981:22 s. 55). SÄPO-kommitténs förslag innebar att Säkerhetspolisen, inte den öppna polisen, skulle ges möjlighet att använda sig av buggning vid utredning av mycket allvarliga brott inom Säkerhetspolisens arbetsområde. SÄPO-kommittén diskuterade i betänkandet (SOU 1990:51 s. 169 f.) frågan om det är att gå för långt att kräva att det skall vara fråga om misstanke om ett visst brott. SÄPO-kommittén fortsatte.

> Just vid samhällsfarlig och svårutredd brottslighet torde nämligen utredningsläget inte sällan vara sådant att det är svårt att konkretisera misstanken till ett *visst brott*, och att det därför i stället borde räcka med endast en misstanke om *brottslig verksamhet*. En reglering av den typen finns i de bestämmelser som i terroristlagstiftningen anger förutsättningarna för användning av tvångsmedel. Detta får emellertid ses som ett undantag från en i vår straffprocess vedertagen princip att tvångsåtgärder får vidtas endast

om det föreligger misstanke om att ett visst brott har begåtts. Undantaget i terroristlagstiftningen kan anses försvarligt endast som en konsekvens av vår rätt att själva bestämma vilka utlänningar som får vistas i landet.

Kommittén har således stannat för att det på samma sätt som enligt rättegångsbalken och 1952 års lag bör krävas att misstanken gäller ett visst brott.

Vid remissbehandlingen av SÄPO-kommitténs slutbetänkande riktades kritik bl.a. mot att det i den allmänna motiveringen framskymtade att buggningens största fördel låg i att man skulle förhindra brott - främst förebyggandet av terroristdåd - medan förslaget till lagtext tog sikte på förundersökning av vissa brott.

Vid de överläggningar som företrädare för utredningen har haft med representanter för ett antal myndigheter m.fl. (se avsnitt 7) har berörts även frågan om buggning som en rent brottspreventiv åtgärd. En majoritet av myndigheterna ansåg att det skulle vara värdefullt om buggning fick användas i rent preventivt syfte, t.ex. vid brottslighet som bedrivs i organiserade former. Det påpekades dock av några av myndigheterna att det kan vara svårt att avgränsa i vilka fall preventiv buggning skulle få förekomma. Någon myndighet framhöll att det kan vara svårt att fastställa att en organisation finns och dess struktur samt att det även av andra skäl kan vara tveksamt att införa en möjlighet att använda tvångsmedel vid brottslig verksamhet. Flera myndigheter avvisade av rättssäkerhetsskäl tanken på preventiv buggning och menade att det bör ställas upp krav på skälig misstanke om ett konkret brott för att buggning skall få förekomma. Några myndigheter ansåg att det saknas behov av buggning i rent preventivt syfte.

Innan utredningen vidare diskuterar buggning i rent preventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer, bör det framhållas att bland de personer som utredningen sammanträffat med, såväl i Sverige som utomlands, råder en entydig uppfattning om att buggning är en effektiv arbetsmetod i huvudsak endast under förutsättning att intrång får göras på platser och i utrymmen som annars är skyddade mot intrång. I annat fall blir ljudkvaliteten alltför dålig. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 11.5.2 men det är viktigt ha intrångsmomentet i åtanke när ställning skall tas till om buggning bör tillåtas eller inte.

Som framgått av det ovan redovisade anser en del av de brottsbekämpande myndigheterna att det finns ett visst behov av buggning även för att förhindra brott. Att det förhåller sig på det viset är emellertid inget som gäller särskilt för buggning. Myndigheterna har framhållit att det naturligtvis finns ett lika stort behov av övriga tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervak-

ning, för att förhindra brott. Inte sällan används nämligen tvångsmedlen parallellt och det har sagts utredningen att buggning ofta skulle komma att föregås av t.ex. hemlig teleavlyssning. Genom teleavlyssningen skulle man sålunda få uppgifter om t.ex. mötesplatser, tidpunkter etc., som kan var nödvändiga för att genomföra en buggning. I utredningens uppdrag ingår emellertid inte att överväga om samtliga tvångsmedel bör få användas även utanför förundersökningssituationer utan i direktiven är frågan om tvångsmedel för att förhindra brott begränsad till att avse buggning.

Enligt utredningens mening finns det dock inget som talar för att buggning som ett isolerat tvångsmedel skulle vara en värdefull arbetsmetod för att förhindra brott och att man därför skulle föra in det som det enda tvångsmedel som kan appliceras även utanför förundersökningssituationer. I detta sammanhang bortses från den rätt särpräglade reglering som finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Om man anser att det finns ett tillräckligt stort behov av att kunna använda tvångsmedel redan innan en förundersökning är inledd och att det kan accepteras ur rättssäkerhetssynpunkt, vore en lösning att i stället antingen komplettera det nuvarande kravet på misstanke om konkret brottslig gärning i 23 kap. 1 § rättegångsbalken för att få inleda förundersökning eller att överge det kravet och ersätta det med ett krav på misstanke om brottslig verksamhet av visst slag. I så fall skulle samtliga tvångsmedel kunna användas på ett tidigare stadium.

Denna tanke är inte ny utan har väckts i olika sammanhang, bl.a. diskuterades den av Ekelöf i en artikel i Svensk Juristtidning 1982 s. 654 Ett problem med avseende på hemlig avlyssning. Ekelöf nämnde som exempel (s. 659) den situationen att polisen har kunnat konstatera att en person lever på stor fot, att denne inte tycks ha någon ordinär yrkesverksamhet, att han då och då träffar personer som misstänks syssla med narkotika och att han ibland reser med flyg till Amsterdam för att sedan åter dyka upp i Stockholm utan att man alltid kan fastställa hur han kommit in i landet. Däremot har man inga som helst tecken på att mannen har fört in ett visst parti narkotika eller försålt ett sådant. Om "anledning att det förövats brottslig verksamhet av visst slag" utgjorde en alternativ förutsättning för öppnande av förundersökning skulle, menade Ekelöf, förundersökning kunna inledas i det nämnda exemplet. Att förundersökning kan öppnas även i sådana fall skulle ha den praktiska betydelsen att rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel kan tillämpas på ett tidigare stadium än för närvarande och på så sätt skulle polisen få mer nytta av desamma. Ekelöf ansåg att man inte, på sätt föreslagits av Tvångsmedelskommitténs minoritet i betänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22), borde rubba på kravet om skälig misstanke utan i stället ändra på det

bevistema, till vilket beviskravet hänför sig. Risken för resultatlösa integritetsingrepp skulle med en sådan lösning bli mindre än om man, som Tvångsmedelskommitténs minoritet menade, visserligen skulle kräva ett konkret brott men att det skulle räcka med att någon kan misstänkas härför.

Det kan vidare nämnas att regeringen i en proposition den 12 mars 1998 Polisens register (prop. 1997/98:97), i förslaget till polisdatalag använder begreppet "brottslig verksamhet". I propositionen föreslås bl.a. att Rikspolisstyrelsen och en polismyndighet skall få föra datoriserade kriminalunderrättelseregister. Med underrättelseverksamhet avses i den föreslagna lagen sådan polisverksamhet som består i att samla in och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken (s. 118). Med kriminalunderrättelseverksamhet avses annan underrättelseverksamhet än den som bedrivs av Säkerhetspolisen.

Enligt förslaget skall kriminalunderrättelseregister få användas endast för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet eller för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet (s. 126 f.). Regeringen framhåller (s. 119 f.) att underrättelseverksamhet kännetecknas av att det är fråga om verksamhet som bedrivs i ett skede där man ännu inte har misstankar som är så uttalade att det finns misstanke om ett konkret brott men väl misstanke om brottslighet. Eftersom kopplingen till ett konkret brott saknas blir, menar regeringen, uppgiften att definiera allvarlig brottslighet en tämligen komplicerad fråga. I propositionen föreslås att begreppet allvarlig brottslighet är verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Enligt förslaget skall i ett kriminalunderrättelseregister få föras in uppgifter som kan hänföra sig till en enskild person endast om uppgifterna ger anledning att anta att allvarlig brottslighet utövats eller kan komma att utövas och den som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsligheten (s. 127). Uppgifter om transportmedel eller om varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet eller om hjälpmedel som kan antas ha använts i samband med sådan verksamhet får enligt förslaget dock registreras även om de kan hänföras till en person som det inte finns någon misstanke mot. En sådan uppgift skall emellertid förses med en anteckning om att det inte finns någon misstanke mot personen.

Det kan konstateras att det enligt gällande rätt - med undantag för vad som gäller enligt lagen om särskild utlänningskontroll - inte är möjligt att använda för den enskilde ingripande tvångsmedel på så pass

vaga grunder som att det föreligger misstanke om brottslig verksamhet av visst slag. Propositionen, där begreppet brottslig verksamhet används, handlar endast om att ADB-behandla information som polisen redan har tillgång till. Det kan i och för sig vara väl så allvarligt men det är en helt annan sak - och förenat med betydligt allvarligare risker för oberättigade integritetsintrång - om man skulle överväga att på sådana grunder tillåta att information om den enskilde skaffades in med hjälp av hemliga tvångsmedel. Det sagda gäller även om man skulle ställa upp krav på skälig misstanke om brottslig verksamhet. Som framgått av det föregående ansåg även SÄPO-kommittén att det skulle leda för långt att överge kravet på misstanke om visst brott.

Som ovan redovisats är det utredningens uppfattning att det saknas anledning att närmare överväga om buggning isolerat bör införas som en metod att förhindra brott. Skall tvångsmedel över huvud taget få användas i sådant syfte bör i stället övervägas en lösning som innebär att samtliga tvångsmedel kan användas på ett tidigare stadium än f.n. är möjligt. Att föreslå en sådan lösning ligger emellertid utanför utredningens uppdrag.

Utredningen anser sålunda att en första förutsättning för att buggning skall få användas bör vara att förundersökning är inledd. En användning av buggning enbart för att förhindra brott bör alltså inte godtas. Utredningen återkommer i avsnitt 8.4 till frågan om buggning bör införas som ett brottsutredande tvångsmedel. I det sammanhanget analyseras även frågan om nuvarande regler om användning av tvångsmedel vid s.k. förbrott är tillräckliga för att förhindra att vissa brott fullbordas och i vilken utsträckning t.ex. reglerna om förberedelse och stämpling i 23 kap. brottsbalken kan användas i detta syfte.

Avslutningsvis vill utredningen framhålla det angelägna i att frågan om användning av hemliga tvångsmedel före förundersökning tas upp till behandling och ges en samlad lösning. Så har skett på en del håll utomlands, bl.a. i den finska polislagen. Ett sådant arbete ligger dock, som tidigare nämnts, utanför utredningens uppdrag. Frågan bör emellertid bli föremål för utredning i särskild ordning.

8.4 Buggning för att utreda brott?

I föregående avsnitt har utredningen avvisat tanken på att införa buggning som en åtgärd enbart för att förhindra brott, dvs. utanför förundersökningssituationer, i vart fall som en isolerad åtgärd. I förevarande avsnitt diskuteras huruvida buggning bör införas som ett straffprocessuellt tvångsmedel, dvs. för att utreda brott.

8.4.1 Behovet av buggning som ett brottsutredande tvångsmedel och åtgärdens effektivitet

En grundläggande förutsättning för att man över huvud taget skall överväga att införa buggning som ett straffprocessuellt tvångsmedel är att det kan presenteras ett påtagligt behov av att använda en sådan åtgärd och att metoden framstår som effektiv när det gäller att klara upp begångna brott. För att grundlagsskyddade fri- och rättigheter skall kunna begränsas är det för övrigt en förutsättning att begränsningen - förutom att den måste ha ett godtagbart syfte - på ett effektivt sätt tillgodoser det ändamål som har föranlett den (2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen). I utredningens direktiv pekar regeringen på betydelsen av att utredningen gör en noggrann behovs- och effektivitetsanalys. Som tidigare har nämnts avsåg kritiken mot SÄPO-kommitténs slutbetänkande såvitt avser buggning just avsaknaden av en behovsanalys. Vidare har såväl SPANARK-rapporten som Tvångsmedelskommittén, utan att gå in på detaljer och i rätt svepande ordalag, utgått från att buggning skulle vara till stor nytta i det brottsbekämpande arbetet (se avsnitt 4.1).

För att få ett underlag för bedömningen av dels om det finns ett behov av buggning i brottsutredande syfte, dels om åtgärden är effektiv, har utredningen, som framgått av avsnitt 7, fört diskussioner med företrädare för bl.a. ett antal brottsbekämpande myndigheter. Vid dessa diskussioner har utredningen särskilt framhållit vikten av att det tas fram handfasta praktiska exempel på situationer där det finns ett behov av att använda buggning. Även vid besöken utomlands (se avsnitt 5) har utredningen sett det som angeläget att få uppgifter om behovet av buggning och dess effektivitet.

Sammanfattningsvis kan sägas att samtliga dessa myndigheter, med undantag möjligen för dåvarande Riksenheten mot ekonomisk brottslighet (REKO), ansåg att det finns ett behov av buggning och att buggning bör införas som en metod för att utreda brott. De tre advokater som utredningen sammanträffade med vid ett besök på Sveriges advokatsamfund ansåg dock att det är tveksamt om buggning bör införas som tvångsmedel. Denna uppfattning motiverades dock inte med att det saknas ett behov av buggning utan snarare med att buggning ur integritetssynpunkt är det i särklass känsligaste tvångsmedlet. Utredningen återkommer till frågan om integritetsintressets betydelse i avsnitt 8.4.2 och 8.4.3.

Det saknas anledning att här på nytt upprepa det som i avsnitt 5 och 7 redovisats om behovet av buggning som en brottsutredande åtgärd. Det kan dock vara av intresse att redovisa en del allmänna synpunkter på behovet av buggning och åtgärdens effektivitet samt ett antal

typexempel på situationer där det enligt vad som sagts utredningen finns ett behov av buggning för att utreda brott.

Det största behovet av buggning finns troligen vid brottslighet som karakteriseras av organisation och planering. Den utan tvekan mest vanliga brottstypen torde vara narkotikabrott men även vid andra brottstyper kan det finnas ett behov av att använda buggning, t.ex. vid spionerі eller vid allvarliga - planerade - våldsbrott.

Enligt dansk polis (se avsnitt 5.1.3) används buggning i utredningar om allvarlig organiserad kriminalitet, främst vid narkotikabrott och vid s.k. rockerkriminalitet, dvs. vid brottslighet som begås av medlemmar av kriminella mc-gäng. Polisen menar att det inte är möjligt att bekämpa den allvarliga organiserade brottsligheten om man inte kan ta del av den kommunikation som sker mellan de kriminella. Genom att använda buggning kan polisen få upplysningar om t.ex. brottsplaner, hur medel som skall finansiera ett narkotikainköp skall anskaffas eller var dessa medel, som ofta kan röra sig om många miljoner kronor, förvaras. I Danmark har man enligt uppgift i åtskilliga utredningar fått fram avgörande bevisning genom att använda buggning. Den danska polisen framhöll att de kriminella säkerligen är medvetna om att buggning kan användas i det polisiära arbetet men att det i längden är mycket svårt att skydda sig mot tvångsmedlet. De kriminella är nämligen i stort behov av att kunna kommunicera med varandra och det är inte möjligt att avstå från det med hänvisning till att de måhända kan vara avlyssnade.

När det talas om behovet av buggning är det viktigt att framhålla att utredningens undersökningar närmast ger vid handen att behovet av buggning bara till en viss del beror på att värdet av hemlig teleavlyssning har gått ned. Det hävdas nämligen inte sällan att värdet av hemlig teleavlyssning har blivit sämre under de senaste åren, främst beroende på den ökade användningen av mobiltelefoni och de problem som hänger samman med att avlyssna den teletrafiken och att det förhållandet i sig skulle motivera att buggning infördes. Detta påstående vinner dock inte stöd av de årliga skrivelserna från regeringen till riksdagen om hur reglerna om hemlig teleavlyssning m.m. har tillämpats. Av den senaste redovisningen (skr. 1997/98:26, bet. 1997/98:JuU10, rskr. 1997/98:148) framgår t.ex. att hemlig teleavlyssning under hela 1990-talet har haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte i ca 50 procent av fallen (se avsnitt 2.5.2). Siffrorna varierar naturligtvis något från år till år men i stort sett ligger värdet på omkring 50 procent och har inte gått ned under de senaste åren. Det kan emellertid inte uteslutas att värdet av hemlig teleavlyssning trots allt har försämrats och att det kan komma att försämras ytterligare i framtiden. Den frågan hänger samman bl.a. med om användningen av krypterad telefoni kommer att öka bland de

kriminella. Kryptering lär f.n. inte vara något större bekymmer, vare sig i Sverige eller utomlands. Med det sagda vill utredningen peka på att det är viktigt att notera att det finns ett självständigt behov av buggning som ett straffprocessuellt tvångsmedel och att buggningen bör ses, vilket många praktiker har framhållit för utredningen, som ett synnerligen värdefullt komplement till hemlig teleavlyssning och inte som ett alternativ till det tvångsmedlet.

Följande typexempel har nämnts på situationer där det i en brottsutredning finns behov av att kunna använda buggning (för ytterligare exempel hänvisas till avsnitt 7).

Hot riktas mot en viss polisman. Ett tips ger vid handen att han skall mördas. Det har erlagts betalning för att en namngiven person skall utföra dådet. Polisen bevakar en lägenhet som används av den namngivne personen. Om det hade varit tillåtet att buggą lägenheten skulle polisen kunna få information om den närmare planeringen av gärningen.

En viss person är misstänkt för att handla med amfetamin. Han bor relativt ofta på hotell och tar då emot besökare på sitt rum. Vad som avhandlas vid dessa möten är okänt. Polisen vågar inte göra ett tillslag, eftersom man inte är säker på att narkotika hanteras vid mötena. Slår polisen till för tidigt riskerar tillslaget att spoliera hela utredningen. Genom att använda buggning skulle man kunna få information om vad som diskuteras vid mötena, om det vid ett möte överlämnas narkotika samt - i fall ärendet gäller insmuggling av narkotika - uppgifter om hur insmugglingen skall gå till, vid vilken tidpunkt och var den skall äga rum.

Det förekommer att t.ex. medlemmar i s.k. mc-gäng avtalar mötesplatser via telefon. Dessa uppgifter får polisen del av genom hemlig teleavlyssning. Medlemmarna träffas under någon timme och försvinner sedan från platsen. Ofta träffas de på restauranger och andra allmänt tillgängliga platser. Utan tillgång till buggning går det inte att få reda på vad som avhandlas vid mötena.

X drev en närbutik och handlade samtidigt med narkotika. Han var föremål för hemlig teleavlyssning. X stämde möte med en annan person per telefon. Fem minuter senare anländer denne i bil till närbutiken. X sätter sig i bilen och de båda samtalar under tio minuter. Därefter återvänder X till butiken, ringer upp en tredje person och meddelar att "nu är det klart". - Det hade varit mycket värdefullt om bilen hade kunnat buggas så att polisen fått reda på vad som avhandlades där. En sådan aktion hade varit möjlig att genomföra eftersom polisen sedan tidigare hade kännedom om var bilen fanns och också möjlighet att montera in avlyssningsutrustning i den. Sedermera beslagtog polisen 25 kg amfetamin, men tillslaget hade säkert avsett större mängder om buggning hade fått användas.

Utomlands förekom i ett fall att domstol gav tillstånd till buggning av en lokal som utåt sett var en affärslokal. I lokalen handlades dock mest med narkotika och de misstänkta talade mycket öppet om pris och mängder när de sammanträffade i den avlyssnade lokalen. Utan buggning hade polisen haft tillgång till sämre information och kanske slagit till vid fel tillfälle.

Spaning bedrevs mot en person med anknytning till ett mc-gäng. Det fanns misstankar om narkotikabrott. Teleavlyssning användes men gav inget resultat. Genom buggning fick utländsk polis uppgifter om en plan som avsåg smuggling av stora mängder narkotika. Stora mängder narkotika beslagtogs.

Vid företrädares för utredningen besök i Österrike framhöll österrikisk polis att det kan finnas en risk för att ett förbud mot buggning innebär att kriminella av det skälet söker sig till ett visst land för att där föra diskussioner om brott (se avsnitt 5.6.4). I det i avsnitt 5.3.3 redovisade norska utredningsbetänkandet framhölls som ett skäl att införa buggning att det är viktigt att norsk rätt inte skiljer sig alltför mycket från andra länder när det gäller användning av tvångsmedel. Därvid nämndes att om Norge i framtiden blir det enda nordiska land som har ett absolut förbud mot avlyssning av hotellrum, det i sig kan motivera internationella kriminella element att förlägga sina aktiviteter till Norge.

Sammanfattningvis kan sägas att buggning behövs i bl.a. situationer där det över huvud taget inte finns någon möjlighet att på annat sätt få reda på vad som avhandlas mellan misstänkta personer. Behovet av buggning motiveras inte i första hand med att värdet av hemlig teleavlyssning har gått ned utan buggningen ses i stället som ett mycket värdefullt komplement till hemlig teleavlyssning. Buggningen behövs för att avlyssna möten mellan två eller flera personer. Det är fråga om möten som polisen inte sällan får kännedom om via hemlig teleavlyssning men som man i dag inte har någon möjlighet att avlyssna.

8.4.2 Motstående intressen

Även om utredningen skulle finna att det finns ett behov av buggning som polisiär arbetsmetod och att metoden är effektiv återstår det enligt direktiven att överväga om ett sådant tvångsmedel kan motiveras från integritetssynpunkt. Utgångspunkten skall enligt direktiven därvid vara att det krävs mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna om ett sådant intrång skall övervägas.

Inledningsvis bör upprepas att bland de personer som utredningen sammanträffat med, såväl i Sverige som utomlands, råder en entydig uppfattning om att buggning är en effektiv arbetsmetod endast under

förutsättning att intrång får göras på platser och i utrymmen som annars är skyddade mot intrång. I annat fall blir ljudkvaliteten alltför dålig. Därmed är inte sagt att buggning alltid måste förenas med en rätt till intrång. Det finns naturligtvis vissa situationer där buggning kan ske utomhus med riktade mikrofoner eller med samtycke från den som disponerar över den lokal som skall avlyssnas, t.ex. en restaurang- eller hotellägare. Det har vidare framhållits att det är nödvändigt att det inte införs några s.k. buggningsfria zoner, dvs. platser som är fredade mot avlyssning. I annat fall kan man utgå från att de kriminella förlägger samtliga sina möten till sådana platser (se avsnitt 11.5.2).

Omfattningen av de integritetskränkningar som kan bli följden av att buggning får användas är svår att uppskatta. Varje tvångsmedelsanvändning medför ett ingrepp i den enskildes integritet och det kan naturligtvis diskuteras vilket tvångsmedel som innefattar de största riskerna för den personliga integriteten. Av nu förekommande tvångsmedel torde hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vara de åtgärder som är mest kännbara från integritetssynpunkt. En jämförelse mellan buggning och hemlig teleavlyssning ligger därvid närmare till hands, eftersom båda tar sikte på avlyssning.

1979 års särskilda juristkommission menade i sin slutrapport Fallet Bergling Överväganden angående åtgärder (Ds Ju 1980:2 s. 32) att buggning är ett betydligt mer djupgående ingrepp i den personliga integriteten än telefonavlyssning. Kommissionen framhöll vidare att buggning är mera svårkontrollerad och bl.a. av det skälet kan leda till ryktesspridning och bristande förtroende för polisen och andra myndigheter. Tvångsmedelskommittén redovisade uppfattningen (Hemlig avlyssning m.m., Ds Ju 1981:22 s. 47) att buggning, i vart fall när det gäller avlyssning under en längre tidsperiod, blottlägger den enskildes privatliv på ett helt annat sätt än telefonavlyssning. Narkotikakommissionen ansåg (PM nr 5 Polisens insatser mot narkotikan, 1983, s. 79) att buggning innebär en mer total kontroll än telefonavlyssning. I prop. 1988/89:124 (s. 58) uttalade justitieministern, utan att gradera tvångsmedlen inbördes, att liksom telefonavlyssningen är avlyssning med dold mikrofon ett djupt integritetskränkande tvångsmedel. SÄPO-kommittén nämnde i sitt slutbetänkande SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51 s. 155) att buggning till sin natur är ägnad att medföra större risker för omfattande kränkningar av integriteten än exempelvis hemlig telefonavlyssning. (För en mera noggrann redogörelse av vad som sagts om buggning i tidigare utredningar m.m. hänvisas till avsnitt 4.1.)

När det gäller risken för integritetskränkningar finns det onekligen vissa likheter mellan buggning och hemlig teleavlyssning. Båda metoderna medför med nödvändighet att man kommer att lyssna även

på andra personer än dem som avses med beslutet om avlyssning och på annat än det som rör brottslig verksamhet. Den enskildes personliga förhållanden blir vid såväl buggning som hemlig teleavlyssning föremål för en insyn som inte känner andra gränser än dem som den enskilde själv sätter när han vid ett samtal kommer in på sitt privatliv eller sina personliga förhållanden i övrigt. Ett annat gemensamt drag för de båda åtgärderna är att den tvångsmedlet riktar sig mot inte har någon möjlighet att ifrågasätta beslutet, eftersom åtgärderna är hemliga till sin natur. Den som drabbas av åtgärden kan inte, utan att särskilda regler tillskapas härom (se avsnitt 12), få saken prövad av domstol. Vidare kan någon kontroll inte utövas av den allmänna opinionen, eftersom reglerna om sekretess hindrar massmedia och allmänheten från insyn i ärendet.

Vilket tvångsmedel som är det mest kännbara från integritetssynpunkt, buggning eller hemlig teleavlyssning, blir naturligtvis beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, närmare bestämt av hur avlyssningen är tänkt att gå till i praktiken. En buggning som avser ett möte på en restaurang kan självfallet anses vara en ur integritetssynpunkt avsevärt lindrigare åtgärd än en avlyssning av en bostadstelefon som pågår under flera månader.

Av det sagda framgår att det är svårt att generellt hävda att buggning alltid är en mer integritetskränkande åtgärd än hemlig teleavlyssning. Det får som sagt bedömas med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns emellertid ett antal faktorer som innebär att buggning i många situationer framstår som en något mer integritetskänslig åtgärd än hemlig teleavlyssning. I likhet med Narkotikakommissionen (promemorian s. 79) anser utredningen att buggning, i vart fall vid avlyssning som pågår någon tid, innebär en mer total kontroll än hemlig teleavlyssning. Detta hänger samman med att man kan lyssna på allt som sägs - och även på annat än samtal - i den avlyssnade lokalen, vid alla tider på dygnet och oavsett vilka som vistas där. Mängden överskottsinformation kan således bli synnerligen omfattande. Som Narkotikakommissionen framhöll (promemorian s. 79 f.) finns det anledning att anta att människor i allmänhet är något mer återhållsamma med vad de säger i telefon än med vad de säger till varandra på tu man hand. Detta förhållande har säkerligen sin förklaring inte i att folk i allmänhet tror sig vara avlyssnade utan snarare i att det på grund av tekniska fel finns en risk för att någon annan av misstag kan komma in på samma linje. I sin bostad torde de allra flesta människor utgå från att ingen annan kan lyssna på det som sägs. Till detta kommer att buggning, för att åtgärden skall bli effektiv, måste tillåtas överallt och förenas med den ytterligare kränkning det innebär att polisen får rätt att tränga in i bostäder för att placera ut de tekniska hjälpmedlen. Andra argument som har nämnts

tidigare, och som förtjänar att nämnas på nytt, är att teleoperatörens medverkan vid verkställigheten av beslut om hemlig teleavlyssning medför att polisen kan värja sig mot obefogade anklagelser för omfattande och otillbörlig avlyssning. En sådan naturlig kontroll finns inte vid buggning, och därmed inte heller samma garantier mot missbruk eller påståenden om missbruk. Narkotikakommissionen menade (promemorian s. 80 f.) att blotta misstanken att avlyssning kan ske utan lagliga beslut skulle kunna äventyra allmänhetens tilltro till polisens arbete och få allvarliga följder för samhällsklimatet. Avslutningsvis kan sägas att, även om man skulle anse att buggning ur integritetssynpunkt inte är mer ingripande än hemlig teleavlyssning, möjligheten att använda båda metoderna - och att kombinera dem med hemlig kameraövervakning - leder till att hoten mot integriteten ökar avsevärt.

8.4.3 Utredningens slutsats

Av det som redovisats i avsnitt 8.4.1 framgår, menar utredningen, att det finns ett väl dokumenterat behov av buggning i vissa situationer. Det rör sig därvid huvudsakligen om fall där det inte finns någon möjlighet att på annat sätt, t.ex. genom hemlig teleavlyssning eller infiltration, skaffa motsvarande information. Det kan exempelvis vara fråga om ett möte på ett hotellrum mellan två misstänkta eller en sammankomst i en sluten kriminell miljö där en brottsplan skall diskuteras.

Det är naturligtvis svårare att uttala sig om metodens effektivitet och om vilka resultat som kan förväntas vid en användning av buggning. Narkotikakommissionen (PM nr 5 Polisens insatser mot narkotikan, 1983, s. 78) ville inte utesluta att man i vissa fall skulle dra nytta av hemliga mikrofoner, t.ex. vid möten på hotellrum eller på restauranger samt vid avlyssning av misstänktas bostäder och kontor eller andra arbetslokaler, men att dessa fall troligen var få, att de snabbt skulle bli färre när det blev känt att metoden användes samt att metoden är förenad med betydande praktiska svårigheter.

Kommissionen pekade bl.a. på (promemorian s. 77 ff.) att polisen måste få tid och möjlighet att installera utrustningen innan de inblandade personerna kommer samt att de måste veta vilket hotellrum eller vilket restaurangbord som skall avlyssnas. Det förutsätter i sin tur att personal som portier och hovmästare invigs i planerna - vilket av flera skäl kan vara mindre lyckat - och att det verkligen är möjligt att styra de misstänkta till det rum eller det bord man önskar. De måste helst också i förväg ha aviserat sin ankomst genom beställning e.d. När det gäller avlyssning i bostäder, kontor o.d. är det, menade kommissionen, extra svårt att anbringa och hämta tillbaka apparatur

utan att den misstänkte eller någon närstående anar något. Till detta kommer att avlyssning med dold mikrofon är en synnerligen resurskrävande metod. Kommissionen framhöll vidare att grov narkotikabrottslighet är planerad brottslighet, vilket innebär bl.a. att de som bedriver den tar hänsyn till vilka metoder samhället och polisen begagnar. Detta kommer, menade kommissionen, att gälla också hemlig avlyssning. På samma sätt som grova narkotikabrottslingar nu försöker anpassa sin verksamhet till möjligheten att telefoner är avlyssnade, kommer de att försöka gardera sig mot annan avlyssning. Kommissionen pekade slutligen på att det i praktiken finns ett otal möjligheter att hindra att samtal kan avlyssnas. Inget hindrar att man t.ex. skriver känsliga meddelanden till varandra på lappar eller genom att åstadkomma störande ljud - t.ex. rinnande vatten, radiomusik etc. - effektivt hindrar avlyssningen.

Justitieministern hänvisade i prop. 1988/89:124 (s. 59) till Narkotikakommissionens kritik samt uttalade att de praktiska svårigheter som är förknippade med tvångsmedlet i hög grad torde minska dess användbarhet. Justitieministerns slutsats var att de argument som hade åberopats till förmån för att använda dolda mikrofoner i det reguljära polisarbetet mot narkotikabrottslighet och annan grov brottslighet inte hade övertygat henne om att denna metod är försvarlig med hänsyn till de tunga invändningar som kan riktas mot den.

Av det nu redovisade framgår att Narkotikakommissionen och justitieministern framförde åtskilliga invändningar mot buggningens effektivitet. Frågan är emellertid om argumenten numera är särskilt bärkraftiga.

Det är naturligtvis självklart att det kan finnas betydande praktiska svårigheter att verkställa ett beslut om buggning och att det finns olika sätt att skydda sig mot buggning. I vissa situationer är det rentav troligt att polisen över huvud taget inte skulle kunna lösa uppgiften. Men samma argument kan i viss mån anföras mot hemlig teleavlyssning. Det tvångsmedlet, som har betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte i endast ca 50 procent av fallen, anses vara så framgångsrikt att det inte kan avvaras i kampen mot narkotikabrottsligheten eller mot annan grov brottslighet (skr. 1997/98:26). Vidare är det otvivelaktigt så att buggning är ett mycket resurskrävande tvångsmedel som kräver stora och omfattande förberedande spaningsinsatser. Men det är inget som i sig innebär att man kan säga att buggning är en ineffektiv arbetsmetod. De gånger buggningen kan verkställas på ett effektivt sätt får man tillgång till information som man inte hade kunnat skaffa på något annat sätt, eftersom buggning ibland är den enda framkomliga vägen i en utredning. I dagsläget får polisen göra halt vid hotellrumsdörren trots att det kanske finns starka misstankar om att det i hotellrummet diskuteras införsel av avsevärda

mängder narkotika. Det är vidare knappast troligt att man - om buggning införs - kommer att kunna visa upp någon väsentligt högre uppklaringsprocent beträffande vissa grova brott, eftersom buggningen skulle komma att användas i ett mycket begränsat antal fall. Det hindrar emellertid inte att buggningen i de fall den skulle komma att användas kan ge den avgörande bevisningen för ett mycket allvarligt brott som därmed kan klaras upp. Bedömningen av buggningens effektivitet måste i denna del också göras mot bakgrund av den oroande ökning av den organiserade kriminaliteten som har skett på senare tid. Buggningen skulle i första hand komma att användas mot denna typ av kriminalitet. Även en begränsad ökning av antalet uppklarade brott på detta område kan antas vara av stort värde från brottspreventiva och andra synpunkter. Vid företrädares för utredningen studiebesök i Österrike framhölls från polisen att buggning naturligtvis inte löser problemen med den allvarliga organiserade brottsligheten men att man fick se de olika tvångsmedlen som en slags mosaik, där varje bit behövs för att resultatet skall bli lyckat.

Med hänvisning till det sagda och framför allt med hänvisning till erfarenheterna av buggning utomlands, i synnerhet i Danmark, anser utredningen att det har framkommit tillräckliga belägg för att säga att buggning skulle vara en effektiv arbetsmetod för att utreda brott i vissa speciella situationer.

I det föregående har utredningen alltså konstaterat att det finns ett behov av buggning som en polisär arbetsmetod för att utreda brott och att metoden framstår som effektiv. Det återstår dock enligt direktiven att överväga om ett sådant tvångsmedel kan motiveras från integritetssynpunkt. Utgångspunkten skall enligt direktiven därvid vara att det krävs mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna om ett sådant intrång skall övervägas.

Det är utredningens uppfattning att det är angeläget ur kriminalpolitisk synpunkt att polisen får rätt att använda moderna tekniska hjälpmedel för att effektivt kunna bekämpa den grova narkotikabrottsligheten och annan allvarlig brottslighet. Samtidigt råder det inget tvivel om att buggning till sin natur är en starkt integritetskränkande åtgärd. Detta gäller särskilt som buggningen, för att vara effektiv, måste få förekomma på alla tänkbara platser och dessutom förenas med en rätt för polisen att göra intrång på platser som annars är skyddade mot intrång. Utredningens bedömning är likväl att det som under utredningsarbetet har presenterats, och som har redovisats i detta betänkande, om behovet av buggning och dess effektivitet som en brottsutredande åtgärd, innebär så starka skäl och sådana vinster för det allmänna att integritetsintresset inte bör hindra att metoden införs.

Utredningens slutsats blir således att buggning bör kunna tillåtas som en polisiär arbetsmetod för att utreda brott under förutsättning att regleringen kringgärdas av mycket starka rättssäkerhetsgarantier så att risken för missbruk kan minimeras. En förutsättning för att införa buggning i svensk rätt bör t.ex. vara att den enskildes rättsskydd stärks på det sätt som utredningen föreslår i avsnitt 12, dvs. att det införs en ordning med offentligt ombud. Det är vidare viktigt att buggningen reserveras för sådana fall då medborgarna i gemen är beredda att godta integritetskränkningen med hänsyn till de skäl som talar för åtgärden och att tvångsmedlet regleras på ett sådant sätt att det inte framstår som ett hot mot medborgaren i allmänhet. Om medborgarna inte kan lita på att de, t.ex. i sina bostäder, fritt kan föra förtroliga samtal finns det en risk för att det kan ge upphov till en känsla av otrygghet och ryktesspridning. (Jfr uttalandet om telefonavlyssning i prop. 1988/89:124 s. 57.) Utredningen återkommer i avsnitt 11 till hur tillämpningsområdet för buggning närmare bör utformas.

Det kan på nytt framhållas att buggning är en mycket resurskrävande arbetsmetod och därför kommer att användas i ett mycket begränsat antal fall årligen. Detta har framhållits av ett flertal myndigheter, bl.a. av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen. Indirekt innebär det i sig ett skydd mot missbruk, eftersom kostnaden för att använda åtgärden talar emot att den används i större utsträckning än som är motiverat för att klara upp allvarlig brottslighet.

En första förutsättning för buggning bör således vara att förundersökning har inletts och en användning av tvångsmedlet enbart för att förhindra brott alltså i princip inte bör godtas. I detta sammanhang finns det anledning att närmare beröra frågan om nuvarande regler för användning av tvångsmedel vid s.k. förbrott är tillräckliga för att förhindra att vissa brott fullbordas. I direktiven frågas i vilken utsträckning reglerna om förberedelse och stämpling i 23 kap. brottsbalken kan användas i detta syfte.

Brottsliga gärningar på planeringsstadiet - dvs. när utförandet av ett brott inte har nått så långt att ansvar för försök eller fullbordat brott kan ådömas - delas in i två brottsformer som regleras i en gemensam bestämmelse (23 kap. 2 § brottsbalken). Den ena av dessa, förberedelse till brott, avser befattning på visst sätt med pengar som ersättning för kostnader eller arvode för brott eller också befattning på olika sätt med gift, sprängämne, vapen, dyrk, förfalskningsverktyg eller annat sådant hjälpmedel. Den andra brottstypen, stämpling till brott, avser det fallet att någon sätter sig i förbindelse med andra personer för att förbereda, möjliggöra eller underlätta brott. För att förberedelse eller stämpling till brott skall vara straffbar krävs det dels att det särskilt föreskrivs att förberedelse till brott är straffbar, dels uppsåt att utföra eller främja ett uppsåtligt brott. Det krävs vidare att

det vid företagandet av förberedelse- eller stämplingsgärningen förelåg en konkret fara för brottets fullbordan och att denna fara inte var ringa. Bestämmelserna om förberedelse och stämpling gäller även i specialstraffrätten.

Straffansvarsutredningen har i sitt betänkande Straffansvarets gränser (SOU 1996:185, Del I, s. 267 ff. och 443 ff.) övervägt om den i förberedelsebestämmelsen angivna avgränsningen av vilka handlingar som är straffbara som förberedelse till brott är ändamålsenlig och svarar mot dagens krav. Straffansvarsutredningen har därvid funnit att det föreligger ett behov av att reformera ansvaret för förberedelse till brott och föreslagit en förändring av den nuvarande förberedelsebestämmelsen. Enligt Straffansvarsutredningen har förberedelseansvaret under senare år utvidgats till att omfatta en rad nya brottstyper, där emellertid huvuddelen av de förberedelseåtgärder som kan vidtas knappast omfattas av den nuvarande förberedelseparagrafen. Därvid nämns som ett exempel att någon, som ett led i företagsspionerі, införskaffat information genom att t.ex. ta reda på rätt "password" till en viss bank med företagshemligheter. I ett sådant fall är det fråga om befattning med icke-fysiska föremål, vilket inte faller in under bestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken. Vidare går det enligt Straffansvarsutredningen sällan att under förberedelseparagrafen få in klart straffvärda förberedelseåtgärder som sker med hjälp av ny teknologi, t.ex. IT-brottslighet, eller förberedelser till bolagsplundring och annan ekonomisk brottslighet. Som skäl för en förändring av förberedelsebrottet framhålls dessutom (s. 295) att domstolarna ibland har svårigheter att dra en skarp gräns mellan hjälpmedel som faller in under förberedelsebestämmelsen och sådana som faller utanför. Som exempel nämns det s.k. Wallenbergmålet (RH 1994:24), där hovrätten i ett mål om människorov bl.a. fann att ett par handbojor, en dykarutrustning, en undervattensmoped, registreringsskyltar och en röstförvrängare, som hade anskaffats för det planerade människorovet, var att anse som hjälpmedel i förberedelseparagrafens mening, medan däremot bl.a. walkie-talkies, båtar, kamouflagekläder och en självsökande radio, som hade anskaffats för samma ändamål, inte - vare sig var för sig eller tillsammans - var att anse som ett sådant hjälpmedel. Denna slumpmässighet är, enligt Straffansvarsutredningen, ett motiv till att det behövs en ny reglering för förberedelsebrottet.

Enligt förslaget skall förberedelse till brott föreligga om någon på ett förberedande stadium vidtar planeringsåtgärder, befattar sig med hjälpmedel eller pengar eller vidtar andra förberedande åtgärder som åtminstone är att bedöma som en medverkansgärning (de åtgärder som vidtagits skulle ha bedömts som åtminstone medverkan till brottet för det fall detta hade kommit till fullbordan eller till ett straffbart försök).

Med rekvisitet "åtminstone" markeras att även vad som skulle kunna benämnas som förberedande gärningsmannaåtgärder omfattas av regleringen.

Uttrycket "vidtar planeringsåtgärder" avser faktiska åtgärder som vidtas som ett led i en brottsplan. Som exempel nämns (s. 445) att förberedelse till våldtäkt kan bestå i att någon tar reda på tilltänkta offers hemadresser och kartlägger deras vanor genom t.ex. bevakning av deras bostäder. Ett annat exempel kan vara förberedelse till grov stöld som består i att någon kartlägger personer som beger sig i väg på semester genom att ta reda på deras hemadresser i syfte att begå inbrott hos dem. Förfarandet i dessa båda exempel är inte straffbara som förberedelse till brott enligt nu gällande rätt.

Befattning med hjälpmedel - som enligt förslaget får en vidare tillämpning än den nuvarande regleringen - avser det fallet att någon anskaffar, förvarar, transporterar eller på annat sätt handhar saker som behövs för eller i vart fall underlättar genomförandet av ett brott. I första hand avses med hjälpmedel vad som i egentlig mening är brottsverktyg, t.ex. vapen eller dyrkar men även att någon anskaffar en stulen bil för ett grovt rån torde kunna ses som befattning med hjälpmedel. Enligt den föreslagna lösningen behöver befattningen inte enbart avse hjälpmedel som utgörs av fysiska föremål, utan kan också omfatta befattning med t.ex. datorprogram och annan mjukvara. Saken kan mycket väl ha en legitim användning i gärningsmannens besittning. I betänkandet framhålls dock att det många gånger torde vara svårt att styrka att ett anskaffande av ett hjälpmedel som kan ha legitim användning har skett just i uppsåt att utföra eller främja brott. Enligt Straffansvarsutredningen är läget emellertid annorlunda vid mer organiserad illegal verksamhet, där flera personer är inblandade. I sådana situationer är det, menar Straffansvarsutredningen, enklare att tänka sig att flera omständigheter sammantagna gör att det kan styrkas att anskaffandet skett i brottsligt uppsåt.

Liksom enligt den nuvarande regleringen krävs det uppsåt att utföra eller främja brott och att det vid företagandet av förberedelsegärningen har förelegat en konkret fara för brottets fullbordan. Enligt förslaget bör förberedelse till brott i princip vara straffbelagd endast om det på det fullbordade brottet kan följa mer än ett års fängelse.

Enligt Straffansvarsutredningen innebär den föreslagna lösningen att det saknas behov av ett självständigt ansvar för stämpling till brott. Stämpling till brott som särskild brottsform föreslås följaktligen avskaffad.

Straffansvarsutredningen betänkande har remissbehandlats. Enligt vad Buggningsutredningen inhämtat har praktiskt taget samtliga remissinstanser tillstyrkt att man övergår till ett mer generellt förberedelseansvar.

Som framgått av redogörelsen för förberedelsebestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken och Straffansvarsutredningens betänkande har den nuvarande regeln onekligen sina brister när det gäller att på ett tidigt stadium kunna inleda förundersökning och använda tvångsmedel för att därigenom - som en positiv bieffekt - förhindra att brottet fullbordas. T.ex. är det enligt gällande rätt inte straffbart som förberedelse när en ensam person noggrant kartlägger olika värdetransporter i avsikt att senare föröva rån mot dessa eller att i samma uppsåt rekognosera i en bank- eller postlokal (s. 294). För straffrättsligt ansvar krävs att han kan bevisas ha tagit befattning med ett hjälpmedel som går in under den normerande uppräkningen i 23 kap. 2 § brottsbalken. Det av Straffansvarsutredningen föreslagna förberedelsebrottet har ett betydligt vidare tillämpningsområde än den nuvarande regeln i 23 kap. 2 § brottsbalken och innebär en förhållandevis kraftig utvidgning av det straffbara området. Om Straffansvarsutredningens förslag i denna del leder till lagstiftning innebär det att förundersökning kan inledas på ett tidigare stadium än i dag. Det innebär i sin tur att det blir möjligt att använda tvångsmedel, t.ex. buggning, mot välplanerad och organiserad brottslighet på ett relativt tidigt stadium, redan innan planerna har satts i verket. Som exempel har Straffansvarsutredningen därvid nämnt den på senare tid aktuella s.k. mc-relaterade brottsligheten. Det bör dock framhållas att det även med Straffansvarsutredningens förslag till förberedelsebrott kommer att krävas att det är fråga om en konkret brottslig gärning.

9 Bör ytterligare användning av tekniska hjälpmedel under förundersökning lagregleras?

9.1 Inledning

Utredningens direktiv innebär ett uppdrag att utreda ett antal frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel, närmare bestämt buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, användning av dolda kroppsmikrofoner samt pejling. Utredningen har i avsnitt 8 kommit fram till att buggning bör kunna tillåtas som ett straffprocessuellt tvångsmedel för att utreda brott. Övriga metoder används redan i dag av polisen.

Som framgått av avsnitt 2.1 omfattas rätten till förtrolig kommunikation av 2 kap. 6 § regeringsformen, dvs. är en grundlagsskyddad fri- och rättighet. Detta skydd får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen under vissa förutsättningar begränsas genom lag. Redan med hänsyn härtill krävs att buggning och hemlig teleavlyssning skall vara lagreglerade. Vidare har i ett antal rättsfall från Europadomstolen slagits fast att rätten till skydd för privatliv och korrespondens i artikel 8 första punkten i Europakonventionen innefattar ett skydd mot hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (se bl.a. fallet Klass m.fl., fallet Malone och fallet Kruslin). Av artikel 8:2 i konventionen följer att undantag från första punkten visserligen får göras men att detta måste ske genom lag.

När det sedan gäller hemlig kameraövervakning kan konstateras att det inte finns något grundlagsskydd mot dold optisk övervakning, bortsett från det skydd mot optisk avläsning av munrörelser som skyddet mot hemlig avlyssning i 2 kap. 6 § regeringsformen omfattar. Det finns inte heller någon bestämmelse i brottsbalken som kriminaliserar hemlig optisk övervakning. Det förbud som finns mot sådan övervakning följer av bestämmelserna i lagen om övervakningskameror m.m. Ett visst skydd ger också datalagen (1973:289) i fråga om datalagrade bilder som är att betrakta som personregister. Såvitt känt har inte hemlig övervakning med hjälp av kameror och dess

förenlighet med artikel 8 varit föremål för prövning i Europadomstolen. Trots detta har tvångsmedlet hemlig kameraövervakning getts en rättslig reglering i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Skälet till detta torde främst vara att de integritetskränkningar som kan bli följden av dold optisk övervakning inte på något mer avgörande sätt behöver skilja sig från dem som kan följa av hemlig teleavlyssning. Det finns även andra likheter mellan dessa båda metoder.

Det är emellertid att notera att lagen om hemlig kameraövervakning endast omfattar dolda fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar, dvs. kameror som inte manövreras på platsen (jfr prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning s. 39). Detta innebär att det enligt gällande rätt står polisen fritt att använda s.k. handmanövrerade TV-kameror, vare sig de är dolda eller inte. Det bör dock framhållas att det inte finns något positivt lagstöd för en sådan åtgärd.

Enligt utredningens mening kan det emellertid ifrågasättas om det från integritetssynpunkt är någon större skillnad mellan användningen av fjärrstyrda TV-kameror och handmanövrerade TV-kameror. Som nämnts i propositionen om hemlig kameraövervakning (s. 21), där denna fråga diskuteras, finns det visserligen skäl som kan tala för att integritetsintrånget blir större med fjärrstyrda TV-kameror, t.ex. är en sådan kamera mer effektiv och innebär ökade möjligheter för den som använder utrustningen att undgå upptäckt och därmed vara anonym för den som utsätts för övervakningen. För den övervakade är det dock troligt att det är tämligen likgiltigt om övervakningen sker med en fjärrstyrd TV-kamera eller en handmanövrerad TV-kamera. Integritetsintrånget torde vara i princip detsamma.

Det finns därför, menar utredningen, skäl som talar för att även användningen av dolda handmanövrerade TV-kameror borde ges en rättslig reglering. Det är dock en fråga som inte omfattas av utredningens direktiv. Utredningen får i stället nöja sig med att påpeka att det kan finnas en risk för att denna, icke-lagreglerade, användning står i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Frågan har dock, som tidigare nämnts, - såvitt känt - inte varit föremål för prövning i Europadomstolen. Avslutningsvis bör framhållas att det kan finnas anledning att se över denna fråga i ett större sammanhang, varvid borde tas upp även den polisiära användningen av kikare, stillbildskameror etc. Det kan t.ex. nämnas att i finsk rätt är all av polis bedriven optisk övervakning, även utanför förundersökningssituationer, lagreglerad. Under den finska regleringen faller inte endast fjärrstyrda TV-kameror utan även handmanövrerade videokameror, stillbildskameror, kikare etc. I tysk rätt omfattas i princip all optisk övervakning av regleringen i Strafprozessordnung. Enligt den antagna österrikiska lagstiftningen

kommer samtliga tekniska hjälpmedel för bildöverföring eller bildupptagning att omfattas av regleringen i Strafprozessordnung. Som framgått av avsnitt 5.1.3 finns det även i Danmark ett lagförslag som innebär en lagreglering av polisens möjligheter att som ett led i en brottsutredning använda sig av observation. Enligt förslaget omfattas därvid inte bara fjärrstyrda TV-kameror utan även stillbildskameror och kikare.

I utredningens uppdrag ingår däremot att se över de i dag förekommande, icke-lagreglerade, metoderna att använda dolda kroppsmikrofoner m.m. och s.k. pejling samt att analysera behovet av en rättslig reglering. Frågan om dessa metoder bör bli föremål för lagreglering diskuteras i avsnitt 9.2 och 9.3.

9.2 Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Med dolda kroppsmikrofoner m.m. avses i det följande ett förfarande som innebär att den ene av deltagarna i ett samtal eller ett telefonsamtal - utan sin samtalspartners vetskap - låter någon annan lyssna på samtalet, spelar in samtalet på band eller lämnar sitt tillstånd till sådan inspelning. Metoden används ibland av polisen. I avsnitt 7.2 har de brottsutredande myndigheterna redogjort för olika typfall när dolda kroppsmikrofoner m.m. kommer till användning. Metoden lär användas huvudsakligen i tre olika situationer. Den kan användas i dokumentationssyfte (för att skaffa bevis), i skyddssyfte (för att vid t.ex. en infiltration skydda polismannen eller annan som arbetar för polisens räkning, antingen mot våld eller mot påståenden om brott) och i kontrollsyfte (för att ha kontroll över en situation, t.ex. för att se till att en infiltratör inte överskrider sina befogenheter eller för att i efterhand kunna analysera eller kontrollera uppgifter som lämnats av en källa). Metoden torde användas främst vid narkotikabrottslighet eller annan allvarlig brottslighet.

Ett förfarande som det nu beskrivna omfattas inte av straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken. Reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om vilka krav som måste vara uppfyllda för att hemlig teleavlyssning skall få användas är inte heller tillämpliga när ett telefonsamtal spelas in på ett sådant sätt. Inte heller i övrigt finns i svensk lag regler som uttryckligen tar sikte på förfaranden som de nu nämnda. I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen berördes över huvud taget inte förfarandet, vare sig i prop. 1973:90 eller i prop. 1975/76:209. I prop. 1973:90 s. 242 f. nämndes endast att det som skyddas av bestämmelsen är just förtroligheten. Som exempel angavs att skyddet innebär att organ för det allmänna inte får avlyssna telefonsamtal utan stöd i lag. Vidare förklarades att

skyddet också gäller andra former av hemlig avlyssning, t.ex. begagnande av dolda mikrofoner. I prop. 1975/76:209 s. 147 f. berördes innebörden av rätten till förtrolig kommunikation. Därvid nämndes att bestämmelsen omfattar endast meddelanden som kan anses förtroliga. Som exempel angavs att skyddet därmed inte omfattar t.ex. samtal i en folksamling eller radiosändningar. Vidare framhölls att skyddet för förtrolig kommunikation omfattar såväl hemlig avlyssning som sker samtidigt med ett samtal som hemlig upptagning av ett samtal för senare avlyssning. Däremot sades inget om den situationen att en av deltagarna i ett samtal låter en tredje person lyssna på vad som sägs.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det inte finns något uttryckligt förbud mot att använda dolda kroppsmikrofoner m.m. men att polisen å andra sidan inte kan åberopa något positivt lagstöd när metoden används. Utredningen återkommer i det följande till vilken betydelse Europakonventionen kan ha i sammanhanget.

Enligt vad utredningen har inhämtat används metoden utomlands och har lagreglerats i bl.a. Tyskland och Österrike (se avsnitten 5.5 och 5.6).

Det kan på sitt sätt förefalla egendomligt att straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken endast omfattar samtal mellan andra och att det således är straffritt att spela in samtal som man själv deltar i även om inspelningen sker de andra deltagarna ovetande. Att straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken om olovlig avlyssning har utformats på detta sätt motiverades i förarbetena med att intresset av skydd inte kan anses vara detsamma när det gäller mötesdeltagare sinsemellan som beträffande hemliga inspelningar av interna samtal mellan utomstående personer (prop. 1975:19 s. 83 f.). Departementschefen menade att inspelningen i det första fallet endast har till följd att vad som har sagts mellan deltagarna blir bevarat på ett annat sätt än genom minnesfunktioner och eventuella skriftliga uppteckningar.

Även om det i utredningens uppdrag inte ingår att se över straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken kan det finnas anledning att något redogöra för den kritik som två av Lagrådets fyra ledamöter riktade mot att det straffrättsliga skyddet mot olovlig avlyssning utformades på detta sätt. De båda ledamöterna menade att departementschefens jämförelse mellan inspelning och andra återgivningsmedel haltade (a. prop. s. 123 f.). Deras uppfattning var att för de flesta människor torde skillnaden mellan upptagning genom mikrofon med tillhörande inspelningsapparatur och t.ex. anteckningar framstå som betydande. Särskilt betänkligt var det, menade ledamöterna, att avlyssningen eller upptagningen enligt förslaget skulle anses lovlig och därmed straffri, när t.ex. en utomstående förmår en av deltagarna i ett sammanträde att i fickan eller annat utrymme medföra en dold

mikrofon. Ledamöterna hävdade att det från övriga deltagares synpunkt lär ligga lika nära till hands att betrakta den nämnde deltagaren såsom medverkande i en hemlig avlyssning från den utomståendes sida som att betrakta honom såsom den som gjort avlyssningen lovlig. De framhöll att gentemot alla dem som inte känner till avlyssningen måste nämligen vid ett naturligt betraktelsesätt denna uppfattas som hemlig och innebära lika svårt angrepp mot den personliga integriteten som den avlyssning som sker utan någon enda deltagares vetskap. Enligt de båda ledamöterna framstod lagförslagets gränsdragning som konstlad och en naturlig gränsdragning skulle enligt dem i stället vara att straffskyddet omfattar all ljudupptagning som sker olovligen eller eljest i hemlighet för den eller dem som är föremål för upptagningen. Ledamöterna framhöll avslutningsvis att det är svårt att helt allmänt tänka sig, att en lojal avlyssning eller upptagning skall kunna försiggå i hemlighet för deltagarna - utom en - i ett sammanträde eller annat samtal. I den mån behov finns för sådana vad man skulle kunna kalla ensidigt hemliga upptagningar i vissa situationer, t.ex. i utredningssyfte med anledning av misstänkt brottslighet eller liknande, bör det, menade ledamöterna, anges i lagen.

Detta yttrande av två av Lagrådets ledamöter föranledde ingen ändring av den föreslagna straffbestämmelsen. Departementschefen menade bl.a. (a. prop. s. 128) att det i båda fallen, dvs. vid såväl telefonsamtal som vid andra samtal, ytterst är fråga om det förtroende som man hyser för den eller de personer med vilka samtalet förs eller som i övrigt synbarligen har möjlighet att ta del därav. Av stor betydelse var vidare, framhöll departementschefen, de praktiska svårigheter av skilda slag liksom de gränsdragningsproblem som skulle uppstå om man valde en lösning som innebar att det i princip alltid skulle behöva föreligga ett samtycke från alla som deltar i eller kan förväntas komma att delta i ett samtal. Justitieutskottet delade departementschefens uppfattning (bet. 1975:JuU12 s. 11).

Det bör vidare framhållas att Justitieombudsmannen vid ett flertal tillfällen har riktat kritik mot myndigheter som, utan att upplysa samtalpartnern härom, spelat in telefonsamtal. Enligt JO kan den omständigheten att ett sådant förfarande inte kriminaliserats inte uppfattas som om att det därmed blir att betrakta som tillbörligt och tillåtligt för en myndighet. JO menar att vad det är fråga om är att man, utom i fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, förfar ohederligt och kränker någon annans personliga integritet. Ett sådant förfarande anstår, enligt JO, inte en handläggare hos en myndighet. (Se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 333 ff.). I ett fall har JO ansett att en polismyndighets åtgärd att låta en målsägande ringa upp en för grovt rån misstänkt person för att få denne att avslöja sin inblandning

i brottet stod i strid med grundläggande principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet (JO:s beslut den 24 september 1996, dnr 1953-1995). En närmare redogörelse för bl.a. JO:s synpunkter på användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. har lämnats i avsnitt 4.2.

Enligt utredningens uppfattning talar redan integritetshänsyn med viss styrka för att användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m bör ges en rättslig reglering. Det är självklart i de allra flesta fall en ur integritetssynpunkt avsevärd skillnad mellan buggning och användning av dolda kroppsmikrofoner m.m. Vid användningen av den senare metoden handlar det, som departementschefen framhöll i prop. 1975:19 s. 128, ytterst om en fråga om det förtroende man har för den eller de personer som deltar i samtalet eller som i övrigt synbarligen har möjlighet att ta del av det. Utredningen menar dock att det är en avgörande skillnad mellan, å ena sidan, den situationen att den som har deltagit i ett samtal omedelbart därefter relaterar det för någon annan och, å andra sidan, att denne andre följer det direkt med hjälp av en mikrofon eller i efterhand tar del av avlyssningen. De utomstående får då en direkt och ordagrann redogörelse som, vilket kanske är det ur integritetssynpunkt mest allvarliga, kan tas upp och bevaras på band.

Det finns emellertid även andra skäl som talar för att användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. bör ges en rättslig reglering. Europadomstolens dom i fallet A mot Frankrike (40/1992/385/463) torde nämligen innebära att det föreligger ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen om polisen utan stöd i lag på ett aktivt sätt medverkar till att ett telefonsamtal med en enskild person kommer till stånd och spelas in utan dennes vetskap. Eftersom det i svensk rätt saknas regler om sådan inspelning skulle en åtgärd vidtagen av svensk polis således strida mot artikel 8. Europadomstolens dom i nämnda fall har refererats i avsnitt 4.2. Omständigheterna var i korthet följande. En fransk poliskommissarie blev kontaktad av en person G som sade sig ha fått en förfrågan från A om att döda en person. G erbjöd sig att ringa till A för att diskutera brottets genomförande och låta spela in samtalet. Kommissarien antog erbjudandet och samtalet kom till stånd från dennes tjänsterum där det spelades in på kommissariens bandspelare. Poliskommissariens agerande ansågs av Europadomstolen som ett otvivelaktigt intrång i A:s rätt till skydd för sin korrespondens. Då det vidare framkom att det inte fanns något stöd i fransk lag för att genomföra en sådan åtgärd som den poliskommissarien vidtagit fann Europadomstolen att den vidtagna åtgärden stred mot artikel 8.

Vid en sammanvägning av de risker för intrång i enskildas personliga integritet som förfarandet innebär samt Europadomstolens dom i fallet A mot Frankrike, anser utredningen att övervägande skäl

talar för att användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. bör bli föremål för en rättslig reglering, innebärande att åtgärden regleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel, som under vissa förutsättningar skall få användas av polisen under en förundersökning.

Regleringen bör omfatta bl.a. de situationer där en polisman eller annan som arbetar på uppdrag av polisen utrustas med en dold kroppsmikrofon för att användas vid ett möte med en misstänkt, och de situationer där polisen, antingen direkt eller genom att uppmana någon annan att ringa till en misstänkt tar initiativet till att ett telefonsamtal kommer till stånd, som antingen spelas in eller avlyssnas av någon annan. Utredningen återkommer till tvångsmedlets tillämpningsområde i avsnitt 11 och i författningskommentaren (27 a kap. 3 § rättegångsbalken).

Slutligen kan nämnas att straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken är oförändrade. Vad som föreslås är endast att arbetsmetoden att använda dolda kroppsmikrofoner m.m. i det polisiära arbetet vid en förundersökning ges en rättslig reglering. Det kommer således även i fortsättningen inte att vara straffbart enligt 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken att använda dylika metoder.

Med hänsyn till vad som i det föregående har sagts om behovet av en rättslig reglering av användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. torde metoden inte få användas innan en förundersökning har inletts. Det torde knappast föreligga något behov av en sådan åtgärd innan en förundersökning har inletts.

För att skilja tvångsmedlet från hemlig teknisk avlyssning och hemlig teleavlyssning kan det lämpligen benämnas annan teknisk avlyssning.

9.3 Pejling

Med pejling avses att ett objekt följs på avstånd med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel. Det tekniska hjälpmedel som används kan bestå av en radiosändare som periodiskt sänder ut radiosignaler. Sändaren kan exempelvis fästas på ett fordon, vilket lär vara det mest vanliga, men kan även placeras på eller i en container eller i en väska och - i vart fall i teorin - i en människas kläder. Arbetsmetoden har beskrivits närmare i avsnitten 2.12 och 4.3. I det följande bortses från den form av pejling som innebär att man med hjälp av en signal som sänds ut från en mobiltelefon kan lokalisera var den befinner sig. Den frågan kommer att behandlas inom ramen för tvångsmedlet hemlig teleövervakning (se avsnitt 10.3).

Det finns i svensk rätt inte några regler som uttryckligen tar sikte på användningen av pejling. Pejling omfattas inte av grundlagsskyddet

i 2 kap. 6 § regeringsformen och det finns inte heller i annan lagstiftning något förbud mot metoden. Utredningen återkommer i det följande till frågan om arbetsmetodens förenlighet med Europakonventionen. Det finns å andra sidan inte heller något positivt lagstöd för åtgärden. Det bör dock framhållas att det inte är tillåtet för polisen att tränga in i skyddade utrymmen för att placera den utrustning som skall användas vid pejlingen. Svensk rätt innehåller nämligen inte någon bestämmelse som tillåter att polisen i sådant syfte får göra intrång i annans egendom. Så länge polisen inte vid placerandet av utrustningen kommer i konflikt med någon straffbestämmelse finns det emellertid inget som hindrar att metoden används. Enligt vad utredningen har inhämtat är det i dag huvudsakligen fordon som pejlas och den utrustning som därvid används placeras utanpå fordonet, vilket kan ske så länge åverkan inte görs på fordonet. Det torde däremot inte vara tillåtet att i samband med en husrannsakan placera pejlingsutrustning i fordonet. Ett sådan förfarande torde strida mot den s.k. ändamålsprincipen, dvs. att befogenheten att använda ett tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats.

I avsnitt 7 har redovisats de brottsutredande myndigheternas m.fl. synpunkter på pejling. Det har inte från någon myndighet framförts ett uttryckligt önskemål om att arbetsmetoden bör lagregleras. Däremot har det från några håll påtalats att det finns ett behov av bestämmelser som medger att det kan göras intrång i bl.a. fordon för att placera ut pejlingsutrustning. Om det var tillåtet skulle nämligen mindre skrymmande och mer sofistikerad utrustning kunna användas. Andra myndigheter, bl.a. Generaltullstyrelsen och Polismyndigheten i Skåne, har redovisat motsatt uppfattning och framhållit att det f.n. inte finns något behov av regler som ger polisen rätt att bryta sig in i fordon, eftersom det i de allra flesta fall inte finns tid till en sådan åtgärd. Denna Generaltullstyrelsens och Polismyndighetens i Skåne uppfattning vinner visst stöd av vad företrädare för utredningen inhämtat under sina studiebesök utomlands. Polisen i Danmark, Finland och Storbritannien framhöll nämligen vid samtal med utredningen att den mest användbara pejlingsutrustningen är den som fästs utanpå fordonet med hjälp av en magnet (se avsnitten 5.1.3, 5.2.4 och 5.4.5).

Arbetsmetoden har vidare varit föremål för diskussion i bl.a. Polisrättsutredningen och i ett antal olika arbetsgrupper (se avsnitt 4.3).

Som framgått av avsnitt 5 är arbetsmetoden pejling inte lagreglerad i Danmark, Norge och Österrike. Arbetsmetoden används likväl i dessa länder men det är inte tillåtet att bryta sig in i t.ex. fordon för att applicera utrustningen. Arbetsmetoden är vidare inte lagreglerad i Storbritannien. Det har sagts utredningen att polisen i Storbritannien i princip endast använder sig av den utrustning som placeras utanpå fordon. Den brittiska regleringen medger dock att inbrott får göras.

I Tyskland är pejlingen lagreglerad. Bestämmelserna i tysk rätt innebär att det är tillåtet för polisen att göra intrång i en låst bil för att placera ut utrustningen. Det är däremot, enligt ett avgörande från den tyska högsta domstolen, inte tillåtet att, som ett led i utplacerandet, avlägsna fordonet från den plats där det står uppställt. Slutligen kan nämnas att pejling i Finland är en lagreglerad arbetsmetod. Enligt finsk rätt får utrustningen fästas antingen på ett kommunikationsmedel eller ett varuparti, däremot inte på den misstänkte, och kan installeras inne i ett fordon endast om det finns förutsättningar för husrannsakan. Det finns alltså i finsk rätt ingen särskild bestämmelse som i dessa situationer tillåter att det görs intrång i t.ex. ett fordon.

Av den information som har lämnats utredningen av de brottsbekämpande myndigheterna, såväl i Sverige som utomlands, framgår, menar utredningen, att pejling är ett värdefullt hjälpmedel som ger goda resultat i det polisiära arbetet. Frågan är emellertid om arbetsmetoden bör bli föremål för en lagreglering.

Enligt utredningens uppfattning torde det stå klart att den pejling som i dag används av svensk polis och som innebär att utrustningen placeras utanpå det objekt som skall pejlas inte kräver lagstöd med hänsyn till bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. Hur åtgärden förhåller sig till bestämmelserna i Europakonventionen är något oklart, eftersom frågan - såvitt känt - inte varit föremål för Europadomstolens prövning. Det är dock rimligt att tro att åtgärden - som den används i dag - inte heller omfattas av artikel 8 i Europakonventionen och därmed inte kräver lagstöd med hänsyn till konventionen. Denna utredningens uppfattning - att pejling utan rätt till intrång inte kräver lagstöd med hänsyn till legalitetsprincipen eller till Europakonventionen - delas för övrigt av det norska justitiedepartementet och den norska Riksadvokaten (se avsnitt 5.3.2). Vidare framgår av ett publicerat danskt hovrättsavgörande (Vestre Landsret) från år 1996, att montering och användning av en radiosändare på en misstänkts bil, vilket gjorde det möjligt att följa hans färd (pejling), ansågs inte utgöra ett straffprocessuellt tvångsmedel utan en "skuggning" med tekniska hjälpmedel som inte kräver lagstöd. Domstolen fäste i sitt avgörande vikt vid att monteringen av radiosändaren hade skett utanpå den misstänktes bil och medan bilen befann sig på en offentlig plats samt att polisens användning av signalerna likaså skedde medan bilen befann sig på allmänna vägar (se avsnitt 5.1.2).

Skulle man däremot införa regler som ger polisen rätt att göra intrång i annans egendom, t.ex. i ett fordon eller i en väska, för att placera ut pejlingsutrustning kommer saken i ett annat läge. Det torde då inte råda något tvivel om att hela pejlingsåtgärden, inte bara själva intrångsmomentet, bör ha stöd i lag. I ett sådant fall ter det sig vidare, menar utredningen, som mest naturligt att lagreglera all användning

av pejling, även den pejling som i och för sig inte kräver lagstöd (jfr det norska utredningsförslaget om pejling, avsnitt 5.3.3).

Det kan tyckas, vilket även har framhållits av ett flertal myndigheter (se avsnitt 7), att pejling är en förhållandevis harmlös åtgärd och att det inte skulle vara särskilt allvarligt från integritetssynpunkt att införa regler som ger polisen rätt att göra intrång i annans egendom för att placera utrustningen. Vad det i praktiken handlar om är nämligen intrång i fordon, containrar, väskor etc. Utredningens uppfattning är dock att integritetsintrånget vid pejling i så fall skulle öka rätt avsevärt och att man därför - liksom vid buggning och andra integritetskränkande tvångsmedel - som en grundläggande förutsättning för en reglering, måste ställa upp det kravet att det finns ett väl dokumenterat behov av sådana åtgärder. Som framgått av det föregående råder det emellertid ingen entydig uppfattning om att det finns ett verkligt behov härav. Tvärtom har det från många håll framhållits att den mest användbara pejlingsutrustningen är den som placeras utanpå t.ex. ett fordon. Vid sådant förhållande anser utredningen att man bör avstå från att införa regler som ger polisen rätt att vid pejling göra intrång i annans egendom. Därmed är det följaktligen inte heller nödvändigt att lagreglera arbetsmetoden pejling.

Utredningens slutsats blir alltså att man bör avstå från att lagreglera den pejling som i dag används av polisen.

10 De brottsutredande myndigheternas möjligheter att få tillgång till information om telemeddelanden - vissa övergripande frågor

10.1 Inledning

Som framgått av avsnitten 2.5 och 2.6 hämtar de brottsutredande myndigheterna in information om telemeddelanden på flera olika sätt. Myndigheterna använder sig förutom av tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, som båda regleras i 27 kap. rättegångsbalken, av de regler i telelagen som ger tillgång till telemeddelanden samt av rättegångsbalkens regler om husrannsakan och beslag och om editionsföreläggande. Vidare finns i sekretesslagen, vars bestämmelser gäller för myndigheter, regler som i vissa fall ger tillgång till information om telemeddelanden.

Enligt direktiven skall utredningen överväga möjligheten att vid hemlig teleavlyssning ta del av lagrade telemeddelanden, dvs. av innehållet i telemeddelanden som *har* befordrats. Vidare skall utredningen, om arbetet ger anledning till det, lämna förslag till ändringar som innebär att hemlig teleövervakning kan användas såväl för en fortlöpande insamling av uppgifter som för att hämta in telemeddelanden bakåt i tiden. Slutligen skall utredningen se över de regler i rättegångsbalken, telelagen och sekretesslagen som tar sikte på de brottsutredande myndigheternas möjligheter att hämta in uppgifter om telemeddelanden. Utredningen skall lämna förslag till en samlad reglering av dessa bestämmelser i rättegångsbalken.

I förevarande avsnitt redovisar utredningen sina överväganden och förslag i nämnda frågor. I avsnitt 10.2 berörs hemlig teleavlyssning och möjligheten att hos en teleoperatör ta del av lagrade telemeddelanden samt diskuteras om hemlig teleavlyssning bör innefatta även vissa teleövervakningsuppgifter. I avsnitt 10.3 behandlas vissa frågor som

har samband med hemlig teleövervakning, närmare bestämt om tvångsmedlet bör kunna användas även för att hämta in uppgifter om telemeddelanden bakåt i tiden samt om det finns skäl att i något annat avseende ändra definitionen av tvångsmedlet. Slutligen behandlas i avsnitt 10.4 de bestämmelser i sekretesslagen och telelagen som ger de brottsutredande myndigheterna möjligheter att från teleoperatörerna få tillgång till information om telemeddelanden. I avsnitt 10.4 berörs även frågan huruvida de brottsutredande myndigheterna - för att få tillgång till information om telemeddelanden - i vissa situationer bör få använda sig av reglerna om husrannsakan och beslag eller editionsföreläggande, eller om tillgången till sådan information bör vara exklusivt reglerad genom bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

10.2 Hemlig teleavlyssning

Enligt gällande rätt innebär hemlig teleavlyssning att telemeddelanden, som befordras till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken).

Denna bestämmelse ger, liksom reglerna i sekretesslagen, möjlighet att få tillgång till *innehållet* i ett telemeddelande. Däremot ger inte telelagen någon sådan möjlighet. Regleringen innebär att telemeddelanden som befordras i vissa fall kan avlyssnas med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser medan det i praktiken inte går att med stöd av de nämnda lagarna få utlämnat innehållet i ett telemeddelande som *har* befordrats. De teleoperatörer som i dag finns på marknaden är nämligen inte myndigheter som lyder under sekretesslagen, rättegångsbalkens regler gäller inte telemeddelanden som har befordrats och bestämmelserna i telelagen avser inte innehållet i ett telemeddelande.

Det har tidigare inte funnits något större behov av regler som ger möjlighet att få ut uppgifter om innehållet i ett redan befordrat telemeddelande av den anledningen att telemeddelandet helt enkelt inte längre funnits tillgängligt så att det rent tekniskt har gått att få fram innehållet i meddelandet. Förhållandena har emellertid ändrats och det finns ett allt större behov av regler som ger de brottsutredande myndigheterna rätt att ta del av innehållet i telemeddelanden som har befordrats. Detta har bekräftats vid de diskussioner som utredningen har haft med de brottsutredande myndigheterna (se avsnitt 7).

Det finns i dag på telekommunikationsmarknaden flera tjänster som innebär att teleoperatörerna lagrar meddelanden åt abonnenter, t.ex.

"minicall" och olika former av "meddelandeboxar" eller "röstbrevlådor". Telelagen ger som tidigare har nämnts inte de brottsutredande myndigheterna i något fall rätt att få uppgift om innehållet i ett telemeddelande. Det är dessutom tveksamt om ett meddelande som finns lagrat hos en teleoperatör kan göras tillgängligt för de brottsutredande myndigheterna genom ett efterföljande beslut om hemlig teleavlyssning. Däremot medger sekretesslagen att innehållet i ett telemeddelande som har befordrats lämnas ut i vissa fall, vilket dock är av närmast teoretiskt intresse, eftersom det f.n. inte finns någon myndighet som bedriver sådan televerksamhet som är av intresse för utredningen.

Det är svårt att dra en skarp gräns mellan hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalken och utfående av uppgifter enligt sekretesslagen. Utgångspunkten är att rättegångsbalkens regler omfattar telemeddelanden som befordras, dvs. är under befordran, medan tillgången till befordrade telemeddelanden regleras i sekretesslagen. Denna gräns är dock inte så klar som det kan tyckas. Skall man t.ex. behandla ett telemeddelande som finns i en meddelandebox olika beroende på om den som meddelandet är avsett för väl har tagit del av meddelandet men inte raderat det eller om meddelandet ännu inte nått sin adressat? I vart fall när det gäller telemeddelanden som mottagaren får del av genom att ringa upp meddelandeboxen kan det hävdas att meddelandet fortfarande är under befordran innan mottagaren har tagit del av det. Även bortsett från de praktiska svårigheter som ligger i att genast avgöra om mottagaren tagit del av meddelandet, skulle det mer eller mindre vara fråga om tillfälligheter om innehållet i ett sådant telemeddelande skulle omfattas av ett beslut om hemlig teleavlyssning eller inte.

Som tidigare har nämnts har vid de diskussioner som utredningen har haft med de brottsutredande myndigheterna framkommit att det finns ett stort behov av att kunna ta del av innehållet i telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör, t.ex. i en röstbrevlåda. Enligt vad någon myndighet uppgav får man i dag tillgång till sådana meddelanden genom att hävda att - eftersom man inte kan veta om mottagaren har tagit del av meddelandet - meddelandet får anses vara under befordran och därmed tillgängligt genom ett efterföljande beslut om hemlig teleavlyssning. Huruvida denna tolkning generellt accepteras av teleoperatörerna har inte klarlagts. Närmare till hands torde kanske ligga den mer restriktiva tolkning som innebär att man - eftersom det är fråga om integritetskränkande tvångsmedel - presumerar att mottagaren har tagit del av telemeddelandet och att det därmed inte är möjligt att hämta in genom ett beslut om hemlig teleavlyssning. Oavsett hur det förhåller sig med detta är det inte till-

fredsställande att reglerna ger utrymme för sådana tolkningsresonemang.

Det är också oklart hur det förhåller sig med telemeddelanden som finns på en telefonsvarare som innehas av en enskild. Vissa telefonsvarare kan avlyssnas via telenätet på så sätt att uppringaren anger en kod, t.ex. slår en viss sifferkombination, varefter de meddelanden som finns intalade spelas upp. Krävs ett beslut om hemlig teleavlyssning för att polisen på detta sätt skall försöka avlyssna sådana meddelanden? Vidare kan innehållet i ett telemeddelande finnas bevarat hos den enskilde i en telefonsvarare som endast kan lyssnas av på platsen, alltså inte via telenätet. Den enskilde kan dessutom i sin bostad - någon annanstans än i telefonsvararen - förvara band som innehåller inspelade telemeddelanden. Bör det för att få tillgång till innehållet i telemeddelanden i de båda sistnämnda exemplen förutsättas att det finns ett beslut om hemlig teleavlyssning eller bör vanliga tvångsmedel, t.ex. husrannsakan och beslag kunna användas?

Vad nu har sagts visar att det finns goda skäl att skapa klara regler när det gäller de brottsutredande myndigheternas åtkomst till innehållet i ett telemeddelande. Enligt utredningens mening bör reglerna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning utformas så att de avser innehållet i samtliga de telemeddelanden som finns hos en teleoperatör. Om meddelandet finns lagrat hos teleoperatören bör det anses vara under befordran och därmed åtkomligt enligt reglerna om hemlig teleavlyssning. Med denna avgränsning kommer det följaktligen aldrig att hos en operatör finnas några historiska telemeddelanden, dvs. meddelanden som har befordrats. Samtliga telemeddelanden som finns hos teleoperatören kommer därmed - vid ett beslut om hemlig teleavlyssning - att bli tillgängliga för de brottsutredande myndigheterna. Utredningen återkommer i avsnitt 10.4 till den regel i sekretesslagen som ger tillgång till innehållet i ett telemeddelande samt i vilken utsträckning de brottsutredande myndigheterna - för att få tillgång till samma information - bör kunna använda sig reglerna om husrannsakan och beslag i 27 och 28 kap. rättegångsbalken eller genom att utverka editionsföreläggande enligt 38 kap. 4 § rättegångsbalken. Frågan hur tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning närmare bör bestämmas behandlas i avsnitt 11.

Slutligen skall utredningen beröra ytterligare en frågeställning som är av betydelse för hur tvångsmedlet hemlig teleavlyssning bör definieras. Det har i ett förhållandevis sent skede av utredningsarbetet framhållits att de brottsutredande myndigheterna vid hemlig teleavlyssning i princip alltid har behov av att få uppgift om identiteten på de teleadresser som kommer i kontakt med den avlyssnade teleadressen. Det har vidare sagts att sådana uppgifter redan i dag lämnas ut av teleoperatören utan att det föreligger ett särskilt beslut om

hemlig teleövervakning. Vissa hävdar rentav, enligt principen att det större innefattar det mindre (major includit minor), att ett beslut om hemlig teleavlyssning redan enligt gällande rätt innefattar även teleövervakningsuppgifter. Det har dessutom påstått att den framtida tekniken kommer att innebära att det på sikt inte blir möjligt att separera teleövervaknings- och teleavlyssningsuppgifter, vilket skulle innebära att teleoperatören, vid verkställighet av ett beslut om hemlig teleavlyssning, med nödvändighet kommer att leverera även teleövervakningsuppgifter. Däremot lär det, enligt samma källa, även i framtiden vara möjligt att begränsa uttaget av uppgifter till att avse enbart teleövervakningsuppgifter.

Enligt utredningens uppfattning torde det inte råda något tvivel om att teleövervakningsuppgifter enligt gällande rätt kan lämnas ut lagligen endast under förutsättning att det finns ett särskilt beslut om hemlig teleövervakning. Här bortses från att sådana uppgifter i vissa fall enligt telelagen och sekretesslagen kan lämnas ut efter samtycke från den som berörs av åtgärden. Även om man kan tycka att det inte är helt orimligt att ett beslut om hemlig teleavlyssning borde innefatta även teleövervakningsuppgifter, finns det inget klart stöd, vare sig i lag eller förarbeten, för tanken att det större innefattar det mindre. Det uttalande som lämnades i prop. 1988/89:124 s. 48, när institutet hemlig teleövervakning infördes i rättegångsbalken, nämligen: "När tillstånd till telefonavlyssning meddelats torde dock med stöd av tillståndet uppgift också lämnas om de samtal som rings till eller från den avlyssnade apparaten." syftar, menar utredningen, på det tidigare rättsläget, nämligen när tvångsmedlet hemlig teleövervakning fanns endast i 1952 års tvångsmedelslag, och kan inte tas till intäkt för en sådan tolkning.

Det ovan redovisade kan emellertid tala för att bestämmelsen om hemlig teleavlyssning bör utformas så att den omfattar även teleövervakningsuppgifter. Utredningen har övervägt en sådan lösning men avfärdat den, bl.a. på grund av att frågan har väckts så pass sent under utredningsarbetet att det inte funnits tid att undersöka vad den framtida tekniken kommer att innebära eller vad en sådan lösning skulle få för konsekvenser. Det finns alltså inte tillräckligt underlag för att föreslå en sådan lösning. Inte heller finns det i utredningens direktiv någon antydan om att man från regeringens sida kan tänka sig en ordning som innebär att hemlig teleavlyssning skall innefatta även hemlig teleövervakning. Frågan bör dock följas upp och - i ett annat sammanhang - bli föremål för fortsatta överväganden.

Däremot menar utredningen att det finns tillräckligt underlag för att låta hemlig teleavlyssning omfatta vissa av de uppgifter som enligt gällande rätt kan fås endast om det föreligger ett beslut om hemlig teleövervakning, närmare bestämt uppgifter om mellan vilka tele-

adresser meddelandet har utväxlats. En sådan lösning framstår också som godtagbar ur integritetssynpunkt. Enligt vad som sagts utredningen finns det ett stort behov av att samtidigt med innehållet i ett samtal få tillgång till sådana uppgifter, eftersom man i annat fall inte vet mellan vilka teleadresser samtalet utväxlas. Man kan naturligtvis hävda att inget hindrar att de brottsutredande myndigheterna i så fall alltid ansöker om såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning. Hemlig teleövervakning innefattar emellertid inte bara nu nämnda uppgifter utan även en rad andra uppgifter samt en möjlighet att hindra ett telemeddelande från att nå fram, vilket de brottsutredande myndigheterna kanske inte har något behov av i det enskilda fallet. Det är givetvis från integritetssynpunkt angeläget att inte fler uppgifter lämnas ut än som behövs. Det framstår vidare som en onödig åtgärd att i princip alltid behöva ansöka om såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning. Hemlig teleavlyssning bör därför omfatta inte bara innehållet i ett telemeddelande utan även uppgifter om mellan vilka teleadresser det avlyssnade samtalet utväxlas.

10.3 Hemlig teleövervakning

Enligt gällande rätt innebär hemlig teleövervakning att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken).

Varken lagtextens ordalydelse eller förarbetena till bestämmelsen ger något entydigt svar på frågan om endast framtida uppgifter om telemeddelanden avses eller om också uppgifter som hänför sig till förfluten tid kan inhämtas inom ramen för institutet hemlig teleövervakning (se prop. 1988/89:124 s. 47 ff.). Detta förhållande har vållat vissa problem i den praktiska rättstillämpningen och medfört att domstol har beviljat hemlig teleövervakning även för förfluten tid (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 ff. samt JO-beslut 1996-11-18, dnr 1878-1996).

Av vissa uttalanden i förarbetena till telelagen (Telelag SOU 1992:70 s. 329 samt prop. 1992/93:200 s. 163 och 258) framgår emellertid att bestämmelserna om hemlig teleövervakning inte kan tillämpas annat än på framtida uppgifter. I JO-besluten uttalade JO att det genom dessa förarbetsuttalanden får anses klarlagt hur statsmakterna vid tillkomsten av telelagen såg på rättsläget men tillade att det självfallet är otillfredsställande att lagtexten om hemlig teleövervakning inte ger något entydigt besked i saken. Utredningen delar den bedömningen.

Samtliga de myndigheter som utredningen har varit i kontakt med har ansett att det finns ett stort behov av att kunna ta del av uppgifter om telemeddelanden som avser förfluten tid. Det har därvid bl.a. sagts att sådana uppgifter kan behövas för att styrka att det vid en viss tidpunkt förekommit kontakter mellan två olika personer, uppgifter som inte sällan behövs vid t.ex. utredningar om serierån eller ekonomisk brottslighet.

Av det nu redovisade framgår att de brottsutredande myndigheterna uppenbarligen har ett stort behov av att kunna ta del av uppgifter om telemeddelanden som avser förfluten tid och att sådana uppgifter kan vara mycket värdefulla i en förundersökning. Utredningen anser därför att rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning bör ändras så att det blir möjligt att besluta om både en fortlöpande insamling av uppgifter och inhämtande av redan tillgängliga uppgifter. Det bör framhållas att en sådan förändring inte innebär någon principiell förskjutning av rättsläget, eftersom det redan enligt gällande rätt - med stöd av bl.a. telelagen - är möjligt att få tillgång till uppgifter som avser förfluten tid. Utredningen återkommer i avsnitt 10.4 till de regler i sekretesslagen och telelagen som ger de brottsutredande myndigheterna tillgång till uppgifter om telemeddelanden som avser förfluten tid samt till frågan i vilken utsträckning de brottsutredande myndigheterna - för att få tillgång till samma information - bör kunna använda sig av reglerna om husrannsakan och beslag i 27 och 28 kap. rättegångsbalken eller genom att utverka editionsföreläggande enligt 38 kap. 4 § rättegångsbalken.

Utredningen återkommer vidare i avsnitt 11 till hur tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning närmare bör bestämmas. I det sammanhanget diskuteras om samtliga de rekvisit som i dag gäller för hemlig teleövervakning; vissa brott, misstanke, synnerlig vikt, osv., bör gälla även i fråga om uppgifter om telemeddelanden bakåt i tiden. Redan här kan dock sägas att utredningens uppfattning är att förutsättningarna bör vara i princip desamma.

Av lagtexten till bestämmelsen om hemlig teleövervakning framgår vidare inte vilken information som tvångsmedlet ger åtkomst till, vilket naturligtvis inte heller är nödvändigt under förutsättning att det rör sig om uppgifter som på ett någorlunda naturligt sätt kan anses falla under definitionen av hemlig teleövervakning. Som framgått på en rad olika ställen i betänkandet, bl.a. i avsnitt 2.5.2, innebär emellertid den nuvarande tekniken att det är möjligt att - såvitt avser samtal till eller från en mobiltelefon - ta reda på från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. När en mobiltelefon är påslagen är det vidare möjligt att - utan att något samtal rings - lokalisera i vilket geografiskt område den finns. Det är, menar utredningen, inte klart att denna information, en slags

pejling, kan anses rymmas i den nuvarande definitionen av hemlig teleövervakning. Eftersom det tveklöst finns ett stort behov av att få fram sådana uppgifter, och då det ur integritetssynpunkt inte kan anses möta något hinder, anser utredningen att definitionen av hemlig teleövervakning bör ändras så att det klart framgår att tvångsmedlet får användas även för att lokalisera en viss teleadress.

Utredningen har vidare övervägt att ta bort den möjlighet som i dag finns att vid hemlig teleövervakning hindra ett telemeddelande från att nå sin adressat, dvs. att stänga av en teleadress, eftersom möjligheten, enligt vad som har sagts utredningen, i princip aldrig har utnyttjats. När denna fråga har diskuterats har det emellertid framhållits att nämnda förhållande till viss del beror på att det bland poliser inte är känt att möjligheten finns. Som ett praktiskt exempel på när det finns behov av en sådan åtgärd har nämnts att man genom att stänga av en mobiltelefon vill få den misstänkte att använda en annan - avlyssnad - telefon (jfr det danska rättsfall som har redovisats i avsnitt 5.1.2). Ett annat skäl till att möjligheten inte används lär vara att det hittills har varit svårt för operatören att verkställa ett sådant beslut. Den framtida tekniken lär dock innebära att det kommer att bli avsevärt mycket enklare. Eftersom det uppenbarligen finns ett behov av att i vissa fall kunna hindra ett telemeddelande från att nå fram anser utredningen att den möjligheten trots allt bör finnas kvar.

10.4 En samlad reglering i rättegångsbalken

10.4.1 Inledning

Utredningen har i det föregående föreslagit bl.a. att rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning bör ändras så att de avser samtliga de telemeddelanden som finns hos en teleoperatör samt att rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning ändras så att de omfattar inte bara en fortlöpande insamling av uppgifter utan även inhämtande av redan tillgängliga uppgifter.

Frågan är hur dessa ändringar bör påverka de regler i sekretesslagen och telelagen som ger de brottsutredande myndigheterna tillgång till motsvarande information. En annan fråga är hur man lämpligen bör avgränsa hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning mot andra tvångsmedel enligt rättegångsbalken som används för att hämta in information om telemeddelanden, dvs. närmast beslag och husrannsakan.

10.4.2 Sekretesslags- och telelagsreglerna

Som tidigare har framgått ger sekretesslagen och telelagen de brottsutredande myndigheterna vissa möjligheter att hämta in uppgifter om telemeddelanden. Förutom att förutsättningarna för att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden skiljer sig åt mellan dessa båda författningar och rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är gränserna mellan tillämpningsområdena inte helt klara. Även beslutsordningarna företer stora olikheter.

I telelagen (1993:597) finns bestämmelser om tystnadsplikt i enskild televerksamhet och om skyldighet för teleföretag att lämna ut uppgifter till bl.a. polis och åklagare.

Den som i televerksamhet har fått del av eller tillgång till uppgift om teleabonnemang, innehållet i ett telemeddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det han fått del av eller tillgång till (25 § första stycket). På begäran av åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot ett brott skall emellertid den som driver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 25 § första stycket lämna uppgift som angår misstanke om brott. Denna uppgiftsskyldighet gäller dock inte i något fall beträffande innehållet i ett telemeddelande. De brottsutredande myndigheternas behov i detta hänseende sägs vara tillgodosett genom bestämmelserna i främst rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning (prop. 1992/93:200 s. 311). Uppgift om teleabonnemang (namn, titel, adress och telefonnummer, etc.) skall lämnas om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter. Vidare skall annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande än innehållet i meddelandet lämnas om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Allt enligt 27 § telelagen.

Det finns i sekretesslagen bestämmelser om sekretess som gäller för myndigheter som driver televerksamhet. Som tidigare har nämnts bedriver dock f.n. ingen myndighet sådan televerksamhet som är av intresse för utredningen. Det finns likväl skäl att redogöra för bestämmelserna.

I 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen föreskrivs att sekretess gäller hos myndighet som driver televerksamhet för uppgift som angår ett särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande.

Sekretess hindrar dock inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter (14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen). För uppgift som omfattas av

sekretess enligt bl.a. 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen gäller detta dock endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen). De uppgifter som avses torde vara såväl innehållet i ett telemeddelande som t.ex. när och mellan vilka abonnemang som ett telemeddelande har utväxlats (jfr SOU 1992:70 s. 328 och prop. 1992/93:200 s. 311). Frågan om förutsättningarna för att lämna ut en uppgift är uppfyllda prövas inom eller av den utlämnande myndigheten.

Det kan tilläggas att bestämmelserna i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen och 27 § 3 telelagen innebär att uppgifter kan lämnas ut såväl om personer som är misstänkta för brott som beträffande andra än misstänkta. Inget hindrar t.ex. att uppgifter hämtas in om t.ex. målsäganden (se bl.a. prop. 1983/84:142 s. 17). Det enda krav som ställs upp är att uppgiften angår misstanke om vissa allvarligare brott.

Som inledningsvis nämndes har utredningen i det föregående föreslagit bl.a. att rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning ändras så att de avser samtliga de telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör samt att rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning ändras så att de omfattar inte bara en fortlöpande insamling av uppgifter utan även inhämtande av redan tillgängliga uppgifter. Det finns därmed inte längre samma behov av att ha kvar sekretesslagens och telelagens regler på området.

Det finns emellertid även andra skäl som talar för att man bör överväga att avskaffa dessa regler. Ett sådant skäl är att det med hänsyn till Europadomstolens avgörande i fallet Kruslin mot Frankrike (*Europadomstolens dom den 24 april 1990, 176-A)* kan ifrågasättas om inte en tillämpning av reglerna 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen och 27 § 3 telelagen står i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Omständigheterna var följande. I en förundersökning om mord på en bankir, Jean Baron, natten mellan den 7 och 8 juni 1982, gav förundersökningsdomaren den 14 juni 1982 polisen instruktioner att avlyssna en misstänkt persons telefon, Dominique Terrieux. Jean Kruslin var vid tiden för avlyssningsbeslutet bosatt hos denne. Från den 15 till den 17 juni avlyssnade polisen sammanlagt 17 telefonsamtal, av vilka Jean Kruslin, som också använde telefonen, deltagit i flera. I anslutning till *ett* av Jean Kruslins telefonsamtal den 17 juni anhölls han som misstänkt för bl.a. mord. Misstanken kom emellertid att avse ett annat mord än det som föranlett telefonavlyssningen, nämligen ett mord på en juveleraranställd, det s.k. Gerbe d'Or-fallet. Det rörde sig följaktligen om överskottsinformation. I den rättegång som följde yrkade Jean Kruslin att telefonsamtalet inte skulle tillåtas som bevisning, eftersom det hade tagits upp med anledning av ett

ärende som inte berörde honom, det s.k. Baron-fallet. Detta yrkande ogillades dock av domstolarna och Jean Kruslin dömdes sedermera för väpnat rån och försök till väpnat rån till fängelse i 15 år. Åtalet för mord ogillades. Det bör vidare nämnas att Jean Kruslin i ett annat mål dömdes till livstids fängelse för mord på Jean Baron. Det klagomål som Jean Kruslin framförde till Europakommissionen och som sedan blev föremål för Europadomstolens prövning i detta mål, avsåg dock endast den telefonavlyssning, vars resultat användes i det s.k. Gerbe d´Or-fallet.

Av rättsfallet framgår bl.a. följande beträffande fransk lagstiftning och rättspraxis på området. Den skrivna franska lagen gav inte något uttryckligt stöd för en förundersökningsdomare att ge polisen tillstånd till telefonavlyssning. Straffprocesslagen innehöll emellertid föreskrifter som berättigade en förundersökningsdomare att vidta samtliga de lagliga undersökningsåtgärder han bedömde som nödvändiga för att utreda sanningen och i rättspraxis ansågs telefonavlyssning vara en sådan tillåten åtgärd. Den närmare tillämpningen av telefonavlyssning bestämdes vid tiden för Europadomstolens dom av ett antal domar från de franska överrätterna. I Europadomstolens avgörande påpekades dock att de flesta av de rättsfall som åberopats inför domstolen hänförde sig till tiden efter den i målet relevanta tidpunkten, juni 1982. Av rättsfallen framgick bl.a. *att* en förundersökningsdomare kunde ge tillstånd till telefonavlyssning endast om det fanns skäl att misstänka att ett visst brott hade begåtts och utredningen gällde det brottet, *att* telefonavlyssningen fick avse endast vissa personer, nämligen den som anklagats för brott, den som var misstänkt för brott samt även en tredje person, t.ex. ett vittne, under förutsättning att det fanns skäl att tro att denne hade kunskap om för utredningen relevant information, *att* telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare inte fick avlyssnas och *att* den misstänkte eller tilltalade i ett brottmål och hans försvarare hade rätt att ta del av det vid en telefonavlyssning upptagna materialet och utskrifterna av materialet. I rättspraxis ställdes dock inga krav på brottets svårhet och ett beslut om telefonavlyssning behövde inte begränsas i tiden.

Jean Kruslin hävdade vid Europadomstolen att avlyssningen och upptagningen av hans telefonsamtal den 17 juni 1982 stod i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Den franska regeringen bestred att så var fallet.

Domstolen antecknade som ostridigt mellan parterna, att avlyssningen av Dominique Terrieux telefon innebar ett intrång av en offentlig myndighet ("interference by a public authority") i Jean Kruslins rätt till skydd för sin korrespondens och sitt privatliv, eftersom avlyssningen innebar att även de samtal som denne deltog i avlyssnades.

Domstolen antecknade vidare att ett sådant intrång står i strid med artikel 8 om det inte är fråga om en inskränkning enligt artikel 8:2, dvs. en inskränkning som är lagenlig ("in accordance with the law") och nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena.

Domstolen övergick härefter till att pröva om intrånget varit lagenligt ("in accordance with the law"). Domstolen uttalade därvid att kravet på lagenlighet innebär i första hand att åtgärden måste ha visst stöd i inhemsk lag ("should have some basis in domestic law") och vidare att lagen måste uppfylla vissa kvalitetskrav. Den måste vara tillgänglig ("accessible") för de personer som berörs och det skall vidare vara möjligt för den enskilde att kunna förutse dess konsekvenser ("foreseeable").

Vid sin prövning fann Europadomstolen att åtgärden hade stöd i fransk lag. Domstolen beaktade därvid förekomsten inte bara av skriven lag utan även av en stadgad praxis. Domstolen fann vidare att reglerna om telefonavlyssning uppfyllde kravet på tillgänglighet. När det sedan gällde frågan om reglernas förutsebarhet ("the law´s foreseeability") fann domstolen däremot - efter att ha framhållit nödvändigheten av att ett så allvarligt intrång som telefonavlyssning och andra former av registrering av telefonsamtal ("tapping and other forms of interception of telephone conversations") regleras genom klara och detaljerade bestämmelser - att den nationella lagstiftningen inte hade varit tillräckligt tydlig i fråga om tillämpningsområdet för och sättet att utöva berörda myndigheters diskretionära prövning och att en kränkning av artikel 8 därför förelåg. Det sagda gällde enligt domstolen i än högre grad vid den i målet relevanta tidpunkten, juni 1982. Domstolen konstaterade att reglerna framför allt inte innebar tillräckliga garantier mot missbruk. Domstolen nämnde därvid bl.a. att den personkrets som kunde bli föremål för telefonavlyssning och de brott för vilka telefonavlyssning kunde beslutas inte hade definierats och att det inte hade funnits något krav på att ett beslut om telefonavlyssning begränsades i tiden. Jean Kruslin hade alltså, enligt domstolen, inte åtnjutit det minimum av rättssäkerhet som en medborgare i ett demokratiskt samhälle har rätt att kräva.

I ett beslut av JO den 18 november 1996 (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 ff.), som avsåg ett initiativärende rörande en framställning om editionsföreläggande, redogjorde JO för fallet Kruslin samt uttalade att det kan ifrågasättas om reglerna i telelagen och sekretesslagen till fullo uppfyller de krav på klarhet och förutsebarhet som Europakonventionen ställer på regler om intrång i skyddet för privatliv och korrespondens. JO pekade därvid bl.a. på att reglerna i 14 kap. 2 § sekretesslagen och 27 § 3 telelagen inte innehåller några begränsningar av innebörd exempelvis att endast uppgifter hänförliga

till misstänkta personer kan komma ifråga och att de inte innehåller någon begränsning till tiden av den information som får hämtas in.

Enligt utredningens mening är det mycket som talar för att de berörda bestämmelserna i sekretesslagen och telelagen inte uppfyller de krav som ställs upp i artikel 8 i Europakonventionen. Som tidigare har berörts finns det - efter de ändringar i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som utredningen föreslår - inte samma behov av den angivna regleringen. Det behov som kan kvarstå torde vidare till stor del bli tillgodosett genom den variant av bestämmelsen i 27 § 3 telelagen som enligt vad utredningen förslår bör finnas kvar. Det rör sig därvid huvudsakligen om fall där de brottsutredande myndigheterna av olika skäl har behov av att få uppgifter om telekommunikation till eller från en teleadress som innehas eller kan antas ha använts av en *målsägande*. En sådan regel bör föras in i rättegångsbalken. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 11.5.2.

Sammanfattningsvis anser utredningen att regleringen i 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena sekretesslagen - såvitt den avser särskilda telemeddelanden - och 27 § 3 telelagen bör upphävas.

10.4.3 Bör uppgifter om telemeddelanden i vissa fall kunna hämtas in med stöd av andra regler i rättegångsbalken?

I praxis har även andra regler i rättegångsbalken än de som avser hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning använts för att ge de brottsutredande myndigheterna tillgång till uppgifter om ett telemeddelande. Användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning förutsätter bl.a. att någon är skäligen misstänkt för brott. Något sådant krav ställs inte upp i telelagen men i många fall innebär telelagens krav på att brottsmisstanken skall gälla ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, att de brottsutredande myndigheterna inte kan åberopa telelagens regler för att få tillgång till uppgifterna. I stället förekommer det att de brottsutredande myndigheterna bereder sig tillgång till uppgifterna med hjälp av reglerna om husrannsakan och beslag i 27 och 28 kap. rättegångsbalken eller genom att utverka editionsföreläggande enligt 38 kap. 4 § rättegångsbalken. Svea hovrätt har i ett beslut den 2 november 1995, mål Ö 4307/95, förordnat om husrannsakan hos ett mobilteleföretag för att säkra information som fanns där om expedierade telemeddelanden. Samma hovrätt har i ett beslut den 10 januari 1997, mål Ö 4105/96, ansett att husrannsakan inte bör medges för att efterforska uppgifter om telemeddelanden utöver vad som kan ske inom ramen för uppgiftsplikten enligt telelagen och reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om teleövervakning. Slutligen har Svea hovrätt i ett beslut den 29 maj

1997, mål ÖÄ1241/97, förordnat om husrannsakan hos mobilteleföretag för att säkra information som fanns där angående nyttjandet av vissa teleabonnemang. I det sistnämnda beslutet uttalade hovrätten i sina skäl bl.a. att bestämmelserna i telelagen inte kan uppfattas som en begränsning i rättegångsbalkens regler om användning av tvångsmedel m.m. Det framstår efter denna redovisning som tydligt att rättspraxis på området är i hög grad oklar.

Användningen av instituten husrannsakan och beslag eller editionsföreläggande för att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden hos teleföretag har kritiserats av JO i det tidigare nämnda beslutet den 18 november 1996 (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 ff.).

Enligt JO skulle de särskilda reglerna i 27 kap. rättegångsbalken och i telelagen till skydd för uppgifter om telemeddelanden uppenbarligen komma att sakna all verkan om de brottsutredande myndigheterna, i situationer där dessa regler inte möjliggör åtkomst av sådana uppgifter, i stället kunde använda instituten edition och husrannsakan i förening med beslag. Det framstår menar JO inte som rimligt att lagstiftaren skulle ha avsett att ge skyddet för uppgifter om telemeddelanden denna ihåliga karaktär. JO pekar vidare på att det varken i förarbetena till reglerna om edition, husrannsakan och beslag eller i något annat sammanhang har gjorts några uttalanden från lagstiftarens sida som tyder på att avsikten skulle ha varit att dessa regler skall kunna användas för att ge de brottsutredande myndigheterna tillgång till uppgifter om telemeddelanden. Med hänvisning även till artikel 8 i Europakonventionen framhåller JO att starka skäl talar för att rättegångsbalkens regler om edition, husrannsakan och beslag inte skall anses vara tillämpliga när det är fråga om att inhämta uppgifter om telemeddelanden utan att denna fråga i stället är reglerad uteslutande i bestämmelserna om hemlig teleövervakning och i telelagens och sekretesslagens regler om utlämnande av sådana uppgifter till bl.a. åklagare och polis.

Utredningen delar JO:s uppfattning (jfr även Fitger: Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:12). Detta leder fram till slutsatsen att frågan om tillgång till uppgifter från en teleoperatör om telemeddelanden, såväl till innehåll som andra uppgifter om ett sådant meddelande, bör vara exklusivt reglerad genom bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Det bör således inte komma ifråga att de brottsutredande myndigheterna använder editionsföreläggande eller husrannsakan i förening med beslag som substitut för dessa tvångsmedel. I rättegångsbalken bör tas in regler om beslagsförbud respektive förbud mot editionsföreläggande såvitt avser uppgifter om telemeddelanden som finns hos en teleoperatör.

För att kunna ta del av innehållet i ett telemeddelande som finns lagrat hos en teleoperatör, t.ex. i en röstbrevlåda, bör följaktligen

krävas att det finns ett beslut om hemlig teleavlyssning. Vidare bör alltså gälla att det finns ett beslut om hemlig teleövervakning för att de brottsutredande myndigheterna från operatören skall kunna få ut sammanställningar av utgående eller inkommande samtal från en viss teleadress. Det sagda bör gälla oavsett om det är möjligt att kontakta operatören via utrustning som den enskilde förfogar över och på så sätt hämta in informationen. Man kan t.ex. via en mobiltelefon, genom att ringa upp operatören, ta del av meddelandena i dennes röstbrevlåda.

Det bör däremot alltjämt vara tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att mot någon annan än en teleoperatör använda t.ex. husrannsakan i förening med beslag för att få fram uppgifter om telemeddelanden som inte finns lagrade hos teleoperatören. Det kan t.ex. röra sig om innehållet i en telefonsvarare som enbart den enskilde förfogar över eller om i bostaden förvarade band med inspelade telemeddelanden.

När det sedan gäller uppgifter om telemeddelanden som kan finnas både hos den enskilde och hos teleoperatören bör dessa kunna göras åtkomliga enligt endera metoden. Antingen kan de brottsutredande myndigheterna använda sig av reglerna om hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning eller kan de använda andra tvångsmedel, t.ex. husrannsakan och beslag hos den enskilde. Det torde huvudsakligen vara teleövervakningsuppgifter som kan finnas lagrade både hos operatören och hos den enskilde. Sådana upgifter kan t.ex. finnas i en nummerpresentatör hemma hos den enskilde eller kan uppgifter om senast slagna telefonnummer finnas lagrade direkt i telefonen. Uppgifter som de nu nämnda finns naturligtvis även i teleoperatörens system.

Utöver de olika situationer som tidigare har nämnts kan följande exempel nämnas. Polisen tar från en misstänkt en mobiltelefon i beslag. Polisen misstänker att man via mobiltelefonen kan få fram meddelanden i en röstbrevlåda som finns hos operatören. Mobiltelefonen är påslagen och det behövs ingen kod för att få tillgång till innehållet i röstbrevlådan. I ett fall som det beskrivna måste emellertid polisen ansöka om hemlig teleavlyssning för att få ut nämnda information, eftersom det rör sig om uppgifter som enbart finns lagrade hos teleoperatören. Om det däremot direkt i mobiltelefonen skulle finnas uppgifter om inkomna eller utgående samtal, s.k. teleövervakningsuppgifter, kan polisen själv med hjälp av mobiltelefonen ta fram den eftersökta informationen.

Avslutningsvis bör framhållas att det naturligtvis kan sägas vara ologiskt att information om telemeddelanden åtnjuter olika grad av skydd beroende på var uppgifterna om telemeddelandet finns. Utredningen är medveten om att denna invändning kan riktas mot

förslaget men har likväl - för att få klara och lättillämpade regler - valt en sådan gränsdragning.

11 Tillämpningsområdet

11.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen - om arbetet ger anledning till det - lägga fram de förslag till lagstiftning om buggning som övervägandena leder fram till. Utredningen skall vidare enligt direktiven lämna förslag till lagstiftning om hemlig kameraövervakning som bättre än de nuvarande bestämmelserna tillgodoser kravet på en finmaskig reglering. Samtidigt är det, framhålls i direktiven, ett oeftergivligt krav att det personliga integritetsskyddet inte eftersätts och att rättssäkerhetsaspekterna beaktas. I direktiven hänvisas till uttalanden i prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning där det sades bl.a. att regeringen inte är främmande för tanken att hemlig kameraövervakning skall kunna användas vid utredning av vissa allvarliga brott som har lägre straffminimum än två års fängelse (s. 26). I utredningens uppdrag ingår vidare att överväga om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning kan vidgas. Därvid sägs att rekvisiten för tvångsmedlet skall ses över och att översynen, på motsvarande sätt som i fråga om hemlig kameraövervakning, skall ske med inriktning på att försöka uppnå en flexibel och rättssäker reglering. Enligt direktiven skall utredningen i detta syfte särskilt undersöka möjligheterna att i stället för eller tillsammans med kravet på lägst två års fängelse i straffskalan tillföra nya rekvisit för tvångsmedelsanvändningen. Slutligen skall också tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning ses över.

I det följande redovisar utredningen sina överväganden i frågan om hur ett tillämpningsområde för tvångsmedlen hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning lämpligen bör utformas.

11.2 Proportionalitetsprincipen

Som tidigare har nämnts gäller för all tvångsmedelsanvändning tre allmänna principer, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedlet skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Behovs- och proportionalitetsprincipen har, när det gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, lagfästs i 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken och, när det gäller hemlig kameraövervakning, i 3 § första stycket 3 lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.

Vid användningen av hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning bör, liksom enligt gällande rätt såvitt avser de i dag förekommande tvångsmedlen, gälla att dessa principer skall iakttas. Behovs- och proportionalitetsprincipen, i det följande benämnt enbart proportionalitetsprincipen, bör naturligtvis komma till uttryck i lagtexten och ges en framträdande placering, förslagsvis som portalparagraf i den del som anger fortsättningarna för att de olika tvångsmedlen skall få användas. Därmed markeras på ett lämpligt sätt den särskilda vikt som lagstiftaren anser att proportionalitetsprincipen bör tillmätas vid tvångsmedelsanvändning.

En tillämpning av proportionalitetsprincipen innebär en skyldighet för den som beslutar om tvångsmedel att göra en avvägning mellan skälen för åtgärden och de olägenheter som åtgärden kan förorsaka den misstänkte eller något annat motstående intresse, i detta fall mellan intresset av att utreda brott och de risker som en användning av tvångsmedlet innefattar för den personliga integriteten hos den misstänkte och tredje man. Förutom direkta följder för den som utsätts för tvångsmedlet innefattas alltså även indirekta verkningar av tvångsmedelsanvändningen. I prop. 1988/89:124 s. 27 f. nämndes att det t.ex. kan röra sig om intrång i tredje mans rättsligt skyddade intressen. Som exempel på situationer där sådana indirekta effekter kan uppstå angavs i förarbetena avlyssning av telefoner på en tidningsredaktion eller annat massmedieföretag. Det framhölls att följderna för flödet av meddelanden till tidningsföretag eller andra massmedieföretag i sådana fall skulle kunna bli mycket allvarliga och att utrymmet för t.ex. hemlig teleavlyssning av ett massmedieföretag därför torde bli mycket begränsat men att det ändå inte torde kunna

uteslutas att tvångsmedel undantagsvis måste tillgripas också där. Ett annat exempel som nämndes var tvångsmedelsanvändning mot sådana yrkesgrupper som avses i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, t.ex. advokater. Det betonades att givetvis också andra intrång i den personliga integriteten som tvångsmedlet kan medföra skall vägas in, också sådana som inte riktar sig mot särskilt skyddade områden.

Som har påpekats i andra sammanhang måste en proportionalitetsregel ha en förhållandevis allmän utformning för att ge utrymme för en lämplighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. När proportionalitetsprincipen lagfästes i rättegångsbalken erinrades om att det i varje enskilt fall måste ske en prövning av om tvångsmedlet över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna och om syftet kan tillgodoses med någon mindre ingripande åtgärd (a. prop. s. 27). Därvid påpekades att den prövningen kan leda till att man väljer ett annat, lindrigare tvångsmedel än det man först hade tänkt sig eller t.o.m. till att man avstår från att utnyttja tvångsmedel, om åtgärden skulle få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som skulle stå att vinna med åtgärden. Dessa uttalanden samt vad som i lagstiftningsärendet särskilt framhölls beträffande principens innebörd när det gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (se avsnitt 2.3), kan i allt väsentligt vara vägledande vid tillämpningen av proportionalitetsregeln även vid prövningen av andra nu aktuella tvångsmedel än hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Som framgått är det en mängd olika faktorer som skall vägas in vid en proportionalitetsbedömning; vad är det som skall övervakas, hur kommer tredje man att drabbas, hur länge skall åtgärden pågå, vad står att vinna med åtgärden, vilken svårhetsgrad har brottet, osv. Ju större integritetsrisker som är förenade med en användning av tvångsmedlet desto större krav måste naturligtvis ställas för att tvångsmedlet skall få användas. Man kan tänka sig att det i ett visst fall med hänsyn till proportionalitetsprincipen inte bör komma i fråga att bugga en bostad medan det däremot kan accepteras att ett visst möte, utomhus i det fria eller på en restaurang, buggas. Ett annat exempel kan vara att det av olika skäl inte kan godtas att en bostad buggas under en längre tid medan det däremot är godtagbart att ett visst samtal fört i bostaden får avlyssnas.

Av betydelse kan vidare vara hur många tvångsmedel som skall användas mot samma person. Man kan i vissa speciella fall tänka sig att det blir nödvändigt att t.ex. bugga en person, vars telefon redan är avlyssnad. Frågan om man kan acceptera att en och samma person - samtidigt - är föremål för t.ex. buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning är emellertid beroende av vilka skäl som talar för åtgärden. Utredningen har diskuterat om dessa kumulativa

effekter av olika tvångsmedel bör regleras särskilt. Ett sätt att göra detta kan vara att i författningstexten ställa upp strängare krav för att man skall få använda t.ex. buggning mot någon som redan är föremål för hemlig teleavlyssning. En sådan ordning har emellertid avstyrkts av samtliga de brottsutredande myndigheter som utredningen har haft kontakt med. Myndigheterna har motiverat detta ställningstagande med att det är mer lämpligt att beakta de kumulativa effekterna inom ramen för den proportionalitetsavvägning som skall göras i varje enskilt fall och vid den prövning som skall göras om åtgärden kan anses vara av synnerlig vikt för utredningen. Utredningen delar den bedömningen.

En konsekvens av proportionalitetsprincipen kan vidare bli att det ställs upp inskränkande villkor för tvångsmedelsanvändningen, t.ex. att en viss telefonkiosk, som ibland används av den misstänkte, får avlyssnas endast när den används av den misstänkte eller att en bostad, som bebos av flera personer, får buggas endast när polisen med säkerhet vet att den misstänkte befinner sig där. Visar det sig att det inte är möjligt att uppfylla ett sådant villkor kan konsekvensen bli att ansökan om hemlig teleavlyssning respektive hemlig teknisk avlyssning avslås med hänvisning till proportionaliteten.

Utredningen återkommer i författningskommentaren (27 a kap. 6 § rättegångsbalken) till hur proportionalitetsprincipen bör tillämpas.

Avslutningsvis vill utredningen framhålla betydelsen av att proportionalitetsprincipen tillämpas strikt. Oavsett hur man utformar ett tvångsmedels tillämpningsområde kan det nämligen inte undvikas att tvångsmedlet, eftersom de formella förutsättningarna är uppfyllda, kan användas i situationer där det knappast varit lagstiftarens mening att så skulle ske. Detta har sin förklaring i bl.a. att det är svårt att vara alltför detaljerad i en lagstiftning som bör komma till användning i en hel rad olika situationer, av vilka vissa är svåra - för att inte säga omöjliga - att förutse. Genom en noggrann och konsekvent tillämpning av proportionalitetsprincipen kan man undvika att tvångsmedlet tillämpas i sådana fall. Det är alltså viktigt att framhålla att proportionalitetsprincipen ger utrymme för att avslå t.ex. en ansökan om buggning även om samtliga formella förutsättningar i övrigt är uppfyllda.

11.3 Vid vilka brott bör de tekniska tvångsmedlen få användas?

11.3.1 Metodfrågor

Den teknik som i gällande rätt används för att avgränsa vilka brott som kan utredas med hjälp av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning utgår från det minimistraff som är föreskrivet för brottet, f.n. två års fängelse. Det finns emellertid även andra metoder för att lagtekniskt göra en sådan avgränsning. Avgränsningen kan t.ex. ske genom att man anknyter till straffskalans övre gräns, dvs. att det på brottet skall kunna följa fängelse i t.ex. ett år eller mer för att tvångsmedlet skall få användas, en avgränsning som i dag används för tvångsmedlen anhållande och häktning. En annan teknik är att använda en brottskatalog, dvs. att låta lagtexten innehålla en uttömmande uppräkning av de brott där tvångsmedlet kan komma i fråga. Vidare är det naturligtvis möjligt att kombinera någon av de båda förstnämnda modellerna med en brottskatalog, en metod som används vid hemlig teleövervakning. I praktiken förekommer en sådan kombinationsmodell också vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, eftersom dessa tvångsmedel får användas även vid utredning av de brott som finns uppräknade i 1952 års lag.

I dansk rätt används en kombination av tekniken att anknyta till straffskalans övre gräns och en brottskatalog. I Norge, Finland och Tyskland används en brottskatalog. När det gäller tvångsmedlen buggning och optisk övervakning används i Finland dock tekniken att anknyta till straffskalans övre gräns. Även i Österrike anknyts i huvudsak till straffskalans övre gräns. I Storbritannien har man bestämt tillämpningsområdet för telefonavlyssning på ett annat sätt. Där får telefonavlyssning användas endast om det bedöms nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, för att förebygga eller avslöja ett allvarligt brott eller för att säkerställa Storbritanniens ekonomiska välbefinnande. Allvarligt brott definieras i lagtexten som brottslighet som inbegriper användandet av våld, brottslighet som resulterar i en avsevärd ekonomisk vinst eller brottslighet som utövas av ett stort antal personer som har ett gemensamt mål med sin verksamhet. Med allvarligt brott avses enligt definitionen även brott, som för en tidigare ostraffad person över 21 år, rimligen kan förväntas medföra fängelse i tre år eller mer.

Det finns alltså en rad olika tänkbara modeller för att lagtekniskt avgränsa vilka brott som skall få utredas med hjälp av här aktuella tvångsmedel. Samtliga inledningsvis redovisade modeller har emellertid den svagheten att de inte tar sikte på det enskilda brottet utan på

brottstypen som sådan. Som exempel på det nuvarande systemets brister i detta avseende, dvs. att de stela gränserna kan leda till inte önskvärda resultat i det enskilda fallet, har de brottsutredande myndigheterna nämnt den uppmärksammade tavelstölden på Moderna museet hösten 1993. Brottsrubriceringen var i den utredningen grov stöld, vilket brott har en straffskala som omfattar fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Trots att det omedelbart stod klart att brottet hade ett straffvärde som klart översteg två års fängelse var det inte möjligt att i utredningen använda sig av hemlig teleavlyssning. Andra exempel som har nämnts på verkliga fall där det inte var möjligt att använda hemlig teleavlyssning är en förundersökning om grov stöld, där summan av det tillgripna uppgick till ca 30 miljoner kr (inbrott i banklokal) samt en förundersökning om försök till bedrägeri, där utredningen avsåg förfalskade växlar på ca tre miljarder kr.

Utredningen har ingående diskuterat om det skulle vara en framkomlig väg att vid en avgränsning i stället utgå från det enskilda brottets straffvärde. En sådan modell skulle kunna innebära att tvångsmedlet fick användas vid i princip alla brott, under förutsättning att straffvärdet i det enskilda fallet uppgick till eller översteg en i lagen angiven gräns. Med en sådan avgränsning skulle man åstadkomma den finmaskiga reglering som regeringen efterlyser i utredningens direktiv. Praktiskt taget samtliga de myndigheter som har uttryckt en uppfattning i frågan samt de advokater som utredningen samtalat med (se avsnitt 7) har emellertid ställt sig avvisande till en sådan ordning. Detta ställningstagande har oftast motiverats med att det är alltför svårt att på ett så tidigt stadium i en brottsutredning göra en någorlunda säker bedömning av ett brotts straffvärde. Ett annat argument har varit att straffvärdebedömningen varierar alltför mycket mellan olika domare. Även utomlands har man på en del håll uttryckt skepsis mot en straffvärdemodell, bl.a. på justitiedepartementen i Finland och i Tyskland. På det brittiska inrikesdepartementet (the Home Office) hade man däremot uppfattningen att det inte inneburit några svårigheter att tillämpa den i brittisk lagstiftning använda straffvärderegeln på tre års fängelse. Det påpekades dock att telefonavlyssning i praktiken - av resursskäl - förekommer endast vid brott som kan förväntas leda till fängelse i tio år eller på livstid.

Det är naturligtvis ett viktigt samhällsintresse att med hjälp av effektiva tvångsmedel kunna utreda brott som i det enskilda fallet är mycket straffvärt men som har en vid straffskala med lågt eller inget straffminimum alls. Utredningen menar dock att det inte är en framkomlig väg att använda sig av straffvärdemodellen för att åstadkomma den finmaskiga reglering som krävs för att fånga upp även dessa fall. Modellen har som tidigare nämnts avstyrkts av de

flesta praktiker som utredningen har samtalat med och de invändningar som därvid har framförts framstår enligt utredningens mening som alltför allvarliga för att det skall vara möjligt att lägga fram ett förslag till lagstiftning om användning av integritetskränkande tvångsmedel som bygger på straffvärdemodellen. En sådan lösning är alltså inte tänkbar.

Utredningen menar vidare att det inte heller bör komma i fråga att införa en ordning som innebär att kravet på brott av viss svårhet ställs i relation till hur användningen av tvångsmedlet är tänkt att gå till i praktiken. För t.ex. kameraövervakning av någons bostad skulle det då krävas att brottet är grövre än vad som är fallet när övervakningen avser en plats där människor ändå kan förvänta sig att bli iakttagna. Ett annat exempel kan vara buggning av bostad jämfört med buggning av ett möte på en restaurang. Det är nämligen alltför svårt att förutsäga vilken grad av intrång i den personliga integriteten som kan bli följden av tvångsmedelsanvändningen. Visserligen torde det normalt innebära större risker för integritetsintrång vid buggning av en bostad jämfört med buggning av ett möte på en restaurang men vilket som de facto är mest känsligt blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Liksom vid straffvärdemodellen skulle en sådan reglering bli otydlig och lämna ett alltför stort utrymme för godtycke vid tillämpningen. En avvägning som den nu berörda skall visserligen göras enligt proportionalitetsprincipen men det behövs en klar och tydlig regel som utgör ramen för själva tvångsmedelsanvändningen.

Utredningen anser följaktligen att avgränsningen av vilka brott som bör få utredas med hjälp av integritetskränkande tvångsmedel bör ske med hjälp av någon av de mer traditionella och beprövade metoderna. En möjlighet är att man, som i en del utländska rättsordningar, bl.a. i Danmark, anknyter till straffskalans övre gräns eller att man, som i bl.a. Tyskland, använder en brottskatalog, dvs. låter lagtexten innehålla en uttömmande uppräkning av de brott där tvångsmedlet kan komma i fråga. Nackdelen med båda dessa metoder är emellertid att många brott har en mycket vid straffskala och det finns en risk för att tvångsmedel kommer att användas vid brott som i det enskilda fallet är mindre grovt. En nackdel med en brottskatalog är också att man då får välja ut grova brott vid vars utredning användningen av de nu aktuella tvångsmedlen kan antas vara en lämplig utredningsmetod. Förr eller senare visar det sig emellertid att ett tvångsmedel med fördel kunnat användas även vid utredning av brott som också är grova men som inte finns med i brottsuppräkningen. De nu angivna olägenheterna undviks om man i stället utgår från det minimistraff som är föreskrivet för brottet. En sådan avgränsning utgör utan tvekan den bästa garantin för att endast de verkligt grova brotten kommer att omfattas av tvångsmedelsregleringen samtidigt som tvångsmedel kan

användas vid alla sådana grova brott. Även om en sådan avgränsning kan leda till resultat som i de enskilda fallet framstår som mindre tillfredsställande är det viktigt att skapa en reglering som innebär garantier för att enskilda personer inte utsätts för integritetskränkningar i andra fall än där skyddsintresset rimligen bör vika för intresset av att utreda ett allvarligt brott.

Sammanfattningsvis anser utredningen att avgränsningen av vilka brott som skall få utredas med hjälp av här aktuella tvångsmedel i princip bör göras utifrån ett brotts minimistraff. Denna modell bör i viss utsträckning kunna kombineras med en brottskatalog.

11.3.2 Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Enligt gällande rätt får hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning användas vid brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff. Vidare får enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål sådana tvångsmedel förekomma vid utredning av vissa allmänfarliga brott och vissa brott mot rikets inre och yttre säkerhet även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än två års fängelse. Utredningen återkommer till 1952 års lag i avsnitt 14.

Som framgått av det föregående anser utredningen att avgränsningen av vilka brott som skall få utredas med hjälp av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning i princip bör göras utifrån ett brotts minimistraff. Genom att sätta gränsen för användningen av tvångsmedlen vid brott med minimistraff på sex månaders fängelse skulle ett relativt stort antal brott komma att omfattas, bl.a. grov stöld, grovt bedrägeri, grov utpressning, grovt häleri, grov förskingring, grov varusmuggling och grovt vapenbrott. Vid remissbehandlingen av Utredningens om användningen av övervakningskameror delbetänkande Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning (SOU 1995:66) föreslog flera remissinstanser en sådan avgränsning för användningen av hemlig kameraövervakning. Enligt utredningens uppfattning skulle det emellertid föra alltför långt att sätta gränsen vid brott med minimistraff på sex månaders fängelse. Denna uppfattning framfördes för övrigt av flertalet remissinstanser vid den nämnda remissbehandlingen och den delades - med en viss reservation - av regeringen (se prop. 1995/96:85 s. 26).

Däremot anser utredningen att det kan finnas skäl att något vidga tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning för att dessa tvångsmedel skall kunna användas vid brott som är av allvarlig beskaffenhet men som inte har ett minimistraff på två års fängelse, bl.a. grov misshandel, rån, mordbrand som utgör

mindre allvarligt brott och övergrepp i rättssak om brottet är grovt. En lämplig nivå kan vara att sätta gränsen vid brott som har ett minimistraff på ett års fängelse. Eftersom det är angeläget att kunna använda hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vid utredning av straffbara fall av försök, förberedelse eller stämpling bör tvångsmedlen få användas även vid förbrott till brott som har ett minimistraff på ett års fängelse. En sådan avvägning bör, menar utredningen, tillgodose såväl integritetsaspekten som intresset av effektivitet i brottsbekämpningen.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag en förhållandevis försiktig utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, en utvidgning som bör ses tillsammans med förslaget om offentligt ombud (se avsnitt 12.2), som innebär en avsevärd förstärkning av den misstänktes rättsskydd. De brott som tillkommer är bl.a. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken, olaga frihetsberövande, ej mindre grovt brott, 4 kap. 2 § brottsbalken, försättande i nödläge, ej mindre grovt brott, 4 kap. 3 § brottsbalken, rån, 8 kap. 5 § brottsbalken, mordbrand, mindre allvarligt brott, 13 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, allmänfarlig ödeläggelse, mindre allvarligt brott, 13 kap. 3 § andra stycket brottsbalken samt övergrepp i rättssak, grovt brott, 17 kap. 10 § andra stycket brottsbalken.

11.3.3 Hemlig teknisk avlyssning

Det har sagts utredningen att det skulle vara värdefullt och praktiskt för de brottsutredande myndigheterna om man hade samma tillämpningsområde för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Ett skäl som därvid har angetts är att det är troligt att samtliga dessa tvångsmedel kan behöva användas i samma förundersökning. Med den avgränsning som utredningen i det föregående har föreslagit för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skulle det innebära att buggning fick användas vid utredning av brott som har ett minimistraff på ett års fängelse samt vid försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott.

Som framgått av avsnitt 8.4.2 är det emellertid utredningens uppfattning att det finns ett antal faktorer som innebär att buggning - generellt sett - i sig framstår som en mer integritetskänslig åtgärd än t.ex. hemlig teleavlyssning. Till detta kommer att buggning, för att åtgärden skall bli effektiv, måste tillåtas på alla platser och förenas med den ytterligare kränkning det innebär att polisen får rätt att tränga in i bostäder för att placera ut mikrofoner m.m (se avsnitt 11.5.2). Vidare har man i en rad jämförbara länder ställt upp förhållandevis stränga krav för att buggning skall få användas, krav som i princip

alltid är strängare än för att få använda t.ex. hemlig teleavlyssning. I dansk rätt (se avsnitt 5.1) krävs för såväl buggning som telefonavlyssning att det skall röra sig om ett brott på vilket kan följa fängelse i sex år eller mer eller att det är fråga om utredning av något av de i bestämmelserna särskilt uppräknade brotten. Det är dock viktigt att notera att buggning får användas endast när misstanken rör ett brott som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller välfärd eller för betydande samhällsintressen. Detta kvalificerande rekvisit har ansetts nödvändigt eftersom buggning i Danmark anses vara det mest integritetskränkande tvångsmedlet. I finsk rätt (se avsnitt 5.2) kan buggning användas vid fler brott än hemlig teleavlyssning. Tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning har bestämts genom en brottskatalog medan buggning får användas vid brott som kan medföra fängelse i fyra år eller mer samt vid narkotikabrott. Detta hänger dock samman med att buggning i Finland får riktas mot den misstänkte endast då han befinner sig på en allmän plats, i ett fortskaffningsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat sådant rum. Enligt de finska bestämmelserna får vidare utrustningen inte placeras i det rum där den misstänkte vistas eller i det fordon han använder. I och med att buggningen har försetts med dessa kraftiga begränsningar är uppfattningen i Finland att hemlig teleavlyssning framstår som mer integritetskränkande än buggning. I norsk rätt (se avsnitt 5.3) får telefonavlyssning bara användas vid brott mot rikets säkerhet och vid vissa grova narkotikabrott. Hemlig avlyssning är förbjuden och något undantag för polisen finns inte. Som framgått av avsnitt 5.3.3 föreslås i ett utvalgsbetänkande bl.a. att telefonavlyssning skall få användas vid samtliga brott som kan medföra fängelse i mer än sex år, vid vissa narkotikabrott och vid brott mot rikets säkerhet samt att buggning skall införas som ett straffprocessuellt tvångsmedel och att buggning, på plats dit allmänheten har tillträde, skall få användas under samma förutsättningar som telefonavlyssning. Buggning på privat plats föreslås däremot få användas endast vid brott på vilket kan följa fängelse i mer än tio år. I betänkandet föreslås vidare att lagstiftningen om buggning skall bli tidsbegränsad, förslagsvis tre år, och att den därefter skall utvärderas.

Det bör mot denna bakgrund inte komma i fråga att, i samband med att man introducerar buggning som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel i svensk rätt, föreslå att tvångsmedlet skall få ett lika omfattande tillämpningsområde som hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, dvs. att buggning skall få användas vid utredning av brott som har ett minimistraff på ett års fängelse samt vid förbrott till sådana brott. Buggning bör, menar utredningen, i vart fall i nuläget reserveras för utredningar av de mest allvarliga brotten. En lämplig nivå kan vara vid förundersökning av brott som har ett minimistraff

på fängelse i fyra år samt vid straffbara fall av försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott. Med en sådan avgränsning skulle bara de allra mest allvarliga brotten komma att omfattas, bl.a. mord, dråp, människorov, ej mindre grovt brott, grovt rån, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott och grovt spioneri. Utredningen föreslår att tillämpningsområdet för buggning bestäms på detta sätt.

En sådan avgränsning innebär dock att grovt narkotikabrott och grov varusmuggling som gäller narkotika faller utanför tillämpningsområdet för buggning. Enligt vad utredningen har inhämtat både i Sverige och utomlands finns det emellertid ett stort behov av att kunna använda buggning vid utredning av grova narkotikabrott. De allra flesta exempel som de brottsutredande myndigheterna har lämnat på behovet av buggning hänför sig till just grova narkotikabrott och det kan noteras att sådana utredningar står för ca 75 procent av den telefonavlyssning som i dag förekommer i Sverige. Utredningen menar därför att det finns goda skäl att komplettera tillämpningsområdet för buggning med grovt narkotikabrott, grov varusmuggling som gäller narkotika och förbrott till dessa brott.

Utredningen återkommer i avsnitt 14 till användningen av buggning vid de brott som finns upptagna i 1952 års tvångsmedelslag.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att buggning bör få användas vid förundersökning avseende brott som har ett minimistraff på fyra års fängelse, grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika samt vid förbrott till nu nämnda brott.

11.3.4 Hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning

Hemlig teleövervakning

Enligt gällande rätt får hemlig teleövervakning användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller, försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om en sådan gärning är belagd med straff. Vidare kan hemlig teleövervakning användas vid ytterligare brott med stöd av 1952 års lag. Utredningen tar i avsnitt 14 upp frågan om användning av hemlig teleövervakning vid de brott som anges i den lagen.

Vid de diskussioner som utredningen har haft med en del brottsutredande myndigheter m.fl. (se avsnitt 7) har det i princip inte riktats någon kritik mot hur tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning har bestämts i gällande rätt. Dock har det från några myndigheter framförts kritik mot att tvångsmedlet inte kan användas vid försök,

förberedelse eller stämpling till samtliga de brott som kan föranleda ett beslut om hemlig teleövervakning. Som exempel på ett verkligt fall där hemlig teleövervakning inte kunde användas har nämnts en förundersökning om försök till grovt bedrägeri som avsåg värdepapper avseende flera miljarder kronor.

Det har i olika sammanhang (se bl.a. prop. 1988/89:124 s. 40 ff. och prop. 1995/96:85 s. 25) framhållits hur viktigt det är att kunna använda tvångsmedel även vid utredningar beträffande brott som ännu inte har fullbordats. Det som därvid har sagts beträffande användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vid förbrott kan, menar utredningen, appliceras även på hemlig teleövervakning. I det lagstiftningsärende som innebar att hemlig teleövervakning infördes i rättegångsbalken utvecklades heller aldrig varför hemlig teleövervakning skulle få användas vid fullbordade brott som har ett minimistraff på fängelse i sex månader men att det skulle krävas ett straffminimum på två års fängelse för att tvångsmedlet skulle få användas vid försök, förberedelse och stämpling till brott. I propositionen uttalades endast att övervägande skäl talade för samma avgränsning vid förbrott som för hemlig teleavlyssning (prop. 1988/89:124 s. 50). Det är troligt att denna snävare avgränsning vid förbrott hade sin grund i integritetshänsyn.

Även om hemlig teleövervakning naturligtvis innebär risker för enskildas personliga integritet finns det, menar utredningen, goda skäl för en utvidgning av tillämpningsområdet till att omfatta även försök, förberedelse och stämpling till brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen eller sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika. Sakligt sett kan det nämligen, inte bara vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, utan även vid hemlig teleövervakning finnas minst lika starka skäl att tillgripa tvångsmedlet vid försök, förberedelse eller stämpling som vid misstanke om fullbordat brott. Utredningen föreslår därför att tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning utvidgas på detta sätt. Det bör framhållas att med en omsorgsfull tillämpning av bl.a. proportionalitetsprincipen ingen befogad kritik torde kunna riktas mot en sådan utvidgning. Vid förbrott som inte kan anses vara tillräckligt allvarliga för att föranleda ett beslut om hemlig teleövervakning kan nämligen en ansökan om användning av tvångsmedlet avslås med hänvisning enbart till proportionalitetsprincipen.

Som framgått av avsnitt 10.3 föreslår utredningen att rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning bör ändras så att det blir möjligt att besluta om både en fortlöpande insamling av uppgifter och inhämtande av redan tillgängliga uppgifter. En fråga som därvid uppkommer är om det bör gälla samma förutsättningar för att hämta

in uppgifter som avser förfluten tid och uppgifter som avser framtiden eller om rekvisiten i ett eller flera avseenden bör vara lindrigare för att hämta in uppgifter som redan finns tillgängliga. Det hävdas nämligen ibland att risken för integritetsintrång blir mindre vid inhämtning av historiskt material.

När det gäller frågan om vilka brott som bör kunna föranleda hemlig teleövervakning för förfluten tid har en överväldigande majoritet av de myndigheter som har besvarat utredningens enkätundersökning (se avsnitt 7.3) ansett att tillämpningsområdet bör bestämmas på samma sätt som vid hemlig teleövervakning som avser framtida uppgifter. Två av myndigheterna redovisade emellertid en annan uppfattning. Den ena myndigheten ansåg att hemlig teleövervakning som avser förfluten tid bör kunna beslutas när fängelse är föreskrivet för brottet och den andra myndigheten ansåg att det bör vara tillräckligt att det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver, dvs. samma regler som enligt 27 kap. 3 § rättegångsbalken gäller för att ta postförsändelser m.m. i beslag. Ett högre straffminimum skulle, menade den förstnämnda myndigheten, innebära att tvångsmedlet inte skulle kunna användas vid t.ex. olaga hot.

Enligt utredningens uppfattning torde integritetsriskerna vid hemlig teleövervakning för förfluten tid vara i allt väsentligt desamma som vid hemlig teleövervakning som avser framtida uppgifter. Det saknas därför anledning att göra någon åtskillnad mellan dessa fall när det gäller de brott som bör kunna föranleda en användning av tvångsmedlet.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att hemlig teleövervakning - oavsett om det är fråga om uppgifter som avser förfluten tid eller om det rör sig om framtida uppgifter - bör få beslutas vid förundersökning angående dels brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, dels brott enligt 1 § narkotikastrafflagen eller sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika, dels vid försök, förberedelse eller stämpling till brott som nu har nämnts, om sådan gärning är belagd med straff.

Annan teknisk avlyssning

Den åtgärd som utredningen föreslår lagreglerad genom det nya tvångsmedlet annan teknisk avlyssning är inte underkastad några begränsningar i gällande rätt.

Som framgått av avsnitt 9.2 innebär annan teknisk avlyssning enligt utredningens uppfattning vissa risker för intrång i enskildas personliga integritet även om tvångsmedlet i integritetshänseende naturligtvis inte kan jämföras med buggning. När det gäller de brott som bör kunna

föranleda en användning av annan teknisk avlyssning anser utredningen att en lämplig avgränsning kan vara att låta tvångsmedlet omfatta samma brott som kan föranleda hemlig teleövervakning. Därutöver bör annan teknisk avlyssning kunna användas vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, t.ex. vid olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken eller vid hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § samma balk. En förutsättning bör vara att hotet har framförts per telefon eller i ett motsvarande telemeddelande. Det har nämligen sagts utredningen att det finns ett stort behov av att låta även gärningar som innefattar hot ingå bland de brott som bör kunna föranleda annan teknisk avlyssning, eftersom förutsättningarna för att klara upp sådana brott när hotet framförs per telefon annars skulle minska. De grova fallen bland de brott där den brottsliga gärningen innefattar olika former av hot faller in under den föreslagna minimigränsen, t.ex. har ett olaga hot som bedöms som grovt brott en straffskala som omfattar fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Utredningen tar i avsnitt 14 upp frågan om användning av annan teknisk avlyssning vid de brott som anges i 1952 års tvångsmedelslag.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att annan teknisk avlyssning bör få beslutas vid förundersökning angående dels brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, dels brott enligt 1 § narkotikastrafflagen eller sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika, dels vid försök, förberedelse eller stämpling till brott som nu har nämnts om sådan gärning är belagd med straff, dels vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, under förutsättning att hotet har framförts i ett telemeddelande. Avslutningsvis kan framhållas att det föreslagna tillämpningsområdet - oavsett hur det hade utformats - innebär en skärpning mot vad som gäller i dag, eftersom förfarandet är oreglerat i gällande rätt.

11.4 Brottsmisstanke

11.4.1 Brottsmisstankens styrka

Det är utredningens uppfattning att det, med undantag för vissa speciella situationer vid hemlig kameraövervakning, hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning som berörs i avsnitt 11.4.2, bör ställas upp krav på brottsmisstanke mot viss person för att buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning skall få användas. En uppfattning som för övrigt i stort sett delats av samtliga vid de diskussioner som utredningen har haft med en rad brottsutredande myndigheter (se

avsnitt 7). Frågan är emellertid vilken grad av brottsmisstanke som bör krävas.

I rättegångsbalken förekommer olika uttryckssätt för att ange en viss grad av sannolikhet för att någon gjort sig skyldig till brott. För att någon t.ex. skall kunna kvarhållas för förhör krävs enligt 23 kap. 9 § att vederbörande *kan misstänkas* för brottet. För flera av de straffprocessuella tvångsmedlen enligt rättegångsbalken gäller att de endast får användas om någon är *skäligen misstänkt* för brottet. Detta är fallet t.ex. när det gäller reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap. 1 §) samt för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (27 kap. 18 och 19 §§). Samma misstankegrad gäller också för att få använda hemlig kameraövervakning (3 § första stycket 1 lagen om hemlig kameraövervakning). För att anhållande och häktning skall få ske krävs enligt huvudregeln att någon är på *sannolika skäl* misstänkt men häktning får också under vissa omständigheter ske på skälig misstanke (24 kap. 1 och 3 §§). Även andra misstankegrader förekommer i rättegångsbalken.

Vid de diskussioner som utredningen har haft med företrädare för de brottsutredande myndigheterna har berörts även frågan vilken misstankegrad som bör krävas för att de olika tvångsmedlen skall få användas. En överväldigande majoritet av myndigheterna, praktiskt taget samtliga, har därvid framfört att det inte finns något behov av att sänka misstankegraden från skäligen misstänkt till kan misstänkas. Detta ställningstagande har oftast motiverats med att man inte skulle använda ett resurskrävande tvångsmedel som t.ex. buggning eller hemlig teleavlyssning i en utredning där man har så pass vaga misstankar att de endast når upp till sannolikhetsgraden kan misstänkas. Resurskrävande tvångsmedel bör, menade man, reserveras för utredningar där det kan förväntas att åtgärden leder till resultat. De myndigheter som hade en avvikande uppfattning menade dock att man vid utredningar av mycket allvarlig brottslighet vill kunna använda sig av alla tillgängliga möjligheter för att klara upp brottet och att man därför i vissa fall skulle kunna tänka sig en lägre grad av misstanke än skälig misstanke. Däremot ansåg praktiskt taget samtliga myndigheter att det i vissa situationer över huvud taget inte bör ställas upp något krav på brottsmisstanke mot viss person (se avsnitt 11.4.2).

Valet av misstankegrad blir naturligtvis av betydelse både för hur effektivt ett tvångsmedel kan bli för den brottsutredande verksamheten och för omfattningen av de integritetskränkningar som tvångsmedlet kan komma att medföra. Det gäller att finna en lämplig balans mellan dessa båda motstående intressen.

Det kan - inte ens vid buggning - komma i fråga att ställa upp ett högre krav på graden av brottsmisstanke än skälig misstanke. En högre grad av brottsmisstanke, sannolika skäl, skulle nämligen

innebära att tvångsmedlet i princip skulle komma att sakna betydelse i den brottsutredande verksamheten. Frågan är i stället om kravet på brottsmisstanke bör sättas lägre än skälig misstanke.

Kravet på brottsmisstankens styrka vid hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel har diskuterats i ett flertal utredningsbetänkanden och i flera olika lagstiftningsärenden. Frågeställningen berördes bl.a. i prop. 1988/89:124 (s. 43 f.). Departementschefen framhöll därvid att hon i och för sig kunde hålla med om att det i vissa fall skulle vara till fördel för brottsutredningen om hemlig teleavlyssning kunde sättas in på ett tidigare stadium än när någon blivit skäligen misstänkt för brottet. Departementschefen avvisade emellertid en sänkt misstankegrad med hänvisning till att det skulle öka risken för att teleavlyssning äger rum i fall där brottsmisstanken visar sig obefogad och avlyssningen rikta sig mot en oskyldig. I prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning (s. 28) efterlyste regeringen - i samband med att brottsmisstankens styrka behandlades - en flexibel reglering som tog hänsyn till hur övervakningen var tänkt att gå till i praktiken. Regeringen menade att det i vissa situationer, där risken för integritetsintrång hos tredje man är minimal, inte är orimligt med en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt men att en sådan misstankegrad i andra fall är utesluten. Eftersom det i lagstiftningsärendet saknades underlag för en sådan mer flexibel reglering ansåg regeringen att integritetsaspekterna borde väga tungt och att misstankegraden skälig misstanke borde gälla tills vidare. Det kan i sammanhanget nämnas att majoriteten av remissinstanserna ansåg att det borde ställas upp krav på skälig misstanke för att hemlig kameraövervakning skulle få användas.

Som framgått av det föregående kan det starkt ifrågasättas om det finns något reellt behov av att kunna använda resurskrävande tvångsmedel som t.ex. buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vid en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt men det kan naturligtvis inte uteslutas att en sådan möjlighet i ett begränsat antal fall skulle vara till fördel för den brottsutredande verksamheten. Oavsett hur det förhåller sig med detta menar utredningen att de argument mot en sänkt misstankegrad som fördes fram i 1989 års lagstiftningsärende fortfarande är bärkraftiga. Det är utan tvivel så att risken för att brottsmisstanken vid en närmare granskning visar sig vara obefogad och att tvångsmedlet således har riktat sig mot en oskyldig person skulle öka på ett sätt som inte kan anses vara godtagbart om man väljer en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt. Att oskyldiga utsätts för integritetskränkande tvångsmedel bör undvikas så långt det är möjligt, och det sagda bör gälla oavsett om det är tredje man eller den ursprungligen misstänkte som drabbas. Utredningens slutsats blir således att integritetsintresset även fortsätt-

ningsvis bör väga tungt vid den avvägning som måste göras mellan detta intresse och intresset av att utreda brott. Enligt utredningens uppfattning framstår misstankegraden skälig misstanke fortfarande som den nivå där såväl effektivitets- som integritetsskyddsintresset bäst kan tillgodoses. Utredningen föreslår därför att denna misstankegrad bör gälla för samtliga i betänkandet aktuella tvångsmedel. Även för de nya tvångsmedlen buggning och annan teknisk avlyssning bör det följaktligen ställas upp krav på skälig misstanke.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning skall få användas endast när någon är skäligen misstänkt för brottet. Som inledningsvis nämndes finns det emellertid vid hemlig kameraövervakning, hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning vissa situationer där man kan överväga att inte ställa upp något krav på misstanke mot viss person. Denna fråga behandlas i det följande.

11.4.2 Bör kravet på brottsmisstanke inte gälla i vissa situationer?

Enligt gällande rätt är det en förutsättning för att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning skall få användas att det går att peka ut en viss person som misstänkt för ett visst konkret brott. Något sådant krav gäller dock inte för att de brottsutredande myndigheterna med stöd av sekretesslagen och telelagen från en teleoperatör skall få ut uppgifter om ett telemeddelande som avser förfluten tid. Som framgått av avsnitt 10 föreslår utredningen emellertid att denna särreglering i sekretesslagen och telelagen skall upphävas och ersättas av en exklusiv reglering i rättegångsbalken. Utredningen har vidare i det föregående (se avsnitt 11.4.1) föreslagit att det skall ställas upp krav på brottsmisstanke för att i betänkandet berörda tvångsmedel skall få användas. Frågan är emellertid om man bör göra något undantag från denna regel om krav på brottsmisstanke.

Redan inledningsvis kan slås fast att det får anses vara uteslutet att göra undantag från huvudregeln om krav på brottsmisstanke mot en viss person när det gäller så pass integritetskränkande tvångsmedel som buggning och hemlig teleavlyssning. Detta överensstämmer dessutom i princip med vad som gäller i en rad utländska rättssystem (se avsnitt 5). Annorlunda förhåller det sig emellertid vid vissa speciella situationer av hemlig kameraövervakning, hemlig teleövervakning som avser förfluten tid och annan teknisk avlyssning.

Hemlig kameraövervakning

Vid de överläggningar som utredningen har haft med företrädare för vissa brottsutredande myndigheter har lämnats en lång rad exempel på verkliga fall där det förelegat behov av att få använda hemlig kameraövervakning även när man inte kunnat peka ut någon viss person som skäligen misstänkt för brottet (se avsnitt 7.2). I många av dessa exempel rör det sig om mycket allvarlig brottslighet. Det har t.ex. varit fråga om vapengömmor och narkotikapartier som har förvarats ute i naturen. Eftersom det ibland har saknats möjlighet att övervaka dessa platser med personal under någon längre tid har det inte sällan lett till att brottet inte har kunnat klaras upp. Ett annat exempel som har lämnats på behovet av att använda hemlig kameraövervakning även när det inte finns någon skäligen misstänkt person är när t.ex. narkotika förvaras i en lokal eller i ett källarutrymme som disponeras av flera personer och där man inte vet vem av personerna som hanterar narkotikan. Det finns även exempel på förundersökningar om upprepade försök till mord på sjukhus, där gärningarna har begåtts genom manipulationer med respiratorutrustning. I dessa förundersökningar, där det har saknats en skäligen misstänkt person, har man kunnat konstatera att en rad olika personer har haft möjlighet att manipulera med utrustningen men man vet inte vem av dem som är gärningsman.

Som framgått av det nu sagda finns det ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig kameraövervakning även vid fall där det inte går att peka ut en viss person som skäligen misstänkt för brottet. Det framstår vidare, menar utredningen, som klart att hemlig kameraövervakning i en stor majoritet av fallen skulle ha varit en mycket värdefull arbetsmetod. Det är rentav troligt att en användning av hemlig kameraövervakning i många av exemplen hade lett till att brottet hade kunnat klaras upp.

Mot den angivna bakgrunden föreslår utredningen att hemlig kameraövervakning bör få användas även när misstanken om brott inte kan hänföras till en viss person. Tas kravet på brottsmisstanke mot viss person bort, kan detta naturligtvis innebära ökade integritetsrisker. Det bör därför i stället ställas upp ett krav på att det - utöver att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen, vilket rekvisit bör gälla även i de fall man gör avkall på kravet på brottsmisstanke (se avsnitt 11.5.1) - finns särskilda omständigheter som tyder på att en användning av tvångsmedlet kan förväntas leda till att brottet klaras upp. Ett sådant krav innebär alltså de facto en uppstramning av rekvisitet "synnerlig vikt för utredningen". Rent lagtekniskt innebär en sådan skärpning vissa svårigheter, eftersom man kan göra gällande att det inte går att kräva mer än att åtgärden skall vara av synnerlig vikt

för utredningen. Som framgått av redogörelsen för rekvisitet "synnerlig vikt" (se avsnitten 2.5.2 och 2.7.2) finns det dock, menar utredningen, utrymme för att skärpa indikationskravet på det angivna sättet. Särskilda omständigheter som tyder på att en användning av hemlig kameraövervakning kan förväntas leda till att brottet klaras upp kan föreligga t.ex. när det gäller vapengömmor och upphittade narkotikapartier. Man kan nämligen i dessa fall med fog hävda att det kan förväntas att någon med anknytning till brottet förr eller senare kommer att besöka platsen och omhänderta godset, vilket nämligen inte sällan representerar ett mycket stort värde eller är en nödvändig förutsättning för att t.ex. ett väpnat bankrån skall kunna begås. Genom att använda hemlig kameraövervakning ökar alltså förutsättningarna avsevärt för att brottet skall klaras upp. Även vid upprepade mordbränder inom ett begränsat område, vid upprepade fall av förgiftade eller med andra farliga föremål preparerade livsmedel i en butik samt vid de tidigare nämnda mordförsöken kan man tänka sig att en användning av hemlig kameraövervakning i vissa fall kan förväntas leda till att brottet klaras upp.

Det finns anledning att i detta sammanhang något beröra den möjlighet som enligt gällande rätt finns för polisen och andra att med stöd av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. bedriva kameraövervakning utan att upplysa om det. Som framgått av avsnitt 2.7.3 får nämligen länsstyrelsen medge undantag från upplysningsplikten om det finns synnerliga skäl för det. I förarbetena till lagstiftningen uttalades att en ovillkorlig upplysningsplikt i vissa fall kunde motverka syftet med användningen av en övervakningskamera. Vidare uttalades att bestämmelsen avser undantagssituationer där det finns ett starkt behov av att kunna använda en övervakningskamera utan att behöva informera om den. Som exempel nämndes därvid fall där hänsynen till allmän ordning och säkerhet gör sig särkilt gällande, t.ex. vid övervakning av här i landet anordnade internationella sammankomster, vid utländska statsbesök och liknande arrangemang.

I motsats till vad Utredningen om användningen av övervakningskameror föreslog i sitt slutbetänkande Kameraövervakning (SOU 1996:88) föreslås i propositionen 1997/98:64 att länsstyrelsens möjlighet att medge undantag från upplysningsplikten skall behållas i den där föreslagna lagen om allmän kameraövervakning, som skall ersätta lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Utredningen anförde som skäl för sitt ställningstagande att den nuvarande möjligheten till undantag från upplysningsplikten medför en risk för att man enligt denna bestämmelse skall kunna få tillstånd till dold kameraövervakning vid förundersökning i brottmål trots att rekvisiten enligt lagen om hemlig kameraövervakning inte är uppfyllda. Utredningen menade vidare att dold kameraövervakning inte har någon förebyggan-

de effekt och att något behov av dold kameraövervakning utanför förundersökningssituationer inte torde finnas. I propositionen (s. 24 f.) framhålls att utredningens förslag i denna del har mött kritik vid remissbehandlingen och att några remissinstanser har pekat på möjligheten att ta bort bestämmelsen om undantag från upplysningsplikten vid synnerliga skäl och i stället utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning på ett sådant sätt att polisen ges möjlighet till sådan övervakning bl.a. i de fall det inte finns någon person som är skäligen misstänkt för brottet.

I propositionen framhåller regeringen det från kriminalpolitisk synpunkt ytterst angelägna i att det finns möjlighet att använda sig av de tekniska hjälpmedel som finns för att motverka brottsligheten och de negativa samhällseffekter som följer av den. Det finns, menar regeringen, fall då det skulle kunna framstå som stötande om möjligheten att använda dold kameraövervakning saknades. Som exempel nämns därvid det fall som har prövats i praxis då ett antal butiker utsattes för sabotage genom att främmande föremål placerades i matvaror, liksom andra fall av sabotage, t.ex. mot sjukhus eller allmänna kommunikationer, bombhot eller andra allvarliga hot som riktas mot vissa platser eller en begränsad krets av personer. En kameraövervakning torde, menar regeringen, i dessa fall vara önskvärd av en kombination av olika skäl: att förebygga ytterligare brott, av hänsyn till allmän ordning och säkerhet och i syfte att utreda brott. Regeringen framhåller att en öppen kameraövervakning kan förfela sitt brottsförebyggande syfte genom att gärningsmannen, då han får veta att brottsplatsen är övervakad, väljer att rikta sin brottsliga verksamhet mot ett annat objekt. Regeringen påpekar att möjligheten att medge undantag från upplysningsplikten endast använts ett fåtal gånger sedan bestämmelsen infördes och regeringen bedömer inte att det föreligger någon risk för att en sådan bestämmelse skulle komma att tillämpas på ett sådant sätt att det i praktiken innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för lagen om hemlig kameraövervakning.

Regeringen framhåller vidare i propositionen att avsikten inte är att bestämmelsen skall användas för att övervaka en misstänkt gärningsman med anledning av ett begånget brott men att förundersökning i många fall torde ha inletts när bestämmelsen kan komma att tillämpas. Normalt torde det också avse situationer där polisen genomför övervakningen. Dessa skäl, menar regeringen, talar för att en reglering av det nu aktuella slaget införs i lagen om hemlig kameraövervakning. Med hänvisning till att man i lagstiftningsärendet inte anser det lämpligt att föregripa Buggningsutredningens bedömning av dessa frågor stannar emellertid regeringen för att länsstyrelsens möjlighet att medge undantag från upplysningsplikten bör behållas, i

vart fall till dess att frågan om att utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning har prövats.

Buggningsutredningens överväganden innebär - såvitt avser hemlig kameraövervakning - att tillämpningsområdet för tvångsmedlet utvidgas. Enligt utredningens förslag skall hemlig kameraövervakning kunna användas dels vid utredning av brott som har ett minimistraff på fängelse i ett år, dels i vissa fall där det inte går att peka ut en viss person som skäligen misstänkt för brottet. Detta utvidgade tillämpningsområde tillgodoser enligt utredningens uppfattning i stort sett det behov som regeringen redovisat i den nämnda propositionen. Det sagda gäller dock endast under förutsättning att syftet är att utreda brott. Om syftet med en dold övervakning endast är brottsförebyggande eller om den dolda övervakningen sker endast av hänsyn till allmän ordning och säkerhet kan rättegångsbalkens regler om tvångsmedel, t.ex. hemlig kameraövervakning, inte tillämpas. Anser statsmakterna att det finns ett behov av att kunna använda hemlig kameraövervakning enbart i dessa syften måste man välja en särreglering av det slag som föreslås i den berörda propositionen. Det kan dock, menar utredningen, ifrågasättas om det verkligen finns något praktiskt behov av att behålla länsstyrelsens möjlighet att medge undantag från upplysningsplikten. Enligt vad Utredningen om användningen av övervakningskameror inhämtade har sådant undantag medgetts i sju fall under åren 1990-1995 (se betänkandet Kameraövervakning SOU 1996:88 s. 148 ff.). Med det utvidgade tillämpningsområde för hemlig kameraövervakning som Buggningsutredningen nu föreslår kan man anta att antalet fall där det kan bli aktuellt för länsstyrelsen att medge undantag från upplysningsplikten kommer att bli än mindre.

Hemlig teleövervakning som avser förfluten tid

Uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande, dvs. teleövervakningsuppgifter, som avser förfluten tid kan enligt gällande rätt i praktiken inhämtas endast med stöd av telelagen. I motsats till vad som gäller enligt rättegångsbalken för hemlig teleövervakning krävs enligt telelagen inte att någon viss person kan pekas ut som misstänkt för brottet. När utredningen nu föreslår att telelagens och sekretesslagens regler i detta avseende skall upphävas och ersättas av en reglering som innebär att hemlig teleövervakning skall få avse även uppgifter för förfluten tid, bör övervägas om det finns anledning att i något hänseende göra undantag från det krav på brottsmisstanke som annars ställs upp för att hemlig teleövervakning som avser förfluten tid skall få användas.

Vid den enkätundersökning som utredningen har genomfört (se avsnitt 7.3.2) ansåg samtliga myndigheter - med ett undantag - att det inte bör ställas upp krav på skälig misstanke mot viss person för att de brottsutredande myndigheterna skall få hämta in teleövervakningsuppgifter som avser förfluten tid. I avsnittet har lämnats en lång rad exempel på fall som väl illustrerar att ett krav på brottsmisstanke i vissa fall skulle vara till nackdel för brottsutredningen.

Enligt utredningens uppfattning finns det vissa situationer där det inte bör ställas upp något krav på brottsmisstanke mot en viss person för att hemlig teleövervakning som avser telemeddelanden som har befordrats, dvs. för förfluten tid, skall få användas. Det rör sig t.ex. om fall där någon har sett att en maskerad gärningsman i samband med ett bankrån har ringt ett mobiltelefonsamtal eller när en målsägande uppger att han omedelbart före en grov misshandel har hört en mobiltelefonsignal. Ett annat exempel som har nämnts är att det i vissa fall kan vara mycket värdefullt att hämta in uppgifter som rör målsägandens teleadress. Att rent generellt ta bort kravet på brottsmisstanke i dessa fall kan däremot inte komma i fråga. I så fall skulle man i princip vara tillbaka i de av bl.a. JO kritiserade bestämmelserna i telelagen och sekretesslagen (se avsnitt 10.4.2), där det inte finns några begränsningar när det gäller den personkrets som kan bli föremål för åtgärden. Liksom vid hemlig kameraövervakning bör avsaknaden av krav på brottsmisstanke kompenseras genom att det vid sidan av kravet på "synnerlig vikt för utredningen" bör ställas upp ett krav på att det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp. Utredningen återkommer i avsnitt 11.5.2 till de ytterligare förutsättningar som bör ställas upp för att hemlig teleövervakning, som avser förfluten tid, skall få användas trots att det inte går att peka ut en viss person som skäligen misstänkt för brottet. Den valda lösningen bör - med hänsyn till de begränsningar som föreslås - kunna godtas från integritetssynpunkt.

Annan teknisk avlyssning

Även vid annan teknisk avlyssning finns det vissa situationer där det inte bör ställas upp något krav på brottsmisstanke mot en viss person för att tvångsmedlet skall få användas. Det rör sig om fall där ett hot om brottslig gärning framförs per telefon eller i ett annat telemeddelande av en okänd gärningsman. Ett krav på brottsmisstanke mot en viss person skulle i dessa fall innebära att tvångsmedlet inte skulle kunna användas vilket, enligt vad som har sagts utredningen, skulle vara till stor nackdel för brottsutredningen. Liksom vid övriga fall där man gör avkall på kravet på brottsmisstanke mot en viss person bör det - vid sidan av kravet på synnerlig vikt för utredningen - ställas upp

ett krav på att det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp. Vid övriga fall där annan teknisk avlyssning kan komma att användas torde det saknas behov av att göra undantag från huvudregeln om krav på brottsmisstanke mot viss person.

11.5 Andra begränsningar

11.5.1 Utredningsläget

Enligt gällande ordning krävs för att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning skall få användas att åtgärden är av *synnerlig vikt för utredningen*. Rekvisitet, som inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som tvångsmedlet kan ge, har berörts närmare i prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor (s. 44 f.) och i prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning (s. 29 f.). De nu nämnda förarbetsuttalandena har återgetts i avsnitten 2.5.2 och 2.7.2.

Enligt utredningens uppfattning bör rekvisitet synnerlig vikt för utredningen dessutom gälla vid användning av buggning och annan teknisk avlyssning. De nämnda förarbetsuttalandena bör i allt väsentligt kunna vara vägledande för hur uttrycket synnerlig vikt för utredningen bör uppfattas vid prövning av ärenden om buggning och annan teknisk avlyssning.

Vidare talar övervägande skäl talar för att rekvisitet bör gälla även vid hemlig teleövervakning som avser förfluten tid. Detta överensstämmer också med den uppfattning som de flesta av myndigheterna redovisade i den tidigare berörda enkätundersökningen (se avsnitt 7.3.2).

11.5.2 Begränsning till viss plats respektive viss teleadress

Enligt gällande rätt får hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte, dvs. av den som är skäligen misstänkt för brottet (27 kap. 20 § rättegångsbalken). När det gäller teleövervakningsuppgifter för förfluten tid, som kan inhämtas med stöd av telelagen och sekretesslagen, finns dock inga sådana begränsningar. Vidare får hemlig kameraövervakning endast avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig (3 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning).

I det följande redovisar utredningen sina överväganden när det gäller de begränsningar som lämpligen bör gälla beträffande platser

och teleadresser vid buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning. Av huvudsakligen praktiska skäl redovisas först vad som bör gälla vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning och först därefter vad som bör gälla beträffande de nya tvångsmedlen buggning och annan teknisk avlyssning.

Hemlig teleavlyssning

Som inledningsvis nämndes får hemlig teleavlyssning enligt gällande rätt endast avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Avlyssning kan således - förutom av den misstänktes egen teleadress - ske t.ex. av en teleadress som innehas av den misstänktes sambo, en teleadress på den misstänktes arbetsplats eller en teleadress avseende en av allmänheten använd telefonautomat dit den misstänkte regelbundet går för att ringa. En teleadress som den misstänkte inte innehar eller kan antas komma att använda men som han kan förväntas ringa *till* får däremot inte avlyssnas.

I 1989 års lagstiftningsärende väcktes frågan om att utvidga möjligheterna till hemlig teleavlyssning till att omfatta också telefon till vilken den misstänkte kan förväntas ringa (se prop. 1988/89:124 s. 45 f.). Departementschefen uttalade därvid att det enligt hennes mening var uppenbart att en sådan utvidgning skulle vara till fördel utredningsmässigt i vissa situationer. Å andra sidan, menade departementschefen, skulle risken för att för brottsutredningen helt ovidkommande personer utsätts för avlyssning öka avsevärt med en sådan ordning. Departementschefen anslöt sig därför till samma mening som de flesta remissinstanser hade uttalat och ville inte förorda någon ändring på denna punkt. Det kan vidare nämnas att den parlamentariska kommissionen med anledningen av mordet på Olof Palme (SOU 1988:18 s. 128) tidigare hade uttalat att den kände stor tveksamhet inför tanken att göra det möjligt att avlyssna en telefon *till* vilken en misstänkt person kan förväntas ringa, eftersom det skulle innebära en ny principiell konstruktion med allvarliga integritetsaspekter.

Därefter har frågan om att avlyssna en teleadress som den misstänkte kan förväntas ringa till berörts i olika sammanhang, bl.a. av JO. Av JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 25 ff. framgår att en domstol hade beviljat tillstånd att avlyssna samtal beträffande en telefon, en av allmänheten disponerad telefonautomat, till vilken den misstänkte kunde antas ringa. I ärendet visste spaningspersonalen inte var den misstänkte, som var häktad i sin frånvaro, befann sig. Man hade däremot informationer om att han brukade ringa till den aktuella telefonautomaten. Vid i förväg bestämda tidpunkter brukade den

misstänktes hustru eller väl kända narkotikahandlare uppenbara sig där. Någon kontinuerlig avlyssning av telefonautomaten var det dock inte fråga om utan avlyssning skedde endast när den misstänktes hustru eller kända "kunder" till honom använde telefonen. I sitt beslut konstaterade JO att beslutet om telefonavlyssning tillkommit i strid med gällande lag och att det innebar att en grundläggande regel om förutsättningarna för användning av tvångsmedlet hade åsidosatts. I JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 34 ff. berördes indirekt frågan om att avlyssna en teleadress som den misstänkte kan förväntas ringa till. I det ärendet rörde det sig om hemlig teleavlyssning för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman. Spaningarna efter gärningsmannen, som var misstänkt för försök till mord på två polismän, föranledde en mycket omfattande polisinsats. Under spaningarna förekom bl.a. hemlig teleavlyssning avseende ett tiotal telefonapparater på ett antal olika orter i landet. I sitt beslut uppehöll JO sig inledningsvis vid frågan om den hemliga teleavlyssningen kunde anses vara av "synnerlig vikt för utredningen". Enligt JO var det omedelbara syftet med beslutet om hemlig teleavlyssning att bidra till att göra det möjligt att verkställa ett anhållande- respektive ett häktningsbeslut som väsentligen varit föranlett av att få till stånd en lagföring och straffverkställighet med anledning av det begångna brottet. Att skapa förutsättningar för att hålla förhör med den misstänkte var, menade JO, uppenbarligen endast ett indirekt syfte med efterspaningarna. JO menade dock att han inte hade grund för att hävda att tillämpningen av rekvisitet synnerlig vikt för utredningen skulle vara felaktig på sådant sätt att den kunde föranleda kritik från hans sida. JO övergick därefter till att pröva om åtgärden varit av synnerlig vikt för eftersökandet av den misstänkte. Därvid uttalade JO bl.a. följande (s. 42 f.).

> Den omständigheten att institutet hemlig teleavlyssning av rättssäkerhetsskäl har utformats på sådant sätt att avlyssningen får avse bara anläggningar som den misstänkte kan antas komma att lämna ett meddelande *från* innebär sannolikt generellt sett en icke oväsentlig begränsning av tvångsmedlets användbarhet vid spaningarna efter en person som befinner sig på flykt undan polisen, eftersom det troligen i fråga om ett antal av de telefonapparater eller andra teleanläggningar som denne har något slags anknytning till finns större anledning att förmoda att han kommer att ringa *till* anläggningen än att han kommer att ringa från den.
>
> Den nu nämnda begränsningen av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning får också konsekvenser i ett annat hänseende. Eftersom den misstänkte inte kan befinna sig på flera ställen samtidigt, bör det normalt inte förekomma att man samtidigt

avlyssnar telefonapparater eller andra teleanläggningar i vitt skilda delar av landet. När teleavlyssningsinstitutet används i utredningssyfte på vanligt sätt kan man sannolikt, även om den misstänkte ofta och snabbt förflyttar sig mellan olika platser, som regel skaffa sig information om hans uppehållsort genom spaning eller på annat vis. Otillbörliga integritetsintrång kan då undvikas genom att besluten om hemlig teleavlyssning villkoras på sådant sätt att endast någon eller några få apparater avlyssnas samtidigt beroende på vilken kunskap man har om den misstänktes vistelseort.

När man som i detta fall använder tvångsmedlet för att efterspana en person som håller sig undan polisen kan det emellertid tänkas inträffa att man över huvud taget inte har några indikationer på var han befinner sig och till följd härav sannolikheten för att han skall komma att använda en telefonapparat eller annan teleanläggning i en viss del av landet varken är större eller mindre än sannolikheten för att han skall använda en sådan anläggning på en helt annan plats.

Om man intar den ståndpunkten att hemlig teleavlyssning får användas också i efterspaningssyfte, får man enligt min mening godta att det i en situation av nu beskrivet slag företas samtidig avlyssning av alla de anläggningar som kan anses ha en anknytning till den misstänkte av det slag och den styrka som rättegångsbalken kräver. Det är emellertid tydligt att en sådan tillämpning av teleavlyssningsinstitutet är ägnad att medföra särskilt stora risker för intrång i utomstående personers integritet.

Avslutningsvis fann JO att han inte hade underlag för att påstå att rättegångsbalkens krav på anknytning mellan den misstänkte och de avlyssnade telefonapparaterna inte skulle ha varit uppfyllt i något särskilt fall och han fann inte heller anledning att i något annat hänseende uttala sig angående omfattningen av teleavlyssningen i det aktuella fallet. Han erinrade dock om att institutet hemlig teleavlyssning till följd av sin synnerligen integritetskränkande karaktär alltid skall användas med stor restriktivitet.

Som framgått av de båda JO-besluten finns det situationer där det skulle ha varit värdefullt om det var möjligt att avlyssna en teleadress som den misstänkte kunde antas ringa till. Vid de diskussioner som utredningen har haft med företrädare för vissa brottsutredande myndigheter har några av myndigheterna påtalat behovet av en sådan utvidgning av teleavlyssningsinstitutet (se avsnitt 7.2). En myndighet uppgav att det inte rör sig om särskilt många fall men att det likväl är angeläget att möjligheten finns. Som exempel på behovet nämndes bl.a. ett uppmärksammat mord i centrala Stockholm där polisen snabbt kunde identifiera en av gärningsmännen, som var på fri fot. Eftersom

denne var gift och hade barn är det troligt att han vid något tillfälle skulle ringa till sin familj. Det hade då varit värdefullt att kunna avlyssna hustruns teleadress. Ett annat exempel som nämndes är ett narkotikaärende där en misstänkt person avser att föra in ett parti narkotika till Sverige. I ärendet kommer det till polisens kännedom att den misstänkte ämnar ta kontakt med en viss person innan han återvänder till Sverige. Denne person behöver inte nödvändigtvis vara en medgärningsman utan det kan även röra sig om familjemedlemmar, med vilka gärningsmannen vill hålla kontakt under sin utlandsvistelse. Enligt gällande rätt är det inte möjligt att avlyssna dessa personers teleadress. Det hade dock, menade myndigheten, varit värdefullt om så kunde ske.

Av de länder vars rättssystem på området utredningen har studerat närmare (se avsnitt 5), är det endast Finland och Norge som har en motsvarande begränsning av vilka teleadresser som får avlyssnas. I de övriga länderna är det tillåtet att avlyssna även en teleadress *till* vilken den misstänkte kan antas ringa. Som framgått av avsnitt 5.3.3 föreslås emellertid i ett norskt utredningsbetänkande att telefonkontrollen, om det finns särskilda skäl, skall få avse även en telefon som den misstänkte kan antas ringa till. I betänkandet (s. 98 f.) motiveras denna utvidgning dels med att den skulle kunna vara mycket betydelsefull för brottsutredningen, t.ex i de fall en misstänkt dagligen ringer till en vän och talar om var han är, dels med hänsyn till rättslikheten mellan olika länder. I betänkandet hänvisas därvid till att den nuvarande begränsningen såvitt man visste bara förekom i Sverige och Norge.

Enligt utredningens uppfattning torde det mot bakgrund av det som nu har redovisats knappast råda något tvivel om att det i vissa fall skulle vara av stort värde för brottsutredningen om det var möjligt att få tillstånd till hemlig teleavlyssning av en telefon som den misstänkte kan antas eller förväntas ringa till. Även det förhållandet att det i en rad jämförbara europeiska länder saknas en begränsning motsvarande den som gäller enligt svensk rätt kan tala för att reglerna bör ändras. Frågan är emellertid om en sådan utvidgning kan godtas från integritetssynpunkt.

Det går inte att komma ifrån att ett beslut om hemlig teleavlyssning kommer att drabba även för utredningen helt ovidkommande personer. Enligt gällande rätt är det t.ex. tillåtet att avlyssna den misstänktes sambos teleadress eller en teleadress på den misstänktes arbetsplats, allt under förutsättning att den misstänkte kan antas komma att använda den. I sådana avlyssningsärenden kan man anta att det i rätt stor utsträckning är fråga om avlyssning av oskyldiga personers telefonsamtal. Det kan, menar utredningen, ifrågasättas om det sett från integritetssynpunkt är värre när en oskyldig person avlyssnas på en

teleadress dit den misstänkte kan antas ringa än när avlyssningen sker på en teleadress som den misstänkte kan antas använda. Rent principiellt torde det knappast vara någon skillnad.

Det är naturligtvis angeläget att man i så stor utsträckning som möjligt begränsar riskerna för att tredje man utsätts för integritetskränkande tvångsmedel. Med en utvidgning av teleavlyssningsinstitutet till att avse en teleadress till vilken den misstänkte kan antas eller förväntas ringa, finns det visserligen en viss ökad risk för att för brottsutredningen ovidkommande personer utsätts för avlyssning. Denna risk är emellertid inte så betydande att hänsynen till enskildas personliga integritet bör få hindra en sådan utvidgning. Utredningen har därvid tagit fasta på att den utvidgade avlyssningsmöjligheten kan antas komma att användas i ett mycket begränsat antal fall, huvudsakligen i situationer där polisen i en utredning över huvud taget inte vet var den misstänkte befinner sig. I en sådan utredning kan resultatet i praktiken bli att färre oskyldiga personer utsätts för avlyssning än enligt gällande rätt, eftersom det kanske är möjligt att begränsa avlyssningsbeslutet till att avse endast *en* teleadress, t.ex. den teleadress som tillhör den misstänktes familj, i stället för ett flertal teleadresser på olika platser i landet, teleadresser som den misstänkte kan antas komma att använda men som han har en förhållandevis svag anknytning till (jfr den situation som förelåg i det nyss redovisade JO-beslutet, ämbetsberättelsen 1994/95). Utredningen föreslår således att ett beslut om hemlig teleavlyssning skall få avse även en teleadress till vilken den misstänkte kan antas ringa.

Utredningen har diskuterat om det bör ställas upp andra krav för att få avlyssna en teleadress till vilken den misstänkte kan ringa. Man kan t.ex. tänka sig att en sådan teleadress skall få avlyssnas vid färre brott än som annars gäller vid hemlig teleavlyssning eller att det för en sådan avlyssning ställs upp ett kvalificerande rekvisit (jfr det norska utredningsförslaget), innebärande t.ex. att teleadressen får avlyssnas endast om det finns särskilda skäl. En annan möjlighet är att ställa upp ett strängare beviskrav än "kan antas" för att teleadressen skall få avlyssnas.

Utredningen anser emellertid att det är mindre lämpligt, bl.a. av praktiska skäl, att göra en sådan åtskillnad när det gäller tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning. Med en noggrann tillämpning av proportionalitetsprincipen och kravet på att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen bör man, menar utredningen, kunna nå ett resultat som är godtagbart ur såväl effektivitets- som integritetssynpunkt.

Sammanfattningsvis innebär alltså utredningens förslag att tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning utvidgas till att avse även en

teleadress som den misstänkte kan antas ringa till eller på annat sätt söka kontakt med.

Hemlig teleövervakning

Liksom i fråga om hemlig teleavlyssning får hemlig teleövervakning enligt gällande rätt endast avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte.

Vad som i det föregående har sagts om behovet av att vid hemlig teleavlyssning få avlyssna även en teleadress till vilken den misstänkte kan antas ringa och de integritetsaspekter som därvid blir aktuella, har i allt väsentligt giltighet även vid hemlig teleövervakning. Det saknas därför, menar utredningen, anledning att vid hemlig teleövervakning göra en annan bedömning vid den avvägning som måste göras mellan intresset av effektivitet i brottsbekämpningen och integritetsintresset än den utredningen har gjort när det gäller hemlig teleavlyssning. Utredningen föreslår således att hemlig teleövervakning skall få avse även en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa till eller på annat sätt söka kontakt med.

När det gäller hemlig teleövervakning som avser förfluten tid bör däremot övervakningen få avse endast en teleadress som den misstänkte innehar eller kan antas ha använt. Från denna huvudregel bör det emellertid göras några undantag, eftersom det annars finns en risk för att avsaknaden av de bestämmelser i telelagen och sekretesslagen - som enligt gällande rätt ger en generös möjlighet att hämta in teleövervakningsuppgifter och som utredningen föreslår skall upphävas (se avsnitt 10.4.2) - kan få allvarliga konsekvenser för det polisiära arbetet.

Utredningen har i det föregående föreslagit att hemlig teleövervakning som avser förfluten tid i vissa fall skall få användas trots att det inte går att peka ut en viss person som skäligen misstänkt för brottet. Tillämpningsområdet för en sådan undantagsregel bör emellertid - utöver villkoret att man av särskild anledning kan förvänta sig att brottet klaras upp genom åtgärden - begränsas förhållandevis snävt, eftersom man i annat fall hamnar i samma reglering som enligt gällande rätt finns i telelagen och sekretesslagen, dvs. att uppgifter kan hämtas in om i princip alla som berörs av en brottsutredning, en målsägande eller ett vittne lika väl som en misstänkt.

Enligt utredningens uppfattning finns det två olika situationer där det ur effektivitetssynpunkt framstår som angeläget och ur integritetssynpunkt som godtagbart att det görs undantag från kravet på att åtgärden får avse endast en teleadress som innehas eller kan antas ha använts av den misstänkte.

Den första situationen är när det i en brottsutredning saknas en skäligen misstänkt person men det finns uppgifter om att någon har ringt eller blivit uppringd i området kring en brottsplats. Det sagda torde i princip gälla enbart vid mobiltelefonsamtal. I stort sett samtliga brottsutredande myndigheter som utredningen har varit i kontakt med har ansett att det finns ett stort behov av en undantagsregel i en situation som den nämnda och myndigheterna har lämnat ett flertal praktiska exempel på behovet (se avsnitt 7.3.2, 11.4.2 samt författningskommentaren till 27 a kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken). Ett exempel som därvid har nämnts är att ett vittne i samband med ett bankrån har sett en maskerad gärningsman ringa ett mobiltelefonsamtal. Myndigheterna har därvid framhållit att teleövervakningsuppgifter, som enligt gällande rätt kan inhämtas med stöd av telelagen, i ett sådant fall kan vara de enda konkreta uppgifter som utredningspersonalen har att gå efter då de söker en tänkbar gärningsman. En begränsning som dock bör gälla beträffande en sådan inhämtning är att teleövervakningsuppgifterna får avse endast de teleadresser som använts i anslutning till den plats där brottet har begåtts. Vad det i praktiken kommer att handla om är att uppgifter hämtas in från den eller de basstationer som - vid tidpunkten för brottet - kan antas ha berörts av ett sådant mobiltelefonsamtal.

Den andra situationen där undantag bör göras från kravet på att åtgärden får avse endast en teleadress som innehas eller kan antas ha använts av den misstänkte, är vissa fall där målsägandens teleadress kan ge uppgifter som leder till att ett brott klaras upp. De flesta av myndigheterna har framhållit att det vid bl.a. mordutredningar där det saknas misstanke mot viss person kan vara av avgörande betydelse för utredningen att man får reda på vem offret talat med i telefon den närmaste tiden före brottet för att därigenom kunna identifiera tänkbara gärningsmän. Myndigheterna har påtalat att ett krav på skälig misstanke mot viss person i dessa fall i praktiken skulle kunna förstöra möjligheterna att utreda brottet. En polismyndighet nämnde att sådana fall förekommit vid tre tillfällen under sex månaders tid.

En förutsättning för åtgärden bör dock vara att målsäganden har lämnat sitt samtycke till åtgärden. Utredningen menar nämligen att det ur integritetssynpunkt skulle leda alltför långt att införa en regel som innebär att de brottsutredande myndigheterna mot målsägandens vilja kan hämta in uppgifter som rör hans teleadress. För att åtgärden skall vara till praktisk nytta i det polisiära arbetet bör emellertid uppgifterna få inhämtas även i de fall målsägandens samtycke inte kan inhämtas, t.ex. på grund av att målsäganden har avlidit genom brottet. Andra exempel är där målsäganden är medvetslös eller försvunnen. Enligt utredningens uppfattning får det anses ligga i sakens natur att målsäganden vill att brottet mot honom utreds och beivras.

En liknande reglering som den som nu föreslås i fråga om målsägandens teleadress finns i Finland.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att hemlig teleövervakning endast får avse en teleadress som innehas av den misstänkte eller som den misstänkte kan antas ha använt eller komma att använda eller söka kontakt med. När det gäller hemlig teleövervakning som avser förfluten tid och fall där det inte går att peka ut någon som skäligen misstänkt för brottet innebär utredningens förslag att sådan övervakning får avse endast en teleadress som använts i anslutning till den plats där brottet har begåtts eller en teleadress som innehas eller kan antas ha använts av en målsägande, under förutsättning att målsäganden har samtyckt till åtgärden eller sådant samtycke inte har kunnat inhämtas. Dessutom gäller, som har utvecklats i det föregående, det allmänna villkoret att särskilda omständigheter talar för att brottet klaras upp genom åtgärden.

Hemlig kameraövervakning

Enligt gällande rätt får hemlig kameraövervakning endast avse en sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

Eftersom utredningen i det föregående (se avsnitt 11.4.2) har föreslagit att hemlig kameraövervakning - i motsats till vad som gäller i dag - i vissa fall skall få användas trots att det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet, bör i dessa situationer även en plats där *en* misstänkt kan antas komma att uppehålla sig få övervakas med hjälp av tvångsmedlet. Som tidigare har berörts kan det bli aktuellt att övervaka t.ex. den plats där ett narkotikaparti finns eller platsen för en s.k. tjuvgömma.

Enligt utredningens mening saknas det anledning att i övrigt föreslå någon förändring av de regler som gäller beträffande de platser som får övervakas med hemlig kameraövervakning. Liksom enligt gällande rätt bör det alltså även fortsättningsvis krävas att det finns en koppling mellan den misstänkte - eller *en* misstänkt - och den plats som man vill övervaka (se prop. 1995/96:85 s. 31). Vidare bör gälla att samtliga platser skall kunna övervakas. Därvid bör dock, liksom i dag, gälla att det är förbjudet att t.ex. tränga in i någons hem för att där montera en hemlig övervakningskamera. Något reellt behov av en förändring i detta avseende finns knappast heller. Endast en av de brottsutredande myndigheterna har efterlyst en förändring på den här punkten. Reglerna i 4 kap. brottsbalken om frihet och frid innebär således även i fortsättningen vissa begränsningar när det gäller de platser som kan övervakas. En annan sak är att sådana utrymmen eller platser kan övervakas så länge kameran placeras på något annat ställe. Vidare är t.ex. en privatperson oförhindrad att frivilligt upplåta sin

bostad eller trädgård för att polisen där skall kunna montera en hemlig övervakningskamera och övervaka någon annan (se prop. 1995/96:85 s. 31). Avslutningsvis kan nämnas att det naturligtvis inte är tillåtet att placera ut en hemlig övervakningskamera i samband med att man inom ramen för ett annat tvångsmedel gör intrång i skyddade utrymmen. Ett sådant förfarande skulle strida mot den ändamålsprincip som gäller vid all användning av tvångsmedel.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att hemlig kameraövervakning skall få avse endast sådan plats där den misstänkte eller - vid fall där det saknas en skäligen misstänkt person men där det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp - *en* misstänkt kan antas komma att uppehålla sig.

Buggning

Liksom vid hemlig kameraövervakning bör ett beslut om buggning avse en viss plats och inte en viss person. Skälen för det har såvitt gäller kameraövervakningen redovisats utförligt i prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning (s. 30 f.) och hänger bl.a. samman med att det i annat fall inte skulle vara möjligt att tillämpa proportionalitetsprincipen, eftersom det inte på förhand skulle vara känt på vilka platser den misstänkte ämnade föra sina samtal. Den som hade att fatta beslutet skulle inte veta om buggningen skulle komma att avse en bostad eller en plats ute i det fria. Även andra rent praktiska skäl talar mot att knyta övervakningen till en viss person. När det sedan gäller den grad av anknytning som måste föreligga mellan den misstänkte och den plats som får buggas, bör gälla motsvarande krav som vid hemlig kameraövervakning, nämligen att det i vart fall måste kunna antas att den misstänkte så småningom besöker den plats som skall buggas (jfr uttalanden i prop. 1995/96:85 s. 31 och 39). Det bör dock framhållas att det är troligt att buggning, på ett annat sätt än vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, kommer att användas för att avlyssna enstaka möten, som är kända på förhand. Det är därmed troligt att det i många fall där buggning kan komma att användas finns en betydligt starkare anknytning mellan den misstänkte och den plats som skall buggas. Det sagda hänger även samman med att buggning är ett mycket resurskrävande tvångsmedel. Enligt vad som sades utredningen från dansk polis är det vid buggning oftast inte tillräckligt att ta upp samtalen på band för att sedan lyssna av dem vid ett senare tillfälle. Vid buggning krävs, menade man, praktiskt taget alltid en direktavlyssning.

Nästa fråga blir om samtliga platser skall kunna övervakas eller om dessa bör begränsas på något sätt. En fråga som därvid blir aktuell är om polisen - trots begränsningarna i 4 kap. brottsbalken om brott mot

frihet och frid - bör ges rätt att bereda sig tillträde till bostäder, andra lokaler och liknande utrymmen. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att återigen kort redovisa vad som i detta hänseende gäller i utländsk rätt och de synpunkter som myndigheterna där har framfört till utredningen. För en noggrannare redovisning hänvisas till avsnitt 5.

Enligt dansk rätt finns inga begränsningar i fråga om de platser som får buggas och i praktiken buggas inte bara platser ute i det fria utan även bostäder, hotellrum m.m. Ett beslut om buggning innebär vidare att polisen - utan att det finns särskilt lagstöd för det - har rätt att skaffa sig tillgång till den lokal som skall avlyssnas, om det är en förutsättning för att avlyssningen skall kunna genomföras. I Finland får buggning riktas mot den misstänkte endast när han befinner sig på en plats som är tillgänglig för allmänheten, i ett fortskaffningsmedel på en sådan plats eller i ett hotellrum eller något annat sådant rum. En konsekvens av dessa begränsningar har emellertid, enligt vad som sades på det finska justitieministeriet och av finsk polis, inneburit att buggning i Finland inte fått någon större praktisk betydelse. Den finska polisen framhöll att det finns behov av att kunna bugga även bostäder. Avlyssningsutrustningen får vidare inte placeras i det rum där den misstänkte vistas eller i ett fordon som han använder. Utrustningen får i stället, i de fall t.ex. ett hotellrum skall avlyssnas, placeras i ett rum intill eller i en lägenhet på andra sidan gatan. Enligt finsk polis innebär dessa begränsningar att det inte fungerar rent tekniskt att avlyssna ett hotellrum, eftersom ljudkvaliteten blir alltför dålig. Enligt det i avsnitt 5.3.3 redovisade norska utredningsförslaget skall buggning få användas på alla platser, dock med ett differentierat tillämpningsområde beroende på om det är fråga om allmän plats eller privat plats. Förslaget innebär vidare att det skall det vara tillåtet att göra intrång på privat egendom för att placera ut avlyssningsutrustningen. I Storbritannien finns inga uttryckliga lagregler som tar sikte på användningen av buggning. Däremot finns det lagstiftning som innebär att polisen måste ha tillstånd för att få göra intrång på privat egendom. Den brittiska säkerhetstjänsten framhöll vid utredningens besök att de allra flesta operationer innebär att det måste göras intrång på egendom. I Tyskland är det f.n. inte tillåtet att bugga bostäder. Den tyska Bundeskriminalamt påpekade för utredningen att det förhållandet i praktiken medfört att många förundersökningar har misslyckats. I februari 1998 har dock fattats beslut om den grundlagsändring som behövs för att även bostäder skall kunna avlyssnas. Några ändringar i Strafprozessordnung har däremot ännu inte genomförts. Med stöd av den lag om bl.a. akustisk personövervakning som antagits av det österrikiska parlamentet, men som ännu inte trätt i kraft, kommer buggning att få användas på samtliga platser utan någon

begränsning och ett tillstånd om buggning kommer att, om det är oundgängligen nödvändigt, få förenas med en rätt att göra intrång i bostäder. Österrikisk polis framhöll för utredningen att det i praktiken inte är möjligt att avlyssna ett rum utifrån med hjälp av riktade mikrofoner eller laser utan att det - för att få en bra ljudkvalitet - är nödvändigt att placera mikrofonen inne i det aktuella rummet.

Vid de överläggningar som utredningen har haft med ett antal brottsutredande myndigheter (se avsnitt 7) har flertalet myndigheter redovisat en uppfattning som innebär att buggning bör få användas på samtliga tänkbara platser och att ett beslut om buggning bör kunna förenas med en rätt för polisen att göra intrång på egendom som annars är skyddad mot intrång.

Av det nu redovisade framgår att det från effektivitetssynpunkt skulle innebära allvarliga nackdelar om användningen av buggning begränsades till t.ex. platser dit allmänheten har tillträde. Det är rimligt att tro, vilket har bekräftats på en del håll utomlands, att de kriminella i så fall skulle förlägga de diskussioner som avser brott till platser som inte får buggas. Det är därför nödvändigt, menar utredningen, att tillåta buggning på samtliga platser, således även i bostäder och på andra platser som kan antas vara särskilt integritetskänsliga. Det är vad utredningen föreslår. Det har vidare klart framkommit att buggning - om åtgärden skall vara meningsfull - ofta förutsätter att avlyssningsutrustningen placeras på platsen, i annat fall blir nämligen ljudkvaliteten alltför dålig. Utredningen föreslår därför en regel som innebär att ett beslut om buggning får innefatta en rätt att placera avlyssningsutrustningen i och återta det från utrymme som annars skyddas mot intrång. Det bör därvid framhållas att ett beslut om buggning inte alltid bör innefatta en sådan rätt. Det blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Den omständigheten att det måste göras intrång i egendom som annars skyddas mot intrång för att genomföra en avlyssning bör givetvis väga särskilt tungt vid den proportionalitetsbedömning som skall göras i ärendet.

Den omständigheten att buggning endast får användas för utredning av mycket grova brott, att åtgärden får användas endast när någon är skäligen misstänkt för brottet, att åtgärden måste vara av synnerlig vikt för utredningen samt att bl.a. proportionalitetsprincipen skall tillämpas när beslutet om åtgärden skall fattas utgör, menar utredningen, tillräckliga garantier för att tvångsmedlet endast kommer att användas i de fall som det kan anses befogat.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen ingen annan begränsning av de platser som får buggas än den som följer av att åtgärden endast får avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig och av de allmänna principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning. Vidare föreslås att ett beslut om buggning får innefatta en

rätt att placera avlyssningsutrustningen i och återta det från utrymme som annars skyddas mot intrång.

Annan teknisk avlyssning

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 9.2 och som utvecklas närmare i författningskommentaren till 27 a kap. 3 § rättegångsbalken kan annan teknisk avlyssning bli aktuell i en hel rad olika situationer och det är därför, menar utredningen, mindre lämpligt - och knappast möjligt för den delen - att i lag ange vilka platser eller samtal som får avlyssnas på detta sätt. Det finns dessutom knappast något behov av en begränsning motsvarande den som bör gälla vid de tidigare redovisade tvångsmedlen, eftersom annan teknisk avlyssning, till skillnad från vad som gäller vid t.ex. hemlig teleavlyssning, endast kan förekomma när den den misstänkte kan förväntas själv delta i samtalet. Utredningen föreslår därför att det inte bör ställas upp några begränsningar när det gäller de platser eller teleadresser som får avlyssnas vid annan teknisk avlyssning.

12 Rättsskyddsgarantier

Enligt direktiven skall utredningen vid sina överväganden om buggning bör införas belysa de risker för den personliga integriteten och grundlagens och Europakonventionens medborgarskydd som buggning innebär. Vidare framhålls i direktiven att det är ett oeftergivligt krav att det personliga integritetsskyddet inte eftersätts och att rättssäkerhetsaspekterna beaktas när utredningen överväger om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning kan vidgas. Med hänvisning till dessa uttalanden har utredningen ansett att vissa frågor bör tas upp som rör den misstänktes rättsskyddsgarantier vid användning av här aktuella tvångsmedel. I avsnitt 3 har lämnats en noggrann redogörelse för de rättsskyddsgarantier som finns enligt gällande rätt.

12.1 Beslutsordningen

12.1.1 Domstolsprövning

Enligt gällande rätt skall en fråga om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning tas upp av rätten på ansökan av åklagaren (27 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken och 4 § första stycket lagen om hemlig kameraövervakning).

Enligt utredningens uppfattning är det bland de av utredningen behandlade tvångsmedlen egentligen bara vid annan teknisk avlyssning som det över huvud taget är tänkbart att lägga beslutanderätten på någon annan än domstol. Övriga tvångsmedel är så pass integritetskänsliga att frågan om de skall användas bör prövas av domstol. En sådan ordning överensstämmer också med den uppfattning som redovisats av samtliga de myndigheter som utredningen har varit i kontakt med. Flertalet myndigheter har dock haft synpunkter när det gäller frågan om det bör införas en möjlighet för annan än domstol att fatta ett interimistiskt beslut om användning av tvångsmedlen. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 12.1.3. Även utomlands - med undantag för Storbritannien - fattas ett beslut om användning av dessa tvångsmedel normalt av domstol.

När det sedan gäller tvångsmedlet annan teknisk avlyssning har en del myndigheter menat att beslutanderätten bör kunna överlämnas till en polismyndighet. Som framgått av avsnitt 9.2 anser emellertid utredningen att annan teknisk avlyssning innebär vissa risker för intrång i enskildas personliga integritet. Utredningen har också i allt väsentligt föreslagit samma reglering för annan teknisk avlyssning som för hemlig teleövervakning. Övervägande skäl talar därför för att även frågor om annan teknisk avlyssning bör prövas av domstol. Utredningen återkommer i avsnitt 12.1.3 till frågan om interimistiska beslut.

En annan fråga är vem som skall ha befogenhet att hos domstol begära tillstånd till buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning. Som inledningsvis nämndes är det enligt gällande rätt endast åklagaren som kan ansöka om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Detta bör gälla även fortsättningsvis och detsamma bör gälla beträffande de nya tvångsmedlen buggning och annan teknisk avlyssning.

12.1.2 Tillståndstiden

Enligt gällande rätt får tiden för ett beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet (27 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken respektive 4 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning). Den valda tidsramen motiveras i lagarnas förarbeten med att det mer sällan finns anledning att ompröva tillstånd med tätare intervall än en månad och att täta omprövningar dessutom innebär en viss risk för att det går slentrian i prövningen (prop. 1988/89:124 s. 54 f. och prop. 1995/96:85 s. 33).

Det har under utredningsarbetet inte framkommit något som tyder på att det skulle finnas ett behov av att ha längre tillståndstider än en månad. Inte någon av de myndigheter som utredningen har haft överläggningar med har uttryckt önskemål om att utsträcka tillståndstiden. Enligt utredningens uppfattning saknas det därför anledning att överväga någon ändring av de nuvarande reglerna. Även fortsättningsvis bör alltså gälla att tiden för ett beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning inte får bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Det kan i sammanhanget nämnas att tillståndstiden för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning även i Danmark,

Finland och Norge, utom i ärenden som rör rikets säkerhet, får bestämmas till längst en månad.

Den rättssäkerhetsgaranti som ligger i att ett beslut om t.ex. hemlig teleavlyssning är begränsat i tiden och som medför att åtgärden måste underkastas förnyad prövning med jämna mellanrum gäller enligt utredningens mening i minst lika hög grad vid användning av buggning. Även ett tillstånd till buggning bör alltså begränsas i tiden. Frågan är då hur länge ett tillstånd till buggning skall gälla innan en ny domstolsprövning måste ske.

De motiv som i olika sammanhang har anförts till stöd för valet av tidsram för beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, en månad, kan i viss mån sägas vara tillämpbara även i fråga om ett beslut om tillstånd till buggning. Ytterligare ett skäl som talar för att man även vid buggning bör bestämma tiden till högst en månad är att det kan vara av värde att regleringen av olika närliggande tvångsmedel görs så enhetlig som möjligt.

Som tidigare har framgått (se avsnitt 11.3.3) anser emellertid utredningen att det finns ett antal faktorer som innebär att buggning - generellt sett - framstår som ett mer integritetskränkande tvångsmedel än t.ex. hemlig teleavlyssning. Utredningen har därför föreslagit att tillämpningsområdet för buggning skall vara snävare än det som föreslås gälla för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det framstår som rimligt att denna syn på buggning som ett särskilt integritetskränkande tvångsmedel bör få konsekvenser även när det gäller tiden för ett tillståndsbeslut. Det kan i sammanhanget nämnas att det även utomlands förekommer att det gäller andra - strängare - tidsfrister vid buggning. I Tyskland får, enligt grundsatserna om utvidgad rätt till buggning, ett beslut om buggning av en bostad bestämmas till högst fyra veckor medan ett beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får bestämmas till högst tre månader. I Österrike finns det ingen i lag angiven tidsgräns för ett beslut om hemlig teleavlyssning. Ett beslut om buggning skall dock få pågå i som längst en månad. Enligt det i avsnitt 5.3.3 redovisade norska utredningsförslaget föreslås, av hänsyn till metodens särskilt ingripande karaktär, att tiden för ett buggningsbeslut skall få bestämmas till längst två veckor. I Danmark och Finland har man däremot samma tidsgräns för hemlig teleavlyssning och buggning, nämligen fyra veckor respektive en månad.

Övervägande skäl talar enligt utredningens mening för att tiden för ett beslut om buggning inte bör bestämmas till längre tid än två veckor. Detta tvångsmedel är särskilt integritetskänsligt. Det kan vidare antas att buggning kommer att användas i ett begränsat antal fall och att det i många av dessa fall inte torde bli fråga om avlyssning

under någon längre tid utan om förhållandevis korta insatser. Det har nämligen från olika håll framhållits att buggning i rätt stor utsträckning kan antas komma att användas för att avlyssna möten, t.ex. på ett hotellrum. Det förhållandet att åklagaren var fjortonde dag behöver underställa buggningen domstolens prövning torde därför i princip sakna betydelse för tvångsmedlets användbarhet. Mot den nämnda bakgrunden framstår det vidare som mindre troligt att det skulle gå slentrian i en sådan omprövning.

Utredningen föreslår sålunda att ett beslut att tillåta buggning inte skall få bestämmas för längre tid än två veckor från beslutet. En sådan tidsram föreslogs också av SÄPO-kommittén i dess slutbetänkande (SOU 1990:51).

När det sedan gäller annan teknisk avlyssning saknas det i princip behov av att ha en regel som sätter en yttersta gräns för ett tillståndsbeslut. Detta hänger samman med att det i dessa fall praktiskt taget aldrig kan bli fråga om någon kontinuerlig avlyssning. Vad det som regel handlar om är i stället att domstolen lämnar tillstånd att avlyssna ett visst samtal. Som framgått av avsnitt 9.2 och författningskommentaren till 27 a kap. 18 § rättegångsbalken kan det dessutom vara svårt att på förhand veta när samtalet kan tänkas äga rum. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte bör sättas någon tidsgräns för ett beslut om annan teknisk avlyssning. Någon sådan tidsgräns föreslås alltså inte. Som berörs i författningskommentaren innebär detta emellertid inte att domstolen - när en tidsangivelse är möjlig - skall avstå från att tidsbegränsa beslutet.

12.1.3 Bör åklagaren få fatta interimistiska beslut?

Rättegångsbalken tillåter inte att åklagaren i avvaktan på domstolsprövning fattar interimistiskt beslut om användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Däremot finns det i såväl 1952 års lag (se avsnitt 2.8) som i 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (se avsnitt 2.9) en sådan beslutanderätt för åklagaren.

Enligt 1952 års lag (5 § andra stycket) gäller att ett sådant förordnande får meddelas, om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. I 1988 års lag ställs upp samma förutsättningar för ett interimistiskt beslut (28 § första stycket). I båda fallen gäller även att beslutet skall skriftligen anmälas till rätten, som har att ta upp ärendet till prövning (6 § i 1952 års lag och 28 § andra stycket i 1988 års lag).

I det följande diskuteras huruvida det i rättegångsbalken bör införas en möjlighet för annan än domstol att i brådskande fall meddela interimistiska beslut om användning av något av de i betänkandet berörda tvångsmedlen, dvs. buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning. I det sammanhanget behandlas även den rätt att fatta interimistiska beslut som finns för åklagaren i 1988 års lag. Utredningen återkommer i avsnitt 14 till vad som bör gälla beträffande interimistiska beslut enligt 1952 års tvångsmedelslag.

Inledningsvis kan nämnas att det utomlands är förhållandevis vanligt att det vid hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel finns någon form av interimistisk beslutanderätt i avvaktan på den domstolsprövning som annars i princip är det normala. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att rekapitulera vad som i detta hänseende gäller i vissa andra länder. I Danmark fattas ett beslut om ingrepp i meddelelseshemmeligheden, dvs. om bl.a. buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, som regel av domstol. Vid fara i dröjsmål får beslutet dock fattas även av polisen. Polisens beslut skall snarast möjligt och senast inom 24 timmar från det att beslutet verkställdes underställas rättens prövning. Om rätten vid sin prövning skulle finna att beslutet inte borde ha fattats, skall rätten underrätta Justitsministeriet. Även om den interimistiska beslutsrätten utnyttjas förhållandevis sällan finns det, framhöll dansk polis vid samtal med utredningen, behov av en sådan möjlighet, bl.a. beroende på att saken vid domstolsprövningen som regel avgörs vid en förhandling där en advokat, som tillvaratar den misstänktes intresse, skall vara närvarande. I Finland fattas beslut om teleavlyssning och teleövervakning av domstol. Beslut om buggning och hemlig kameraövervakning fattas däremot av undersökningsledaren. Ett beslut om buggning skall inom 24 timmar underställas ett högre befäl. På det finska Justitieministeriet framhölls att det förmodligen skulle vara otänkbart att låta polisen fatta beslut om buggning om åtgärden fick användas även i bostäder. I ett sådant fall skulle det, menade man, antagligen resas krav på att beslutet skulle fattas av domstol. Även den finska polisen delade uppfattningen att det skulle vara rimligt om domstol fattade beslut om buggning i fall bostäder fick avlyssnas. I Norge fattas ett beslut om telefonkontroll normalt av rätten. Vid telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet kan påtalemyndigheten i "särlig påtrengende tilfelle" fatta ett interimistiskt beslut. Beslutet skall dock "straks innberettes" till rätten, som avgör huruvida kontrollen skall bestå. Även vid telefonkontroll i narkotikaärenden finns det en interimistisk beslutsrätt för påtalemyndigheten. Ett sådant beslut får fattas under förutsättning att ett dröjsmål skulle vara till men för utredningen. Beslutet skall dock snarast möjligt och senast inom 24 timmar

föreläggas rätten för godkännande. Detta gäller även om kontrollen har avslutats innan beslutet kan föreläggas rätten. I det norska utredningsförslaget (se avsnitt 5.3.3) om buggning föreslås vidare en interimistisk beslutsrätt för åklagaren, dock endast vid buggning på en plats dit allmänheten har tillträde. Ett beslut om buggning på privat plats föreslås förbehållen domstol. I Tyskland fattas ett beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, buggning på annan plats än i en bostad eller ett beslut om användning av dolda kroppsmikrofoner av domstol. Vid fara i dröjsmål får åtgärden dock beslutas av åklagarmyndigheten. Ett sådant beslut upphör emellertid att gälla om det inte inom tre dagar fastställs av domstol. Enligt de i avsnitt 5.5.5 redovisade grundsatserna om utvidgad rätt till buggning skall ett beslut om buggning i bostad fattas av tre domare. Vid fara i dröjsmål får åtgärden dock beslutas av *en* domare, vars beslut upphör att gälla om det inte senast den tredje dagen fastställs av domstol i den större sammansättningen. I Österrike fattas ett beslut om telefonövervakning (teleavlyssning och teleövervakning) av domstol. Domstolen är domför med tre lagfarna domare. Om det är fara i dröjsmål kan dock undersökningsdomaren fatta ett sådant beslut. Undersökningsdomaren skall emellertid ofördröjligen inhämta domstolens godkännande. Ett beslut om buggning och hemlig kameraövervakning fattas av domstol. Domstolen är domför med tre lagfarna domare. Avser övervakningen annat än en bostad eller andra med en bostad jämförbara lokaler, kan en undersökningsdomare, om det är fara i dröjsmål, fatta ett interimistiskt beslut. Undersökningsdomaren skall dock ofördröjligen inhämta domstolens godkännande.

De flesta av de brottsutredande myndigheter som utredningen har haft överläggningar med har framfört synpunkten att det bör införas en möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut om användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Det har sagts att det mycket snabbt kan uppstå ett behov av att få använda t.ex. hemlig teleavlyssning. Som exempel har därvid nämnts bl.a. att det förekommer att den misstänkte under en pågående teleavlyssning byter teleadress. Många av myndigheterna har framhållit att det inte rör sig om annat än enstaka fall, eftersom man ofta lyckas få tag i en domare som kan fatta beslut. Problemet har sagts vara störst på kvällar och helger och det har förekommit att polis och åklagare inte har lyckats nå någon domare, vilket ibland har varit till allvarlig skada för utredningen. En nackdel med den nuvarande ordningen är, menade någon myndighet, att man på kvällar och helger är beroende av att den enskilde domaren vill medverka.

De flesta av myndigheterna har vidare ansett att det även vid buggning kommer att finnas ett behov av snabba beslut och att det därför bör införas en interimistisk beslutsrätt för åklagaren också vid

detta tvångsmedel. Som exempel har nämnts bl.a. att det i många fall kommer att röra sig om en mycket kort tidsperiod från det att polisen får kännedom om ett möte till dess det skall äga rum. Man menade att det kan vara fråga om att avlyssna ett möte som skall äga rum en timme senare.

Vissa myndigheter har framhållit att det även vid den åtgärd som avses med det nya tvångsmedlet annan teknisk avlyssning finns ett behov av snabba beslut. Myndigheterna har dock ansett att beslut om annan teknisk avlyssning bör kunna fattas av polisen.

Frågan om att i rättegångsbalken införa en interimistisk beslutsrätt för åklagaren vid användning av hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel är inte ny. Den diskuterades bl.a. i 1989 års lagstiftningsärende om vissa tvångsmedelsfrågor (prop. 1988/89:124 s. 51 f.). Departementschefen redovisade där uppfattningen att en sådan befogenhet för åklagaren inte borde införas, om inte tvingande praktiska behov talade för det. Hon menade att en sådan möjlighet endast bör vara en utväg i särskilt kritiska lägen. Departementschefen uttalade att det som förekommit i lagstiftningsärendet inte övertygat henne om att det förelåg något sådant påtagligt behov utan att man i de situationer där det varit nödvändigt att snabbt få ett beslut också har gått att utverka detta inom rimlig tid och utan att några mer väsentliga effektivitetsförluster uppstått. Under sådana omständigheter, menade departementschefen, var hon inte beredd att då förorda att åklagare får möjlighet att besluta interimistiskt. Även i propositionen om hemlig kameraövervakning (prop. 1995/96:85 s. 33 f.) berördes frågan om interimistiska beslut. Regeringen uttalade där att det saknades tillräckliga skäl för att införa en generell möjlighet till sådana beslut avseende användningen av dolda övervakningskameror.

När det först gäller hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning finns det, vilket framgår av det tidigare redovisade, ett visst behov av en befogenhet för åklagaren att fatta interimistiska beslut. Behovet av snabba beslut vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har sannolikt ökat under de senaste åren, vilket hänger samman bl.a. med teknikutvecklingen. Det kan nämligen numera gå mycket snabbt att verkställa ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. Även det sätt som de kriminella använder den moderna teletekniken har gjort att behovet av snabba beslut har ökat. T.ex. förekommer det - särskilt vid mobiltelefoni - att den misstänkte ofta byter teleadress. Det är dessutom troligt att en ordning med ett offentligt ombud för den misstänkte (se avsnitt 12.2) kan ytterligare öka behovet av snabba beslut.

Enligt utredningens uppfattning utgör det som framkommit tillräckliga skäl för att föreslå att det i rättegångsbalken införs en

generell möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut avseende hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Det förhållandet att det hittills, i de flesta fall där det har varit nödvändigt att få ett snabbt beslut, varit möjligt att utverka detta inom rimlig tid utan några mer väsentliga effektivitetsförluster, förändrar inte denna bedömning. Det är nämligen, menar utredningen, inte tillfredsställande att en fråga om t.ex. hemlig teleavlyssning skall kunna användas i en förundersökning rörande ett allvarligt brott på en kväll eller under en helg blir beroende av om polis och åklagare lyckas få tag i en domare som kan fatta beslut.

Eftersom det vid dessa tvångsmedel finns starka integritetsintressen bör det emellertid vara en förutsättning för ett interimistiskt beslut att ändamålet med åtgärden går förlorat om man väntar med att företa åtgärden, dvs. att befogenheten får användas endast i brådskande fall. Av rättssäkerhets- och kontrollskäl bör man dessutom ha en obligatorisk domstolsprövning av ett interimistiskt beslut, dvs. domstolen skall pröva frågan också i de fall åtgärden - vid tiden för domstolsprövningen - redan har upphört. Med en sådan ordning anser utredningen att det finns tillräckliga garantier för att den interimistiska beslutsrätten kommer att användas endast i de fall där det verkligen är befogat.

Även vid annan teknisk avlyssning bör det införas en interimistisk beslutsrätt. Denna kan lämpligen utformas på motsvarande sätt. Eftersom det enligt utredningens förslag endast är åklagaren som kan ta initiativ till en ansökan om annan teknisk avlyssning bör den interimistiska beslutanderätten anförtros denne och inte polisen.

När det sedan gäller hemlig teknisk avlyssning, s.k. buggning, har det vid de diskussioner som utredningen fört med de brottsutredande myndigheterna framkommit att det finns ett behov av snabba beslut även vid detta tvångsmedel. Även det förhållandet att det kan vara av värde att regleringen av närliggande tvångsmedel görs så enhetlig som möjligt kan tala för att den interimistiska beslutsrätten bör omfatta även buggning. En sådan beslutanderätt förekommer också i viss utsträckning utomlands.

Som tidigare har framgått är det emellertid utredningens uppfattning att buggning framstår som en särskilt ingripande och integritetskänslig åtgärd, vilket hänger samman bl.a. med tvångsmedlets karaktär och att ett beslut om buggning skall få innefatta en rätt att göra intrång på platser eller i egendom som annars skyddas mot intrång. Denna bedömning har återspeglats i att det enligt utredningens förslag ställs upp andra och strängare villkor för buggning. Eftersom rätten att besluta om tvångsmedlets användning är av central betydelse när det gäller att tillämpa reglerna om rättsskyddsgarantier framstår det mot angiven bakgrund som särskilt angeläget att beslutanderätten är förbehållen domstol. Utredningen anser därför att den interimistiska

beslutanderätt för åklagaren som föreslås föras in i rättegångsbalken inte bör omfatta buggning. Utredningen återkommer i avsnitt 14 till frågan om interimistiska beslut för åklagaren med stöd av den lag som föreslås ersätta 1952 års tvångsmedelslag.

När det nu i rättegångsbalken enligt utredningens förslag skall tas in bestämmelser som innebär att åklagaren i brådskande fall får fatta interimistiskt beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, saknas det skäl att ha kvar de särskilda bestämmelserna som finns om detta i 1988 års lag. De bör därför upphävas. I 1988 års lag bör däremot införas en rätt för åklagaren att fatta ett interimistiskt beslut om buggning. Detta undantagsfall bör enligt utredningens mening finnas i en reglering som tar sikte på situationer när riket befinner sig i krig, i krigsfara eller då det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket befunnit sig i (2 §). Det är alltså en lagstiftning som är tänkt att användas under höjd beredskap och den innehåller bestämmelser om bl.a. domstolsorganisation och rättegångsförfarande som i väsentlig grad avviker från vad som gäller under normala förhållanden. Det synes mot den bakgrunden vara rimligt att åklagaren har rätt att fatta ett interimistiskt beslut även om buggning. I ett sådant läge får också allmänintresset anses väga tyngre än annars.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att åklagaren i brådskande fall skall få fatta beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning. Ett sådant beslut skall dock genast skriftligen anmälas hos rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning. Vidare föreslås att det i 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. förs in en möjlighet för åklagaren att fatta ett interimistiskt beslut om buggning. I övrigt föreslås att beslutanderätten vid användning av buggning skall vara förbehållen domstol.

12.2 Offentligt ombud

Som framgått av avsnitt 3.3.4 har frågan om att i svensk rätt införa ett system med god man eller offentligt ombud vid prövning av tvångsmedelsfrågor varit föremål för diskussion vid flera tillfällen.

Frågan berördes i ett lagstiftningsärende senast år 1989 (*prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor* s. 52 ff.), där två utredningsförslag om offentligt ombud respektive god man vid tvångsmedelsanvändning avvisades. Departementschefen framhöll vid sin

argumentering mot en ordning med offentligt ombud att behovet av ett sådant institut var begränsat, eftersom domstolarna har att självständigt och oberoende av vad parterna anför svara för att utredningen är tillräcklig för att tvångsmedlet skall få användas. Det framhölls vidare att man i ett tvåpartsförfarande i många fall skulle riskera att få ett omständligt och försenande förfarande som svårligen låter sig förena med tvångsmedelsanvändning. Ett ytterligare argument var enligt departementschefen att det är tveksamt i vad mån ett sådant ombud kan fylla någon reell funktion, eftersom ombudet inte skulle kunna hämta in upplysningar från den misstänkte eller från något annat håll och att han därmed i praktiken skulle vara helt hänvisad till det material som åklagaren förebringar. Ombudets möjligheter att ta tillvara den misstänktes intresse och andras intressen skulle därför inte vara bättre än beslutsorganets. Departementschefen framhöll vidare att värdet med ett offentligt ombud närmast skulle ligga i möjligheten att överklaga i tveksamma fall. Men det värdet är, menade departementschefen, begränsat i så måtto att den lägre instansens avgöranden av naturliga skäl inte kan publiceras eller på annat sätt tjäna till vägledning utanför det enskilda fallet. Avslutningsvis uttalade departementschefen att det behov av insyn i tillämpningen som finns hellre bör tillgodoses genom att JO och JK återkommande granskar ärendena om användning av tvångsmedel.

Frågan har därefter berörts endast av *SÄPO-kommittén*, som i sitt slutbetänkande (SOU 1990:51 s. 175 ff.) avvisade tanken på ett offentligt ombud. SÄPO-kommittén åberopade därvid samma argument som departementschefen förde fram i den nyss nämnda propositionen. Kommittén menade att ett system med allmänt ombud närmast skulle kunna betecknas som en skenprocess där några avgörande fördelar inte står att vinna (s. 176).

Enligt utredningens uppfattning får emellertid tiden nu anses vara mogen för att på nytt överväga om man inte bör införa en ordning med ett offentligt ombud för den misstänkte vid prövning av vissa tvångsmedelsfrågor. Utredningen anser nämligen att det finns en hel rad skäl som med styrka talar för att ett system med offentligt ombud skulle bidra till att den enskildes rättsskydd stärktes på ett påtagligt sätt. Det sagda gäller särskilt som utredningen föreslår att ett nytt integritetskränkande tvångsmedel, buggning, skall införas i svensk rätt.

Med ett offentligt ombud avses i detta sammanhang en lagfaren person som, när det blev aktuellt att pröva ett ärende om vissa tvångsmedel, skulle utses av rätten och ha till uppgift att ta tillvara den misstänktes intresse vid domstolsprövningen. Ett offentligt ombud skulle ha rätt *att* ta del av och yttra sig över det material som

åberopades i ärendet, *att* närvara vid den muntliga handläggning som i många fall torde vara det normala när ett ärende om t.ex. hemlig teleavlyssning avgörs samt *att* överklaga ett beslut om tvångsmedelsanvändning. Han skulle naturligtvis inte ha rätt att samråda med den misstänkte eller att vidarebefordra information till denne. Ombudets medverkan skulle vidare vara inskränkt till domstolsprövningen och någon medverkan vid verkställigheten av beslutet skulle således inte vara aktuell. Inte heller skulle något ombud utses när åklagaren prövade frågan om ett interimistiskt beslut. Ett sådant system skulle i princip motsvara den danska ordningen med s.k. § 784-advokat vid ingrepp i meddelelseshemmeligheden. För en närmare redogörelse för det danska systemet hänvisas till avsnitt 3.3.2. Som tidigare har nämnts (se avsnitt 3.3.3) förslås vidare i ett norskt utredningsbetänkande att det i även Norge - efter dansk förebild - skall införas en ordning som innebär att det skall utses en advokat för den misstänkte när det till rätten kommer in en begäran om viss tvångsmedelsanvändning, närmare bestämt sådan som sker utan att den misstänkte samtidigt underrättas om åtgärden.

Ett system med offentligt ombud skulle för det första innebära att man skapade en tvåpartsprocess även vid ärenden om hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel. Utredningen har svårt att se varför ett kontradiktoriskt förfarande - ett förfarande som i övrigt i princip är det gängse i rättegångsbalken - vid just hemlig teleavlyssning m.m. inte skulle vara till fördel från rättssäkerhetssynpunkt. Ett kontradiktoriskt förfarande innebär, menar utredningen, att underlaget för avgörandena kan förutsättas bli säkrare genom att utredningsmaterialet blir fullständigare och mer allsidigt belyst. Det skapar även en bättre balans mellan motstående intressen. Ett offentligt ombud har möjlighet att ställa frågor till åklagaren och kan fästa rättens uppmärksamhet på svagheter i den förebringade utredningen, t.ex. att kravet på skälig misstanke knappast kan anses vara uppfyllt. Inte minst vid den proportionalitetsbedömning som domstolen skall göra i varje enskilt fall kan ett offentligt ombud göra betydande insatser genom att belysa hur tvångsmedlet kan komma att drabba den enskilde. Även det offentliga ombudets plädering kan vara värdefull för domstolen. Det förhållandet att den som beslutar om tvångsmedelsanvändning är underkastad s.k. officialprövning innebär knappast att det vid prövningen saknas ett behov av ett offentligt ombud. Denna princip gäller nämligen vid all tvångsmedelsanvändning och i alla brottmål och det torde knappast finnas någon som - med hänvisning till domstolens officialprövning - vill hävda att det vid en häktningsförhandling eller vid en huvudförhandling saknas behov av en offentlig försvarare för den misstänkte respektive för den tilltalade.

Inte heller den omständigheten att det offentliga ombudet inte kan hämta in någon egen information är enligt utredningens uppfattning någon bärkraftig invändning mot institutet. Som Tvångsmedelskommittén framhöll (SOU 1984:54 s. 145) är det i andra sammanhang - när ett särskilt intresse skall ägnas uppmärksamhet vid handläggningen av ett ärende hos en domstol eller myndighet - inte ovanligt att någon utses att bevaka och företräda det intresset. Kommittén nämnde därvid som exempel bl.a. god man för bortovarande. Inte heller i ett sådant fall är det möjligt för ombudet att hämta in information från huvudmannen. Likväl anses en sådan ordning på ett avgörande sätt öka rättssäkerheten.

En annan viktig följd av ett system med offentligt ombud är att det skulle ge möjlighet till insyn i förfarandet för andra än berörd domstol och åklagare. Det förhållandet är, menar utredningen, ägnat att skapa förtroende hos allmänheten för att frågan får en allsidig och objektiv belysning. Betydelsen av detta bör inte underskattas. För att få allmänhetens acceptans av att integritetskränkande tvångsmedel används är det nämligen mycket angeläget att medborgarna kan övertygas om att tvångsmedlen inte kommer att användas annat än i de fall det verkligen är befogat och att lagstiftaren så långt det över huvud taget är möjligt har minimerat risken för missbruk av tvångsmedlen. Det sagda får en särskild betydelse när buggning nu föreslås infört som straffprocessuellt tvångsmedel och då användningen av hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel föreslås utvidgad.

Det kanske viktigaste argumentet för att införa en ordning med offentligt ombud är emellertid att den misstänkte därigenom får en möjlighet att få ett beslut om tvångsmedelsanvändning överprövat i högre rätt. Den överklaganderätt som den misstänkte har enligt rättegångsbalken är i praktiken av endast teoretiskt intresse, eftersom han saknar kännedom om beslutet. Det har - såvitt utredningen känner till - heller aldrig förekommit att ett beslut om t.ex. hemlig teleavlyssning har överklagats av den misstänkte. Ett offentligt ombud skulle däremot kunna överklaga beslutet. I motsats till vad departementschefen ansåg i lagstiftningsärendet år 1989 finns det, såvitt utredningen kan förstå, i många fall inget som hindrar att sådana överrättsavgöranden publiceras. En publicering av fallen får naturligtvis ske i avidentifierad och delvis förändrad form så att det inte skadar de berörda eller myndigheternas brottsutredande verksamhet. I Danmark förekommer t.ex. i rätt stor utsträckning att beslut om ingrepp i meddeleseshemmeligheden publiceras. De tas för övrigt in i samma tidskrift där andra överrättsavgöranden publiceras, nämligen i Ugeskrift for retsvæsen. Oavsett hur det förhåller sig med möjligheten att publicera ett överrättsavgörande är den största förtjänsten med en överklagandemöjlighet utan tvekan att den enskilde därigenom kan få

ett felaktigt beslut upphävt. Det är i detta sammanhang trots allt av mindre betydelse om avgörandet kan publiceras och därmed tjäna till ledning för den framtida rättstillämpningen.

Enligt utredningens uppfattning innebär inte den granskning som kan företas av JO och JK att det saknas behov av ett offentligt ombud. Det offentliga ombudets medverkan innebär, som nyss nämndes, att det kommer att finnas en reell möjlighet att överklaga ett beslut och få det prövat i sak. Bestämmelsen i 11 kap. 2 § regeringsformen utgör - när ett ärende väl är avgjort - visserligen inte något hinder mot att JO eller JK granskar avgörandet och därvid uttalar sig om domstolens tillämpning av lagar och andra författningar och om de bedömningar som gjorts. Enligt vad JO själv uttalat brukar dock som regel sådana uttalanden göras endast om något rättegångsfel begåtts eller om domstolens rättstillämpning i något annat hänseende strider mot lag. JO avstår däremot normalt från att göra uttalanden när det gäller tolkningen av materiella rättsregler, värdering av bevisning och andra liknande bedömningsfrågor (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 74).

Mot bakgrund av att utredningens förslag innebär att åklagaren i brådskande fall skall få fatta interimistiska beslut om användning av samtliga i betänkandet behandlade tvångsmedel utom buggning, kan utredningen inte heller se att en ordning med offentligt ombud vid domstolsprövningen skulle innebära att handläggningen av ett ärende om t.ex. hemlig teleavlyssning skulle försenas och därigenom kunna vara till men för utredningen. Visserligen innebär utredningens förslag att det kommer att saknas motsvarande beslutsrätt för åklagaren vid användning av buggning. Det är dock rimligt att tro att antalet buggningsfall kommer att bli förhållandevis begränsat och att det i många fall kommer att vara fråga om insatser där den operativa planeringen av åtgärden och beslutsprocessen kan löpa parallellt. Erfarenheter utomlands, bl.a. i Danmark, visar nämligen att det vid buggning inte sällan krävs omfattande spaningsinsatser innan avlyssningsutrustningen kan placeras ut. En ordning med offentligt ombud torde därför, menar utredningen, inte heller vara till men för utredningen i de fall buggning skulle komma att användas.

Vid vissa av de överläggningar som utredningen har haft med en rad brottsutredande myndigheter har frågan om ett offentligt ombud berörts. En åklagarmyndighet och två polismyndigheter har lämnat synpunkter på institutet (se avsnitt 3.3.5). Myndigheterna nämnde bl.a. att det finns en risk för att det offentliga ombudet skulle "läcka" information till den misstänkte. Man nämnde därvid att det redan i dag finns indikationer på att advokater "läcker" information. De tre advokater som utredningen samtalade med vid ett besök på Sveriges advokatsamfund avvisade med bestämdhet påståendet om "läckor" inom advokatkåren (avsnitt 3.3.6).

Enligt utredningens uppfattning är inte påståenden om att det i något eller några fall förekommit att en offentlig försvarare brutit mot förundersökningssekretessen någon hållbar invändning mot att införa en ordning med offentligt ombud vid tvångsmedelsanvändning. Samma argument kan nämligen användas för att man då bör avstå från att låta en misstänkt som har restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken få en offentlig försvarare, något som knappast är tänkbart. Av stor betydelse är från vilken krets som de offentliga ombuden hämtas. En mer begränsad krets innebär fördelar från de synpunkter som nu har berörts och från jävssynpunkt. Utredningen återkommer till detta i det följande. Slutligen skall erinras om att dansk polis vid samtal med utredningen uttalat att det någon gång förekommit att § 784-advokaten "läckt" information men att detta är ovanligt och att det i stort sett inte är något problem.

Till sist bör framhållas de mycket goda erfarenheter man i Danmark har av systemet med ett offentligt ombud för den misstänkte, den s.k. § 784-advokaten, vilket system man haft sedan år 1985. Vid samtal med utredningen framhöll man från såväl Justitsministeriet som från dansk polis att systemet med en advokats medverkan vid ingrepp i meddelelseshemmeligheden har främjat rättssäkerheten och underlättat domstolens handläggning av ärendena. Av det tidigare nämnda norska utredningsbetänkandet framgår också att även det danska advokatrådet anser att systemet fungerar ändamålsenligt och att det är ett viktigt led i legalitetskontrollen.

Vid en sammanvägning av nu redovisade argument anser utredningen att övervägande skäl talar för att man nu bör införa en ordning med offentligt ombud vid domstolens prövning av vissa tvångsmedelsfrågor. Det är vad utredningen föreslår. Ett offentligt ombuds medverkan kan naturligtvis sägas vara av störst betydelse vid de särskilt integritetskränkande tvångsmedlen som buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning men utredningen anser att även hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning bör omfattas av ett sådant institut. Det kan i sammanhanget nämnas att enligt dansk rätt skall ett offentligt ombud utses inte bara vid buggning och hemlig teleavlyssning utan även vid hemlig teleövervakning, brevöppning och kvarhållande av postförsändelse. Enligt det norska utredningsförslaget skall ett offentligt ombud utses inte bara vid buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och pejling utan även när andra tvångsmedel används utan att den misstänkte samtidigt underrättas om åtgärden, t.ex. vid husrannsakan, beslag eller editionsföreläggande. Inte heller bör man, menar utredningen, undanta någon ärendekategori från en ordning med offentligt ombud. Även vid användning av tvångsmedel i förundersökningar som rör rikets inre eller yttre säkerhet bör ett offentligt ombud således utses för den

misstänkte. Något undantag för dessa måltyper har inte gjorts i dansk rätt och inga måltyper föreslås undantagna i det norska utredningsbetänkandet.

Det offentliga ombudet bör medverka inte bara när domstolen prövar en ansökan om tillstånd till tvångsmedelsanvändning utan även då domstolen överprövar ett av åklagaren fattat interimistiskt beslut.

Frågan är emellertid om det offentliga ombudets uppgift bör begränsas till att ta tillvara den misstänktes intresse eller om ombudet bör beakta även tredje mans intresse. Som framgått av avsnitt 3.3 innebar Tvångsmedelskommitténs förslag om offentligt ombud att ett sådant ombud skulle utses om tvångsmedelsförfarandet kunde medföra röjande av vissa uppgifter som omfattades av det tryckfrihetsrättsliga anonymitetsintresset eller som omfattades av vissa andra tystnadsplikter, exempelvis för advokater och läkare. Ombudets uppgift synes alltså enligt Tvångsmedelskommitténs förslag närmast ha varit att beakta tredjemansintressena, dvs. uppgiftslämnarens, klientens och patientens skydd. I det system med god man som föreslogs i prop. 1975/75:202 skulle den gode mannens uppgift vara att ta tillvara den enskildes intresse i ärenden om telefonavlyssning. I propositionen (s. 37) betonades att den gode mannen skulle kunna lägga synpunkter även på det behov av skydd för anonymitetsintresset som kunde göra sig gällande i vissa speciella situationer då telefonavlyssning gällde någon som har kontakt med författare, meddelare eller annan, som har rätt till anonymitet.

Enligt utredningens uppfattning talar övervägande skäl för att det offentliga ombudets uppgift bör begränsas till att ta tillvara den misstänktes intressen och att tredjemansintressena i stället får beaktas av domstolen inom ramen för den proportionalitetsavvägning som skall göras i varje ärende. En sådan ordning överensstämmer också med vad som gäller enligt dansk rätt, där ombudets uppgift är att företräda den som beslutet angår. Det bör dock framhållas att det offentliga ombudet naturligtvis är oförhindrat att fästa rättens uppmärksamhet på hur tredje man kan komma att drabbas av ett tvångsmedel. En argumentation i den delen kan nämligen få betydelse vid den intresseavvägning som skall göras inom ramen för proportionalitetsprincipen. Om det t.ex. skulle framkomma att tredje mans integritetsintressen skulle drabbas synnerligen allvarligt av tvångsmedlet kan konsekvensen bli att det inte - trots att de formella förutsättningarna i övrigt är uppfyllda - finns tillräckliga skäl för att tvångsmedlet skall få användas.

I sammanhanget kan också nämnas att det i linje med vad som i övrigt gäller enligt svensk rätt inte föreslås att vissa personkategorier skall vara undantagna från buggning m.fl. tvångsmedel. Det enda undantag som görs från denna princip är att ett beslut om buggning

och hemlig teleavlyssning inte får avse samtal eller telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare (se författningskommentaren till 27 a kap. 13 § rättegångsbalken). Som nyss nämndes får tredjemansintressena i stället beaktas inom ramen för domstolens proportionalitetsprövning.

Det ligger i sakens natur att endast personer, som genom sin utbildning och erfarenhet har tillräckliga kvalifikationer för att snabbt ta ställning till frågor som kan aktualiseras i ärenden om buggning m.fl. tvångsmedel, kan komma i fråga som offentligt ombud. Enligt utredningens uppfattning synes det mest lämpligt att föreskriva att endast advokater kan komma i fråga för dessa uppdrag. Advokater uppfyller nämligen det nyss nämnda kravet och har dessutom den från statsmakterna helt fristående ställning som är nödvändig för att ett system med offentligt ombud skall bli trovärdigt. Vid besöket på Sveriges advokatsamfund framhölls att en advokatroll som innebär att man inte kan ta kontakt med den man företräder är något speciell men att det är väl förenligt med advokatrollen att rent allmänt bevaka rättsskyddsintressen.

För att ett system med offentligt ombud i buggning m.fl. tvångsmedelsärenden skall fungera utan risk för att sekretessen och utredningsintresset kommer i fara bör antalet advokater som kan utses till offentligt ombud begränsas så långt som möjligt. Det sagda gäller i särskilt hög grad vid de förundersökningar som handläggs av Säkerhetspolisen. En ytterligare fördel med att endast vissa advokater kan komma i fråga som offentligt ombud är att man därmed kan minimera risken för att det kommer att uppstå jävsproblem. Advokater som i sin verksamhet i någon nämnvärd omfattning har uppdrag som offentlig försvarare bör inte komma i fråga som offentligt ombud. Enligt vad som har sagts utredningen bör det inte vara något problem att hitta lämpliga advokater som är villiga att åta sig uppdrag som offentligt ombud. En lämplig ordning synes vara att regeringen efter samråd med Sveriges advokatsamfund bestämmer vilka advokater som får anlitas som offentligt ombud.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att rätten, för att ta tillvara den misstänktes intresse, i ärenden hos domstolen som rör buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning skall utse ett offentligt ombud. Utredningen föreslår vidare att det offentliga ombudet skall vara advokat och att denne skall ha rätt att ta del av och yttra sig över det som har tillförts ärendet, att närvara vid muntlig handläggning och att överklaga rättens beslut.

12.3 Underrättelse om tvångsmedelsanvändning

För att skapa ett bättre rättsskydd för den enskilde har utredningen - som framgått av avsnitt 12.2. - föreslagit att det vid domstolsprövningen av ärenden som rör hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning samt annan teknisk avlyssning skall utses ett offentligt ombud, vars uppgift skall vara att ta tillvara den misstänktes intresse. Enligt utredningens uppfattning innebär nämligen ett kontradiktoriskt förfarande att underlaget för avgörandena kan förutsättas bli säkrare genom att utredningsmaterialet blir fullständigare och mer allsidigt belyst och att risken för att domstolen skall meddela ett materiellt oriktigt beslut om tvångsmedelsanvändning därigenom torde minska. Vidare kommer det offentliga ombudets överklagandemöjlighet att innebära att tveksamma beslut kan prövas i högre rätt.

Frågan är emellertid om kravet på domstolsprövning och införandet av ett offentligt ombud, som kan överklaga rättens beslut för den misstänktes räkning, innebär att rättssäkerhetsaspekterna är tillräckligt tillgodosedda. Borde inte den enskilde själv ha rätt att få veta att han har varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel? Som har utvecklats närmare i avsnitt 3.2 finns det i 23 kap. rättegångsbalken en rad bestämmelser som under vissa förutsättningar ger den misstänkte rätt till insyn i utredningen hos polis och åklagare. Vid den s.k. slutdelgivningen torde den misstänkte ha rätt att ta del av allt material, även om det t.ex. framkommit genom hemlig teleavlyssning. Slutdelgivningen innebär emellertid i praktiken endast att den misstänkte underrättas om att hela utredningsmaterialet finns tillgängligt för honom. Någon bestämmelse som innebär en skyldighet för de brottsutredande myndigheterna att agera och underrätta den misstänkte om specifika utredningsåtgärder finns däremot inte. I 20 § förundersökningskungörelsen föreskrivs visserligen att det i förundersökningsprotokollet skall antecknas beslut om användning av tvångsmedel. Bestämmelsen lär emellertid enligt vad utredningen har inhämtat knappast tillämpas i praktiken, annat än om material från tvångsmedelsanvändningen skall åberopas som bevisning i domstol.

Om den enskilde i efterhand underrättades om att han varit föremål för tvångsmedelsanvändning skulle han - i motsats till vad som är fallet enligt gällande rätt - få en reell möjlighet att själv reagera mot det som han kanske anser vara ett felaktigt beslut. Även Europakonventionen och de krav den ställer upp kan vara av intresse i sammanhanget. Frågan om underrättelse om tvångsmedelsanvändning har behandlats av Europadomstolen i bl.a. fallet Klass m.fl. mot Västtyskland. Även i Europakommissionens praxis finns avgöranden där frågan

om underrättelse har berörts. Vidare har utredningen vid sina studier av utländsk rätt funnit att det i andra jämförbara europeiska länder är vanligt med en reglering som innebär att det i efterhand - som huvudregel - skall underrättas om att tvångsmedel har använts.

Mot den angivna bakgrunden anser utredningen att det finns skäl att överväga om man bör införa en ordning som innebär att det i efterhand skall lämnas en underrättelse om att tvångsmedel har använts vid en förundersökning.

Såvitt utredningen känner till har frågan om underrättelse i svensk rätt tidigare berörts endast av Tvångsmedelskommittén, som i sitt slutbetänkande Tvångsmedel - Anonymitet - Integritet (SOU 1984:54) diskuterade om det borde införas en ordning som innebar att de personer vilkas samtal hade avlyssnats skulle underrättas i efterhand. Tvångsmedelskommittén avvisade dock en sådan ordning med motiveringen att de negativa följder ett underrättelseförfarande kan bedömas få generellt för utredningar av här ifrågavarande art var för stora för att väga upp vinsten från rättssäkerhetssynpunkt. Frågan berördes inte alls i det lagstiftningsärende som behandlade Tvångsmedelskommitténs betänkande (prop. 1988/89:124). Tvångsmedelskommitténs överväganden i frågan om underrättelse har redovisats i avsnitt 3.2.2.

Däremot är det som nyss nämnts och som redovisats närmare i avsnitt 3.2.6. i utländsk rätt förhållandevis vanligt med underrättelse. Bland de länder, vars rättssystem utredningen har studerat närmare, finns någon form av underrättelseinstitut i Danmark, Finland, Norge, Tyskland och Österrike. I Norge skall underrättelse dock endast lämnas på begäran och något underrättelseförfarande finns inte när det gäller telefonkontroll i ärenden om brott mot rikets säkerhet. När det gäller telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet kan dock det kontrollorgan som granskar bl.a. säkerhetstjänstens verksamhet, genom att utse ett rättegångsombud, överklaga beslut om straffprocessuella ingrepp som den misstänkte saknar kännedom om, dvs. huvudsakligen beslut om telefonkontroll med stöd av 1915 års lag. I övrigt granskar kontrollutvalget klagomål från enskilda. Utvalget följer därvid principen att det varken bekräftas eller dementeras att någon har varit föremål för övervakning. Utvalget skall dessutom varje år avge en rapport till Stortinget om sin verksamhet. Det är endast i Storbritannien som det saknas regler om att de berörda skall underrättas i efterhand. I den brittiska lagstiftning som reglerar användningen av hemlig teleavlyssning (the Interception of Communications Act; IOCA) finns dock bestämmelser om att den som misstänker att han är eller har varit föremål för telefonavlyssning kan begära en utredning härom. En sådan begäran skall framställas till the Tribunal, vars ledamöter utses bland mycket erfarna jurister. Om the Tribunal skulle finna att det föreligger ett brott mot IOCA, kan den upphäva

tillståndet, beordra att upptaget material skall förstöras, besluta om skadestånd samt skall den underrätta den som har begärt utredningen om sin slutsats och premiärministern. Om the Tribunal däremot skulle finna att det inte föreligger något brott mot IOCA, varken bekräftar eller dementerar den att hemlig teleavlyssning har förekommit. Den som har begärt utredningen informeras då endast om att det inte föreligger något brott mot IOCA.

Europadomstolen har i fallet Klass m.fl. mot Västtyskland (Europadomstolens dom den 6 september 1978, A28) behandlat frågan om underrättelse om tvångsmedelsanvändning. I rättsfallet prövade Europadomstolen huruvida den västtyska lagstiftning som gav säkerhetstjänsten rätt att använda sig av telefonavlyssning vid vissa brott mot den nationella säkerheten m.m. (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses; även kallad G10) och artikel 10 § 2 i grundlagen stod i överensstämmelse med Europakonventionen. Målet avgjordes i plenum. I Västtyskland gällde vid den aktuella tidpunkten den ordningen att den som hade varit utsatt för bl.a. telefonavlyssning skulle underrättas härom i efterhand, så snart underrättelse kunde lämnas "without jeopardising the purpose of the restriction". Klagandena gjorde bl.a. gällande att den västtyska lagstiftningen kränkte artiklarna 6, 8 och 13. I fråga om artikel 8 hävdade klagandena i första hand att en kränkning förelåg, eftersom den västtyska lagstiftningen inte föreskrev att den avlyssnade *alltid* skulle underrättas i efterhand. Beträffande artikel 13 menade klagandena att, om en avlyssnad inte underrättas i efterhand, han saknar tillgång till effektiva rättsmedel inför en nationell myndighet. Vidare menade klagandena att artikel 6 hade kränkts, eftersom avsaknaden av obligatorisk underrättelse i efterhand innebär att det saknas tillgång till domstolarna för att få åtgärdens laglighet prövad.

Europadomstolen fann att avsaknaden av obligatorisk underrättelse i lagstiftningen inte innebar någon kränkning av artikel 8. Europadomstolen uttalade bl.a. följande (58).

> The activity or danger against which a particular series of surveillance measures is directed may continue for years, even decades, after the suspension of those measures. Subsequent notification to each individual affected by a suspended measure might well jeopardise the long-term purpose that originally prompted the surveillance. Furthermore, as the Federal Constitutional Court rightly observed, such notification might serve to reveal the working methods and fields of operation of the intelligence services and even possibly to identify their agents. In the Court´s view, insofar as the "interference" resulting from the contested legislation is in principle justified under Article 8 § 2, the fact of not in-

> forming the individual once surveillance has ceased cannot itself be incompatible with this provision since it is this very fact which ensures the efficacy of the "interference". Moreover it is to be recalled that, in pursuance of the Federal Constitutional Court´s judgment of 15 december 1970, the person concerned must be informed after the termination of the surveillance measures as soon as notification can be made without jeopardising the purpose of the restriction.

Vad gäller den påstådda kränkningen av artikel 13 framhöll Europadomstolen att det är det förhållandet att åtgärden måste ske i hemlighet som gör det svårt - för att inte säga omöjligt - för den enskilde att använda sig av normala rättsmedel, särskilt medan åtgärden pågår (68). Det är därför, menade domstolen, särskilt viktigt att den fastlagda proceduren för att använda sådana tvångsmedel innehåller tillräckliga garantier för att säkerställa den enskildes rätt (55). Europadomstolen fann, med hänsyn till omständigheterna i fallet, att själva avsaknaden av underrättelse om avlyssningen inte kunde anses strida mot artikel 13 (68). Ett effektivt rättsmedel måste i detta speciella sammanhang förstås som "a remedy that is as effective as can be having regard to the restricted scope for recourse inherent in any system of secret surveillance" (69). Enligt västtysk rätt fanns det möjlighet att klaga över misstänkt avlyssning till en särskild kommission, G10 kommissionen, och till författningsdomstolen. Europadomstolen medgav att sådana klagomål hade begränsad effektivitet och att de "will in principle apply only in exceptional cases". Europadomstolen menade emellertid att det, med hänsyn till omständigheterna, var svårt att tänka sig möjligheten att ha mer effektiva rättsmedel (70). Europadomstolen pekade vidare på skyldigheten att i efterhand, om det kunde ske utan att syftet med åtgärden äventyrades, underrätta den som avlyssnats om avlyssningen (the person concerned). När sådan underrättelse lämnats blev ytterligare rättsmedel tillgängliga för den enskilde nämligen "the individual may: in an action for a declaration, have reviewed by an administrative court the lawfulness of the application to him of the G10 and the conformity with the law of the surveillance measures ordered; bring an action for damages in a civil court if he has been prejudiced; bring an action for the destruction or, if appropriate, restitution of documents; finally, if none of these remedies is successful, apply to the Federal Constitutional Court for a ruling as to whether there has been a breach of the Basic Law" (24 och 71). Domstolen konstaterade därefter att de tillgängliga rättsmedlen sammantagna fick anses vara tillräckliga för att motsvara kraven i artikel 13.

Slutligen fann Europadomstolen att det inte heller förelåg någon kränkning av artikel 6 under följande motivering (75).

> The question whether the decisions authorising such surveillance under the G10 are covered by the judicial guarantee set forth in Article 6 - assuming this Article to be applicable - must be examined by drawing a distinction between two stages: that before, and that after, notification of the termination of surveillance.
>
> As long as it remains validly secret, the decision placing someone under surveillance is thereby incapable of judicial control on the initiative of the person concerned, within the meaning of Article 6; as a consequence, it of necessity escapes the requirements of that Article.
>
> The decision can come within the ambit of the said provision only after discontinuance of the surveillance. According to the information supplied by the Government, the individual concerned, once he has been notified of such discontinuance, has at his disposal several legal remedies against the possible infringements of his rights; these remedies would satisfy the requirements of Article 6.
>
> The Court accordingly concludes that, even if it is applicable, Article 6 has not been violated.

Vidare har, indirekt, frågan om underrättelse berörts även i Europakommissionens praxis, i samband med att ett lands lagstiftning om telefonavlyssning har varit uppe till prövning.

I fallet Campbell Christie v/the United Kingdom (Application Nr 21482/93; beslut den 27 juni 1994) godtog Europakommissionen de rättssäkerhetsgarantier som ställs upp i the Interception of Communications Act (IOCA). Campbell Christie, en skotsk fackföreningsledare, vände sig till Europakommissionen och gjorde gällande att han varit föremål för teleavlyssning vid sina kontakter med fackföreningar i östeuropa och att hans rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen därmed hade kränkts. Europakommissionen avvisade hans ansökan. Kommissionen fann att åtgärden, som reglerades i IOCA, hade "sufficient basis in domestic law" och att "the scope and manner of exercise of the powers to intercept communications and make use of the information obtained are indicated with the requisite degree of certainty to satisfy the minimum requirements [of foreseeability]". Kriteriet "accessibility" erbjöd vidare inga problem eftersom de relevanta bestämmelserna fanns intagna i lag. Campbell Christie kritiserade bl.a. det faktum att avgörandena från the Tribunal inte kunde överklagas samt ifrågasatte han vilken betydelse prövningen där kunde ha och påpekade att the Tribunal aldrig träffat ett avgörande till förmån för den klagande. Han framhöll vidare att inga parlamentariker

deltog vid prövningen och att man även kunde ifrågasätta vilken betydelse the Commissioner hade, eftersom denne inte har tillgång till någon oberoende informationskälla och inte personligen kan granska varje beslut. Campbell Christie menade alltså att det inte fanns tillräckliga och effektiva garantier mot missbruk. Europakommissionen avvisade emellertid denna kritik med bl.a. följande motivering.

> While the Commissioner does appear to choose warrants to review on the basis of random selection (save where he decides to review a particular category in its entirety), the Commission is satisfied that his existence must in itself furnish a significant safeguard against abuse. The annual reports indicate that the Commissioner, a senior member of the judiciary, take a thorough and critical approach to his function in identifying any abuse of the statutory powers.
>
> The fact that the Tribunals have never made a determination in favour of an applicant is insufficient, in the Commissions view, to indicate that the system of safeguards is not effectively functioning as intended by domestic law. The Commission notes that the possibility of review by a court or involvement of parlamentarians in supervision would furnish additional independent safeguards to the system. Having regard however to the wide margin of appreciation accorded to the Contracting parties in this area, the Commission finds that the 1985 Act [IOCA] nonetheless satisfies the threshold requirements of Article 8 para. 2 of the Convention in providing a framework of safeguards against any arbitrary or unreasonable use of statutory powers in respect of an individual in the position of the applicant.

Även den norska lagstiftningen om telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet har varit föremål för Europakommissionens bedömning; fallet L mot Norge (Application Nr 13564/88; beslut den 8 juni 1990).

I ärendet gjorde L gällande att han varit föremål för olaglig telefonavlyssning. Han hade i Norge vänt sig till Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten, som dock inte fann grund för kritik mot overvåkingstjenesten. I sitt beslut uttalade Kontrollutvalget följande (beslutet har hämtats från Europakommissionens avgörande och är därför i engelsk översättning).

> The Control Committee has in a subesquent meeting of the 14th of this month [januari 1980] examined your complaint. The Committee should inform you as follows:

Generally speaking the Control Committee´s examination of a case as the present one includes the following:

1. The Committee should examine whether the complainant´s telephone has actually been tapped by the Police Security Service.

2. If this is the case the Committee should examine whether the tapping has the required basis in a decision of the court and whether the tapping has taken place within the limits of the decision, first and foremost as regards its duration.

3. The court´s decision cannot be challenged by the Control Committee. But the Committee should consider whether the surveillance of which the tapping in question is a part, falls within the tasks of the Police Security Service according to their instructions and ensure that it does not have its basis in membership of a legal political organisation or a legal political activity.

The Control Committee has examined (the applicant´s) complaint in accordance with these guidelines. The Control Committee cannot explain the concrete circumstances regarding its investigation in public. The Control Committee has not found anything which can give rise to criticism of the Police Security Service.

L väckte därefter - utan framgång - talan inför norsk domstol för att få fastslaget att han varit föremål för olaglig telefonavlyssning och krävde ersättning för icke-ekonomisk skada. Høysterett uttalade bl.a. att en reell prövning av lagligheten av en eventuell telefonkontroll inte var möjlig, eftersom det material som skulle kunna utgöra underlag för en självständig domstolsprövning var undandraget domstolarna på grund av bevisförbudet i tvistemålslovens § 204 (hensynet till rikkets sikkerhed).

Europakommissionen avvisade saken som uppenbart ogrundad (manifestly ill-founded) i den mening som avses i artikel 27:2 i Europakonventionen. Kommissionen uttalade bl.a. följande.

When considering a system of secret telephone surveillance in relation to the Convention, the Commission finds that a balance must be sought between the individual´s right to respect for his private life under Article 8 para. 1 of the Convention and the necessity under paragraph 2 to protect the democratic society as a whole. The very nature and logic of secret surveillance dictate that not only the surveillance itself but also the accompanying review must often be effected without the individual´s knowledge. Furthermore, the Commission notes that the individual is not informed, even once surveillance has ceased, but it does not find this to be incompatible with Article 8 of the Convention provided

that the system otherwise includes satisfactory guarantees against abuse.

As regards guarantees against abuse, the Commission recalls that Norwegian law requires that the interference by the executive authorities with an individual´s rights in this regard must be authorised in advance by a court which determines the conditions for the measure, including its duration. Furthermore, there is a control by the Control Committee [Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten], which may request all information to be put before it in order to consider individual complaints. Finally, the legislation in question contains various provisions designed to reduce the surveillance measures to an unavoidable minimum and to ensure that the surveillance is carried out in accordance with the law.

In these circumstances and having regard to its previous case-law in regard to similar legislation in other countries, the Commission finds that there are in the Norwegian system such adequate and effective guarantees against abuse as the European Court of Human Rights has found to be essential in any system of this kind (Klass and Others judgment, loc. cit. p. 23, para 50). Consequently, there exists a proper balance between the different interests involved and the Norwegian legislature was justified in considering the interference resulting from its legislation with the exercise of the right guaranteed by Article 8 para. 1 of the Convention as being necessary in a democratic society in the interest of national security and for the prevention of disorder or crime.

Det bör framhållas att det vid tiden för avgörandet i fallet L mot Norge i norsk rätt saknades möjlighet för Kontrollutvalget att överklaga ett avlyssningsbeslut till högre rätt. En sådan möjlighet för ett motsvarande kontrollorgan infördes först genom lagstiftning år 1995 (se avsnitt 5.3.2).

Mot bakgrund av de redovisade avgörandena kan man enligt utredningens mening knappast hävda att Europakonventionen ställer upp ett krav på att den enskilde i efterhand - när det kan ske utan att skada utredningen m.m. - skall underrättas om tvångsmedelsanvändningen.

Underrättelseinstitutet är - såvitt utredningen kan förstå - endast ett moment som Strasbourgorganen kan beakta vid sin prövning av om ett lands lagstiftning om t.ex. hemlig teleavlyssning innehåller tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att minimera risken för missbruk av tvångsmedlet. De rättssäkerhetsgarantier som enligt vad utredningen föreslår skall kringgärda buggning och övriga i betänkandet behandlade tvångsmedel torde - även utan en ordning med underrättelse i efterhand - uppfylla de krav som Europakonventionen ställer. Däremot kan det,

menar utredningen, vara mera tveksamt om den nu gällande lagstiftningen om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning - vid en prövning i Europadomstolen - skulle anses vara förenlig med Europakonventionen, eftersom det inte finns någon reell möjlighet att få ett beslut om tvångsmedelsanvändning prövat i sak. Som tidigare har nämnts är den överklaganderätt som den misstänkte har av endast teoretiskt intresse, eftersom han saknar kännedom om beslutet, och den granskning som JO och JK kan företa inskränker sig som regel till en mer formell granskning.

Sammanfattningsvis anser utredningen således att Europakonventionen, under förutsättning att man har ett system med offentligt ombud, inte torde kräva att det dessutom måste införas en regel som innebär att den misstänkte i efterhand skall underrättas om tvångsmedelsanvändningen.

Det finns emellertid andra skäl som talar för att man likväl bör ha ett system med underrättelse.

Enligt utredningens uppfattning är det från rent principiella utgångspunkter i en rättsstat rimligt att kräva att den enskilde i efterhand - när det kan ske utan att skada utredningen m.m. - skall underrättas om att han har varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel. Det sagda gäller oavsett om den enskilde har för avsikt att med denna vetskap t.ex. vidta rättsliga åtgärder eller om han har för avsikt att låta saken bero.

I samband med att man i norsk rätt införde ett system med underrättelse på begäran av den enskilde i narkotikaärenden framhölls i förarbetena (Ot prp nr 40 1991-92 s. 35) bl.a. att det är en central rättssäkerhetsgaranti att få kunskap om de åtgärder som myndigheterna i hemlighet har vidtagit mot den enskilde och som drabbar hans personliga integritet så starkt som teleavlyssning. En sådan rätt kan också, påpekades i förarbetena, bidra till en viss kontroll av om myndigheterna har agerat på ett riktigt sätt. I detta låg inte, menade man, att de dåvarande kontrollerna ansågs otillräckliga utan snarare att en sådan vetskap hos den misstänkte kan verka som ett supplement till den då existerande kontrollapparaten. I förarbetena sades vidare att man antog att en ordning med underrättelse skulle inverka positivt på tilliten till teleavlyssningsinstitutet.

Enligt Tvångsmedelskommittén, som avvisade ett system med underrättelse, skulle ett underrättelseförfarandes huvudsakliga funktion vara den som angetts till stöd för motsvarande reglering av beslag och husrannsakan, nämligen att ge den som drabbats av tvångsmedlet kännedom om vilket utbyte myndigheten haft i fråga om uppgifter m.m. på grund av avlyssningen. Den som avlyssnats skulle med andra ord få veta vilka uppgifter myndigheten fått tillgång till dels för att kunna vinna trygghet mot att integritetskänsliga uppgifter som rör

honom hemlighålls för honom, dels för att kunna kontrollera att endast sådana uppgifter registrerats som får utnyttjas. Ett sådant syfte kunde det enligt Tvångsmedelskommittén i och för sig finnas anledning att tillgodose.

En annan fördel med att den enskilde i efterhand underrättas om åtgärden är att han då själv - utan att vara beroende av det offentliga ombudet - skulle få en möjlighet att reagera mot ett beslut om användning av något av de i betänkandet behandlade tvångsmedlen. Vad man därvid närmast tänker på är möjligheten att anmäla de ansvariga för tjänstefel eller att fästa JO:s uppmärksamhet på ärendet och därigenom få JO att granska fallet. Möjligheten att få ut någon ersättning av staten för ideell skada är mycket begränsad.

Slutligen är att notera att institutet finns i fem av de sex europeiska länder som utredningen har studerat närmare. I Danmark finns både offentligt ombud och underrättelse och enligt det norska utredningsförslaget (se avsnitt 5.3.3) föreslås att även en ordning med offentligt ombud skall finnas i norsk rätt. Förslaget innebär dock inte att det nuvarande underrättelseinstitutet skall utvidgas till att avse även tvångsmedelsanvändning i ärenden om brott mot rikets säkerhet.

Det finns naturligtvis även nackdelar med en ordning som skulle innebära att den misstänkte i efterhand underrättades om att han varit föremål för tvångsmedelsanvändning. Utredningen återkommer i det följande till de nackdelar och invändningar som har framförts men det kan redan här sägas att de experter i utredningen som representerar de brottsbekämpande myndigheterna har ställt sig mycket negativa till ett sådant institut. Det har därvid framhållits att den brottsbekämpande verksamheten både generellt och i konkreta ärenden - inte minst vid utredningar inom Säkerhetspolisens ansvarsområde och inom narkotikabekämpningen - skulle skadas allvarligt med en sådan ordning.

En reglering som innebar en rimlig avvägning mellan den enskildes intresse av att i efterhand få reda på att han varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel och intresset av att inte skada de brottsbekämpande myndigheternas arbete - generellt eller i konkreta ärenden - skulle enligt utredningens uppfattning kunna se ut enligt följande.

Som huvudregel skulle därvid gälla att en misstänkt som varit föremål för en tvångsåtgärd, dvs. för buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller annan teknisk avlyssning, i efterhand skriftligen, genom åklagarens försorg, skulle underrättas om tvångsmedelsanvändningen. Eftersom det finns en viss risk för att en underrättelse kan försvåra en framtida användning av tvångsmedel - t.ex. genom att polisens arbetsmetoder avslöjas - skulle den inte innehålla alltför många detaljer om den övervakning som har skett. En underrättelse borde emellertid innehålla

uppgifter om det brott som misstanken har rört, dvs. i princip endast den aktuella brottsrubriceringen, och om under vilken tid övervakning har pågått. När det gäller buggning och hemlig kameraövervakning borde vidare platsen för övervakningen anges. Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning borde underrättelsen innehålla uppgift om vilken teleadress som har övervakats. När det gäller annan teknisk avlyssning skulle en underrättelse om en sådan åtgärd få preciseras på lämpligt sätt. Avsåg underrättelsen i ett sådant fall övervakning som har skett med användning av dolda kroppsmikrofoner kunde t.ex. den situation i vilken avlyssning har skett kortfattat beskrivas.

En bestämmelse om underrättelseskyldighet skulle bryta igenom sekretessbestämmelsen om skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet i 5 kap. 1 § sekretesslagen. Det skall dock betonas att det endast är uppgifterna i underrättelsen som skulle omfattas av sekretessundantaget. Den misstänktes rätt att få del av övriga uppgifter i utredningen regleras enligt andra bestämmelser (se vidare i avsnitt 3.2).

Underrättelseskyldigheten skulle aktualiseras i tre olika situationer. Det första fallet skulle vara när förundersökningen lades ned. Läggs en förundersökning ned upphör nämligen den misstänktes insyn enligt 23 kap. 18 § första stycket andra meningen rättegångsbalken och bestämmelsen om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § sekretesslagen blir åter aktuell. Även om 5 kap. 1 § sekretesslagen skulle anses tillämplig på den nedlagda förundersökningen skulle den misstänkte alltså underrättas om att han har varit föremål för en tvångsåtgärd. Vidare skulle den misstänkte underrättas om tvångsåtgärden när förundersökningen hade avslutats. Förundersökningen får anses avslutad när den misstänkte har fått tillfälle att ta del av förundersökningsmaterialet, fått skäligt rådrum för att ange vad han anser nödvändigt och eventuell komplettering har skett. Den s.k. slutdelgivningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken innebär inte annat än att den misstänkte får reda på att hela utredningsmaterialet finns tillgängligt för honom. Någon skyldighet för polis eller åklagare att agera och underrätta om specifika utredningsåtgärder föreligger alltså inte, utan den misstänkte kan - om han så vill - ta del av utredningsmaterialet. I denna del skulle föreligga ett undantag genom att den misstänkte skulle underrättas om att han har varit föremål för ett tvångsmedel. Denna skyldighet skulle föreligga oavsett om det sedermera fattades ett beslut att väcka åtal eller det fattades ett s.k. negativt åtalsbeslut. Slutligen skulle underrättelse lämnas i vart fall senast ett år efter det att åtgärden har upphört. Detta innebär att en underrättelse om tvångsmedelsanvändning i vissa fall skulle komma att lämnas även under pågående förundersökning.

En regel om underrättelse skulle med nödvändighet behöva förenas med en bestämmelse som innebar att rätten på åklagarens begäran under vissa förutsättningar skulle få besluta att underrättelse skulle lämnas senare eller inte alls. För att undantagsmöjligheten skulle få användas borde det ställas upp ett krav på, om förundersökningen fortfarande pågår, att en underrättelse till den misstänkte skulle allvarligt försvåra utredningen. I annat fall finns en risk för att underrättelse aldrig skulle komma att lämnas. Med utredningen avses förundersökningen mot den som har varit föremål för tvångsmedlet. Det är självklart att ett tvångsmedel som innefattar hemlig övervakning i allmänhet används innan den misstänkte har underrättats om misstanken enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen kan då en uppgift, vars röjande skulle kunna försvåra en pågående förundersökning, hållas hemlig (se Corell m.fl., Sekretesslagen, Kommentar till 1980 års lag med ändringar, tredje upplagan, 1992, s. 119). Enligt en bestämmelse som den nu nämnda skulle man emellertid inte kunna underlåta att lämna och inte heller skjuta på en underrättelse av den anledningen att utredningen skulle försvåras om underrättelsen lämnades. Det skulle krävas att brottsutredningen genom en underrättelse *allvarligt* skulle försvåras. Även om sekretess föreligger enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen skulle alltså normalt en underrättelse behöva lämnas. Ett tänkbart fall där underrättelsen skulle kunna underlåtas eller uppskjutas är när en förundersökning fortsätter eftersom tvångsmedlet inte har gett tillräckliga bevis. Det skulle i dessa situationer ofta kunna vara tillräckligt att skjuta på underrättelsen till dess andra utredningsåtgärder har vidtagits eller förundersökningen lagts ned.

Om ett tvångsmedel undantagsvis skulle användas sedan den misstänkte har underrättats om misstanken enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken föreligger en annan situation. Den misstänkte har i detta läge rätt till en fortlöpande insyn i förundersökningen. En förutsättning är dock att detta kan ske utan men för utredningen. På motsvarande sätt som nu har berörts skulle inte en underrättelse om tvångsmedelsanvändningen kunna underlåtas eller uppskjutas därför att den skulle leda till men för utredningen. Det skulle krävas att menet är allvarligt.

Möjligheten till undantag med hänvisning till att den pågående brottsutredningen skulle allvarligt försvåras skulle få särskild betydelse i fråga om förundersökningar inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, dvs. utredningar om brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Dessa förundersökningar pågår ofta under lång tid. I den typen av utredningar skyddas det allmännas brottsbeivrande verksamhet - förutom av sekretessregeln i 5 kap. 1 § sekretesslagen - också av reglerna i 2 kap. sekretesslagen om utrikes- och försvarssekretess. Detta innebär att det allmännas brottsbekämpande verksamhet i vissa

fall kan vara skyddad av sekretess för att inte skada eller störa Sveriges förhållanden till andra stater eller för att inte skada landets samlade försvarsplanering. I utredningar av det här slaget är det därför nödvändigt att låta allmänintresset väga tyngre än vid s.k normala brottsutredningar och utrymmet för att skjuta upp eller helt avstå från att lämna underrättelse borde därför vara större än annars.

En underrättelse borde också kunna uppskjutas eller underlåtas om i övrigt särskilda skäl talade mot att underrättelse lämnades. Här avses olika situationer där en förundersökning mot en person som har varit föremål för en tvångsåtgärd läggs ned eller avslutas. Användningen av uttrycket särskilda skäl skulle innebära att omständigheter skall föreligga som är jämförbara med att en pågående förundersökning allvarligt skulle försvåras.

Ett exempel på en situation där man skulle kunna tänkas behöva skjuta upp eller helt avstå från en underrättelse, är de fall då en förundersökning bedrivs mot flera personer och en av dessa under utredningen har varit föremål för en tvångsåtgärd av nu aktuellt slag. I ett sådant fall är det möjligt att en underrättelse - om förundersökningen läggs ned mot den som har varit föremål för åtgärden - skulle kunna vara till allvarlig skada för förundersökningen mot de övriga. Ett annat tänkbart fall där det skulle kunna finnas behov av att - temporärt eller helt - avstå från underrättelse är där förundersökningen i den aktuella delen visserligen är avslutad men där det skall ske fortsatt utredning beträffande andra brott. I en sådan situation skulle en underrättelse kunna allvarligt skada den fortsatta utredningen.

Också vid utredningar av olika former av ligabrottslighet, t.ex. organiserad narkotikabrottslighet, skulle det i vissa speciella fall kunna förekomma att en underrättelse till den misstänkte borde lämnas senare än enligt huvudregeln. Det rör sig därvid ofta om brottslighet som pågår under lång tid och med många personer inblandade. I den typen av utredningar kan det, trots att t.ex. hemlig teleavlyssning har använts, förekomma att en förundersökning måste läggas ned i brist på bevis. Om en underrättelse i ett sådant fall skulle kunna förväntas leda till att omedelbart förestående utredningar mot den som har varit föremål för åtgärden förstörs eller allvarligt försvåras, kunde det vara lämpligt att skjuta upp underrättelsen under viss tid. Förutsättningen borde dock vara att det fanns konkreta omständigheter som med styrka talade för att den misstänkte inom kort skulle komma att hantera nya narkotikapartier, dvs. i praktiken att det kommer att inledas en ny förundersökning.

Möjligheten till undantag skulle, som har framgått av det föregående, i huvudsak ta sikte på omständigheterna i det enskilda fallet och inte vara avsedda att lämna något egentligt utrymme för att mera generellt hänvisa till allmänna brottsförebyggande eller brottsbeivrande

intressen. Ett undantag från underrättelseskyldigheten med stöd av en sådan allmän hänvisning borde knappast förekomma inom den öppna polisverksamheten. På Säkerhetspolisens område borde dock kunna godtas att en underrättelse skjuts upp eller inte lämnas på den grunden att annars verksamhetsinriktning eller arbetsmetoder skulle kunna avslöjas.

Utredningen har ingående diskuterat frågan om ett underrättelseförfarande och noga övervägt en modell av det slag som nu har redovisats. Som tidigare har framhållits har utländsk polis i flertalet berörda länder hävdat att en regel om underrättelse - under förutsättning att den innehåller en möjlighet att i vissa fall skjuta upp underrättelsen eller att helt avstå från att lämna sådan - kan godtas från polisiär synpunkt. Enligt vad som sades utredningen i Danmark är det förhållandevis vanligt att domstolen medger att tidpunkten för underrättelsen skjuts upp i ett halvår eller kanske i ett år, men att underrättelse därefter i de flesta fall måste lämnas. Dansk polis framhöll dock att kravet på underrättelse är till nackdel för samhällets möjligheter att bekämpa brott. På det finska inrikesministeriet sades att i ca 80 procent av fallen underrättas den misstänkte inom en eller två månader efter det att åtgärden avslutats och att det är förhållandevis ovanligt att det inte lämnas någon underrättelse över huvud taget. Polisen i Storbritannien, där ett underrättelseinstitut inte finns, är emellertid av en helt annan uppfattning. De anser det vara mycket viktigt att den enskilde inte i efterhand får reda på att han har varit föremål för hemlig teleavlyssning. I Storbritannien är det inte heller tillåtet att åberopa det material som har framkommit vid en teleavlyssning som bevisning i domstol. Enligt vad som har sagts utredningen finns det vissa poliser som anser att materialet borde få åberopas som bevisning men de flesta menar att det på sikt skulle innebära att värdet av hemlig teleavlyssning skulle försämras.

De av utredningens experter som företräder de brottsbekämpande myndigheterna har emellertid ställt sig i princip helt avvisande till en ordning med underrättelse. Från Säkerhetspolisens sida har framhållits att det enligt vad man där kan bedöma inte finns något fall där det över huvud taget skulle vara möjligt att lämna en underrättelse utan att en enskild utredning eller verksamheten i stort allvarligt skulle komma att skadas.

En möjlighet vore naturligtvis att - som i norsk rätt - helt ta undan Säkerhetspolisens verksamhet från ett underrättelseförfarande. Därmed är dock inte problemet löst. Även de experter som företräder den öppna polisen har nämligen gjort bedömningen att det praktiskt taget alltid, i kanske 80-90 procent av fallen, inte skulle vara möjligt att lämna någon underrättelse. Även dessa har hävdat att brottsutredningarna - både i det enskilda fallet och generellt - allvarligt skulle

komma att skadas om den misstänkte i efterhand underrättades om tvångsmedelsanvändningen.

Nu angivna ståndpunkter har motiverats med att de aktuella tvångsmedlen i huvudsak används och kommer att användas vid en typ av brottslighet som till sin karaktär ofta präglas av organisation och av att den pågår mer eller mindre kontinuerligt. En underrättelse skulle därför - i betydligt större utsträckning än vid s.k. ordinär kriminalitet - allvarligt skada möjligheten att framöver använda hemliga tvångsmedel. Detta gäller särskilt beträffande Säkerhetspolisens verksamhet, som bl.a. avser kontraspionage och kontraterrorism. Men även vid utredningar om grovt narkotikabrott, som står för ca 75 procent av den teleavlyssning, teleövervakning och kameraövervakning som i dag förekommer, skulle en underrättelse i ett enskilt ärende allvarligt kunna skada den framtida narkotikabekämpningen. Det är nämligen, menar man, ett känt faktum att särskilt narkotikabrottsligheten bedrivs i organiserad form och att narkotikabrottslingarna ofta återfaller i brott.

De experter i utredningen som företräder polis och åklagare har framhållit att det är en avgörande skillnad mellan att känna till att polisen får använda sig av t.ex. hemlig teleavlyssning och att i efterhand få reda på att man de facto har varit avlyssnad. Bl.a. av det skälet avstår åklagaren ofta från att åberopa material från t.ex. en hemlig teleavlyssning som bevisning i domstol. Genom en underrättelse skulle de kriminella få bekräftat att polisen varit dem på spåren - något som de kanske tidigare bara haft vaga misstankar om - och de skulle i fortsättningen bli än mer försiktiga vid sina kontakter. En konsekvens av underrättelsen skulle i ett sådant fall kunna bli att det framdeles blev ännu svårare att binda dem vid något brott. I framtida utredningar kommer polisen kanske att gå miste om värdefull information som man tidigare kunnat få genom hemlig teleavlyssning, t.ex. om tidpunkter och platser för möten m.m., något som kan inverka negativt även på möjligheten att i en utredning använda buggning. Vidare har dessa experter hävdat att en underrättelse skulle kunna ge de kriminella värdefull information. Av underrättelsen skulle man kanske - beroende på vem som har varit avlyssnad - kunna dra slutsatser om vilken kännedom polisen har om en viss organisation.

Enligt utredningens uppfattning kan det i och för sig förefalla egendomligt att det finns en sådan skillnad mellan den situation som har sagts föreligga utomlands och de svenska förhållandena. Frågan om en ordning med underrättelse i efterhand skulle införas började emellertid diskuteras på allvar i utredningen först sedan de utländska studiebesöken i huvudsak genomförts och utredningens samtal med de brottsutredande myndigheterna i Sverige ägt rum. De praktiska konsekvenserna av en underrättelse har därför inte diskuterats i detalj

med de utländska ministerierna och myndigheterna utan vad dessa har redovisat är bara en allmän uppfattning om vad underrättelseförfarandet innebär. På motsvarande sätt har utredningen under sin insamling av material inte med de svenska myndigheterna i detalj gått igenom följderna i de enskilda fallen och för verksamheten i stort av ett underrättelseinstitut. Några kompletterande utredningar har inte varit möjliga att genomföra på grund av det pressade tidsschema som utredningen har haft. Med hänvisning till vad som nu har sagts anser sig utredningen inte ha det underlag som skulle behövas för att kunna påstå att det i de flesta fallen borde vara möjligt att lämna en underrättelse utan att den enskilda förundersökningen eller verksamheten i stort skulle allvarligt skadas. Mot att i nuläget införa en ordning med underrättelse talar också den omständigheten att - med den inställning som finns hos polis och åklagare - åklagaren åtminstone inledningsvis i det stora flertalet fall skulle gå till domstol och begära undantag från huvudregeln om underrättelse, med den belastning detta skulle innebära för polis, åklagare och domstolar och de kostnader det skulle innebära att anlita ett offentligt ombud i dessa ärenden.

Utredningen vill vidare på nytt framhålla att det kanske viktigaste argumentet för att införa ett underrättelseförfarande ligger på det rent principiella planet, dvs. att det i en rättsstat är rimligt att den som har varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel i efterhand i princip skall underrättas om det. Från mera praktiska utgångspunkter förhåller det sig onekligen så att de viktigaste och mest effektiva rättsäkerhetsgarantierna trots allt ligger i den domstolsprövning som alltid skall ske och i utredningens förslag om att det vid den prövningen skall medverka ett offentligt ombud, som har till uppgift att ta tillvara den misstänktes intresse. Det offentliga ombudets medverkan innebär att det skapas ytterligare en viktig kontrollmekanism som - i motsats till ett underrättelseförfarande eller den granskning som JO eller JK kan utföra - har den fördelen att den verkar innan tvångsmedlet har beslutats eller i vart fall medan det pågår. Att i efterhand få reda på att man helt felaktigt har varit avlyssnad kan, som utredningen tidigare har framhållit, vara värdefullt men skadan är ju då redan skedd. Bättre är naturligtvis om det tveksamma eller felaktiga beslutet om avlyssning aldrig meddelas eller om det upphävs så snart som möjligt. Enligt utredningens uppfattning kommer förslaget om offentligt ombud i detta avseende att innebära en väsentlig förstärkning av den enskildes rättssäkerhet. Som utredningen också tidigare har framhållit torde en ordning med domstolsprövning och offentligt ombud tillgodose de krav som ställs i Europakonventionen.

Sammanfattningsvis anser utredningen således att övervägande skäl talar mot att nu föreslå en regel om underrättelseskyldighet och något

sådant förslag läggs därför inte fram. Frågan bör emellertid enligt utredningens mening övervägas på nytt i ett annat sammanhang.

13 Lagteknisk lösning

De brottsbekämpande myndigheternas användning av tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning regleras i dag av bestämmelserna i 27 kap. 18-25 §§ rättegångsbalken. Däremot finns reglerna om användningen av tvångsåtgärden hemlig kameraövervakning i en särskild lag, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, som har en begränsad giltighetstid.

Utredningens förslag innebär bl.a. att ett nytt tvångsmedel - hemlig teknisk avlyssning - införs. Lagförslaget innebär vidare att vissa förändringar föreslås i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Detsamma gäller reglerna om hemlig kameraövervakning. De sistnämnda bestämmelserna föreslås dessutom - till skillnad från i dag - bli permanenta. Förslaget betyder också att avlyssning med dolda kroppsmikrofoner m.m., i lagförslaget benämnt annan teknisk avlyssning, lagregleras. Gemensamt för samtliga dessa tvångsmedel är att de innefattar övervakning som sker med tekniska hjälpmedel och utan att den som tvångsmedlet är riktat mot känner till den. Det är mot den bakgrunden naturligt och lämpligt att bestämmelserna beträffande de straffprocessuella tvångsåtgärderna hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning införs i ett nytt kapitel i rättegångsbalken. Av skäl som redovisas i ingressen till författningskommentaren till det nu föreslagna kapitlet bör kapitlet lämpligen ges rubriken "Om hemlig teknisk övervakning".

Den lagtekniska lösningen när det gäller den reglering som ersätter 1952 års tvångsmedelslag behandlas i avsnitt 14.

14 1952 års tvångsmedelslag

14.1 Inledning

Under åren efter andra världskrigets slut uppstod betydande internationella spänningar, vilka även berörde Sverige. På grund av dessa spänningar ansågs det nödvändigt att vidta beredskapsåtgärder på skilda områden. Dessa tog i väsentlig omfattning sikte på förhållandena vid krigstillstånd eller ett med krigstillstånd jämförligt läge. På en del områden var det emellertid nödvändigt att vidta åtgärder som gällde fredsförhållandena. Detta berörde bl.a. skyddet mot spioneri och annan sådan brottslig verksamhet, som hotade landets yttre eller inre säkerhet. Man menade att, om den mot landets säkerhet riktade brottsligheten skulle lämnas alltför fritt spelrum, det för landet skulle kunna medföra verkningar av mycket allvarlig karaktär. Inom Justitiedepartementet upprättades därför ett lagförslag, som syftade till att bereda polis- och åklagarmyndigheterna vidgade möjligheter att utnyttja tvångsmedel vid förundersökning rörande brott mot landets säkerhet.

Vid utformningen av lagförslaget togs hänsyn till erfarenheterna från tillämpningen av tvångsmedelslagarna under andra världskriget. Reglerna i förslaget utformades som tilläggs- och undantagsbestämmelser till rättegångsbalken, vars regler skulle bli tillämpliga i den mån särbestämmelser inte meddelades i den föreslagna lagen. Efter remissbehandling av lagförslaget och efter samråd med olika partier inom riksdagen upprättades en proposition (prop. 1952:22) i ämnet. Propositionen byggde i allt väsentligt på det upprättade departementsförslaget. Riksdagen antog lagförslaget den 21 mars 1952 och lagen trädde i kraft den 27 mars samma år (lagen [1952:98] med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål). Lagen är tidsbegränsad och gäller efter den senast gjorda förlängningen till utgången av år 1998.

1952 års lag gäller vid förundersökning angående vissa brott mot rikets säkerhet och vissa allmänfarliga brott. I förhållande till regleringen i rättegångsbalken innebär lagen utvidgade möjligheter att använda tvångsmedlen häktning, beslag, kvarhållande av postförsändelse m.m. samt hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Lagen innehåller också bestämmelser som innebär att hemlig kameraövervakning kan användas på mindre stränga villkor än vad som följer av lagen om hemlig kameraövervakning.

Enligt utredningens direktiv skall utredningen göra en översyn av bestämmelserna i 1952 års lag och lämna de förslag till ändringar som kan vara befogade. Vidare skall utredningen lämna förslag till hur bestämmelserna kan permanentas och arbetas in i rättegångsbalken.

14.2 Behovet av en särreglering och den lagtekniska lösningen

Som nyss nämnts tillkom 1952 års lag efter andra världskrigets slut med anledning av den politiska oro som då - och även många år därefter - rådde i världen. De internationella förhållandena har påtagligt förbättrats under de senaste åren, särskilt i Europa. I förarbetena till lagen framhölls att, om en väsentlig avspänning i det utrikespolitiska läget skulle inträda, en återgång borde ske till den för normala förhållanden avsedda regleringen i rättegångsbalken (prop. 1952:22 s. 44). Lagen innehåller i vissa hänseenden tämligen betydande avsteg från bestämmelserna i rättegångsbalken. Den aktuella särregleringen är därför integritetskänslig. Som framgår av vad tidigare anförts föreslår utredningen att det i fortsättningen skall bli tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att använda hemlig teknisk avlyssning. Enligt nu gällande regler får hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning tillgripas under förundersökning vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Utredningen föreslår att den gränsen sänks till ett år. Även tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning blir vidare. De allmänna reglerna om tvångsmedelsanvändning kommer således att vidgas i inte helt obetydlig utsträckning. Mot angiven bakgrund kan det ligga nära till hands att dra den slutsatsen att särregleringen i 1952 års lag inte längre behövs.

För att få en redogörelse för tillämpningen av 1952 års lag har utredningen sammanträffat med företrädare för Säkerhetspolisen. De olika enheterna inom Säkerhetspolisen har därvid ingående beskrivit sin verksamhet och i vilken omfattning de använder sig av lagens tvångsmedelsbestämmelser. Vid dessa kontakter har utredningen övertygats om att, även om det skett en betydande avspänning i Sveriges närområde, polisen alltjämt har ett mycket stort behov av lagens bestämmelser vid bekämpningen av brott som rör landets yttre och inre säkerhet. Bestämmelserna bör därför i huvudsak behållas.

1952 års lag har varit i kraft i över 40 år. Som utredningen nyss nämnt synes det alltjämt föreligga ett behov av bestämmelser av denna typ. Det kan på goda grunder antas att sådana bestämmelser kommer att behövas under överskådlig framtid. Bestämmelserna bör därför nu ges permanent karaktär. Detta kan ske antingen genom att dessa arbetas in i rättegångsbalken eller genom att den nuvarande ordningen med en särskild lag behålles. Denna fråga har behandlats i skilda sammanhang. Som exempel härpå kan nämnas att regeringen år 1976 (prop. 1975/76:202) föreslog att reglerna i 1952 års lag skulle tas in i rättegångsbalken. Propositionen ledde emellertid inte till lagstiftning. SÄPO-kommittén anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1990:51) att en hel del talade för att tiden var mogen för att arbeta in bestämmelserna i 1952 års lag i rättegångsbalken. Kommittén ansåg emellertid att en sådan samordning borde anstå ytterligare en tid (s. 145).

Det är angeläget att bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel i så stor utsträckning som möjligt samlas i rättegångsbalken. Emellertid är de bestämmelser som finns i 1952 års lag mycket speciella. De gäller endast ett begränsat antal brottstyper. Vidare är det ett fåtal åklagare och domare som får anledning att tillämpa dem. Slutligen bör beaktas att det inte är alldeles okomplicerat att arbeta in bestämmelserna i rättegångsbalken. De måste nämligen tas in i skilda kapitel i balken. Eftersom reglerna endast gäller vissa brottstyper måste i någon av de nya bestämmelserna anges beträffande vilka brott bestämmelserna skall gälla. I övriga bestämmelser får därefter hänvisas till ifrågavarande paragraf. Denna ordning blir enligt utredningens mening svåröverskådlig. En annan lösning skulle vara att i alla nya bestämmelser ange de brottstyper som omfattas av bestämmelsen; detta framstår dock som en mycket omständlig lagstiftningsteknik. Enligt utredningens mening är den mest ändamålsenliga lösningen att behålla de aktuella bestämmelserna i en särskild lag, som ges permanent karaktär. Lämpligen synes 1952 års lag böra upphävas och bestämmelserna i den lagen i erforderliga delar överföras till en ny lag på området. För att tydligt markera att det är fråga om en ny lag bör den nya lagen ges en något annorlunda rubrik. Den nya lagen bör kunna kallas lag med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål.

14.3 Tillämpningsområdet

Enligt 1 § 1952 års tvångsmedelslag är lagen tillämplig vid förundersökning angående följande brott.

Allmänfarliga brott: Mordbrand (13 kap. 1 § brottsbalken), grov mordbrand (13 kap. 2 §) och allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 §), om brottet innefattar sabotage, sabotage (13 kap. 4 §) och grovt sabotage (13 kap. 5 §), kapning och sjö- eller luftfartssabotage (13 kap. 5 a §) samt flygplatssabotage (13 kap. 5 b §), om brottet innefattar sabotage.

Brott mot landets inre säkerhet: Uppror (18 kap. 1 §), väpnat hot mot laglig ordning (18 kap. 3 §) och olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 §).

Brott mot landets yttre säkerhet: Högförräderi (19 kap. 1 §), krigsanstiftan (19 kap. 2 §), spionerі (19 kap. 5 §), grovt spionerі (19 kap. 6 §), obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 §), grov obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 8 §) och olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 §).

Lagen omfattar vidare de s.k. majestätsförbrytelserna, dvs. 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.

Slutligen är lagen tillämplig på försök, förberedelse eller stämpling till ovannämnda brott, om sådan gärning är straffbar.

Utredningen om telefonavlyssning föreslog i betänkandet Telefonavlyssning (SOU 1975:95) att majestätsförbrytelserna borde avföras ur brottskatalogen i 1952 års tvångsmedelslag (s. 95). Utredningen framhöll att vissa av dessa brott, mord, dråp och människorov, omfattades redan genom sitt straffminimum av telefonavlyssningsreglerna och att övriga handlingar av aktuellt slag i beaktansvärda fall kunde inordnas under de brott i 18 och 19 kap. brottsbalken som enligt huvudregeln kunde föranleda telefonavlyssning. Utredningen om telefonavlyssning menade att det inte var motiverat att behålla dessa särregler. Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning. Företrädare för Säkerhetspolisen har uppgivit att det inte föreligger något behov av särregler beträffande majestätsförbrytelserna. De allmänna reglerna i rättegångsbalken är enligt Säkerhetspolisen tillräckliga vid bekämpning av nu ifrågavarande brottstyper. Som Utredningen om telefonavlyssning påpekat och som också bekräftas av Säkerhetspolisen behövs ingen särreglering i vad avser majestätsförbrytelser. Dessa brottstyper bör därför inte ingå i brottskatalogen i den nya lagen.

Som framgår av redogörelsen ovan förutsätter vissa av de brott som ingår i lagens tillämpningsområde att gärningen innefattar brottet sabotage (13 kap. 4 § brottsbalken). Sistnämnda brott tar sikte på handlingar som innebär att någon förstör eller skadar eller allvarligt stör eller hindrar användningen av egendom som har avsevärd betydelse för Sveriges försvar eller andra viktiga svenska samhällsfunktioner. Brottet sabotage gäller således endast svenska objekt. Kravet på att gärningen skall innefatta sabotage innebär att brotten kapning och sjö- eller luftfartssabotage (13 kap. 5 a § brottsbalken) samt vissa former av flygplatssabotage (13 kap. 5 b § brottsbalken) inte omfattas av 1952 års lag när brottet riktar sig mot utländska farkoster. Det har inom utredningen påpekats att denna begränsning är olämplig, eftersom de aktuella brottstyperna inte sällan gäller utländska farkoster. Utredningen har övervägt att ta bort begränsningen men inte lagt fram ett sådant förslag, bl.a. på grund av att frågan har väckts så pass sent under utredningsarbetet att det inte funnits tid att undersöka vad en sådan ordning skulle få för konsekvenser. Det finns alltså inte tillräckligt underlag för att föreslå en sådan lösning. Frågan bör dock följas upp och - i ett annat sammanhang - bli föremål för fortsatta överväganden.

I övrigt synes brottskatalogen i 1952 års tvångsmedelslag ha en lämplig omfattning. En viss begränsning av tillämpningsområdet bör dock göras när det är fråga om användning av det nya tvångsmedlet hemlig teknisk avlyssning. Utredningen tar upp denna fråga i nästa avsnitt.

14.4 Övriga bestämmelser

I 1952 års lag finns vissa särregler om häktning, beslag, kvarhållande av postförsändelse m.m., hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

Enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken får en person häktas om det finns sannolika skäl för misstanke om brott, för vilket maximistraffet utgör fängelse i ett år eller mer. Därutöver krävs att det föreligger en särskild häktningsgrund, t.ex. risk för fortsatt brottslig verksamhet. Häktning kan emellertid även ske vid en lägre grad av misstanke. Av 3 § i samma kapitel följer att den som endast är skäligen misstänkt för brott kan häktas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet, s.k. utredningshäktning. Sådan häktning kan emellertid fortgå under högst en vecka (24 kap. 19 § rättegångsbalken). På grund av den ofta komplicerade och svårutredda beskaffenheten av de brott som omfattas av 1952 års lag

finns i lagen undantagsregler när det gäller utredningshäktning. Enligt 2 § gäller att rätten på begäran av åklagaren får, om det är nödvändigt, förordna om utredningshäktning under sammanlagt fyra veckor; häktningsförhandling skall i dessa fall hållas med högst en veckas mellanrum. Efter fyra veckor får fortsatt häktning beslutas endast om det finns sannolika skäl att den misstänkte har begått det aktuella brottet. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning år 1988 i samband med att reglerna i rättegångsbalken om de personella tvångsmedlen ändrades (prop. 1986/87:112, bet. 1987/88:JuU7, rskr. 1987/88:30).

Utredningen har från Säkerhetspolisen inhämtat att bestämmelsen i 2 § inte har tillämpats någon gång under de senaste 15-20 åren. Säkerhetspolisen har emellertid redovisat ett antal plausibla situationer där bestämmelsen skulle kunna behöva användas. Säkerhetspolisen anser att bestämmelsen bör finnas kvar för att kunna tillämpas i rena undantagsfall.

Varje straffprocessuellt tvångsmedel som innefattar frihetsberövande är givetvis särskilt integritetskänsligt. Bestämmelsen i 2 § förutsätter emellertid att rätten håller häktningsförhandling en gång i veckan och häktning enligt bestämmelsen får ske högst i fyra veckor. Med hänsyn härtill föreligger enligt utredningens mening tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier. Föreskriften bör föras över i den nya lagen.

I 27 kap. 2 § rättegångsbalken finns bestämmelser om att skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och någon anhörig till honom eller mellan sådana anhöriga får tas i beslag hos den misstänkte eller den närstående endast om det är fråga om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt 3 § 1952 års lag kan beslag i nyssnämnda fall ske även om det är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år för brottet. Den aktuella bestämmelsen kan knappast sägas vara av alltför ingripande art. Säkerhetspolisen har uppgett att bestämmelsen har tillämpats i en rad olika sammanhang. Vidare har Säkerhetspolisen framhållit att behovet av att tillämpa bestämmelsen snarast synes öka i omfattning och att det är angeläget att den får finnas kvar. Utredningen ansluter sig till Säkerhetspolisens bedömning.

Av 27 kap. 9 § rättegångsbalken följer att rätten får förordna att en försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag skall, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Fråga om sådant förordnande får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Ett förordnande skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. I paragrafens andra stycke föreskrivs att det i rättens förordnande skall tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av under-

sökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan. Slutligen föreskrivs i paragrafens tredje stycke att, när en försändelse på grund av ett förordnande hållits kvar, befordringsföretaget utan dröjsmål skall göra anmälan hos den som begärt förordnandet; denne skall omedelbart pröva om beslag skall ske. Enligt 4 § i 1952 års lag kan undersökningsledaren eller åklagaren meddela beslut enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken, när det kan befaras att inhämtande av rättens beslut skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen. I sådant fall skall den anmälan som avses i 27 kap. 9 § tredje stycket göras hos den som meddelat förordnandet, som skall göra den prövning som nämns i den bestämmelsen. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen framhölls att inhämtande av rättens tillstånd till en sådan åtgärd under vissa förhållanden kunde innebära omgång och tidsutdräkt som kunde försvåra utredningsresultatet. I fall där ett snabbt ingripande var angeläget för att utredningsresultatet inte skulle äventyras borde därför beslutanderätten anförtros undersökningsledaren eller åklagaren (prop. 1952:22 s. 24 och 46).

Utredningen har från Säkerhetspolisen inhämtat att den aktuella bestämmelsen används förhållandevis ofta och att den är ett nödvändigt inslag i utredningsarbetet. Bestämmelsen bör därför föras över till den nya lagen. Förutsättningen enligt 4 § i den nya lagen för att undersökningsledaren eller åklagaren skall få meddela ett beslut om kvarhållande är att det är fråga om ett brådskande fall. Motsvarande uttryck används i förslaget till 27 a kap. 14 § rättegångsbalken och det hänvisas till kommentaren till den paragrafen. Någon ändring i sak i förhållande till 4 § i 1952 års lag är inte avsedd.

Reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns i 27 kap. rättegångsbalken. Det förstnämnda tvångsmedlet får användas under förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff (18 §). Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64), brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, som avser narkotika, eller försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff (19 §). Hemlig kameraövervakning får användas under förundersökning i samma omfattning som beträffande hemlig teleavlyssning (2 § lagen [1995:1506] om hemlig kameraövervakning). Enligt 5 § första stycket 1952 års lag får nyssnämnda tvångsmedel användas även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt rättegångsbalken

respektive lagen om hemlig kameraövervakning. Beslut om användning av dessa tvångsmedel meddelas normalt av rätten. Enligt andra stycket i samma paragraf gäller emellertid att åklagaren får ge tillstånd till åtgärden om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen.

Den berörda bestämmelsen i 5 § första stycket i 1952 års lag ger otvivelaktigt polis och åklagare mycket vittgående möjligheter att under förundersökning använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning även beträffande brott som inte är av påtagligt allvarlig karaktär. Dessa tvångsmedel är mycket integritetskänsliga. Utredningen har dock under sitt arbete inte gjort några iakttagelser som tyder på att bestämmelsen skulle användas i en omfattning eller på ett sätt som inte kan godtas. Enligt vad företrädare för Säkerhetspolisen vidare uppgivit är det mycket angeläget - även om enligt utredningens förslag gränsen sänks för när hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig teleövervakning får äga rum - att polis och åklagare får ha kvar rätten att använda tvångsmedel i den omfattning som medges i bestämmelsen. Bestämmelsen i 5 § första stycket bör enligt utredningens mening därför finnas kvar och utvidgas till att även avse annan teknisk avlyssning.

Enligt utredningens förslag skall, såvitt nu är av intresse, hemlig teknisk avlyssning få användas vid utredning av brott som har ett minimistraff på fyra års fängelse och vid förbrott till dessa brott. Med denna avgränsning i fråga om de brott som omfattas av den lag som skall ersätta 1952 års lag skulle buggning få användas bara vid ett fåtal av dessa brott, nämligen grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse om brottet är grovt, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi och grovt spioneri. Samtliga de brott som räknas upp i 1952 års lag och som i princip förs över till den nya lagen har emellertid valts ut av den anledningen att de har ansetts som för landets säkerhet särskilt allvarliga brott (prop. 1952:22 s. 44). Den bedömningen får anses stå sig än i dag och även det nya tvångsmedlet hemlig teknisk avlyssning bör i princip få användas vid förundersökning angående de brott som tas upp i den lag som föreslås ersätta 1952 års lag. Det kan dock, menar utredningen, inte komma ifråga att tillåta buggning vid olovlig kårverksamhet och obehörig befattning med hemlig uppgift, brott som kan föranleda böter eller fängelse i högst två år. Den för ett brott angivna straffskalan anses nämligen uttrycka samhällets värdering av brottets svårhetsgrad och har brottet en så pass låg straffskala, för övrigt i princip densamma som gäller för en vanlig stöld, kan brottet inte anses vara så allvarligt att användning av buggning bör tillåtas. Detsamma gäller olovlig underrättelseverksamhet som inte är grov.

Detta brott kan bara föranleda böter eller fängelse i högst ett år. Enligt utredningens uppfattning måste de strängare regler som föreslås gälla för buggning slå igenom även inom det område som skall regleras av den nu föreslagna särskilda tvångsmedelslagstiftningen. Vid utredning av nu angivna tre brott bör alltså buggning inte få användas. Om dessa brott anses vara av så allvarligt slag att vid utredning av dem buggning skall kunna användas, bör man enligt utredningens mening justera de aktuella brottens straffskalor.

Utredningen föreslår att det i rättegångsbalken införs en generell möjlighet för åklagaren att i brådskande fall fatta beslut om hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Den nuvarande bestämmelsen i 5 § andra stycket 1952 års lag blir därför överflödig. Den föreslagna befogenheten för åklagaren att fatta beslut om tvångsmedelsanvändning i brådskande fall gäller dock inte hemlig teknisk avlyssning. Med hänsyn till att det tvångsmedlet är utomordentligt integritetskänsligt bör enligt utredningens mening åklagaren inte heller ges möjlighet att fatta beslut om användning av det tvångsmedlet beträffande de brott som omfattas av den lag som föreslås ersätta 1952 års lag.

I 6 § 1952 års lag föreskrivs att, om undersökningsledaren eller åklagaren har förordnat om beslag med stöd av 3 § eller förordnat att sådant beslag skall bestå eller meddelat förordnande enligt 4 eller 5 §, detta ofördröjligen skall skriftligen anmälas till rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning. Om rätten finner att förordnandet inte bör gälla, skall rätten upphäva detta. En motsvarighet till denna paragraf bör finnas kvar såvitt gäller undersökningsledarens eller åklagarens beslut i fråga om beslag eller kvarhållande av en försändelse. Den nya bestämmelsen bör formuleras på samma sätt som den föreslagna regeln i 27 a kap. 14 § andra stycket andra meningen. Av 7 § följer att i fråga om verkställighet av rättens beslut enligt 1952 års lag och överklagande av sådant beslut rättegångsbalkens bestämmelser skall gälla. Bestämmelsen om överklagande bör föras över till den nya lagen. Någon hänvisning till reglerna om verkställighet i rättegångsbalken torde däremot inte behövas. Av 8 §, slutligen, följer att regeringen meddelar närmare föreskrifter om tillämpningen av lagen. Någon sådan bestämmelse behövs inte i den nya lagen. Regeringens befogenhet att meddela verkställighetsföreskrifter följer numera direkt av regeringsformen (8 kap. 13 § första stycket 1).

I övrigt bör vissa redaktionella ändringar göras i förhållande till den nuvarande lagtexten.

15 Parlamentarisk kontroll

Sedan flera år tillämpas beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning den ordningen att regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen redovisar de brottsutredande myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om dessa tvångsmedel. Motsvarande redovisning lämnas numera även när det gäller användningen av tvångsmedlet hemlig kameraövervakning. Redovisningen omfattar dock inte den tvångsmedelsanvändning som regleras i 1952 års tvångsmedelslag. Den redovisning som lämnas torde allmänt sett vara av stort värde. Utredningen anser därför att en motsvarande redovisning bör lämnas även när det gäller de nya tvångsåtgärderna hemlig teknisk avlyssning och annan teknisk avlyssning. Liksom enligt nuvarande ordning bör redovisningen innehålla uppgifter om bl.a. antalet ärenden och meddelade tillstånd, vilka brott övervakningen har avsett, vilka tillståndstider som har förekommit, hur länge tvångsmedelsanvändningen i det enskilda fallet rent faktiskt har pågått samt i vilken utsträckning tvångsmedelsanvändningen har fyllt avsett ändamål. Redovisningen bör även i fortsättningen så långt det är möjligt belysa i vilken omfattning personer som är ovidkommande för en brottsutredning har drabbats av hemlig kameraövervakning (jfr prop. 1995/96:85 s. 38). Detsamma bör gälla i fråga om buggning. Vidare bör redovisningen innehålla uppgifter om i vilken omfattning interimistiska åklagarbeslut har fattats och i vilken omfattning dessa beslut har ändrats av domstol. Även fortsättningsvis bör den tvångsmedelsanvändning som regleras i den lag som nu föreslås ersätta 1952 års lag tas undan från redovisningen.

Dessutom kan nämnas Justitieutskottets möjlighet att i fråga om 1952 års lag liksom i övrigt hämta in den information som anses behövlig. I utskottets betänkande 1996/97:JuU5 om bl.a. fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag uttalas (s. 4) att utskottet regelbundet och med viss periodicitet brukar inhämta upplysningar om lagens tillämpning vid besök hos Säkerhetspolisen eller vid utfrågning med företrädare för Säkerhetspolisen. Vidare sägs i betänkandet att utskottet inom ramen för sitt arbete med uppföljning och utvärdering har planerat att göra en granskning av handläggningen av ärenden enligt 1952 års lag. Utskottet har företagit en granskning av tillämp-

ningen av rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning under år 1995. Resultatet av den granskningen redovisas i betänkandet 1997/98:JuU10. Av det nu sagda framgår alltså att Justitieutskottet har möjlighet att kontrollera och granska tillämpningen av tvångsmedelslagstiftningen. Behovet av insyn i tillämpningen tillgodoses också genom den granskning som kan ske av JO och JK.

Ett tänkbart sätt att ytterligare kontrollera tillämpningen är att inrätta en särskild nämnd med uppgift att följa tvångsmedelsanvändningen. Som exempel på en nämnd med uppgifter av motsvarande slag kan nämnas Registernämnden, som har till uppgift bl.a. att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) pröva frågor om utlämnande av uppgifter i polisregister och att följa Säkerhetspolisens registrering av uppgifter i sådana register. Enligt utredningens mening framstår det emellertid - med hänsyn till de rättsskyddsgarantier som föreslås bli införda (se avsnitten 12.1 och 12.2) och den parlamentariska kontroll som nu finns och som bör omfatta även de nya tvångsmedlen - som tveksamt om en nämnd av detta slag ytterligare skulle kunna stärka kontrollen.

16 Ekonomiska konsekvenser

För utredningsarbetet gäller regeringens generella direktiv, bl.a. direktivet (dir. 1994:23) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden. Enligt detta direktiv skall utredningen visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras. Detta skall ske genom att konkreta förslag om effektiviseringar eller omprövningar lämnas. Utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall således enligt direktivet kunna genomföras med totalt sett oförändrade eller minskade resurser.

De kostnader som utredningens förslag för med sig i form av anskaffning av teknisk utrustning för buggning förutsätter inte att de brottsutredande myndigheterna tillförs ytterligare medel. Det är dessutom rimligt att tro att det rör sig om i sammanhanget jämförelsevis blygsamma kostnader. Inte heller de ökade driftskostnader - huvudsakligen i form av personalkostnader - som ett nytt tvångsmedel och en ökad användning av de i dag förekommande tvångsmedlen för med sig innebär att polis och åklagare bör tillföras ytterligare resurser. I vilken utsträckning de brottsbekämpande myndigheterna vill använda dessa tvångsmedel vid en förundersökning får i stället bli en prioriteringsfråga inom ramen för givna anslag. Det bör dessutom framhållas att en användning av ett effektivt tvångsmedel i en förundersökning naturligtvis kan innebära vissa rationaliseringsvinster och därmed minskade kostnader.

Annorlunda förhåller det sig emellertid när det gäller domstolarnas hantering av ärenden om användning av berörda tvångsmedel. En ökad användning av tvångsmedel som förutsätter domstolsprövning kommer att direkt öka arbetsbelastningen vid domstolarna utan att dessa på något annat sätt kan kompensera sig för arbetsbördan. Mot bakgrund härav bör en uppskattning göras av hur utredningens förslag kommer att påverka antalet fall av tvångsmedelsanvändning som förutsätter domstolsprövning.

Vidare är en sådan uppskattning nödvändig för att man skall kunna få en uppfattning om vad utredningens förslag om ett offentligt ombud kan tänkas få för kostnadskonsekvenser.

I det följande kommer utredningen att redovisa hur utredningsförslagen kan komma att påverka användningsfrekvensen av de olika

tvångsmedlen. Det bör därvid påpekas att det i den redovisningen inte, med undantag för hemlig teknisk avlyssning, kommer att ingå Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen. Någon öppen redovisning av Säkerhetspolisens användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning förekommer nämligen inte. Säkerhetspolisens användning av hemlig övervakning - med undantag för buggning - får således läggas till utredningens beräkningar. Efter denna redovisning av det uppskattade antalet fall av buggning m.fl. tvångsmedel gör utredningen ett försök att beräkna kostnaden för förslaget om offentligt ombud. Slutligen berörs hur domstolarna kommer att påverkas av utredningens förslag och i vilken utsträckning det på det området kan krävas resursförstärkningar.

Det bör framhållas att beräkningarna - av lätt insedda skäl, eftersom de innehåller faktorer som i princip inte är möjliga att förutse - måste betraktas som relativt grova uppskattningar.

Hemlig teknisk avlyssning

Enligt vad som har sagts utredningen uppskattar de brottsbekämpande myndigheterna, inklusive Säkerhetspolisen, antalet fall av buggning till högst 100 per år.

Hemlig teleavlyssning

Utredningens förslag innebär en förhållandevis försiktig utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning. Tvångsmedlet skall enligt förslaget få användas vid förundersökning av brott som har ett minimistraff på ett års fängelse samt vid förbrott till sådana brott. Vidare skall hemlig teleavlyssning enligt förslaget få avse även en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa till eller på annat sätt söka kontakt med. En annan utvidgning av tillämpningsområdet ligger i rekvisitet "under befordran", som innebär att innehållet i samtliga telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör kan hämtas in genom ett beslut om hemlig teleavlyssning.

De föreslagna förändringarna kommer enligt vad utredningen kan uppskatta att innebära endast en viss ökning av antalet fall av hemlig teleavlyssning, uppskattningsvis med 100 fall per år, dvs. till totalt ca 500 teleavlyssningar. Det utvidgade tillämpningsområdet innebär nämligen i praktiken endast att tvångsmedlet kan användas vid ytterligare ett mindre antal brott. Vidare kan man utgå från att det endast mera sällan kommer att bli aktuellt att avlyssna en teleadress dit den misstänkte kan antas komma att ringa. När det slutligen gäller rekvisitet "under befordran" är det troligt att denna förändring i dagsläget inte kommer att innebära någon större ökning av antalet

teleavlyssningar, eftersom de brottsbekämpande myndigheterna redan enligt gällande rätt inte sällan får ut uppgifter som finns lagrade hos en teleoperatör, genom att hävda att adressaten inte tagit del av meddelandet och att det således alltjämt befordras. Enligt vad som sagts utredningen är det dock troligt att den ökade användningen av e-post via internet på sikt kan innebära att det i ett större antal fall kommer att bli aktuellt att hämta in uppgifter som finns lagrade i operatörens server.

Eftersom teleoperatörerna tar betalt för att verkställa ett beslut om hemlig teleavlyssning kommer naturligtvis en ökad användning av tvångsmedlet att innebära ökade kostnader för de brottsbekämpande myndigheterna. Det är dock troligt att denna kostnadsökning vad gäller hemlig teleavlyssning kommer att mer än väl motsvaras av en besparing på teleövervakningssidan, eftersom de brottsbekämpande myndigheterna inte längre kommer att kunna hämta in uppgifter med stöd av 27 § 3 telelagen. I dag förekommer en mycket omfattande - och relativt kostsam - inhämtning av teleövervakningsuppgifter med stöd av telelagen. Utredningen återkommer till detta i det följande.

Hemlig teleövervakning

Den utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning som består i dels att tvångsmedlet skall få användas vid fler förbrott än i dag, dels att tvångsmedlet skall få avse även en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa till eller på annat sätt söka kontakt med, kan inte förutses innebära annat än en marginell ökning av antalet fall av hemlig teleövervakning. I motsatt riktning - men även det endast marginellt - kan förslaget att hemlig teleavlyssning skall innefatta även vissa teleövervakningsuppgifter bedömas verka.

Däremot kommer utredningens förslag att tvångsmedlet skall få beslutas även för förfluten tid att innebära en kraftig ökning av antalet fall av hemlig teleövervakning. Det är dock viktigt att framhålla att inhämtning av historiskt material kan ske redan enligt gällande rätt med stöd av telelagen. Hur stor ökningen av teleövervakningsfall kommer att bli är mycket svårt att uppskatta.

Det torde inte råda något som helst tvivel om att de brottsbekämpande myndigheterna f.n. i mycket stor utsträckning använder sig av den möjlighet som finns i telelagen att hämta in teleövervakningsuppgifter som avser förfluten tid. Från Polismyndigheten i Stockholms län har inhämtats att man där under ett år hämtar in sådana uppgifter beträffande ca 2 000 teleadresser. Motsvarande siffra vid Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län uppgick år 1997 till ca 420 teleadresser. Polismyndigheten i Skåne använde sig under år 1997 av telelagens möjligheter beträffande 263 teleadresser.

Utredningens förslag innebär att det inte längre skall vara tillåtet att med stöd av telelagen hämta in sådana uppgifter. De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till information om teleövervakningsuppgifter föreslås i stället bli exklusivt reglerad genom tvångsmedlet hemlig teleövervakning. Den i dag ofta förekommande inhämtningen av historiska teleövervakningsuppgifter med stöd av telelagen kommer således att helt upphöra. Frågan är hur många av dessa fall som i stället kommer att bli ärenden om hemlig teleövervakning.

När man skall göra en uppskattning av hur stor ökningen av antalet fall av hemlig teleövervakning kan tänkas bli med utredningens förslag måste man beakta ett antal olika faktorer. Det enda krav som ställs upp i telelagen för att sådana uppgifter skall få lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna är att uppgiften angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Är denna förutsättning uppfylld kan uppgifter hämtas in såväl om personer som är misstänkta för brott som beträffande andra än misstänkta. Inget hindrar att uppgifter hämtas in om t.ex. en målsägande. Utredningens förslag innebär att i princip samtliga de rättssäkerhetsgarantier som finns beträffande hemlig teleövervakning - om man bortser från vissa speciella situationer - kommer att gälla även för uppgifter som avser förfluten tid, dvs. krav på domstolsprövning, brottsmisstanke, att åtgärden får avse endast den misstänktes teleadress, krav på synnerlig vikt och att det i varje ärende skall göras en proportionalitetsbedömning. Enligt utredningens uppfattning kommer detta att innebära en kraftig uppstramning av förfarandet att inhämta historiska teleövervakningsuppgifter, vilket talar för att antalet sådana fall kommer att minska. På den andra sidan kommer teleövervakningsuppgifter som avser förfluten tid att kunna hämtas in vid avsevärt fler brott än enligt de nuvarande reglerna i telelagen, vilket i sin tur kan innebära att antalet sådana fall kan komma att bli större.

Hur de olika faktorerna kommer att slå igenom är inte lätt att förutsäga. Vad man med bestämdhet vet är att antalet fall av hemlig teleövervakning år 1996 uppgick till 99 fall och att polisen i Stockholm, Göteborg och Skåne har uppskattat antalet teleadresser som under ett års tid har kontrollerats med stöd av telelagen till ca 2 700. Polisen i Stockholm har inte kunnat lämna någon uppgift om hur dessa kontroller fördelar sig mellan misstänkta och andra. Polisen i Göteborg uppgav att 80 procent av de kontrollerade teleadresserna avsåg teleadresser som hade anknytning till en misstänkt person. Polismyndigheten i Skåne framhöll att det erfarenhetsmässigt är mycket vanligt att de personer som kontrolleras har två eller fler teleadressser. De 263 kontrollerade teleadresserna kan således avse betydligt färre personer. Av de berörda personerna kan hälften

beräknas vara direkt misstänkta för brott. Misstankens styrka varierar naturligtvis.

Vid en sammanvägning av nu redovisade faktorer anser utredningen att det är rimligt att tro att antalet fall av inhämtning av historiskt teleövervakningsmaterial kommer att minska tämligen avsevärt med utredningens förslag. Det finns nämligen, menar utredningen, skäl att tro att åtgärden - eftersom det trots kravet på minimistraff på två års fängelse rör sig om så många fall - i dag används mer eller mindre rutinmässigt så fort förutsättningarna för ett inhämtande är uppfyllda. Det har t.ex. sagts utredningen att telelagens möjligheter inte sällan används i rent kartläggningssyfte när man saknar annan utredning. Kravet på domstolsprövning, synnerlig vikt m.m. kommer med all sannolikhet att verka återhållande på inhämtandet av historiskt material. Vidare är att beakta att antalet fall av utlämnande enligt telelagen beräknas med utgångspunkt i kontrollerade teleadresser. Ett beslut om hemlig teleövervakning tar däremot sikte på person och ett sådant beslut kan avse flera teleadresser. Utredningen uppskattar - mycket grovt - att antalet fall av hemlig teleövervakning med utredningens förslag kommer att öka med 1 000 per år, dvs. till totalt 1 100 fall.

Det förhållandet att antalet fall av inhämtande av historiska teleövervakningsuppgifter beräknas gå ned i en inte oväsentlig omfattning, kommer att innebära en besparing när det gäller de kostnader som i dag betalas till teleoperatörerna. Kostnaden för att hämta in sådana uppgifter kan beräknas uppgå till i genomsnitt 1 000 kr per kontrollerad teleadress. Enligt vad som har sagts utredningen betalade Polismyndigheten i Stockholms län under år 1997 två miljoner kr för sådana uppgifter.

Hemlig kameraövervakning

Liksom beträffande hemlig teleavlyssning kan man utgå från att de föreslagna ändringarna kommer att innebära en viss ökning av antalet fall av hemlig kameraövervakning. Tvångsmedlet skall enligt förslaget få användas vid förundersökning av brott som har ett minimistraff på ett års fängelse samt vid förbrott till sådana brott, dvs. vid samma brott som hemlig teleavlyssning. Det är dock troligt att denna utvidgning av tillämpningsområdet, och som innebär att relativt få brott tillkommer där hemlig kameraövervakning kan användas, kommer att bli av mindre betydelse. Däremot finns det skäl att tro att utredningens förslag om att hemlig kameraövervakning skall få användas även vid s.k. tjuvgömmor och liknande situationer, dvs. trots att det inte finns någon skäligen misstänkt person, kan komma att innebära att användningen av tvångsmedlet inte oväsentligt ökar i omfattning.

Utredningen uppskattar ökningen av antalet fall av hemlig kameraövervakning till 60 per år, dvs. till totalt ca 100 fall av hemlig kameraövervakning. I denna siffra ligger också en allmän förmodan om att tvångsmedlet - som är förhållandevis nytt - mot bakgrund av vunna erfarenheter och förbättrad teknik kommer att användas mer än i dag.

Annan teknisk avlyssning

Enligt vad utredningen kan uppskatta kan antalet fall av annan teknisk avlyssning beräknas uppgå till ca 50 per år.

Det offentliga ombudet

Utredningens förslag att det vid domstolsprövningen av frågor om hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning skall utses ett offentligt ombud som har till uppgift att ta tillvara den misstänktes intresse kommer att innebära en direkt utgiftsökning för staten.

Utredningen har i det föregående uppskattat antalet buggningar till 100, antalet teleavlyssningar till 500, antalet teleövervakningar till 1 100, varav 1 000 avser teleövervakning för förfluten tid, antalet kameraövervakningar till 100 och antalet fall av annan teknisk avlyssning till 50 per år.

Av den årliga skrivelsen från regeringen till riksdagen om användningen av hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel framgår att ett beslut om något av dessa tvångsmedel i genomsnitt varar i drygt en månad. Tvångsmedelsanvändningen blir således i genomsnitt föremål för domstolsprövning vid två tillfällen. Vid hemlig teleövervakning som avser förfluten tid samt vid annan teknisk avlyssning skulle dock ett ärende som regel prövas endast en gång. Mot denna bakgrund skulle antalet fall av domstolsprövning vid underrätt kunna uppskattas till 2 650. Frekvensen av överklaganden kan, med hänsyn till motsvarande frekvens i Danmark, beräknas uppgå till fem procent, dvs. 132 överklaganden. Det totala antalet fall av domstolsprövning skulle alltså kunna uppskattas till 2 782. Den genomsnittliga tid som ett offentligt ombud skulle behöva lägga ned vid varje domstolsprövning kan beräknas uppgå till en timme.

För att klä detta i siffror kan man, som ett rent räkneexempel, använda sig av den nuvarande timkostnadsnormen enligt rättshjälpslagen, dvs. 1 041 kr inklusive mervärdesskatt (833 kr exklusive mervärdesskatt). Kostnaden för ett offentligt ombud skulle då uppgå till ca

2,9 miljoner kr. Till detta kommer kostnader för tidsspillan och utlägg.

Domstolarna

Med hänvisning till det föregående beräknar utredningen att införandet av buggning och annan teknisk avlyssning samt den utvidgade användningen av övriga berörda tvångsmedel kommer att innebära att antalet förhandlingstimmar vid underrätterna kommer att öka med omkring 1 600 timmar. Man kan erfarenhetsmässigt utgå från att ca 1/4 av dessa förhandlingar kommer att belöpa på Stockholms tingsrätt och att en rätt stor del av ökningen kommer att drabba Göteborgs tingsrätt och Malmö tingsrätt. Denna ökade arbetsbörda kan inte klaras inom ramen för den nuvarande verksamheten utan en viss resursförstärkning torde krävas vid dessa tingsrätter. När det gäller övriga tingsrätter kan man anta att det ökade antalet förhandlingar kommer att fördela sig relativt jämnt och därför klaras utan tillskott av medel.

Sammanfattningsvis beräknar utredningen att förslaget om ett offentligt ombud kommer att leda till ökade kostnader med ca 2,9 miljoner kr, exklusive kostnader för tidsspillan och utlägg, och att förslagen i övrigt kommer att innebära en viss utgiftsökning, eftersom de tre största tingsrätterna behöver resursmässig förstärkning. Några andra budgetkonsekvenser beräknas förslagen inte få.

Mot denna kostnadsökning skall emellertid ställas de vinster som består i att polisen får tillgång till ett nytt effektivt vapen i kampen mot den grova brottsligheten och att de i dag förekommande tvångsmedlen kan användas vid fler brott, vilket på annat sätt kan förväntas leda till besparingar. Någon beräkning i detta avseende låter sig emellertid inte göra. Inte heller kan värdet av en ökad rättssäkerhet mätas i pengar.

17 Författningskommentar

Utredningens förslag innebär att ett nytt kapitel med bestämmelser om ett flertal olika straffprocessuella tvångsmedel införs. Gemensamt för dessa tvångsmedel är att de innefattar övervakning som sker med tekniska hjälpmedel och utan att den som tvångsmedlet är riktat mot känner till den. Ett nytt tvångsmedel, *hemlig teknisk avlyssning*, föreslås bli infört. Lagförslaget innebär vidare att bestämmelserna i 27 kap. 18-25 §§ rättegångsbalken om *hemlig teleavlyssning* och om *hemlig teleövervakning* med vissa ändringar överförs till det nya kapitlet samt att bestämmelserna i lagen (1995:1506) om *hemlig kameraövervakning* med en del förändringar permanentas och inarbetas i rättegångsbalken. Dessutom betyder förslaget att avlyssning med dolda kroppsmikrofoner m.m., i lagförslaget benämnt *annan teknisk avlyssning*, lagregleras. Regler om *beslagsförbud* och *förbud mot editionsföreläggande* såvitt avser uppgifter om telemeddelanden som finns lagrade hos ett teleföretag föreslås också bli införda i rättegångsbalken. När det gäller överklagande av beslut föreslås en ändring som innebär att reglerna i balken om kommunicering inte gäller för den misstänkte i mål om en åtgärd enligt 27 a kap.

Regleringen enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål föreslås bli upphävd och bestämmelserna i den lagen - med vissa förändringar - överförda till en ny lag på området.

Utredningens förslag innebär också vissa ändringar i 9 kap. 8 §, 14 kap. 2 § och 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Dessutom föreslår utredningen att det i 28 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. införs en rätt för åklagaren att interimistiskt besluta om hemlig teknisk avlyssning i sådana speciella situationer som regleras i den lagen.

Förslaget innebär vidare vissa följdändringar i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll samt i telelagen (1993:597). Därutöver föreslås att bestämmelsen i 27 § 3 telelagen upphävs.

I författningskommentaren återges först under varje paragraf den föreslagna lydelsen av lagtexten. Ändringar i gällande lagtext har

markerats genom kursiv text. Det bör uppmärksammas att ändringar som innebär att delar av den nuvarande lydelsen har tagits bort därmed inte framgår.

17.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap. Om beslag m.m.

2 a §

En skriftlig handling som återger innehållet i sådana telemeddelanden som avses i 27 a kap. 2 § eller innehåller uppgifter om sådana telemeddelanden som avses i 27 a kap. 4 § får inte tas i beslag. Detsamma gäller föremål som innehåller motsvarande information i elektronisk form.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om beslagsförbud såvitt avser uppgifter om telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 10.4.3.

Som framgår av det avsnittet skall spörsmålet om tillgång till uppgifter - såväl beträffande innehåll som andra uppgifter - om telemeddelanden som finns lagrade hos ett teleföretag exklusivt regleras genom bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Att den nu föreslagna bestämmelsen enbart gäller uppgifter som finns hos ett teleföretag framgår av att det i paragrafen anges att det måste röra sig om *sådana* telemeddelanden som avses i 27 a kap. 2 § och i 27 a kap. 4 §. Det är således, som tidigare har nämnts i avsnitt 10.4.3, alltjämt tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att mot någon annan än en teleoperatör använda husrannsakan i förening med beslag i syfte att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden, t.ex. innehållet i en telefonsvarare eller en nummerpresentatör.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är alltså att tvångsmedlet beslag inte skall kunna användas för att inhämta uppgifter om telemeddelanden som finns lagrade hos ett teleföretag. En följd av detta är då att inte heller husrannsakan kan användas för att få till stånd ett sådant beslag. I sammanhanget bör emellertid framhållas att det i paragrafen använda begreppet "skriftlig handling" är något oegentligt. Teleoperatörernas telesystem är nämligen numera baserade på modern informationsteknologi, vilket medför att uppgifterna om

telemeddelanden normalt endast är tillgängliga i form av data för automatisk informationsbehandling. Att uppgifterna på detta sätt enbart föreligger i digitaliserad form, medför att den information som är av intresse inte är omedelbart läsbar. För att uppgifterna skall bli läsbara krävs det att informationen tas fram och ställs samman, t.ex. i form av en utskrift av data på papper. Det är därför tveksamt om digitaliserad information om telemeddelanden kan anses innefattad i begreppet "skriftlig handling" (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 ff.). Datastraffrättsutredningen har i sitt betänkande Information och den nya informationsteknologin - straff- och processrättsliga frågor m.m. (SOU 1992:110) behandlat frågan vilka förändringar i bl.a. rättegångsbalken som den nya data- och teletekniken bör föranleda. I betänkandet föreslås bl.a. att kravet på att handlingen skall vara "skriftlig" tas bort och att begreppet "handling" utformas på ett sådant sätt att data för automatisk databehandling omfattas (se t.ex. s. 347 och 371). Förslaget har dock inte lett till lagstiftning. Det kan i sammanhanget nämnas att Datalagskommittén, som i betänkandet Integritet - Offentlighet - Informationsteknik (SOU 1997:39) bl.a. föreslår en ny begreppsapparat i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, har samma syn på handlingsbegreppet. Med handling avser kommittén en specifik samling uppgifter, nämligen sådana som har ett bestämt innehåll, oavsett om samlingen förekommer på papper eller i elektronisk form (se s. 493 ff.). Vid husrannsakan och beslag kan även en hel dator eller en s.k. databärare - t.ex. en diskett eller datorns hårdminne - tas i beslag. Som nyss har nämnts är dock lagrade data inte direkt läsbara utan tekniska åtgärder måste vidtas, t.ex. genom att uppgifterna skrivs ut på papper. Liksom beträffande uttrycket "skriftlig handling" är det tveksamt om begreppet "föremål" kan anses omfatta sådan digitaliserad information som det här är fråga om. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att ta ställning till rekvisiten för beslag - och även för husrannsakan, där begreppet föremål också förekommer. Bestämmelsen om beslagsförbud i förevarande paragraf har därför utformats med utgångspunkt från den nuvarande terminologin i 27 kap. 1 §.

27 a kap. Om hemlig teknisk övervakning

De tvångsmedel (hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning) som regleras i kapitlet förutsätter på olika sätt en mera direkt användning av tekniska hjälpmedel. Övervakningsmetoderna är dessutom hemliga i den bemärkelsen att de personer som är föremål för tvångsåtgärderna är ovetande om att de övervakas med tekniska

hjälpmedel. Rubriken anger därmed på ett adekvat sätt vad kapitlet handlar om.

Innebörden av de olika tvångsmedlen framgår av bestämmelserna i 1-5 §§. De tre inledande bestämmelserna reglerar tvångsmedel (hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning och annan teknisk avlyssning) som används för att ta del av innehållet i t.ex. ett samtal eller ett telemeddelande. I nästföljande bestämmelse (4 §) regleras ett tvångsmedel - hemlig teleövervakning - som innebär att uppgifter om bl.a. telemeddelanden inhämtas. Därefter finns en bestämmelse (5 §) som reglerar ett tvångsmedel - hemlig kameraövervakning - för optisk personövervakning. De närmare förutsättningar som måste vara uppfyllda för att tvångsmedlen skall få användas anges i 6-13 §§. I kapitlet finns vidare bestämmelser om beslutsordningen (14-19 §§) och om granskning m.m. av upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid en tvångsåtgärd enligt kapitlet (20 §). Bestämmelsen i 21 § ger de befogenheter som behövs för att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall kunna verkställas. I kapitlet finns slutligen bestämmelser om offentligt ombud (22-24 §§). Det bör noteras att den lagtekniska lösningen att dela in kapitlet i avdelningar också används i 48 kap. rättegångsbalken om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot.

Nämnas skall också att utredningen - i de fall motsvarande bestämmelse finns i 27 kap. rättegångsbalken eller i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning - inte alltid har valt att hänvisa enbart till tidigare förarbeten, utan i stället i författningskommentaren eller i avsnitt 2 om gällande rätt tagit in delar av vad som då anfördes. Detta har gjorts av praktiska skäl för att man i så stor utsträckning som möjligt skall besparas att behöva ta del av tidigare förarbeten för att få reda på vad som nu föreslås gälla enligt det nya kapitlet.

Innebörden av de olika tvångsmedlen

1 §

Hemlig teknisk avlyssning innebär att tal i enrum, samtal eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud. Det tekniska hjälpmedlet får placeras i och återtas från utrymme som annars skyddas mot intrång.

Paragrafen, som är ny, innehåller en definition av vad tvångsmedlet *hemlig teknisk avlyssning*, s.k. buggning, innefattar. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 8.

Den föreslagna bestämmelsen - som utgår från straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken om olovlig avlyssning - ger de brottsutredande myndigheterna en rätt att ta del av tal genom dolda mikrofoner eller annan sådan teknisk utrustning. Förslaget påverkar alltså inte det skydd mot angrepp från enskilda som ges enligt den nyss nämnda straffbestämmelsen (se avsnitt 2.4).

I lagrummets *första mening* anges att buggning får användas i tre olika situationer. Till en början anges att tvångsmedlet får användas för avlyssning eller upptagning av "tal i enrum". Med detta avses t.ex. diktamen. Som ytterligare exempel på tal i enrum kan nämnas meddelanden som talas in på ett kassettband för att skickas till t.ex. en medhjälpare.

Tvångsmedlet får också användas för avlyssning och upptagning av "samtal". Med begreppet avses förtrolig muntlig kommunikation mellan två eller flera personer. Att det skall vara fråga om samtal som kan anses förtroliga medför att samtal i en folksamling eller tal på en öppen sammankomst eller en radiosändning fritt kan avlyssnas och tas upp med hjälp av dolda mikrofoner. I de fall det vid en öppen sammankomst förekommer ett förtroligt samtal t.ex. mellan två i avskildhet stående personer, får detta naturligtvis inte fritt buggas. Om en polisman spelar in ett samtal som han själv deltar i är bestämmelsen inte tillämplig (se vidare författningskommentaren till 3 §).

Det anges vidare att "förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till" skall kunna bli föremål för tvångsåtgärden. Även i detta fall måste det vara fråga om en buggning som utförs utan att någon representant för de brottsutredande myndigheterna deltar i sammankomsten. Rekvisitet att allmänheten inte skall ha tillträde till sammankomsten diskuterades i förarbetena till bestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken (se prop. 1975:19). Det anfördes därvid bl.a. (s. 104 f.) att som enskild sammankomst är i princip att betrakta sådan sammankomst som är tillgänglig endast för en på ett eller annat sätt bestämd eller sluten krets av personer, t.ex. medlemmarna i en förening eller annan sammanslutning, särskilt inbjudna osv. Vidare anfördes att karaktären av enskilt möte anses principiellt bibehållen även då en tillställning anordnas gemensamt av två eller tre föreningar eller då, utom en arrangerande förenings medlemmar, även medlemmar i andra föreningar tillåts närvara. Det sades också i den berörda propositionen att enbart den omständigheten att medlemmar har rätt att ta med familjemedlemmar till ett visst möte inte får till följd att detta skall räknas som en sammankomst till vilken allmänheten har tillträde. Den föreslagna bestämmelsen är inte en direkt spegelbild av straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken, eftersom leden "olovligen" respektive "eller som han obehörigen berett sig tillträde till" inte har

tagits med i buggningsbestämmelsen. Det självklara skälet till detta är att bestämmelsen om hemlig teknisk avlyssning just syftar till att ge de brottsutredande myndigheterna behörighet att bugga bl.a. sammanträden.

Det är utan betydelse var talet eller samtalet som skall buggas äger rum. Tvångsmedlet skall alltså kunna användas för att avlyssna eller ta upp samtal i t.ex. bostäder, butiker, restauranger, bilar eller andra transportmedel. Det är också möjligt att bugga tal eller samtal som äger rum utomhus.

Som framgår av lagtexten får buggning inte användas för avlyssna eller ta upp andra ljud än olika former av tal. Dock kan sådana ljud utnyttjas enligt de principer som gäller för användningen av s.k. överskottsinformation. Frågan har diskuterats i den allmänna motiveringen i avsnitt 8.2.

Vidare anges i paragrafen att det skall vara fråga om en avlyssning eller upptagning som sker i hemlighet. Med uttrycket "i hemlighet" avses att samtliga som deltar i ett samtal eller en förhandling är ovetande om att de övervakas genom buggning (se prop. 1988/89:124 s. 67; jfr även prop. 1975:19 s. 103).

Avlyssningen eller upptagningen skall göras med ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud. I likhet med vad som gäller för straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken, skall alla slag av fungerande avlyssnings- eller inspelningsapparater falla in under begreppet (se avsnitt 2.4). Kravet på att buggningen skall ske genom ett tekniskt hjälpmedel uppfylls inte i de fall avlyssningen sker med blotta örat eller med hjälp av t.ex. ett dricksglas eller ett annat liknande föremål som kan användas för att uppfatta ljud.

Vid hemlig teleavlyssning kan det förekomma situationer där man genom en avlagd telefonlur kan avlyssna eller ta upp allt som sägs i ett rum (se avsnitt 8.2). Dessa fall bör, som har nämnts i avsnittet, bedömas som buggning. Om det i en sådan situation inte finns något tillstånd för buggning skall avlyssningen eller upptagningen omedelbart avbrytas. Bakgrundssamtal som fångas upp medan den misstänkte talar i telefon och samtal som den misstänkte, med luren i hand, har med andra personer i rummet bör däremot, som också har nämnts i avsnittet, inte falla in under bestämmelsen om hemlig teknisk avlyssning.

Som nyss har nämnts är avsikten att buggning skall kunna användas oberoende av var talet eller samtalet som skall buggas äger rum. För att tvångsmedlet skall fungera effektivt vid buggning som äger rum i byggnader och på liknande ställen förutsätts det emellertid ofta att det tekniska hjälpmedlet får anbringas på platsen. Det kan t.ex. vara nödvändigt att placera någon form av avlyssningsutrustning inne i en bostadslägenhet eller i en bil. Någon möjlighet till detta ges inte enligt

gällande regler om husrannsakan eller beslag. Det behövs därför en särskild föreskrift som gör det tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att göra intrång i skyddade utrymmen för att placera och återta en avlyssnings- eller inspelningsapparat, om detta krävs för att uppnå syftet med tvångsåtgärden. I *andra meningen* i paragrafen föreskrivs därför att det tekniska hjälpmedlet får placeras i och återtas från utrymme eller plats som annars skyddas mot intrång. Eftersom tillträdesrätten är av avgörande betydelse för en effektiv användning av tvångsmedlet har bestämmelsen, trots att den närmast är att se som en verkställighetsföreskrift, placerats i 1 §.

Med stöd av bestämmelsen kan polisen också ta sig in i utrymmet för att utföra underhåll eller reparera ett tekniskt hjälpmedel som har gått sönder.

Det ligger i sakens natur att intrånget genomförs på ett sådant sätt att åtgärden inte tilldrar sig någon uppmärksamhet. Liksom enligt reglerna om husrannsakan måste åtgärden genomföras så att olägenhet eller skada utöver vad som är oundgängligen nödvändigt inte förorsakas. Också i likhet med vad som gäller enligt bestämmelserna om husrannsakan får de brottsbekämpande myndigheterna ta sig in i det skyddade utrymmet med hjälp av våld. De får med andra ord bryta sig in i utrymmet, exempelvis en bostadslägenhet eller en bil, för att vidta erforderliga åtgärder. Rätten att ta sig in skyddade utrymmen innefattar även en rätt att t.ex. bryta sig in genom ytterporten på en hyresfastighet för att kunna placera den tekniska utrustningen i en lägenhet. Däremot får de brottsutredande myndigheterna inte bryta sig in t.ex. hos en granne till den som skall bli föremål för tvångsmedlet. I dessa fall krävs samtycke.

När ett beslut om buggning har hävts eller annars upphört skall polisen återta det tekniska hjälpmedlet så snart som det är praktiskt möjligt. Detta får anses ligga i sakens natur och någon särskild bestämmelse om återtagandet har inte ansetts behövlig.

Behovet av intrång för att genomföra en buggning är självfallet en omständighet som rätten måste ta hänsyn till när den enligt proportionalitetsprincipen skall avgöra om hemlig teknisk avlyssning i det enskilda fallet skall tillåtas eller inte. Proportionalitetsprincipen behandlas i avsnitten 2.3 och 11.2 samt i författningskommentaren till 6 §.

2 §

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, som *är under befordran* till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning innebär även att uppgifter i hemlighet hämtas in om till vilken teleadress som telemeddelandena sänds eller från vilken teleadress som telemeddelandena kommer.

Paragrafen, som i huvudsak motsvarar nuvarande 27 kap. 18 § första stycket, innehåller en definition av tvångsmedlet *hemlig teleavlyssning*. Den nu gällande bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.5. I det avsnittet redogörs för innebörden av begreppet "telemeddelande". Vidare förklaras i detta avsnitt vad som avses med "ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress". Vad som menas med uttrycket i hemlighet framgår av kommentaren till 1 §.

Den nuvararande definitionen av hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som har befordrats, dvs. meddelanden som mottagaren har tagit del av, inte får avlyssnas eller tas upp med hjälp av tvångsmedlet. Detta har gett upphov till vissa bekymmer vid tillämpningen av bestämmelsen, eftersom det i praktiken är omöjligt att veta om en mottagare av ett lagrat meddelande har tagit del av det eller inte.

I *första stycket* i den föreslagna lagtexten har uttrycket "befordras" ersatts med "är under befordran". Skälen för detta har utvecklats i avsnitt 10.2. Så länge ett telemeddelande finns tillgängligt för teleoperatören anses det vara under befordran och kan därmed inhämtas med hjälp av hemlig teleavlyssning. Förslaget, som alltså innebär att lagrade telemeddelanden skall kunna omfattas av tvångsmedlet, medför en viss utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning.

Som exempel på lagrade telemeddelanden kan nämnas de fall när någon form av telefonsvararfunktion hos operatören utnyttjas, dvs. att telemeddelanden tas emot, lagras och spelas upp av operatören. I dessa fall kan tvångsmedlet användas. Däremot är telemeddelanden som är inlästa på en telefonsvarare hemma hos en misstänkt inte tillgängliga för teleoperatören. Detsamma gäller självfallet bandinspelningar av telemeddelanden som på annat sätt förvaras, t.ex. i en bokhylla, hemma hos den misstänkte. Dessa meddelanden omfattas därför inte av tvångsåtgärden. De kan i stället tas om hand med tillämpning av bestämmelserna om husrannsakan och beslag.

Hemlig teleavlyssning tar emellertid sikte även på annat än innehållet i ett telemeddelande. I paragrafens *andra stycke* - som är

nytt - anges att tvångsmedlet också skall innefatta vissa s.k. teleövervakningsuppgifter, nämligen uppgifter om de teleadresser som deltagit i utväxlingen av ett avlyssnat telemeddelande, dvs. i praktiken uppgift om vem som kontaktar eller har kontaktats av den avlyssnade. Utanför definitionen faller alla övriga teleövervakningsuppgifter. I de fall det finns behov av uppgifter om annat än identiteten på de teleadresser som är i kontakt med den avlyssnade teleadressen, måste de brottsutredande myndigheterna ansöka om såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning. Bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen har i den allmänna motiveringen redovisats i avsnitt 10.2.

3 §

Annan teknisk avlyssning innebär att samtal eller förhandlingar som avses i 1 § avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud, varvid någon som har kännedom om avlyssningen på uppdrag av undersökningsledaren deltar i samtalet eller förhandlingen men i övrigt upplysning om förfarandet inte lämnas.

Paragrafen är ny. I den definieras tvångsmedlet *annan teknisk avlyssning*. Förslaget, som innebär en lagreglering av avlyssning med dolda kroppsmikrofoner m.m., har i den allmänna motiveringen diskuterats i avsnitt 9.2.

Som tidigare har nämnts (se avsnitten 2.11 och 9.2) är det inte straffbart enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken om olovlig avlyssning att med hjälp av t.ex. en dold kroppsmikrofon i hemlighet ta upp samtal som man själv deltar i. Förfaranden som innebär att den ene av deltagarna i ett telefonsamtal utan sin samtalspartners vetskap med hjälp av t.ex. en bandspelare spelar in samtalet är inte heller straffbara. Något uttryckligt stöd i lag för de brottsutredande myndigheterna att använda sig av sådana metoder finns dock inte. Genom den nu föreslagna bestämmelsen ges dessa myndigheter det lagstöd som får anses behövas för användningen av denna typ av spaningsmetoder, dvs. avlyssning eller upptagning av samtal där någon representant för de brottsutredande myndigheterna deltar i samtalet.

Vad som avses med uttrycken "samtal" och "förhandlingar" framgår av kommentaren till 1 §. I likhet med vad som gäller för buggning får tvångsmedlet användas oberoende av var ett samtal äger rum. Också när det gäller frågan om vilken teknisk apparatur som omfattas av lagrummet hänvisas till kommentaren till 1 §. I praktiken rör det sig dock närmast om dolda kroppsmikrofoner och de tekniska hjälpmedel som används för att spela in telefonsamtal.

Av paragrafen framgår att samtal och förhandlingar där en polisman eller en annan som har kännedom om avlyssningen deltar i samtalet skall kunna bli föremål för tvångsmedlet. Även de fall där en privatperson som samarbetar med de brottsutredande myndigheterna t.ex. bär en dold kroppsmikrofon omfattas således av regleringen. Med uttrycket "deltar i samtalet eller förhandlingen" avses i sammanhanget även de fall när t.ex. en polisman kommunicerar med andra genom exempelvis åtbörder och minspel. Det krävs alltså inte att den som t.ex. bär en dold kroppsmikrofon med ord samtalar med andra personer. Rekvisitet är uppfyllt också i de fall polismannen i en grupp av samtalande personer passivt lyssnar på vad som sägs i gruppen. Även i denna situation får han anses delta i samtalet.

Övervakningen är hemlig för de deltagare som inte är införstådda med avlyssningen. I paragrafen anges därför att upplysning om förfarandet inte lämnas. Om samtalspartnern upplyses om avlyssningen eller upptagningen rör det sig alltså inte om annan teknisk avlyssning.

Av lagtexten framgår att tvångsmedlet annan teknisk avlyssning kommer till stånd på det sättet att vissa samtal eller förhandlingar avlyssnas eller tas upp med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel. I den allmänna motiveringen har nämnts att paragrafen är avsedd att omfatta dels de situationer där en polisman eller annan som arbetar på uppdrag av polisen utrustas med en dold kroppsmikrofon för att användas vid ett möte med en misstänkt, dels de situationer där polisen, antingen direkt eller genom att uppmana någon annan att ringa till en misstänkt, tar initiativet till att ett samtal kommer till stånd, som antingen spelas in eller avlyssnas av annan. Även ett möte som av polisen avlyssnas med hjälp av andra mikrofoner än en kroppsmikrofon hör hit, om en polisman eller annan infiltratör deltar i mötet. Åtminstone teoretiskt sett blir bestämmelsen också tillämplig om en polisman blir uppringd av en misstänkt och i utredningssyfte slår på sin bandspelare för att ta upp samtalet. Utanför den föreslagna regleringen faller däremot sådana åtgärder i den mån de riktar sig mot annan än en misstänkt. Vidare kommer andra myndigheters eller privatpersoners användning av dylika metoder att falla utanför den föreslagna regleringen, även om de riktar sig mot en misstänkt. Det bör dock, vilket har framgått av en rad uttalanden av JO (se avsnitt 4.2), framhållas att en myndighets användning av sådana metoder, även den polisiära användning som faller utanför den nu tänkta regleringen, kan vara olämplig av andra skäl.

I avsnitt 7.2 redogör de brottsbekämpande myndigheterna för olika typfall för användningen av bl.a. dolda kroppsmikrofoner.

4 §

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. telemeddelanden som *befordras eller har befordrats* till eller från en viss teleadress, *eller*

2. lokaliseringen av en viss teleadress.

Genom hemlig teleövervakning kan telemeddelanden även hindras från att nå fram.

I paragrafen, som delvis motsvarar nuvarande 27 kap. 19 § första stycket, ges grundläggande bestämmelser om tvångsmedlet *hemlig teleövervakning*. Den nuvarande bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.5. Med hjälp av tvångsmedlet kan - när det t.ex. gäller telefonnummer - uppgifter i hemlighet inhämtas bl.a. om de nummer som har ringts upp, om tidsuppgifter när telefonsamtalet har ägt rum och om svar har erhållits och hur länge ett samtal har pågått (se prop. 1988/89:124 s. 49). Vad gäller mobiltelefonsamtal kan uppgift också bl.a. lämnas om vilken basstation som har överfört samtalet. Vidare kan uppgift lämnas om mobiltelefonens s.k. IMEI-nummer (identitet). Begreppet i hemlighet förklaras i kommentaren till 1 §. Vad som avses med "telemeddelanden" och "teleadress" framgår av redogörelsen i avsnitt 2.5. Möjligheten att hindra telemeddelanden från att nå fram kan användas för att förhindra kontakter, t.ex. varnande samtal, mellan personer som är misstänkta för brott. Ett annat tänkbart fall är då en mobiltelefon stängs av för att tvinga en misstänkt person att i stället använda sig av en viss annan telefon som är ansluten till det fasta nätet. (Se det i avsnitt 5.1 angivna danska rättsfallet som återfinns i Ugeskrift for retsvæsen 1996 s. 1469).

Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 10.3. Paragrafen har ändrats i sak dels genom att det görs möjligt att hämta in uppgifter också om telemeddelanden som avser förfluten tid, dels genom att möjligheten att hämta in uppgifter om positionen för en viss teleadress lagregleras.

Den nuvarande definitionen av hemlig teleövervakning innebär att övervakning med hjälp av tvångsmedlet enbart kan avse framtida uppgifter, dvs. att uppgifter inte kan inhämtas om telekommunikation som redan har ägt rum.

I den föreslagna lagtexten har uttrycket "har expedierats eller beställts" bytts ut mot "befordras eller har befordrats". Syftet med detta är att åstadkomma en förändring så att bestämmelsen skall kunna omfatta såväl fortlöpande insamling av uppgifter som inhämtning av uppgifter för redan förfluten tid, dvs. uppgifter som redan finns

lagrade i telesystemet. Uppgifter som avser förfluten tid kan, som har berörts i den allmänna motiveringen, vara av stor betydelse t.ex. för att kartlägga vilka personer som en målsägande eller en misstänkt brottsling har haft kontakt med före ett brott (se även kommentarerna till 10 och 11 §§).

Som har berörts i den allmänna motiveringen är det, när det gäller mobiltelefonsamtal, möjligt att ta reda på från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. När en mobiltelefon är påslagen är det vidare möjligt att - utan att något samtal rings - lokalisera i vilket geografiskt område den finns. Något uttryckligt stöd i lag för de brottsbekämpande myndigheterna att använda sig av denna övervakningsmetod (en slags pejling) finns dock inte. Genom det nu föreslagna tillägget ges dessa myndigheter ett stöd i lag för användningen av spaningsmetoden att lokalisera en viss teleadress.

5 §

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning, utan att upplysning om övervakningen lämnas.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 1 § i lagen om hemlig kameraövervakning, innehåller en definition av tvångsmedlet *hemlig kameraövervakning*. Lagförslaget innebär att bestämmelserna om hemlig kameraövervakning med vissa förändringar arbetas in i rättegångsbalken. Den nu gällande regleringen har behandlats ingående i avsnitt 2.7.2. Där redogörs bl.a. för vilken teknisk apparatur som omfattas av lagen. Vidare förklaras i det avsnittet vad som ligger i begreppen "fjärrstyrda" och "optisk personövervakning". Det skall dock påpekas att, om den tekniska utrustning som används även tar upp ljud, även tillstånd för buggning krävs.

Det kan i sammanhanget nämnas att dolda övervakningskameror kan användas med stöd av bestämmelserna i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m., även i de fall de skulle främja en pågående förundersökning (prop. 1995/96:85 s. 41 f.).

I propositionen 1997/98:64 med förslag till en ny lag om allmän kameraövervakning (se avsnitt 11.4.2) föreslås bl.a. att det även fortsättningsvis i speciella undantagsfall skall vara möjligt att bedriva allmän kameraövervakning utan att det informeras om det. Som exempel på sådana undantagssituationer nämns olika fall av sabotage, t.ex. mot sjukhus, matvarubutiker eller allmänna kommunikationer. Vidare nämns bombhot eller andra allvarliga hot som riktas mot vissa

platser eller en begränsad krets av personer. I propositionen anges att en kameraövervakning i dessa fall torde vara önskvärd av en kombination av olika skäl: att förebygga brott, av hänsyn till allmän ordning och säkerhet och i syfte att utreda brott. Som framgår av avsnitt 11.4.2 i den allmänna motiveringen innebär utredningens förslag att tillämpningsområdet för tvångsmedlet hemlig kameraövervakning utvidgas (se vidare i kommentarerna till 8 och 10 §§). Enligt utredningens uppfattning medför denna utvidgning av tillämpningsområdet att tvångsmedlet bör kunna användas i de flesta av de undantagssituationer som nämns i propositionen.

Utredningen har av hänsyn bl.a. till Europakonventionen ifrågasatt om inte även de brottsutredande myndigheternas användning av s.k. handmanövrerade kameror vid utredning av brott bör lagregleras. Av skäl som redovisas i avsnitt 9.1 har utredningen emellertid valt att inte föreslå en sådan reglering. Detta innebär alltså att användningen av dessa kameror alltjämt faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Förutsättningar för användning av tvångsmedlen

6 §

Tvångsmedel enligt detta kapitel får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

I paragrafen har proportionalitetsprincipen kommit till uttryck. Regleringen enligt detta lagrum överensstämmer med vad som gäller för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt bestämmelsen i 27 kap. 1 § tredje stycket samt för hemlig kameraövervakning enligt 3 § första stycket 3 i lagen om hemlig kameraövervakning. Motsvarande regler finns även för andra tvångsmedel (jfr 24 kap. 1 § tredje stycket, 25 kap. 1 § tredje stycket, 26 kap. 1 § andra stycket och 28 kap. 3 a § rättegångsbalken). Proportionalitetsprincipen har behandlats i avsnitten 2.3 och 11.2.

Principen tar sikte på de negativa verkningar som en tvångsåtgärd kan ha på ett motstående intresse. Detta brukar i korthet beskrivas på det sättet att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

Bestämmelsen innebär en skyldighet för den som beslutar om tvångsmedel enligt kapitlet att göra en avvägning mellan skälen för åtgärden och de olägenheter som åtgärden kan förorsaka den miss-

tänkte eller något annat motstående intresse. Vad gäller exempel på vad som avses med begreppet "annat motstående intresse" hänvisas till avsnitt 11.2. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen innebär med andra ord att intresset av att skydda viktiga samhällsintressen måste vägas mot de risker som tvångsmedelsanvändningen medför för den personliga integriteten. Denna avvägning måste ske utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är viktigt att betona att tillämpningen av proportionalitetsregeln är en övergripande princip som skall gälla för alla tvångsmedel. Även om för ett visst tvångsmedel alla övriga rekvisit är uppfyllda kan en tillämpning av proportionalitetsprincipen leda till att tvångsmedlet inte får användas.

Uttalandena om proportionalitetsprincipen i 1989 års lagstiftningsärende (se avsnitt 11.2) skall naturligtvis vara vägledande för tillämpningen av proportionalitetsregeln även vid prövningen av ärenden om tvångsåtgärder enligt detta kapitel.

Vid tillämpning av proportionalitetsprincipen skall, som har framgått, många olika faktorer vägas in. Vad gäller hemlig teknisk avlyssning kan dock särskilt följande nämnas. Användningen av hemlig teknisk avlyssning kan medföra att för brottsutredningen ovidkommande människors integritet kränks eller att utpräglat integritetskänsliga uppgifter kan komma att avlyssnas. Vidare förutsätter användningen av detta tvångsmedel i många fall att det görs intrång i ett skyddat utrymme, t.ex. en bostadslägenhet eller en bil, för att där placera eller återta den utrustning som krävs för avlyssningen. Dessa omständigheter innebär att tvångsmedlet är särskilt integritetskränkande och utgör exempel på situationer när det krävs starka skäl för att en ansökan om hemlig teknisk avlyssning skall beviljas. Även vilken plats som skall övervakas (se kommentaren till 11 §) och typen av intrång är av betydelse. Självfallet är bostadsutrymmen särskilt integritetskänsliga platser. Det är också givet att det måste krävas mer för att de brottsutredande myndigheterna skall få göra intrång i ett utrymme där den misstänkte tillbringar sitt familjeliv än ett utrymme som är mindre känsligt från integritetssynpunkt.

Som framgår av avsnitt 11.2 kan det i vissa undantagssituationer bli fråga om att samtidigt använda flera tvångsmedel mot en misstänkt person. I dessa fall, där intrånget i den personliga integriteten i de flesta fall blir avsevärt större än när enbart ett tvångsmedel används, måste särskild uppmärksamhet fästas på proportionalitetsregeln.

Frågan om en ansökan om tvångsmedel enligt kapitlet i det enskilda fallet skall bifallas eller inte är naturligtvis beroende av vilka skäl som talar för åtgärden. Gäller misstankarna särskilt allvarlig brottslighet - t.ex. misstanke om ett planerat grovt våldsbrott där människoliv står på spel - kan det vara godtagbart att tillåta användning av ett tvångs-

medel även i fall där integritetsriskerna är mycket betydande. En intresseavvägning enligt proportionalitetsprincipen kan på den andra sidan leda till att man måste avstå från att använda ett tvångsmedel som i sig behövs eller är oundgängligt eller att användningen måste avgränsas på något sätt.

Principen om proportionalitet är tillämplig inte endast vid prövningen av tvångsmedelsfrågan, utan aktualiseras under hela förfarandet, dvs. principen gäller även för de brottsutredande myndigheterna på verkställighetsstadiet. Detta följer av att proportionalitetsprincipen är inskriven i 8 § polislagen (1984:387), där det sägs bl.a. att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Denna paragraf tar bl.a. sikte på verkställigheten av beslut av nu aktuellt slag.

7 §

Hemlig teknisk avlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. brott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 3 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika, eller

3. försök, förberedelse eller stämpling till brott som nämns under 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff.

Paragrafen är ny. I den ges ytterligare förutsättningar för att buggning skall få användas. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.3.3.

Förundersökning måste vara inledd för att tvångsmedel enligt kapitlet skall få användas. Tvångsåtgärden får alltså inte användas enbart för att förhindra brott, utan är ett hjälpmedel i förundersökningen. I bestämmelsen i 23 kap. 1 § anges när förundersökning skall inledas.

Paragrafen anger vilka brott som kan föranleda hemlig teknisk avlyssning. Användningen av detta tvångsmedel innebär, som har berörts i den allmänna motiveringen, de största riskerna för intrång i den personliga integriteten. Detta leder till att tillämpningsområdet för buggning måste begränsas kraftigt och att tvångsåtgärden måste reserveras för den allvarligaste brottsligheten.

I *punkten 1* föreskrivs att buggning får användas vid förundersökning rörande brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Avgränsningen görs alltså utifrån ett brotts

minimistraff. Med den valda lösningen kommer tillämpningsområdet för hemlig teknisk avlyssning att omfatta bl.a. brottsbalksbrotten mord (3 kap. 1 §), dråp (3 kap. 2 §), människokorov (4 kap. 1 § första stycket), grov våldtäkt (6 kap. 1 § tredje stycket), grovt rån (8 kap. 6 §), grov mordbrand (13 kap. 2 §), uppror (18 kap. 1 §), väpnat hot mot allmän ordning (18 kap. 3 §), högförräderi (19 kap. 1 §) och grovt spionerі (19 kap. 5 §). Tillämpningsområdet omfattar även det specialstraffrättsliga brottet folkmord enligt 1 § lagen (1964:169) om straff för folkmord.

Buggning får enligt *punkten 2* dessutom användas vid utredning av vissa brott som har anknytning till narkotika, nämligen grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64) och varusmuggling som är att anse som grov och som avser narkotika enligt 3 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

I *punkten 3* anges att buggning får användas vid straffbara fall av försök, förberedelse och stämpling till brott som nämns i punkterna 1 och 2.

Det skall vidare påpekas att enligt den nu föreslagna lagen (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål, som skall ersätta 1952 års tvångsmedelslag, tvångsmedlet får användas också vid utredning av vissa allmänfarliga brott och brott mot rikets inre och yttre säkerhet även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fyra år (se avsnitt 14).

8 §

Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *ett* år, eller
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

Paragrafen - som i huvudsak motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 18 § andra stycket och i 2 § lagen om hemlig kameraövervakning - innehåller ytterligare förutsättningar för att tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skall få användas. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.3.2.

Tvångsmedlen får användas endast om en förundersökning har inletts (se vidare i kommentaren till 7 §).

Paragrafen anger vilka brott som kan föranleda hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. I likhet med vad som gäller

för buggning görs avgränsningen av tillämpningsområdet på så sätt att man utgår från det minimistraff som är föreskrivet för brottet. Jämfört med de nuvarande bestämmelserna - där det krävs att det är föreskrivet lägst två års fängelse för brottet - har den förändringen gjorts att tvångsåtgärderna får användas även vid utredning av brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Förslaget innebär därmed en viss utvidgning av tillämpningsområdet. I realiteten medför detta dock endast att ett fåtal nya brott kan komma i fråga för användningen av tvångsåtgärderna (se avsnitt 11.3.2). Som exempel på sådana brott kan därvid nämnas grov misshandel (3 kap. 6 § brottsbalken), rån (8 kap. 5 § brottsbalken) och övergrepp i rättssak som är att anse som grovt brott (17 kap. 10 § andra stycket brottsbalken).

I likhet med vad som gäller vid buggning kan dock hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning användas även vid vissa andra brott, vilket följer av lagen (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål (se avsnitt 14).

9 §

Annan teknisk avlyssning och hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,

2. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika, eller

3. försök, förberedelse eller stämpling till brott *som nämns under 1 eller 2*, om sådan gärning är belagd med straff.

Även om brottet inte omfattas av första stycket, får annan teknisk avlyssning användas vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, om hotet har framförts i ett telemeddelande.

I paragrafen ges ytterligare förutsättningar för att tvångsmedlen annan teknisk avlyssning och hemlig teleövervakning skall få användas.

Lagrummet motsvarar i huvudsak den nuvarande föreskriften i 27 kap. 19 § andra stycket. Paragrafen har ändrats i sak dels genom att även annan teknisk avlyssning skall omfattas av regleringen, dels genom att det görs en utvidgning av tillämpningsområdet vid s.k. förbrott, dvs. vid straffbara fall av försök, förberedelse och stämpling till brott. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.3.4.

Tvångsåtgärderna får användas endast om en förundersökning har inletts (se vidare i kommentaren till 7 §).

I paragrafens *första stycke* anges vilka brott som kan föranleda annan teknisk avlyssning och hemlig teleövervakning. Liksom vid buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning görs avgränsningen av tillämpningsområdet utifrån det minimistraff som är föreskrivet för brottet. Avgränsningen är i detta fall dock inte lika snäv, utan tvångsmedlen får användas vid utredning av brott med minimistraff på sex månaders fängelse. Åtgärderna får dessutom användas vid utredning av narkotikabrott och varusmuggling av narkotika som inte är att anse som grov, dvs. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) och 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. För dessa brott - för vilka kan följa lindrigare straff än fängelse i sex månader - görs, liksom enligt gällande rätt, alltså en särreglering.

Dessutom får tvångsåtgärderna enligt den nu föreslagna lagen (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål användas vid vissa andra brott (se avsnitt 14).

När det gäller försök, förberedelse och stämpling till brott skall tvångsåtgärderna (se avsnitt 11.3.4) kunna tillgripas även vid mindre grova brott än som - i fråga om hemlig teleövervakning - är möjligt enligt gällande rätt. Förslaget innebär att det i dessa fall skall göras samma avgränsning som för fullbordade brott. Denna lösning innebär att tvångsåtgärderna blir möjliga att använda t.ex. vid brottsutredningar om försök till grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 brottsbalken (se exemplet i avsnitt 11.3.4). Exempel på andra brottsbalksbrott som tillkommer är försök eller förberedelse till grov stöld (8 kap. 4 §) och till utpressning som är att anse som grov (9 kap. 4 § andra stycket).

I paragrafens *andra stycke* finns en särreglering beträffande tvångsmedlet annan teknisk avlyssning, i vilken det görs ytterligare ett avsteg från kravet på att det skall vara föreskrivet lägst sex månaders fängelse för brottet för att tvångsmedlet skall få användas. Förslaget innebär därvid att annan teknisk avlyssning - såväl vid fullbordade brott som förbrott - får användas också vid utredning av vissa fall av brott som enligt sin gärningsbeskrivning innefattar hot om brottslig gärning, t.ex. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket brottsbalken eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § samma balk eller övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § första stycket i den balken. Som andra exempel på brottsbalksbrott, där den brottsliga handlingen kan innefatta olika former av hot om brottslig gärning, kan nämnas olaga tvång (4 kap. 4 § första stycket), utpressning (9 kap. 4 § första stycket) och flygplatssabotage (13 kap. 5 b §). För att bestämmelsen - som i fråga om de nu nämnda brotten alltså tar sikte på normalgra-

den av dessa brott; de grova fallen fångas upp av bestämmelsen i första stycket i paragrafen - skall få tillämpas krävs att det rör sig om utredning av hot som framförs genom användning av en telekommunikationstjänst. Avsikten med den föreslagna särregleringen är närmast, som har utvecklats i den allmänna motiveringen, att tvångsmedlet även skall kunna användas för att spela in eller avlyssna olika former av hot som framförs vid telefonsamtal.

Vid hotsituationer av nu aktuellt slag finns fall där det kan finnas ett behov av att också få ut teleövervakningsuppgifter och där förevarande bestämmelse om hemlig teleövervakning inte kan tillämpas, eftersom kravet på brott av viss svårhet inte är uppfyllt.

Teleövervakningsuppgifterna kan dock i dessa situationer hämtas in genom att mottagaren, t.ex. en målsägande vid ett fall av olaga hot, efter samråd med polisen hos teleoperatören begär att få del av uppgifterna. Bestämmelserna i 25 § telelagen om tystnadsplikt för bl.a. uppgifter om särskilda telemeddelanden gäller nämligen inte i förhållande till den som har tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som annars är dess avsändare eller mottagare. Tystnadsplikten för uppgifter av det slaget gäller inte heller i förhållande till innehavaren av ett abonnemang som har använts för ett telemeddelande. Det bör dock noteras att regleringen inte innefattar någon skyldighet för den som driver televerksamhet att lämna ut sådana uppgifter. Utredningen har emellertid inte ansett det vara nödvändigt att i lagen införa en sådan skyldighet. Det får nämligen förutsättas att teleföretagen i fall som de nu nämnda - där den enskilde alltså efterger operatörens tystnadsplikt och uppgifterna som begärs kan bidra till att polisen kan klara upp t.ex. ett olaga hot som har framförts per telefon - kommer att lämna ut uppgifterna. Skulle det mot förmodan visa sig att teleoperatörerna inte medverkar på ett sätt som kan anses rimligt får man överväga att införa regler som innebär att uppgifter av det här slaget skall lämnas ut.

10 §

Hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, *annan teknisk avlyssning*, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet, får hemlig teleövervakning, som avser telemeddelanden som har befordrats, samt hemlig kameraövervakning ske, om det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp. Detsamma gäller annan teknisk avlyssning vid

förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, om hotet har framförts i ett telemeddelande.

Paragrafens första stycke - som innehåller ytterligare förutsättningar som måste vara uppfyllda för att tvångsmedlen enligt kapitlet skall få användas - motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 20 § första stycket första meningen och i 3 § första stycket 1 och 2 lagen om hemlig kameraövervakning. Lagrummets andra stycke är nytt. I detta regleras vissa undantag från kravet på att det måste föreligga brottsmisstanke mot en viss person.

I *första stycket* anges till en början att det krävs att "någon är skäligen misstänkt för brottet" för att tvångsmedlen skall få användas. Frågan vilken misstankegrad som krävs har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.4.1.

För att tvångsmedlen skall få användas krävs alltså att den person åtgärden avser är skäligen misstänkt för ett visst konkret brott. Rekvisitet "skälig misstanke" innebär en högre grad av misstanke än att någon "kan misstänkas" för brott. Brottsmisstanken är dock inte så stark att det kan sägas föreligga "sannolika skäl" för brottet. Enligt Ekelöf är begreppet skälig misstanke jämförbart med uttrycket "antagligt" (se Rättegång V, sjätte upplagan, 1987, s. 100).

Självfallet är det inte möjligt att med någon större exakthet i allmänna termer ange det beviskrav som ligger i att någon är "skäligen misstänkt", utan frågan om brottsmisstankens styrka måste bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen av styrkan i misstankarna måste naturligtvis grunda sig på en objektiv och allsidig bedömning av utredningsmaterialet. JO har vid ett flertal tillfällen uttryckt saken så att det krävs att det finns konkreta omständigheter av viss styrka som pekar på att den misstänkte har begått brottet (se t.ex. JO:s ämbetsberättelser 1993/94 s. 103 samt 1992/93 s. 152 och 206). Detta innebär att brottsmisstanken måste vara konkret grundad och att ett beslut om tvångsmedel aldrig kan grunda sig enbart på allmänna kunskaper om en persons livsföring eller hans tidigare brottslighet (se JO:s ämbetsberättelse 1993/94 a.s.). Enligt Elwing kan skälig misstanke anses föreligga om utredningsmaterialet ger en någorlunda säker grund för misstanken (se Tillräckliga skäl, 1960, s. 62 f.).

Det skall dock understrykas att skälig misstanke om brott kan föreligga redan innan det har fastslagits att den gärning som har begåtts utgör ett brott. Detta medför således att en person kan vara skäligen misstänkt redan innan det föreligger full klarhet i frågan om de objektiva brottsrekvisten är uppfyllda. (Se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:62, och den där gjorda hänvisningen till JO:s uttalande i 1975 års ämbetsberättelse - bilaga 6 - s. 43, där skälig misstanke om mord ansågs kunna föreligga redan innan det med säkerhet fastslagits

huruvida mord begåtts och i så fall vem som mördats. Se även Ekelöf i SvJT 1982 s. 658.)

Det framgår vidare av paragrafens första stycke att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. Innebörden av detta rekvisit har behandlats i avsnitten 2.5.2 och 11.5.1. Uttalandena om uttrycket "synnerlig vikt" i 1989 års lagstiftningsärende (se avsnitt 2.5.2) skall naturligtvis vara vägledande vid bedömningen av om en åtgärd enligt kapitlet skall få användas. Vidare skall ett visst tvångsmedel kunna väljas om alternativen, dvs. andra spaningsmetoder än tvångsmedelsanvändning, innebär stora risker för den för uppdraget avdelade personalen (se prop. 1995/96:85 s. 29). Vid bedömningen av utredningsläget krävs det också vissa proportionalitetsavvägningar (se kommentaren till 6 §), t.ex. när det gäller spörsmålet om det som kan vinnas med åtgärden inte är åtkomligt med mindre ingripande åtgärder.

I *andra stycket* anges att det beträffande hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning i vissa situationer får göras avsteg från kravet på att brottsmisstanken måste avse en viss person. Vidare anges att samma möjlighet till undantag också gäller för vissa fall av annan teknisk avlyssning. Rekvisitet "synnerlig vikt för utredningen" gäller emellertid även för dessa undantagsfall. Frågan om undantag från kravet om brottsmisstanke mot viss person har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.4.2.

Enligt det första undantaget skall hemlig teleövervakning i vissa fall kunna användas även i situationer där det inte går att peka ut en viss person som misstänkt för brottet. Denna möjlighet skall därvid föreligga när det rör sig om uppgifter om telemeddelanden för redan förfluten tid, dvs. telemeddelanden som redan finns lagrade i telesystemet. Som har nämnts i avsnitt 11.4.2 kan uppgifter av detta slag vara av stor betydelse för brottsutredningen exempelvis i de fall en maskerad gärningsman i samband med ett bankrån ringer ett mobiltelefonsamtal. I avsnitt 7.3.2 har de brottsutredande myndigheterna lämnat ytterligare exempel på situationer där de i fråga om uppgifter om lagrade telemeddelanden anser att det vore av värde om det inte uppställdes något krav på skälig misstanke mot viss person.

Det andra undantaget från kravet på brottsmisstanke mot viss person skall kunna användas när det gäller hemlig kameraövervakning. Också denna möjlighet till undantag kan medföra utredningsmässiga fördelar och stora resursbesparingar, t.ex. i de fall det påträffas en s.k. tjuvgömma eller ett narkotikaparti ute i skogen.

Det tredje undantaget skall kunna användas vid vissa fall av annan teknisk avlyssning. Även denna undantagsmöjlighet kan innebära utredningsmässiga vinster vid utredning av olika former av hot som framförs genom användning av en telekommunikationstjänst.

Undantagsmöjligheterna får dock endast användas om det "av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp". Eftersom rekvisitet om brottsmisstanke mot en viss person i dessa fall lyfts bort, måste kravet på att användningen av tvångsmedlet skall vara av synnerlig vikt för utredningen skärpas något. Detta innebär att det, jämfört med hur uttrycket synnerlig vikt skall uppfattas (se avsnitt 2.5.2), måste föreligga ytterligare omständigheter som är sådana att användningen av åtgärden på ett mera avgörande sätt för utredningen framåt. För att kravet skall vara uppfyllt krävs med andra ord att det föreligger omständigheter som mera påtagligt pekar på att användningen av åtgärden kan förväntas leda till att brottet klaras upp.

När det gäller tvångsmedlet hemlig teleövervakning medför detta kvalificerande krav att undantagsregeln inte kan tillämpas i alla de situationer som har nämnts av de brottsutredande myndigheterna i avsnitt 7.3.2. Exempelvis är det tveksamt om kravet kan anses uppfyllt i de situationer där uppgifter om utväxlade telemeddelanden inhämtas i syfte att kartlägga t.ex. ett mordoffers vanor och rörelsemönster. Tänkbara exempel på situationer när undantagsregeln skulle kunna vara tillämplig är när ett vittne strax före en grov misshandel ser en person som kunde misstänkas ha med misshandeln att göra tala i en mobiltelefon eller när tullpersonalen i ett fall av organiserad alkoholsmuggling ser föraren av ett fordon från förarhytten ringa till någon på en mobiltelefon eller när målsäganden strax före en grov misshandel har hört en mobiltelefonsignal.

Vad gäller exempel på typfall i fråga om hemlig kameraövervakning - i de fall det saknas en skäligen misstänkt person - hänvisas till redogörelsen i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.4.2). I fråga om annan teknisk avlyssning bör man på goda grunder kunna vänta sig att avlyssningen av nya telefonsamtal eller andra telemeddelanden kan förväntas leda till att gärningsmannen kan identifieras.

11 §

Hemlig teknisk avlyssning får endast avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

Hemlig teleavlyssning får endast avse en teleadress som innehas av den misstänkte eller som den misstänkte annars kan antas komma att använda *eller söka kontakt med.*

Hemlig teleövervakning får endast avse en teleadress som innehas av den misstänkte eller som den misstänkte annars kan antas ha använt eller komma att använda eller söka kontakt med. Hemlig teleövervakning enligt 10 § andra stycket får avse de teleadresser som använts i anslutning till den plats där brottet

har begåtts eller en teleadress som innehas av eller kan antas ha använts av en målsägande och denne har samtyckt till åtgärden eller sådant samtycke inte har kunnat inhämtas.

Hemlig kameraövervakning får endast avse sådan plats där den misstänkte *eller, i fall som avses i 10 § andra stycket, en misstänkt* kan antas komma att uppehålla sig.

Också i denna paragraf anges vissa begränsningar av tillämpningsområdet för hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

Av *första stycket* - som är nytt - framgår att användningen av hemlig teknisk avlyssning är begränsad till viss, särskilt angiven, plats. Detta krav gäller, som framgår av fjärde stycket, även för hemlig kameraövervakning.

Kravet på att övervakningen skall avse viss plats har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.5.2. Begränsningen innebär att det måste vara fråga om övervakning av en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. I detta ligger att det måste finnas en direkt koppling mellan den misstänkte och den plats som skall buggas. Detta innebär emellertid inte att den misstänkte ständigt måste befinna sig på platsen. Det måste dock kunna antas att han - i vart fall vid något tillfälle - besöker den plats som skall övervakas. Det kan röra sig om flera platser och det är inget som hindrar att antalet platser utökas med nya domstolsbeslut, om nu detta är möjligt av praktiska skäl och av resursskäl. Spörsmålet om buggningen av en viss plats i det enskilda fallet kan anses godtagbar skall bedömas utifrån en proportionalitetsavvägning (jfr prop. 1995/96:85 s. 39).

Paragrafens *andra stycke* motsvarar delvis bestämmelsen i nuvarande 27 kap. 20 § första stycket andra meningen.

Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.5.2. I stycket anges att hemlig teleavlyssning endast får avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Det anges vidare, vilket innebär en utvidgning, att en teleadress som den misstänkte kan förväntas ringa *till* får avlyssnas. Jämfört med den nu gällande ordningen utvidgas alltså tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning till att omfatta även teleadresser som den misstänkte kan antas ta kontakt med. När det gäller olika exempel på användningsområdet för den nya bestämmelsen hänvisas till redogörelsen i avsnitt 11.5.2.

Kravet på att den misstänkte skall kunna antas komma att använda eller söka kontakt med den berörda teleadressen innebär att det måste föreligga konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att han kan komma att göra detta. Enbart en allmän förmodan att så kan

bli fallet är således inte tillräcklig (se JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 42).

I 1989 års lagstiftningsärende uttalades (prop. 1988/89:124 s. 46) att det ligger i sakens natur att det vid tillståndsgivningen görs skillnad på telefoner, som innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte, och telefoner som har en lösare anknytning till den misstänkte. En sådan avvägning - som blir än viktigare med den utvidgning som nu har föreslagits - skall naturligtvis göras vid en tillämpning av proportionalitetsregeln. Av proportionalitetsprincipen följer att ett beslut om hemlig teleavlyssning många gånger måste förenas med inskränkande villkor, t.ex. i de fall avlyssningen skall avse ett telefonnummer som är tillgängligt för allmänheten eller, förutom av den misstänkte, används av ett större antal personer (se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:37 och prop. 1994/95:227 s. 22; se även kommentaren till 16 §).

Även *tredje stycket*, som är nytt, motsvarar delvis nuvarande 27 kap. 20 § första stycket andra meningen. Det innehåller dessutom en bestämmelse som - i fråga om hemlig teleövervakning - begränsar tillämpningsområdet för undantagsregeln i 10 § andra stycket, dvs. när det saknas en skäligen misstänkt person. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.5.2.

I stycket anges att hemlig teleövervakning - i likhet med hemlig teleavlyssning - får avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Vidare anges, vilket innebär en utvidgning av tillämpningsområdet, att tvångsmedlet också får avse en teleadress som den misstänkte *kan antas ha använt,* dvs. att även uppgifter för förfluten tid får inhämtas. Tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning utvidgas vidare, liksom beträffande hemlig teleavlyssning, till att avse också teleadresser som den misstänkte kan förväntas söka kontakt med. När det gäller olika exempel på användningsområdet för bestämmelsen hänvisas till avsnitt 11.5.2.

I stycket anges vidare att undantagsregeln enligt 10 § andra stycket endast får användas i två närmare beskrivna situationer. För det första anges att hemlig teleövervakning i nu aktuella fall får avse de teleadresser som använts i anslutning till den plats där brottet har begåtts. Begreppet "teleadress" förklaras i avsnitt 2.5. Regeln tar alltså sikte på situationer där det finns uppgifter om att någon har ringt eller blivit uppringd i området kring en brottsplats. Ett exempel, som har nämnts i det föregående, är det fallet att en målsägande strax före brottet hör en mobiltelefonsignal. Ett annat exempel, som också har nämnts i det föregående, avser den situationen att ett vittne strax före en grov misshandel ser en person som kunde misstänkas ha med misshandeln att göra tala i en mobiltelefon. För ytterligare exempel hänvisas till redogörelsen i avsnitt 11.5.2. Det är viktigt att under-

stryka att ett beslut om hemlig teleövervakning i dessa fall måste utformas på ett sätt som minimerar mängden överskottsinformation. Hur ett sådant beslut kan utformas illustreras väl av ett danskt rättsfall (se Ugeskrift for retsvæsen 1996 s. 1339 f.), där det beslutades att två teleoperatörer skulle ta fram en förteckning över de telefoner, mobiltelefoner och andra kommunikationsapparater, som under en viss tidsrymd om åtta timmar hade varit i kontakt med varandra via vissa bestämda "sendemaster", vilka geografiskt täckte en bestämd adress och ett visst begränsat område kring den nämnda adressen.

Den andra begränsningen innebär att tvångsåtgärden också får avse en teleadress som innehas av eller kan antas ha använts av en målsägande. Som har nämnts i den allmänna motiveringen (se avsnitt 11.5.2) kan bestämmelsen sägas vara en variant av den nuvarande bestämmelsen i 27 § 3 telelagen. Den föreslagna regeln tar sikte på de fall där en undersökning av en målsägandes teleadress kan förväntas ge sådan information att brottet mot målsäganden kan klaras upp. Uppgifter om vem målsäganden har ringt till eller om vilka som har ringt till honom kan vara av avgörande betydelse i t.ex. en mordutredning (jfr kommentaren till 10 §). För att hemlig teleövervakning skall få användas i dessa fall krävs det dock i princip alltid att målsäganden har gett sitt samtycke till åtgärden. I bestämmelsen anges emellertid att åtgärden också får företas i de fall samtycke inte har kunnat inhämtas från målsäganden. Det självklara exemplet är när målsäganden är död. Kravet på samtycke kan efterges också i de fall målsäganden är medvetslös eller försvunnen.

I paragrafens *fjärde stycke* anges att användningen av hemlig kameraövervakning är begränsad till viss, särskilt angiven, plats. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande 3 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning. Regeln skall tillämpas på samma sätt som första stycket såväl när det gäller de fall det finns en skäligen misstänkt person som i de fall avsteg görs från kravet på brottsmisstanke mot viss person (se kommentaren till 10 § andra stycket). I det sistnämnda fallet blir det fråga om övervakning av en plats där *en misstänkt* kan antas komma att uppehålla sig.

12 §

Hemlig teleavlyssning och *hemlig teleövervakning* får inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

Paragrafen motsvarar nuvarande 27 kap. 20 § andra stycket. Den nu gällande bestämmelsen har ingående behandlats i avsnitt 2.5.2. Där framgår vad som avses med telenät av mindre betydelse. Vidare ges i det avsnittet exempel på viktiga omständigheter vid prövningen av frågan om ett telenät skall anses vara av mindre betydelse eller inte. Avsikten med regleringen är att telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt skall undantas från tillämpningsområdet för de båda tvångsmedlen (se prop. 1994/95:227 s. 31).

13 §

Hemlig teknisk avlyssning och hemlig teleavlyssning får *inte avse samtal* eller telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare.

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

Paragrafens *första stycke*, som i huvudsak stämmer överens med vad som gäller för hemlig teleavlyssning enligt nuvarande 27 kap. 22 § första stycket första meningen, förbjuder hemlig avlyssning av samtal eller telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare.

Bestämmelsen i 36 kap. 5 § innebär bl.a. att en försvarare inte får höras som vittne om vad som har anförtrotts honom för uppdragets fullgörande, om inte den misstänkte medger det. Detta gäller oberoende av brottets beskaffenhet. I förarbetena till den nu gällande bestämmelsen om avlyssningsförbud anfördes (se prop. 1988/89:124 s. 46 f.) att den som är misstänkt för brott måste kunna förlita sig på att det han säger till sin försvarare inte kommer till de brottsutredande organens kännedom. Det synsättet skall självfallet gälla även fortsättningsvis. Med hänsyn härtill har förbudet utvidgats till att omfatta även buggning. Däremot omfattas inte annan teknisk avlyssning av avlyssningsförbudet. Det innebär inte att man vid användning av detta tvångsmedel bör se annorlunda på förtroligheten mellan den misstänkte och hans försvarare. Att bestämmelsen inte omfattar annan teknisk avlyssning hänger i stället samman med att det knappast finns något praktiskt behov av en sådan regel. Det framstår nämligen som mindre troligt att den misstänkte och hans försvarare i en tredje persons närvaro skulle föra ett förtroligt samtal som rör försvararuppdraget. Skulle man mot förmodan någon enstaka gång vid annan teknisk avlyssning fånga upp ett samtal mellan den misstänkte och hans försvarare bör det upptagna materialet och därav gjorde uppteckningar lämpligen behandlas på samma sätt som vid buggning och hemlig teleavlyssning, dvs. det bör omedelbart förstöras.

Förutom den muntliga kommunikation som den misstänkte har med sin försvarare skyddas också - i fråga om hemlig teleavlyssning - annan telekommunikation, som t.ex. telefax och datakommunikation. Om det framkommer under en avlyssning att det är fråga om samtal eller telemeddelanden av nu aktuell typ, skall avlyssningen omedelbart avbrytas. Att avlyssningen i dessa fall skall avbrytas får betraktas som självklart. Till skillnad från den nuvarande bestämmelsen innehåller lagtexten därför inte någon uttrycklig regel om att avlyssningen skall avbrytas. Det ligger i sakens natur att även senare avlyssning av en bandupptagning skall avbrytas i de fall som det nu är fråga om och det aktuella avsnittet förstöras (se a. prop. s. 47).

I *andra stycket* anges uttryckligen att upptagningar och uppteckningar som har gjorts av ett samtal eller telemeddelande som omfattas av avlyssningsförbudet omedelbart skall förstöras.

Beslutsordningen m.m.

14 §

Frågor om *hemlig teknisk avlyssning*, hemlig teleavlyssning, *annan teknisk avlyssning*, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

Åklagaren får dock i brådskande fall fatta beslut om en annan åtgärd enligt första stycket än hemlig teknisk avlyssning. Beslutet skall genast skriftligen anmälas hos rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning.

Paragrafens *första stycke* föreskriver att frågor om tvångsmedel enligt kapitlet skall avgöras av rätten på ansökan av åklagaren. Bestämmelsen om domstolsprövning överensstämmer med vad som gäller för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 21 § första stycket samt för hemlig kameraövervakning enligt 4 § första stycket första meningen lagen om hemlig kameraövervakning. Domstolsprövningen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 12.1.1.

De allmänna bestämmelserna om laga domstol i brottmål skall tillämpas (19 kap. 12 § första stycket). Detta innebär enligt huvudregeln att frågan om tvångsmedel enligt kapitlet skall prövas av den domstol där förundersökningen bedrivs. Någon rätt till insyn för den misstänkte i ett ärende vid domstolen om buggning m.m. finns inte (se avsnitt 3.2.5). Däremot har den misstänktes offentliga ombud en sådan insyn (se kommentaren till 23 §). Av 1 kap. 3 § följer att rätten är beslutför med en lagfaren domare och av 30 kap. 12 § första stycket

3 att ett tvångsmedelsbeslut enligt kapitlet - som räknas som ett beslut under rättegången - genast skall gå i verkställighet. Enligt 49 kap. 5 § 6 skall ett sådant beslut överklagas särskilt. Om rätten på förundersökningsstadiet har avslagit en begäran anses beslutet emellertid vara slutligt och kan överklagas enligt 49 kap. 3 § första stycket (se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:40). Beslutet kan överklagas av såväl åklagaren som den misstänktes offentliga ombud (se vidare kommentaren till 23 §). Även den misstänkte torde kunna överklaga ett beslut om hemlig övervakning. Med hänsyn till att den misstänkte inte har någon insyn i ärendet vid tingsrätten, är klagorätten dock bara av teoretiskt intresse (se avsnitt 3.2.5). Någon kommunikation i högre rätt sker enligt utredningens förslag inte heller med den misstänkte (se kommentaren till 52 kap. 7 §).

Andra stycket - som är nytt - innehåller en bestämmelse som ger åklagaren rätt att fatta interimistiska beslut i avvaktan på domstolsprövning. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 12.1.3. Enligt bestämmelsen får åklagaren i brådskande fall besluta om hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Någon möjlighet för åklagaren att interimistiskt besluta om buggning föreslås inte. Bedömningen av om rekvisitet "i brådskande fall" - som är avsett att i sak innebära detsamma som uttrycket "fara i dröjsmål" - är uppfyllt måste ske utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Uttrycket "fara i dröjsmål" diskuteras ingående i Polisrättsutredningens slutbetänkande Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47 s. 165 f.). I allmänna termer kan - som Polisrättsutredningen har gjort i slutbetänkandet (s. 165) - saken uttryckas så att det skall vara så bråttom att ändamålet med en åtgärd går förlorat om man väntar med att företa åtgärden.

Det anges vidare att åklagaren är skyldig att genast anmäla beslutet till rätten, dvs. till den behöriga domstolen som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning. Med rekvisitet "genast" skall här förstås närmast att anmälan skall ske så snart det kan ske med hänsyn till den ordinarie tjänstetiden vid domstolen. Bestämmelsen innebär således inte någon skyldighet för åklagaren att anmäla beslutet till rätten utom ordinarie tjänstetid. Beslutet skall med andra ord snarast möjligt under ordinarie tjänstetid anmälas till domstolen, som därefter skall pröva ärendet snabbt. En anmälan skall göras skriftligen. Enklast sker detta genom att åklagarens beslut tillställs domstolen. Av rättssäkerhets- och kontrollskäl skall domstolsprövning ske också i de fall det interimistiska beslutet redan har verkställts, och även om åtgärden redan har upphört. Detta torde framförallt bli aktuellt vid interimistiska beslut om annan teknisk avlyssning. Prövningen skall i dessa fall gå ut på att

kontrollera om det fanns laga grund för åklagarens interimistiska beslut. En motsvarande ordning finns i dansk rätt och i norsk rätt (se avsnitten 5.1.2 och 5.3.2).

Finner rätten att ett tvångsmedel skall bestå kan domstolen besluta om villkor eller ytterligare villkor för användningen av tvångsmedlet eller ändra av åklagaren meddelade villkor.

15 §

I ett beslut att tillåta hemlig teknisk avlyssning skall det anges vilken plats och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga två veckor från dagen för beslutet.

I ett tillstånd till hemlig teknisk avlyssning skall det särskilt anges om tillståndet innefattar en rätt att placera det tekniska hjälpmedlet i och återta det från utrymme som annars skyddas mot intrång.

Paragrafen är ny. Enligt *första stycket* skall rätten i ett beslut att tillåta buggning ange dels vilken plats som får övervakas (se kommentaren till 11 § första stycket), dels hur länge övervakningen får pågå. Bakgrunden till regleringen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitten 11.5.2 och 12.1.2.

Tillstånd får aldrig lämnas för längre tid än nödvändigt och inte för längre tid än två veckor från dagen för beslutet. I 1989 års lagstiftningsärende uttalades att det är viktigt att meddelade tillstånd inte står öppna längre än nödvändigt (se prop. 1988/89:124 s. 55). Detta synsätt skall naturligtvis gälla även för beslut om tillstånd till buggning.

I vissa fall är det lämpligt att beslutet förenas med andra inskränkande villkor. Som exempel kan nämnas de situationer där övervakningen avser en person som regelbundet vistas utomlands eller som man vet kommer att vistas utrikes under en del av tillståndstiden. I dessa fall bör tillståndet förenas med villkoret att det gäller enbart när den misstänkte vistas i riket (se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:40). Dessutom torde buggning på ett annat sätt än hemlig teleavlyssning kunna aktualiseras vid enstaka tillfällen; man vet t.ex. att ett möte skall äga rum på en viss bestämd plats och tid. I sådana situationer är det lämpligt att tillståndsbeslutet avgränsas till att avse enbart det aktuella mötet.

Om det krävs längre övervakning måste åklagaren ansöka på nytt och rätten får då göra en ny självständig prövning om det föreligger förutsättningar för hemlig teknisk avlyssning. På samma sätt som vid omprövning av andra tvångsmedel, t.ex. häktning, ligger det i sakens

natur att domstolens bedömning bör bli striktare ju längre tid som förflyter utan att förundersökningen förs framåt (se prop. 1995/96:85 s. 40).

Av *andra stycket* följer att det i ett tillståndsbeslut skall särskilt anges om tillståndet innefattar en rätt att placera det tekniska hjälpmedlet i och återta det från utrymme som annars skyddas mot intrång. Vad gäller frågan om rätten att ta sig in i skyddade utrymmen hänvisas till kommentaren till 1 §. När ett beslut om buggning har hävts skall polisen återta det tekniska hjälpmedlet så snart det är praktiskt möjligt. Detta får, som har berörts i kommentaren till 1 §, anses ligga i sakens natur och någon särskild bestämmelse härom har inte ansetts erforderlig.

16 §

I ett beslut att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det anges vilken teleadress och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. *I fall som avses i 11 § tredje stycket skall beslutet om hemlig teleövervakning preciseras på lämpligt sätt.*

I tillstånd till *hemlig tele*avlyssning eller *hemlig tele*övervakning skall det särskilt anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

Paragrafens första stycke motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 21 § andra stycket. Föreskriften i första styckets tredje mening är ny. Lagrummets andra stycke motsvarar nuvarande 27 kap. 21 § tredje stycket. Bakgrunden till regleringen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitten 11.5.2 och 12.1.2.

Av *första stycket* följer att det i ett tillstånd om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall anges vilken teleadress tillståndet gäller och under vilken tid övervakningen får ske. Dessa frågor skall i huvudsak tillämpas på motsvarande sätt som för beslut om buggning. Vad som i kommentaren till föregående paragraf sägs om tillståndsbesluten gäller alltså även vid beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

När det gäller hemlig teleövervakning, som enligt vad utredningen föreslår även kan avse förfluten tid, finns det emellertid inte någon tidsgräns på fyra veckor, dvs. inget hindrar att uppgifter som är äldre än en månad hämtas in. En förutsättning för att det skall få ske är dock att det bedöms som nödvändigt. Även i dessa fall skall domstolen precisera beslutet till att avse en viss bestämd tidsperiod. Ett beslut kan emellertid också, om det är nödvändigt, avgränsas till att avse

uppgifter om all teletrafik till och från en viss teleadress. Detta sammanhänger med att teleoperatörerna regelmässigt gallrar äldre uppgifter som finns lagrade i telesystemen och att man därigenom får en given tidsgräns för insamlandet av uppgifter.

När det gäller hemlig teleövervakning för förfluten tid - i de fall det saknas en skäligen misstänkt person - anges vidare att beslutet skall preciseras på lämpligt sätt. Vad som därvid krävs är att beslutet avgränsas i tid och rum. Detta illustreras väl av det i kommentaren till 11 § tredje stycket nämnda danska rättsfallet, där ett beslut avgränsades till att avse en viss tidsrymd och ett visst geografiskt område. När det gäller mobiltelefoni kan ett tillstånd alltså lämpligen avgränsas på så sätt att det preciseras till att omfatta samtal som under en viss tidsperiod har befordrats genom en eller flera basstationer.

I *andra stycket* föreskrivs att det i tillstånden till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning särskilt skall anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät. Som exempel på ett inte allmänt tillgängligt telenät kan nämnas telenät som är uppkopplade mot och används för kommuniktaion via större företagsnät. Andra exempel är fristående datorer som är försedda med modem och datorer i t.ex. små interna nätverk som via andra nätverk kommunicerar med varandra eller med t.ex. elektroniska anslagstavlor, informationsdatabaser eller andra informationssystem (se prop. 1994/95:227 s. 27 och 31).

Bestämmelserna i förevarande paragraf gäller även interimistiska beslut som har meddelats av åklagaren. I allmänhet torde hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som har beslutats av åklagaren vara avsedda att pågå i vart fall till dess frågan prövas av rätten. Detta får då framgå av åklagarens beslut. I vissa fall kan dock avlyssningen eller övervakningen avse ett enstaka samtal eller enstaka uppgifter. I sådana fall krävs en tidsangivelse i det interimistiska beslutet. Tidsfristen för rättens tillstånd skall i förekommande fall räknas från dagen för det interimistiska beslutet. Vad som i det föregående har sagts om beslut om hemlig teleövervakning som avser förfluten tid gäller även i fråga om interimistiska beslut.

17 §

I ett beslut att tillåta hemlig kameraövervakning skall det anges vilken plats och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Av paragrafen, som helt överensstämmer med nuvarande 4 § andra stycket i lagen om hemlig kameraövervakning, följer att rätten i sitt

beslut skall ange vilken plats som får övervakas och hur länge övervakningen får pågå. Den nu gällande bestämmelsen har ingående behandlats i avsnitt 2.7.2 Vidare hänvisas till kommentaren till 15 §. I fråga om paragrafens tillämpning på interimistiska beslut kan hänvisas till vad som sägs under 16 §.

18 §

Ett beslut att tillåta annan teknisk avlyssning skall preciseras på lämpligt sätt.

Paragrafen är ny. I den anges att ett beslut att tillåta annan teknisk avlyssning skall utformas på lämpligt sätt. Vilka förfaranden som är avsedda att kunna bli föremål för tvångsmedlet framgår bl.a. av kommentaren till 3 §.

Som framgår där (se även avsnitt 4.2) kan annan teknisk avlyssning komma i fråga i en rad olika situationer. Det är därför inte lämpligt att i lagtexten uttryckligen ange vad beslutet skall innehålla. Detta innebär emellertid inte att rätten kan avstå från att precisera beslutet, utan det måste avgränsas på lämpligt sätt, dvs. beroende på vad som i det enskilda fallet är möjligt. Det ankommer på åklagaren att lämna ett sådant underlag för sin ansökan att domstolen kan utforma ett väl avgränsat beslut.

Användning av dolda kroppsmikrofoner torde - liksom i viss utsträckning buggning (se kommentaren till 15 §) - på ett annat sätt än andra tvångsmedel enligt kapitlet kunna komma i fråga vid enstaka tillfällen, t.ex. vid en viss bestämd sammankomst som den misstänkte deltar i. Det är i sådana fall lämpligt att i beslutet närmare beskriva den situation i vilken avlyssning får ske. En annan tänkbar möjlighet är att ett beslut avgränsas till att enbart avse ett möte med en viss misstänkt person. Även om paragrafen inte innehåller någon uttrycklig regel om vilken tillståndstid som skall gälla, torde det i de flesta situationer vara lämpligt att tidsbegränsa tillståndet.

När det gäller förfaranden som innebär att telefonsamtal mellan polisen och en misstänkt person spelas in eller avlyssnas utan att den misstänkte upplyses om det, är det naturligt att beslutet avgränsas till att avse ett samtal med en viss misstänkt person, i regel inom en viss given tidsram.

Paragrafen är även tillämplig på ett interimistiskt beslut av åklagaren (jfr kommentarerna till 16 och 17 §§). I motsats till vad som normalt gäller i fråga om interimistiska beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, kan annan teknisk avlyssning som beslutas av åklagaren vara avsedd

att genomföras i sin helhet innan rätten prövar ärendet. I sådana fall bör åklagarens beslut innehålla en närmare tidsangivelse.

19 §

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om *en åtgärd enligt detta kapitel*, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

Paragrafen - som i sak motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 23 § och i 5 § lagen om hemlig kameraövervakning - reglerar de fall då det inte längre finns skäl för buggning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning. Av bestämmelsen följer att beslutet då omedelbart skall hävas.

Bestämmelsen innebär att åklagaren och rätten har ett fortlöpande ansvar för tvångsmedelsanvändningen och att de även under löpande tillståndstid skall agera om förutsättningarna för ett beslut om tvångsmedel har fallit bort. Ett hävningsbeslut torde normalt fattas av åklagaren. Polisen är skyldig att omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet skall hävas (se prop. 1995/96:85 s. 40). Det är också möjligt för rätten att själv häva beslutet innan tillståndstiden har gått ut. Om åklagaren häver ett beslut skall domstolen underrättas och domstolen bör givetvis underrätta åklagaren om rätten häver beslutet.

Ett interimistiskt beslut med stöd av 14 § andra stycket första meningen kan bara hävas av åklagaren. Beslutet kan dock komma att upphävas av rätten vid den särskilda prövning som skall ske enligt 14 § andra stycket andra meningen.

20 §

En upptagning eller uppteckning skall granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 27 kap. 12 § första stycket *denna balk*.

Upptagningar och uppteckningar som saknar betydelse från utredningssynpunkt skall förstöras omedelbart efter det att de har granskats. Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse från utredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. De skall därefter omedelbart förstöras.

Bestämmelserna i första och andra styckena skall tillämpas även på uppgifter som har hämtats in genom hemlig teleövervakning.

Paragrafen reglerar vad som skall gälla i fråga om upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning eller hemlig kameraövervakning. Paragrafen överensstämmer i denna del i huvudsak med de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 24 § och i 7 § lagen om hemlig kameraövervakning. I ett nytt tredje stycke anges att bestämmelserna i paragrafen skall tillämpas även på uppgifter som har hämtats in genom hemlig teleövervakning.

I *första stycket* anges att granskningen av de upptagningar och uppteckningar som har skett skall genomföras snarast möjligt. Det främsta syftet med granskningen är givetvis att pröva i vilken utsträckning som upptagningen är av betydelse från utredningssynpunkt (se prop. 1988/89:124 s. 69). Granskning måste sedan ske fortlöpande under utredningen. Den krets som får granska materialet framgår av 27 kap. 12 § första stycket.

Av *andra stycket* följer att upptagningar och uppteckningar inte får sparas längre än nödvändigt. Det material som bedöms sakna betydelse från utredningssynpunkt skall därför förstöras omedelbart efter granskningen. Med uttrycket "från utredningssynpunkt" avses den aktuella utredningen. Bestämmelsen innebär vidare att upptagningar eller uppteckningar skall bevaras - i den utsträckning det innehåller något som är av betydelse från utredningssynpunkt - till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. Enligt Fitger bör det sistnämnda tolkas så att det skall föreligga ett lagakraftvunnet avgörande (Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:43). Upptagningar eller uppteckningar som har tagits in i förundersökningsprotokollet skall emellertid inte förstöras. Det skall påpekas att det ofta är svårt att bedöma vilka uppgifter som verkligen är av betydelse. Det är därför oundvikligt att upptagningar och uppteckningar kan komma att sparas i större utsträckning än som senare, när utredningen är klar, visar sig påkallat (se prop. 1988/89:124 s. 69). Lagras upptagningarna eller uppteckningarna på ett datormedium kan reglerna i datalagen (1973:289) om tillståndspliktiga personregister bli tillämpliga.

Begreppet "uppteckning" kan inte anses innefatta handlingar eller andra sammanställningar med uppgifter som har hämtats in genom hemlig teleövervakning. I *tredje stycket* anges därför att regleringen i de två första styckena skall gälla även för sådana handlingar och sammanställningar.

21 §

Har *ett beslut fattats att tillåta* hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, får de tekniska hjälpmedel som behövs för *åtgärden* användas.

I paragrafen - som i huvudsak stämmer överens med bestämmelsen i nuvarande 27 kap. 25 § - ges polisen de befogenheter som behövs för att kunna verkställa ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. Detta innebär att polisen vid verkställigheten kan använda sig av såväl traditionell avlyssningsutrustning för analoga telesystem som hårdvaror och datorprogram (se prop. 1994/95:227 s. 28 f. och 32). Paragrafen avser även interimistiska beslut som har fattats av åklagaren med stöd av 14 § andra stycket första meningen.

Offentligt ombud

22 §

För att ta tillvara den misstänktes intresse i ärenden om rättens tillstånd till en åtgärd enligt detta kapitel eller i ärenden om prövning av beslut enligt 14 § andra stycket skall rätten utse ett offentligt ombud.

Regeringen beslutar om vem som får anlitas som offentligt ombud. Offentligt ombud skall vara advokat.

Ett offentligt ombud får entledigas, om det finns skäl till det.

I fråga om ersättning till offentligt ombud tillämpas 21 kap. 10 och 10 a §§ denna balk.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser som innebär att det skall utses ett offentligt ombud för den misstänkte. För de närmare motiven till införandet av ett sådant ombud hänvisas till den allmänna motiveringen (se avsnitt 12.2).

Som framgår av lagtexten i *första stycket* skall rätten utse ett offentligt ombud för att tillvarata den misstänktes intressen vid domstolsprövningen av vissa ärenden enligt kapitlet. När det gäller användning av tvångsmedel kan det emellertid finnas behov också av ta tillvara tredje mans intressen. Skyddet av bl.a. tredjemansintressena är dock, som har framhållits i den allmänna motiveringen, en uppgift för domstolen, som efter en intresseavvägning enligt proportionalitetsprincipen har att bedöma om det finns tillräckliga skäl för att det tvångsmedel som är aktuellt skall få användas. Detta innebär alltså att den som beslutar om tvångsmedel skall ta hänsyn till samtliga

integritetsintressen som berörs, dvs. beakta såväl den misstänktes som tredje mans intressen. Det nu sagda gäller även i fråga om åklagaren när det kan bli aktuellt med ett interimistiskt beslut.

Av bestämmelsen i första stycket framgår att ett offentligt ombud skall förordnas i alla ärenden om rättens tillstånd till en tvångsåtgärd enligt kapitlet. Något offentligt ombud utses inte i anslutning till att ett interimistiskt beslut meddelas. Däremot skall offentligt ombud utses i ärenden om prövning av interimistiska beslut som har meddelats av åklagaren enligt 14 §.

Av *andra stycket* följer att regeringen skall besluta om vem som får anlitas som offentligt ombud och att ombudet skall vara advokat. Utredningen har i den allmänna motiveringen närmare utvecklat vilken krets av advokater som bör komma i fråga som offentligt ombud. Som där har sagts torde en lämplig ordning vara att regeringen efter samråd med Sveriges advokatsamfund på en lista för upp advokater som är lämpliga och villiga att ta emot uppdrag som offentligt ombud.

Tredje stycket innehåller en regel om entledigande av offentligt ombud. Med hänsyn till de höga krav som kommer att ställas på det offentliga ombudets kompetens i olika hänseenden, föreligger knappast någon risk för att ett ombud inte utför uppdraget med tillräcklig omsorg eller på något annat sätt åsidosätter sina plikter som offentligt ombud. Skäl att av denna anledning skilja ett ombud från sitt uppdrag torde därför aktualiseras endast i rena undantagsfall. Däremot kan ett offentligt ombud på grund av exempelvis sjukdom bli förhindrad att fullfölja ett uppdrag, t.ex. att överklaga ett tvångsmedelsbeslut. Regeln om entledigande torde behövas främst för dessa fall. Av uppenbara skäl föreligger inte något behov av en bestämmelse som reglerar frågan om byte av ombud på den misstänktes begäran.

I paragrafens *fjärde stycke* anges att frågor om det offentliga ombudets rätt till ersättning skall regleras enligt bestämmelserna i 21 kap. 10 och 10 a §§.

23 §

Ett offentligt ombud har i ärenden som avses i 22 § rätt att ta del av och yttra sig över det som har tillförts ärendet, att närvara vid muntlig handläggning och att överklaga rättens beslut.

Paragrafen är ny. I den anges det offentliga ombudets befogenheter i de ärenden som anges i 22 §. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 12.2.

Bestämmelsen ger det offentliga ombudet en rätt att ta del av och yttra sig över det som har tillförts ärendet. Detta innebär att ombudet har rätt att ta del av innehållet i samtliga handlingar som åklagaren i

tvångsmedelsärendet ger in till domstolen. I de fall den skriftliga ansökan kompletteras med en muntlig föredragning av åklagaren har det offentliga ombudet rätt att närvara och yttra sig över de uppgifter som framförs vid föredragningen. Detta har i lagtexten uttryckts på det sättet att det offentliga ombudet har rätt att "närvara vid muntlig handläggning". Begreppet muntlig handläggning har valts därför att med uttrycken "förhandling" och "sammanträde" avses i rättegångsbalken endast handläggningen vid sådana tillfällen där i princip båda parter har rätt att vara närvarande (se t.ex. Fitger, Rättegångsbalken I, Del 1, s. 6:4). Vidare anges i bestämmelsen att det offentliga ombudet har rätt att överklaga tingsrättens beslut. Som tidigare har nämnts (se avsnitt 3.2.5) synes emellertid inte något hindra att en misstänkt överklagar ett beslut om en åtgärd enligt kapitlet. Denna överklaganderätt torde dock vara endast av teoretiskt intresse, eftersom den misstänkte i normala fall inte har kännedom om beslutet.

Det bör understrykas att även i de fall ombudet endast överklagar ett beslut om ersättning gäller i hovrätten sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen för uppgifter hänförliga till de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet.

Bestämmelsen i förevarande paragraf förutsätter att sekretess inte hindrar att ombudet får del av hemliga uppgifter. Avsikten med regeln är att ombudet, i stället för den misstänkte (och tredje man), skall få insyn i tvångsmedelsärendet. En sådan regel kan uppfattas som en slags partsbefogenhet. Av 14 kap. 5 § sekretesslagen, som reglerar konflikten mellan sekretessen och rätten till insyn, följer att bestämmelserna i rättegångsbalken om rätt för en part till insyn i alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på bryter igenom sekretessen. Detta medför att någon särskild reglering som gör det möjligt för ombudet att få sekretessbelagda uppgifter inte behövs.

24 §

Den som fullgör eller har fullgjort uppdrag som offentligt ombud får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått kännedom om under uppdraget.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt för det offentliga ombudet.

Som framgår av bestämmelsen i 22 § har det offentliga ombudet till uppgift att ta tillvara den misstänktes intressen. Ombudet representerar med andra ord ett enskilt intresse. Inte heller innebär uppdraget en sådan anknytning till domstolen att ombudet kan anses delta i domstolens verksamhet (se Corell m.fl., Sekretesslagen, Kommentar till 1980 års lag med ändringar, tredje upplagan, 1992, s. 80 f.). Detta

medför att det offentliga ombudet inte omfattas av sekretesslagens regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Det nu sagda gäller även för ombud som är advokater vid en allmän advokatbyrå (jfr 9 kap. 9 § sekretesslagen), eftersom uppdraget som offentligt ombud inte kan anses gälla ett ärende om rättsligt biträde hos advokatbyrån. Frågan om tystnadsplikt för det offentliga ombudet måste därför lösas genom en särskild regel i kapitlet.

Tystnadspliktens omfattning korresponderar med omfattningen av sekretessen enligt de sekretessbestämmelser som skulle ha varit aktuella för en myndighet (2 kap. 1 och 2 §§, 5 kap. 1 § samt 9 kap. 8 och 17 §§ sekretesslagen). Endast den som obehörigen röjer en uppgift som omfattas av sekretessen enligt regeln bryter mot tystnadsplikten. Ett behörigt utlämnande föreligger t.ex. om det av andra föreskrifter följer att uppgiften skall lämnas ut. Vittnesplikten anses vara en i lag föreskriven uppgiftsskyldighet (se a. a. s. 371). Den som bryter mot föreskriven tystnadsplikt kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

38 kap. Om skriftligt bevis

2 a §

Skyldighet att förete en skriftlig handling gäller inte en handling som återger innehållet i sådana telemeddelanden som avses i 27 a kap. 2 § eller innehåller uppgifter om sådana telemeddelanden som avses i 27 a kap. 4 §.

Paragrafen är ny. I den föreskrivs ett förbud mot ett sådant editionsföreläggande som syftar till att från ett teleföretag få ut uppgifter om telemeddelanden. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 10.4.3. Paragrafen skall tillämpas på motsvarande sätt som bestämmelsen i 27 kap. 2 a §. I fråga om paragrafens tillämpning hänvisas således till kommentaren till den bestämmelsen.

52 kap. Om överklagande av beslut

7 §

Om hovrätten finner att klagandens motpart bör höras angående överklagandet, skall överklagandet delges honom med föreläggande att svara skriftligen inom en viss tid.

Det överklagade beslutet får inte utan att motparten har lämnats tillfälle att yttra sig ändras såvitt angår hans rätt.

Har tingsrätten i tvistemål avslagit ett yrkande om kvarstad eller någon annan åtgärd enligt 15 kap. eller upphävt ett beslut om sådan åtgärd eller i brottmål avslagit yrkande om en åtgärd som avses i 26-28 kap. eller upphävt ett beslut om en sådan åtgärd, får hovrätten omedelbart bevilja åtgärden att gälla tills vidare. Har tingsrätten beviljat en sådan åtgärd eller förklarat att beslutet får verkställas även om det inte har laga kraft, får hovrätten omedelbart besluta att tingsrättens beslut tills vidare inte får verkställas. Hovrätten får också ändra tingsrättens beslut i fråga om häktning, tillstånd till restriktioner enligt 24 kap. 5 a § eller reseförbud utan att höra motparten.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte i fråga om den misstänkte i mål om en åtgärd enligt 27 a kap.

Endast paragrafens sista stycke är nytt. Av detta följer att reglerna i första och andra styckena om kommunicering inte skall gälla för den misstänkte i mål om en åtgärd enligt 27 a kap. Avsikten med bestämmelsen är att förhindra att den som är föremål för en tvångsåtgärd enligt 27 a kap. får insyn i hovrätten och därmed kännedom om att en tvångsåtgärd används mot honom. Den nu föreslagna regeln innebär således att den misstänkte - om åklagaren överklagar t.ex. ett avslagsbeslut rörande en begäran om tillstånd till en tvångsåtgärd enligt kapitlet - inte skall lämnas tillfälle att yttra sig över överklagandet. I stället skall överklagandet i ett sådant fall kommuniceras med det offentliga ombud som har utsetts för den misstänkte (se vidare kommentarerna till 27 a kap. 22 och 23 §§). Det kan i sammanhanget nämnas att det av bestämmelsen i paragrafens tredje stycke följer att ett beslut av tingsrätten om en åtgärd enligt 27 a kap. - som omedelbart går i verkställighet - kan inhiberas av hovrätten.

En given följd av att den misstänkte inte heller i hovrätten skall ha rätt till insyn, är att bestämmelserna om muntlighet i 52 kap. 11 § inte skall omfatta förhör med den misstänkte.

56 kap. Om överklagande av beslut och om hänskjutande av prejudikatfrågor

7 §

Om Högsta domstolen finner att klagandens motpart bör höras angående överklagandet, skall överklagandet delges honom med föreläggande att svara skriftligen inom en viss tid.

Bestämmelsen i första stycket gäller inte i fråga om den misstänkte i mål om en åtgärd enligt 27 a kap.

Andra stycket är nytt. Beträffande tillämpningen hänvisas till vad som har anförts i kommentaren till 52 kap. 7 §.

Övergångsbestämmelser

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

17.2 Förslaget till lag (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål

För motiven till den föreslagna regleringen hänvisas till avsnitt 14 i den allmänna motiveringen.

17.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

8 §

Sekretess gäller hos tillståndsmyndigheten på postområdet och hos myndighet som bedriver postverksamhet för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare.

Sekretess gäller hos myndighet som driver televerksamhet för *innehållet i ett telemeddelande eller annan* uppgift som angår *ett* särskilt *telemeddelande*. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådana uppgifter lämnas till den som har tagit del i *utväxlingen av telemeddelandet eller som på annat sätt har sänt eller tagit emot meddelandet. Detsamma gäller, beträffande annat än innehållet i meddelandet, innehavaren av ett abonnemang* som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det

inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen hos myndighet som bedriver postverksamhet för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Sekretess gäller för uppgift vid särskild sambandstjänst inom totalförsvaret, om uppgiften avser telemeddelande som utomstående utväxlar på telenät.

Sekretess gäller i ärenden som avser TV-avgifter för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt tredje och femte styckena i högst tjugo år.

Enbart paragrafens andra stycke har ändrats. Syftet med ändringen är att uppnå överensstämmelse med regeln om tystnadsplikt i 25 § telelagen (1993:597).

I styckets *första mening* har gjorts en redaktionell ändring så att det klart framgår att sekretess hos myndighet som driver televerksamhet omfattar såväl innehållet som andra uppgifter som angår ett särskilt telemeddelande, t.ex. mellan vilka teleadresser som ett telefonsamtal har förmedlats. Vidare har bestämmelsen ändrats redaktionellt på det sättet att uppgift om ett telemeddelande enligt undantagsregeln i styckets *andra mening* får lämnas till innehavaren av ett abonnemang som har använts i stället för till innehavaren av en apparat som har använts för telemeddelandet. Slutligen har bestämmelsen ändrats i sak genom att möjligheten för en abonnent att få uppgifter om ett telemeddelande begränsas till uppgifter om annat än innehållet i telemeddelandet.

14 kap. Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll

2 §

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos myndighet som bedriver televerksamhet om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos myndigheten begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. *Detta gäller dock inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § andra stycket.*

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1-6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

Paragrafens fjärde och femte stycken har ändrats. I femte stycket har hänvisningen till 9 kap. 8 § andra stycket utgått. Bakgrunden till ändringarna har utvecklats i den allmänna motiveringen i avsnitt 10.4.2. Ändringarna - som hänger samman med att frågan om tillgång till uppgifter från en teleoperatör om telemeddelanden bör vara exklusivt reglerad genom reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning - innebär att en myndighet som bedriver televerksamhet inte längre har rätt att enligt sekretesslagen lämna ut uppgifter till de brottsutredande myndigheterna om ett telemeddelande som angår misstanke om brott. Denna fråga regleras i stället enbart i rättegångsbalken.

16 kap. Om ansvar på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden för brott mot tystnadsplikt

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1-8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

---

3. denna lag enligt

---

5 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, *hemlig teknisk avlyssning,* hemlig teleavlyssning, *annan teknisk avlyssning,* hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare.

Paragrafen, som behandlar vilken tystnadsplikt som har företräde framför principen om meddelarfrihet, har gjorts tillämplig på samtliga nu berörda tvångsmedel.

Övergångsbestämmelser

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

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

28 §

Åklagaren får i brådskande fall fatta beslut om hemlig teknisk avlyssning enligt 27 a kap. 1 § rättegångsbalken eller kvarhållande av försändelse enligt 27 kap 9 § rättegångsbalken. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.

Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av första stycket, skall det genast *skriftligen* anmälas hos rätten, *som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning*.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som ger åklagaren rätt att interimistiskt besluta om användning av hemlig teknisk avlyssning. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 12.1.3.

I 27 a kap. 14 § andra stycket rättegångsbalken föreslås en bestämmelse som gör det möjligt för åklagaren att i brådskande fall besluta om hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning i avvaktan på domstolsprövning. De särskilda bestämmelser om detta som enligt gällande rätt finns i förevarande lagrum har därför tagits bort. Den interimistiska beslutanderätten för åklagaren enligt 27 a kap. 14 § andra stycket i balken omfattar dock inte buggning. Åklagaren ges däremot enligt den nu föreslagna regeln en rätt att fatta interimistiska beslut om hemlig teknisk avlyssning i sådana speciella situationer som regleras enligt förevarande lag.

Övergångsbestämmelser

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

17.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

1 §

Med övervakningskameror avses i denna lag TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Vad som i lagen sägs om övervakningskameror gäller i tillämpliga delar även för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera.

I fråga om användningen av övervakningskamera vid förundersökning i brottmål gäller *27 a kap. rättegångsbalken.*

Paragrafen har ändrats som en följd av att reglerna om användning av övervakningskamera vid förundersökning i brottmål arbetas in i det nya - 27 a kap. - tvångsmedelskapitlet i rättegångsbalken.

Övergångsbestämmelser

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

17.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

20 §

För ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt *27 a kap.* rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning.

Rätten kan för ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlänningen eller

som avsänts från honom och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos ett befordringsföretag.

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

Paragrafen har ändrats som en följd av att bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning överförs till det nya - 27 a kap. - tvångsmedelskapitlet i rättegångsbalken.

21 §

Det tillstånd som avses i 20 § skall meddelas att gälla för en viss tid som inte överstiger en månad.

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av *Rikspolisstyrelsen* eller en polismyndighet. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt *27 a kap.* rättegångsbalken på motsvarande sätt.

Vad som sägs i kommentaren till föregående paragraf gäller även för detta lagrum.

Övergångsbestämmelser

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

17.7 Förslaget till lag om ändring i telelagen (1993:597)

26 §

Tystnadsplikt enligt 25 § första stycket gäller även för uppgift som hänför sig till

1. åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och

2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 *a* kap. *2* eller *4* § rättegångsbalken.

Paragrafen, som anger att tystnadsplikt gäller hos teleföretag för uppgift som hänför sig bl.a. till angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, har ändrats som en följd av att reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning överförs till 27 a kap. rättegångsbalken.

27 §

Den som driver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 25 § första stycket skall på begäran lämna

1. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 och som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter,

3. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till en kronofogdemyndighet som behöver uppgiften i exekutiv verksamhet, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

4. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till en skattemyndighet som behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

5. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till polismyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten skall kunna fullgöra uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

6. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till polismyndighet eller åklagarmyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten skall kunna fullgöra

underrättelseskyldighet enligt 31 § tredje stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Paragrafen har ändrats som en följd av att bestämmelsen i 27 § 3 har upphävts.

Övergångsbestämmelser

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Helena Lindberg, Kurt Alavaara, Elenor Groth och Leif Jennekvist

Utredningen använder begreppet "annan teknisk avlyssning" som en sammanfattande beteckning för bl.a. inspelning av telefonsamtal och användning av dold kroppsmikrofon (se förslaget till 27 a kap. 3 § rättegångsbalken). Dessa åtgärder är i dag inte underkastade några begränsningar. Utredningens förslag innebär således en väsentlig skärpning i förhållande till gällande rätt. Den närmare bakgrunden till varför utredningen föreslår att användning av dold kroppsmikrofon m.m. skall regleras framgår av avsnitt 9.2. Som utredningen konstaterar där omfattas ett förfarande motsvarande åtgärden "annan teknisk avlyssning" inte av straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken. Det konstateras också att det inte heller i övrigt finns någon bestämmelse i svensk lag som uttryckligen tar sikte på ett förfarande som motsvarar "annan teknisk avlyssning".

Vi delar bedömningen att den omständigheten att ett förfarande inte kriminaliserats inte i sig behöver innebära att förfarandet därmed är att betrakta som tillåtligt för en myndighet. Mot bakgrund av artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och mot bakgrund av den kritik som Justitieombudsmannen uttalat i de fall som utredningen redovisar under avsnitt 4.2, framstår frågan om ett positivt lagstöd för ett förfarande motsvarande "annan teknisk avlyssning" tvärtom som mycket angelägen. Vi delar emellertid inte utredningens slutsats (avsnitt 9.2 s. 354 f.) att övervägande skäl talar för att användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. bör bli föremål för en rättslig reglering inom ramen för de straffprocessuella tvångsmedlen och att en förutsättning för användandet är att förundersökning har inletts. Vi menar att Europadomstolens dom i Fallet A. mot Frankrike (40/1992/385/463), inte kan ligga till grund för någon

annan slutsats än att användandet av dold kroppsmikrofon m.m. bör lagregleras.

Till skillnad från utredningen anser vi således inte att lagstödet bör ges inom ramen för regleringen av de straffprocessuella tvångsmedlen. Vi anser för vår del att dessa metoder att dokumentera vad som sägs vid samtal mellan två - eller flera - personer inte är att beteckna som tvångsmedel. I dessa fall finns nämligen den principiella skillnaden mot t.ex. hemlig teleavlyssning som består i att upptagningen av samtalet är den ena samtalspartens sätt att dokumentera det samtal som han själv deltar i. I annat fall skulle konsekvensen kräva att även rätten för en polisman att ordagrant stenografera vad som sägs vid ett telefonsamtal skulle behöva lagregleras.

Vi delar inte heller utredningens uppfattning att det inte föreligger något behov av en åtgärd motsvarande "annan teknisk avlyssning" innan en förundersökning har inletts (s. 355). Det kan nämligen förekomma situationer då "annan teknisk avlyssning" kan behöva användas utan att det har inletts en förundersökning. Det kan gälla polisens skyddande verksamhet eller i underrättelseverksamheten, där det kan handla om att det finns misstankar om pågående allvarlig brottslig verksamhet utan att man för den skull har identifierat vissa särskilda brott. I det problemorienterade arbetssättet ingår bl.a. att kartlägga aktiviteter inom kriminella kretsar, t.ex. inom kriminella mc-klubbar. Inspelning av telefonsamtal och kroppsmikrofon kan i detta spaningsskede vara ett effektivt hjälpmedel för polisen. Regleras användningen på det sätt som utredningen föreslår utesluts detta användningsområde för polisen. Det finner vi otillfredsställande. För att kunna fullgöra sin brottsförebyggande uppgift behöver polisen effektiva arbetsmetoder. Effektiva metoder behövs också för att bekämpa en allt mer komplex brottslighet. Vi anser därför att lagstödet för polisen att använda dessa arbetsmetoder inte bör ges i det nu föreslagna 27 a kap. i rättegångsbalken. I stället bör polisen ges det positiva lagstödet i polislagen (1984:387).

Avslutningsvis vill vi framhålla att frågan om vem som skall besluta om användningen av metoden får bli beroende av inom vilket förfarande frågan aktualiseras. Sker det inom ramen för en rent polisiär aktivitet blir det polismyndigheten. Skall metoden användas inom ramen för en förundersökning bör det ankomma på förundersökningsledaren att fatta beslutet. I vissa brottmål är polismyndigheten förundersökningsledare. När det är fråga om allvarlig brottslighet är det dock alltid åklagare som är förundersökningsledare.

Särskilt yttrande av Helena Lindberg och Kurt Alavaara

Utredningens förslag innebär att det offentliga ombudet skall vara advokat (se förslaget till 27 a kap. 22 § rättegångsbalken). Utredningen påpekar också att antalet advokater som utses bör begränsas så långt som möjligt med hänsyn till den risk för sekretessen och utredningsintresset som annars skulle kunna uppstå. Som utredningen funnit är detta särskilt angeläget vid de förundersökningar som handläggs av Säkerhetspolisen. Vi delar visserligen uppfattningen att ett tvåpartsförfarande där ett offentligt ombud utsetts att tillvarata den misstänktes rätt ökar rättssäkerheten i handläggningen av ärenden om hemlig teknisk avlyssning m.fl. tvångsmedel. Vi kan däremot inte finna att sådana övervägande skäl talar för att det offentliga ombudet skall vara advokat att detta bör lagregleras. Därigenom frånhänds regeringen möjligheten att förordna ett offentligt ombud med annan kompetens än advokatkompetensen. Inom Säkerhetspolisens område finns också ett stort intresse av att kunskapen om pågående förundersökningar och om Säkerhetspolisens arbetsmetoder inte sprids annat än i en mycket begränsad krets. Säkerhetsskyddsfrågorna gör sig således starkt gällande. Av det skälet anser vi att det bör lämnas en möjlighet för regeringen att förordna annan än advokat att vara offentligt ombud på Säkerhetspolisens område. Till exempel skulle Justitiekanslern kunna komma ifråga för uppdrag som offentligt ombud.

Särskilt yttrande av Kristina Boutz, Connie Brück och Sigurd Heuman

Vi anser att det finns goda skäl att redan nu införa en underrättelseskyldighet för åklagaren om användningen av hemliga tvångsmedel i enlighet med det förslag som skisserats i avsnitt 12.3.

Värdet av en underrättelseskyldighet ligger inte endast i att den enskilde har ett berättigat intresse av att få kännedom om att han varit utsatt för ett hemligt tvångsmedel utan också i att denna skyldighet i sig skulle få en återhållande verkan på användningen av dessa tvångsmedel och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett än mer noggrant sätt. I ett system där det inte finns någon insyn är det ofrånkomligt att detta på sikt leder till att de som deltar i beslutsfattandet anpassar sig till varandra och får en gemensam syn på vad som krävs för ett beslut om t.ex. hemlig teleavlyssning. I detta ligger en risk att prövningen sker på ett allt mer slentrianmässigt sätt. En vetskap om att den enskilde i efterhand skall få kännedom om det som beslutas medför att den prövning som skall göras sker på ett mer ansvarsfullt sätt.

De förslag som utredningen lägger fram innebär på olika sätt en väsentlig utvidgning av de brottsutredande myndigheternas möjligheter att i hemlighet övervaka en enskild med användning av tekniska hjälpmedel. Ett helt nytt tvångsmedel - buggning - införs. Det blir i detta läge särskilt viktigt att se till att det också ges tillräckliga garantier för att den enskildes rättigheter säkerställs.

En av de viktigaste rättsäkerhetsgarantierna över huvud taget är den enskildes rätt att överklaga beslut som innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som han är tillförsäkrad. När det är fråga om hemlig övervakning ligger det i sakens natur att den enskilde inte kan underrättas och därmed inte heller bevaka sin rätt under tiden som övervakningen äger rum. En underrättelse i efterhand är det som närmast kan motsvara en överklaganderätt. Det ger den enskilde en möjlighet att, om han så vill, agera för att ta till vara sin rätt åtminstone i efterhand.

I de övriga nordiska länderna, Tyskland och Österrike är huvudregeln att den som utsatts för t.ex. hemlig teleavlyssning skall underrättas i efterhand. Av de undersökta länderna är det endast i Storbritan-

nien som denna skyldighet inte finns. Man kan konstatera att ett flertal länder vars rättskultur överensstämmer med vår har valt att ha en underrättelseskyldighet som en viktig del i skyddet för den enskilde. Detta talar i sig starkt för att införa en sådan skyldighet även i vårt system.

Enligt de nuvarande reglerna har den enskilde över huvud taget inte någon möjlighet att på eget initiativ få till stånd en prövning av om det funnits laglig grund för en avlyssningsåtgärd han varit utsatt för. Detta skulle inte ändras enligt utredningens förslag. En jämförelse med förhållandena i Storbritannien där den enskilde inte heller underrättas visar att där finns en möjlighet för den enskilde att om han misstänker att han är utsatt för avlyssning begära en utredning av ett särskilt organ, the Tribunal. Om ett brott mot reglerna föreligger kan the Tribunal bl.a. upphäva tillståndet och besluta om skadestånd. Den tillkommande rättssäkerhetsgaranti som utredningen föreslår är förordnandet av ett ombud som skall tillvarata den enskildes intressen vid tillståndsprövningen i domstolen. Genom detta förstärks naturligtvis den enskildes ställning och möjligheterna att få tillståndsfrågan allsidigt belyst redan när beslutet fattas. Vad som fortfarande saknas är emellertid möjligheten för den enskilde att själv ta ställning till om det finns skäl att agera på något sätt med anledning av tvångsmedelsanvändningen. En underrättelseskyldighet är det enda sättet att ge den enskilde detta inflytande, vilket är själva kärnan i den enskildes rättstrygghet.

Med denna principiella inställning är det inte ett avgörande argument mot en underrättelseskyldighet att underrättelse inte skulle kunna lämnas i varje särskilt fall eller ens i flertalet fall.

Vi menar således att, mot bakgrund av den utvidgning av möjligheterna till hemlig teknisk övervakning som föreslås, den enskildes rättigheter bör stärkas ytterligare så att det blir en mera rimlig avvägning mellan det allmänna intresset av en effektiv brottsbekämpande verksamhet och den enskildes intresse av att hans fri- och rättigheter inte träds för när. Detta uppnås enligt vår mening med en regel att den enskilde i princip skall underrättas i efterhand. Med hänsyn särskilt till att det nu införs ett nytt ytterst integritetskränkande tvångsmedel - buggning - är det viktigt att också en underrättelseskyldighet införs redan från början.

Särskilt yttrande av Bengt Olsson

Jag anser att de brottsutredande myndigheterna i större utsträckning än utredningen föreslagit bör ges möjlighet att hämta in s.k. teleövervakningsuppgifter beträffande ett telemeddelande som innefattat en brottslig gärning. Framför allt är uppgiften från vilken teleadress som t.ex. ett olaga hot avsändes intressant. De uppgifter som skulle begäras från teleoperatören kan preciseras till ett visst samtal som ringts till en viss teleadress vid en bestämd tidpunkt. Någon överskottsinformation kommer knappast alls att förekomma vid denna typ av beslut. Det finns alltså inte av hänsyn till integritetsintressen skäl att avstå från regleringen. Den uppgift som teleoperatören i dessa fall kan tillhandahålla går knappast att ersätta ens med stora polisiära insatser. Alternativet är oftast att brottsanmälan avskrivs. Ur effektivitetssynpunkt är det följaktligen fråga om en mycket viktig uppgift.

Utredningen har föreslagit att den möjlighet som i dag står till buds att ge hotade personer en bandspelare för att möjliggöra inspelning av hot som framförs via ett telemeddelande skall behållas (se föreslagna 27 a kap. 9 § andra stycket). Sådana bandspelare ingår också i det skyddspaket som ibland överlämnas t.ex. till hotade kvinnor. Även i andra fall föreslås att polisen skall kunna tillhandahålla utrustning för inspelning av samtal. För att det rent faktiskt skall gå att utreda brottet krävs emellertid att kännedom fås om vem som ringt. Vid hot som riktar sig t.ex. mot statsråd eller andra företrädare för ett intresse som den hotande känner aversion emot är den hotande oftast helt okänd. I realiteten kan sådan brottslighet knappast utredas om det inte öppnas en möjlighet att hämta in uppgifter från teleoperatören om vilken teleadress telemeddelandet avsändes från. Utredningens förslag öppnar inte någon sådan möjlighet när det på brottet kan följa lindrigare straff än fängelse sex månader. Det innebär bl.a. att ett olaga hot som framförs i ett telemeddelande väl kan dokumenteras genom bandinspelning efter ett beslut om annan teknisk avlyssning men däremot kan samtalet inte härledas till en viss teleadress. Detta framstår enligt min mening inte som rimligt.

Det finns två olika vägar att välja för att vidga de brottsutredande myndigheternas åtkomst till teleövervakningsuppgifter. Den ena är att bygga på reglerna om tystnadsplikt i telelagen och införa en ny

bestämmelse där. Den andra innebär att de föreslagna reglerna i 27 a kap. rättegångsbalken utvidgas.

Den enligt min mening bästa lösningen innebär att reglerna om utlämnande av uppgifter i sekretesslagen och telelagen i materiellt hänseende görs mera likartade. Det finns i sekretesslagen bestämmelser om sekretess som gäller för myndigheter som driver televerksamhet medan det i telelagen finns bestämmelser om tystnadsplikt i enskild televerksamhet. Utredningen har föreslagit att dessa regler skall harmoniseras. Det finns emellertid en viktig skillnad mellan sekretesslagen och telelagen. Både sekretesslagen och telelagen medger att en teleoperatör i vissa fall lämnar ut uppgifter om ett telemeddelande till en enskild. Så gäller tystnadsplikten enligt telelagen inte i förhållande till t.ex. den som tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande (25 § andra stycket telelagen). Regleringen i telelagen innefattar emellertid inte någon motsvarande skyldighet för en teleoperatör att på begäran lämna ut dessa uppgifter. Detta innebär att en person som t.ex. blivit utsatt för ett olaga hot eller bedrägeriförsök per telefon, av en privat teleoperatör kan förnekas att få reda på från vilken teleadress samtalet kom. Det rör sig nämligen här om brott som inte har ett så högt minimistraff att det på annan grund finns möjlighet att avkräva teleoperatören uppgiften. Det är först om brotten bedöms som grova och hänförliga till en högre straffskala som de brottsutredande myndigheterna enligt vad som föreslagits kan få tillgång till uppgifterna efter ett beslut om hemlig teleövervakning. Det har följaktligen lämnats åt teleoperatörens godtycke att bestämma om en sådan från såväl den enskildes som de brottsutredande myndigheternas synpunkt viktig uppgift skall lämnas ut. I verkligheten sker något utlämnande inte.

För att uppnå en fullständig överensstämmelse med sekretesslagen skulle en teleoperatör åläggas att lämna ut uppgifter till en enskild i betydligt fler fall än som krävs för att utreda brott. Bl.a. skulle innehavaren av ett abonnemang som använts för telemeddelandet kunna kräva att få motsvarande uppgifter. Det ligger emellertid utanför utredningens uppdrag att överväga om man bör gå så långt. En lämpligare avvägning utifrån de utgångspunkter som utredningen har att beakta är att föreskriva att en teleoperatör i vissa fall skall vara skyldig att lämna ut en teleövervakningsuppgift, nämligen när det handlar om en begäran från en brottsutredande myndighet och den som tagit del i utväxlingen av telemeddelandet har samtyckt till åtgärden. Skyldigheten bör begränsas till teleövervakningsuppgifter som angår misstanke om brott som begåtts genom telemeddelandet. Därmed kommer i praktiken bestämmelserna i sekretesslagen och telelagen att överensstämma när det gäller att tillgodose de brotts-

utredande myndigheternas behov av att få tillgång till uppgifter om ett särskilt telemeddelande.

Den föreslagna regleringen är inte unik. I flera utländska rättsordningar tillerkänner man samtycket relevans vid inhämtande av uppgifter från en teleoperatör. Utredningen har i annat sammanhang tillmätt samtycket relevans (se föreslagna 27 a kap. 11 § tredje stycket). I Österrike är huvudregeln att det skall kunna följa fängelse i mer än ett år på det misstänkta brottet för att telefonövervakning skall få ske. Dock kan sådan övervakning ske om det kan följa fängelse i mer än sex månader och innehavaren av teleanläggningen samtyckt till åtgärden. Genom den sistnämnda bestämmelsen möjliggörs utredning av olaga hot som framförs per telefon. Av de 270 telefonövervakningar som genomfördes i Österrike under år 1995 avsåg flertalet övervakning med samtycke från innehavaren av teleanläggningen (se avsnitt 5.6.2). Även i Finland har möjligheterna att utföra teleövervakning nyligen utvidgats i de fall samtycke från innehavaren/målsäganden lämnas (se avsnitt 5.2.6).

Utredningen har föreslagit att nuvarande 27 § 3 p. telelagen skall upphävas. Enligt min mening borde en ny bestämmelse av följande lydelse införas:

27 §

Den som driver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 25 § första stycket skall på begäran lämna

- - -

3. uppgift som avses i 25 § första stycket 3 och som angår misstanke om brott, till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om brottet har begåtts genom ett telemeddelande och någon som tagit del i utväxlingen av meddelandet har samtyckt till åtgärden,

- - -

Punkt 3 är alltså ny. För att bestämmelsen skall kunna tillämpas krävs att någon som tagit del i utväxlingen av telemeddelandet samtyckt till att uppgiften lämnas ut. Det är endast andra uppgifter än innehållet i telemeddelandet som omfattas av bestämmelsen. I de flesta fall kommer enbart teleadressen att vara av betydelse. Det kan dock tänkas att lokaliseringen av en mobiltelefon kan efterfrågas. Den myndighet som begär att uppgiften skall lämnas ut har att pröva att de förutsättningar som anges i bestämmelsen föreligger. Den som driver televerksamhet skall däremot inte göra någon egen prövning.

En alternativ reglering skulle kunna innefattas i det föreslagna nya 27 a kap. rättegångsbalken. Tillämpningsområdet för hemlig teleöver-

vakning kunde utvidgas till att avse alla utredningar om brott som begåtts genom ett telemeddelande och där någon som deltagit i utväxlingen av telemeddelandet samtyckt till åtgärden.

Den föreslagna bestämmelsen bygger på reglerna om tystnadsplikt i telelagen. Den kan knappast sägas vara så integritetskänslig att den bör omfattas av det krav på domstolsförhandling med ett offentligt ombud som föreslås gälla för hemlig teleövervakning. Regleringen är följaktligen väl lämpad att införas i telelagen i stället för i rättegångsbalken.

Även om man inte vill gå så långt som jag nu har föreslagit borde hemlig teleövervakning kunna komma i fråga i samtliga fall som annan teknisk avlyssning kan användas.

Kommittédirektiv

Dir. 1996:64

Hemlig avlyssning m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 1996.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda ett antal frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel.

Utredaren skall analysera om det finns behov av s.k. hemlig teknisk avlyssning - buggning - som arbetsmetod inom polisväsendet, undersöka om metoden är effektiv och, om så är fallet, överväga om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten ger utrymme för att tillåta hemlig teknisk avlyssning. Utredaren skall, om arbetet ger anledning till det, lämna förslag till sådan lagstiftning.

Utredaren skall vidare undersöka möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt lämna förslag till lagändringar för att uppnå detta.

Utredaren skall göra en utvärdering av lagen om hemlig kameraövervakning och, om utvärderingen ger anledning till det, föreslå en permanent reglering i rättegångsbalken.

Utredaren skall göra en översyn av 1952 års tvångsmedelslag och föreslå de ändringar som utredaren anser motiverade. Utredaren skall även lämna förslag till hur lagen kan permanentas och arbetas in i rättegångsbalken.

Inledning

Brottsligheten och samhällseffekterna av den förändras ständigt. Om man studerar brottsutvecklingen under senare år framtonar en komplex och delvis ny bild av den grövre brottsligheten. Typer av brott som tidigare var ovanliga har ökat i omfattning. Nya typer av brott har tillkommit. Det finns tendenser, och ibland mer än så, till att brottsligheten har blivit mer avancerad och mer samhällsskadlig. I takt med den ökade komplexiteten i brottsutredningar har det också blivit svårare att utreda vissa typer av brott och att lagföra vissa brottslingar. Den brottslighet som utövas i mer eller mindre organiserad form av kriminella grupper, t.ex. motorcykelgäng och andra maffialiknande sammanslutningar, erbjuder särskilda problem. Inte minst den ökade

internationaliseringen och utvecklingen mot ett gränslöst Europa har inneburit förändringar för det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet. Utvecklingen i Östeuropa kan särskilt framhållas.

En grundläggande förutsättning för att polis och åklagare skall vara framgångsrika i sitt arbete med att förebygga och utreda brott är att dessa myndigheter kan arbeta effektivt. Därför är det nödvändigt att regelbundet se över myndigheternas arbetsmetoder och att se till att polis och åklagare ges bästa möjliga förutsättningar för sitt arbete. Det är viktigt att ta till vara de möjligheter till övervakning och informationsinsamling som tekniken medför. Mot denna bakgrund är det angeläget att se över t.ex. tillämpningsområdet för reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Det finns också ett behov av att göra reglerna om hemlig kameraövervakning mer flexibla. I det sammanhanget och med beaktande av den nya teknikens möjligheter aktualiseras också frågan om det bör införas regler om s.k. hemlig teknisk avlyssning.

Gällande lagstiftning

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden. Detta skydd kan begränsas enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 § regeringsformen. En begränsning får endast ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra hot mot den fria åsiktsbildningen. Exempel på sådan lagstiftning är rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (se nedan). Någon begränsning av skyddet mot hemlig avlyssning finns inte i dag. Detta innebär att sådan avlyssning inte är tillåten.

Enligt artikel 8 första punkten i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna tillförsäkras var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Begränsningar får ske endast om åtgärden är förenlig med de strikta undantag som ställs upp i artikel 8 andra punkten. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller konventionen sedan den 1 januari 1995 som svensk rätt.

Olovlig avlyssning

Hemlig avlyssning är kriminaliserad genom straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Enligt bestämmelsen skall den som olovligen, medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller tar upp tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, till vilka allmänheten inte har tillträde och som han själv inte deltar i eller obehörigen berett sig tillträde till, dömas för olovlig avlyssning. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Enligt 4 kap. 9 b § brottsbalken är det - som förberedelse till olovlig avlyssning - straffbart att anbringa ett tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra ett brott som avses i 4 kap. 9 a § brottsbalken. De brottsutredande myndigheterna är inte undantagna från tillämpningen av dessa bestämmelser. Om hemlig avlyssning skulle användas i t.ex. en brottsutredning träffar alltså straffbestämmelsen även polis och åklagare.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Hemlig teleavlyssning innebär - sedan den 1 januari 1996 - att telemeddelanden som befordras till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken). För att sådan avlyssning skall få ske krävs att någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Även försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott omfattas av bestämmelsen, om förbrottet är belagt med straff (18 § andra stycket).

Hemlig teleövervakning innebär att andra uppgifter än innehållet i meddelandet i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram. Tvångsmedlet får användas vid förundersökning i brottmål om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader och vid narkotikabrott med enbart fängelse i straffskalan. Om förundersökningen avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott krävs, förutom att gärningen är belagd med straff, att det inte är föreskrivet lindrigare straff än två års fängelse för det fullbordade brottet (27 kap. 19 § rättegångsbalken).

För tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning krävs vidare att vissa andra rekvisit är uppfyllda, t.ex. att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig kameraövervakning

Genom reglerna om hemlig kameraövervakning i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning har polisen fått möjlighet att bedriva spaning mot personer genom att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror. Reglerna ansluter nära till bestämmelserna om hemlig teleavlyssning. Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas. I likhet med reglerna om hemlig teleavlyssning får tvångsmedlet användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om gärningen är belagd med straff. Även för hemlig kameraövervakning gäller att åtgärden måste vara av synnerlig vikt för utredningen och att proportionalitetsprincipen skall tillämpas.

Lagen om hemlig kameraövervakning trädde i kraft den 1 februari 1996 och gäller till utgången av året. Regeringen har i dag beslutat en proposition vari föreslås att lagens giltighetstid förlängs med två år (prop. 1996/97:26). Lagen föreslås alltså gälla till utgången av år 1998.

1952 års tvångsmedelslag

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i rättegångsbalken i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. Lagen, som är tidsbegränsad, gäller vid förundersökning angående vissa brott mot rikets säkerhet och vissa andra grova brott. Efter den senast gjorda förlängningen gäller lagen till utgången av år 1996 (prop. 1995/96:14, bet. 1995/96:JuU11, rskr. 1995/96:125, SFS 1995:1511).

I den ovan nämnda propositionen vari föreslås en förlängning av lagen om hemlig kameraövervakning (prop. 1996/97:26) föreslås även att 1952 års tvångsmedelslag skall fortsätta att gälla till utgången av år 1998.

Tidigare utredningsarbete m.m

Frågan om att tillåta hemlig teknisk avlyssning (i fortsättningen används termen buggning) i det polisiära arbetet har varit föremål för debatt under många år. Den har också behandlats av flera utredningar. Redan den år 1966 tillsatta Integritetsskyddskommittén tog i sitt

betänkande Hemlig avlyssning (SOU 1970:47) upp frågan om det borde vara tillåtet för polisen att i brottsbekämpande syfte få använda sig av buggning. Kommitténs slutsats var att det inte fanns tillräckliga skäl för det. Även utredningen om telefonavlyssning (SOU 1975:95) och 1979 års särskilda juristkommission (Ds Ju 1980:2) behandlade frågan om buggning borde tillåtas. Några förslag i den riktningen lades inte fram.

Tvångsmedelskommittén, som tillsattes år 1978, hade till huvuduppgift att göra en översyn av tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål. Genom tilläggsdirektiv år 1981 fick kommittén i uppdrag att med förtur behandla frågor om polisens behov av nya spaningsmetoder och spaningstekniska hjälpmedel. Tilläggsdirektiven föranleddes av en skrivelse från Rikspolisstyrelsen med förslag om att polisen skulle få använda bl.a. avlyssning med dolda mikrofoner i sin spaningsverksamhet. Till grund för skrivelsen låg den s.k. SPANARK-rapporten. Tvångsmedelskommittén lade fram huvuddelen av sina förslag om hemlig avlyssning i betänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22). Kommittén föreslog att buggning skulle få användas som tvångsmedel vid förundersökning angående vissa grova brott. Det rörde sig i stort sett om samma slags brott som kan föranleda hemlig teleavlyssning. I ett andra betänkande (SOU 1984:54) lade kommittén fram förslag bl.a. till en särskild tvångsmedelslag, vari angavs de allmänna förutsättningarna som enligt förslaget borde gälla för all tvångsmedelsanvändning, alltså även för buggning.

År 1982 tillsattes Narkotikakommissionen, som bl.a. hade till uppgift att komma med förslag till insatser från polisens sida mot narkotikahandeln. I en promemoria år 1983 Polisens insatser mot narkotikan (PM nr 5) tog kommissionen upp frågan om polisen borde få använda sig av buggning som spaningsmetod. Kommissionens slutsats var den att ett sådant tvångsmedels fördelar inte uppvägde dess nackdelar.

SPANARK-rapporten, Tvångsmedelskommitténs förslag och Narkotikakommissionens slutsatser behandlades, såvitt gäller frågan om buggning, i propositionen 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor. Justitieministern anförde där att de argument som åberopats till förmån för att använda buggning i det reguljära polisarbetet mot grov brottslighet inte hade övertygat henne om att denna metod var försvarlig med hänsyn till de tunga invändningar som kunde riktas mot den. Hon ansåg därför att buggning inte borde införas i det reguljära polisarbetet. Vad avsåg Säkerhetspolisens arbetsmetoder hänvisade justitieministern till SÄPO-kommitténs pågående arbete.

SÄPO-kommittén föreslog i sitt slutbetänkande Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51) bl.a. att Säkerhetspolisen skulle ges möjlighet att använda sig av

buggning och dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid utredning av mycket allvarliga brott inom Säkerhetspolisens arbetsområde, det vill säga brott mot rikets säkerhet eller terroristhandlingar som innefattar vissa grövre brott. Kommittén lämnade i denna del ett förslag till två nya tidsbegränsade lagar - lag om hemlig teknisk övervakning och lag om särskild användning av övervakningskamera m.m. Till betänkandet var fogat en reservation vari bl.a. anfördes att det med ett undantag inte hade framförts några övertygande argument för att buggning borde tillåtas. Undantaget avsåg förebyggande av terroristdåd. I reservationen konstaterades emellertid att kommitténs majoritet inte hade lämnat något förslag om att tillåta buggning för att förebygga brott.

SÄPO-kommitténs förslag fick i angivna delar ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Flera remissinstanser delade kommitténs uppfattning att det borde införas en lagstiftning som gör det möjligt för Säkerhetspolisen att i vissa fall använda buggning. Många remissinstanser menade dock att det varken hade visats att det finns ett starkt behov av buggning eller att metoden är effektiv, vilket enligt remissinstanserna borde vara en förutsättning för att tillåta ett så integritetskänsligt tvångsmedel. Kritik riktades också mot att det i den allmänna motiveringen till förslaget framskymtade att det föreslagna tvångsmedlets största fördel låg i att man skulle *kunna förhindra* brott, medan förslaget till lagtext tog sikte på *förundersökning* av vissa brott.

Sedan remissbehandlingen avslutats har förslagen i SÄPO-kommitténs slutbetänkande blivit föremål för fortsatta överväganden inom Justitiedepartementet. Förslaget om användning av dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid förundersökning i brottmål har efter förnyat utredningsförfarande lett till lagstiftning som tillåter denna arbetsmetod för såväl den öppna polisen som Säkerhetspolisen (prop. 1995/96:85, bet. 1995/96:JuU11, rskr. 1995/96:125, SFS 1995:1506). Frågor om buggning har behandlats i de senaste årens budgetpropositioner och av riksdagen. I prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 30 anfördes bl.a. att SÄPO-kommitténs förslag om hemlig teknisk avlyssning borde bedömas i belysning också av den ytterst snabba tekniska utvecklingen som äger rum på teleområdet och hur denna förhåller sig till reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Med hänvisning till detta uttalande och att SÄPO-kommitténs förslag var under beredning inom Justitiedepartementet avstyrkte justitieutskottet under hösten 1993 motionsyrkanden om att införa buggning som en polisiär arbetsmetod (bet. 1993/94:JuU4). Utskottet behandlade även motionsyrkanden om buggning under våren 1994 (bet. 1993/94:JuU19). Utskottet, som avstyrkte motionerna, hänvisade till uttalandet i budgetpropositionen 1993/94 (bil. 3 s. 41 f.) vari anfördes

att en utredning om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning borde föregå ett ställningstagande till den fortsatta beredningen av frågan om bl.a. buggning.

Under våren 1994 påbörjades inom Justitiedepartementet ett utredningsarbete om tvångsmedlen på teleområdet. Arbetet resulterade bl.a. i att ändrade regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning trädde i kraft den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:227, bet. 1995/96:JuU 1, rskr. 1995/96:17, SFS 1995:1230). Lagstiftningen innebär en anpassning av reglerna i rättegångsbalken till den tekniska utvecklingen på teleområdet och till förändringar på telemarknaden. Vidare har riksdagen nyligen antagit regeringens proposition om teleoperatörernas skyldigheter vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (prop. 1995/96:180, bet. 1995/96:JuU20, rskr. 1995/96:233, SFS 1996:415-417). Den nya lagstiftningen innebär att de större teleoperatörerna skall svara för att deras telesystem är uppbyggda och utformade på ett sådant sätt att tvångsmedlen på teleområdet kan verkställas. Som tidigare nämnts finns sedan den 1 februari i år även en ny lag om hemlig kameraövervakning i kraft.

Behovet av en utredning

Hemlig teknisk avlyssning

Mot bakgrund av vad som ovan anförts finns det skäl att återigen ta upp frågan om åklagare och polis bör ha möjlighet att använda buggning. Frågan har förvisso utretts tidigare. SÄPO-kommitténs arbete tar emellertid endast sikte på Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Det finns i och för sig, som framgått ovan, utredningar som behandlat denna fråga även med inriktning på den öppna polisen men detta material är i viss mån föråldrat och är inte tillräckligt för en bedömning av nutida förhållanden.

Även om de brottsutredande myndigheterna under senare år kommit att ställas inför nya och svårlösta uppgifter förhåller det sig så att flera av de centrala frågeställningarna i grunden är desamma i dag som när frågan om buggning tidigare har utretts. För att man skall kunna ta ställning till om buggning bör införas som ett straffprocessuellt tvångsmedel måste det utredas om det finns något reellt behov av att kunna använda en sådan metod. Kritiken mot SÄPO-kommitténs slutbetänkande i denna del avser bl.a. just frånvaron av en sådan behovsanalys. Svaret på frågan om det finns ett behov hänger samman med bl.a. brottsutvecklingen och samhällsutvecklingen i övrigt. Man kan i enlighet härmed fråga sig om behovet av buggning har ökat under senare år. Inte minst den tekniska utvecklingen, t.ex. på området för telekommunikationer, är av stor betydelse i samman-

hanget. En behovsanalys behöver därför göras som utgår från dagens situation och den mångfacetterad och komplexa bild av den moderna brottsligheten som berörts ovan.

En annan fråga är huruvida metoden är effektiv och ger eftersträvat resultat. Även här blir teknikutvecklingen mycket intressant. Resultatet av en sådan tvångsåtgärd som buggning beror ju i stor utsträckning på hur effektiva de tekniska hjälpmedlen är. Det är rimligt att anta att de tekniska framsteg som gjorts under senare år, t.ex. beträffande elektronisk apparatur, har betydelse från effektivitetssynpunkt när det gäller buggning.

Förutom behovet av buggning och metodens effektivitet står intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten i centrum i detta sammanhang. Buggning skiljer sig enligt mångas uppfattning från andra tvångsmedel genom att metoden i än högre grad kan medföra betydande intrång i den personliga integriteten och komma att drabba oskyldiga personer som inte misstänks för brott, såsom t.ex. medlemmar av den misstänktes familj och familjens bekanta. För många innebär det en djup kränkning av den personliga integriteten att i sitt eget hem eller på arbetsplatsen bli avlyssnad i hemlighet, oavsett vad som där sägs eller görs. Det behöver inte ha förekommit något av särskilt integritetskänslig, starkt personlig eller intim karaktär för att en avlyssning skall kunna förorsaka svåra olustkänslor. Även blotta misstanken om att vara avlyssnad eller endast det faktum att samhället under vissa förutsättningar tillåter denna polisiära arbetsmetod kan hos många människor uppfattas som djupt integritetskränkande.

Ett tvångsmedel som ger polisen mycket långtgående möjligheter att bereda sig tillträde till och registrera händelser som inträffar i t.ex. ett hem där också andra människor än den som misstänks för brott bor eller vistas utgör ett allvarligt ingrepp i rätten till skydd för vars och ens privatliv. I likhet med vad som gäller för alla straffprocessuella tvångsmedel måste en avvägning göras mellan intresset av att effektivt kunna förhindra och utreda brott och det angelägna i att värna den enskildes rätt till skydd för privatlivet. En förutsättning för att tillåta buggning är, vid sidan av ett konstaterat behov av arbetsmetoden och att den är effektiv, att åtgärden kan motiveras trots det intrång i den personliga integriteten som den innebär. Det krävs mycket starka och tydliga skäl för att ett sådant intrång skall kunna övervägas.

Det finns också andra frågor som behöver analyseras för att man skall kunna skapa ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt när frågan om användning av buggning övervägs. Så behöver det t.ex. utredas hur resurskrävande metoden är i olika avseenden, det vill säga vilka personella och materiella resurser som behövs. Den omstän-

digheten att den öppna polisen och Säkerhetspolisen har olika verksamhetsområden måste också uppmärksammas.

Hemlig kameraövervakning

I den proposition som föregick riksdagens beslut om införande av lagen om hemlig kameraövervakning (prop. 1995/96:85) uttalades att flera frågor som avser lagens utformning borde beredas vidare. De utestående frågorna tar sikte på att försöka skapa ett flexibelt och mer finmaskigt system som bättre än det nuvarande ger utrymme för bedömningar i det enskilda fallet.

Lagen om hemlig kameraövervakning är som nämnts tidsbegränsad. Ett avgörande skäl till detta, förutom vad som ovan anförts om behovet av ändringar, var den pågående översynen av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Denna översyn har nu kommit så långt att det finns anledning att dels göra en utvärdering av lagen om hemlig kameraövervakning, dels - om utvärderingen ger anledning till det - se om inte reglerna i lagen kan permanentas och inordnas i rättegångsbalkens regelsystem för övriga straffprocessuella tvångsmedel.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Under det nyligen avslutade lagstiftningsarbetet med att anpassa reglerna för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning till utvecklingen på teleområdet och förändringarna på telemarknaden har frågan om bl.a. tillämpningsområdet för dessa tvångsmedel aktualiserats. Det gäller här, såvitt avser hemlig teleavlyssning, främst kravet på att det för brottet skall vara föreskrivet ett straffminimum på två års fängelse. För hemlig teleövervakning har ifrågasatts om tvångsmedlet omfattar även uppgifter om telemeddelanden i förfluten tid. Vidare har pekats på det olämpliga i att regler som avser inhämtande av uppgifter om telemeddelanden finns såväl i rättegångsbalken som i sekretesslagen (1980: 100) och i telelagen (1993:597).

Riksåklagaren har i en framställning till regeringen framhållit att förutsättningarna för att något vidga möjligheterna att använda hemlig teleavlyssning bör utredas. Riksåklagaren har pekat på att straffskalan för vissa brott, t.ex. grov misshandel, är mycket vid och att straffvärdet av ett brott kan uppgå till minst två års fängelse även om straffminimum är lägre. I sin framställning uppger Riksåklagaren att ett utvidgat tillämpningsområde för hemlig teleavlyssning framför allt skulle få betydelse vid utredning av våldsbrott vid gängbrottslighet, t.ex. inom vissa motorcykelklubbar.

Även Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till regeringen anfört att man borde överväga att vidga utrymmet för att använda hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Regeringen har i propositionen om hemlig kameraövervakning ifrågasatt om det inte kan finnas skäl att i vissa fall tillåta hemlig kameraövervakning trots att det för brottet inte är föreskrivet minst två års fängelse. Tanken bakom detta är att ett sådant absolut krav inte alltid ger de bästa förutsättningarna för en lämplig avvägning mellan intresset av att utreda brott och att skydda medborgarna från intrång i den privata sfären. Motsvarande resonemang kan föras beträffande hemlig teleavlyssning. Även för detta tvångsmedel kan kravet på straffminimun på fängelse i två år framstå som ett tämligen trubbigt instrument för att urskilja de fall där tvångsmedlet bör tillåtas.

Reglerna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning behandlar samma typ av uppgifter som vissa bestämmelser i telelagen och sekretesslagen. De förutsättningar som ställs upp för att de brottsutredande myndigheterna skall få tillgång till uppgifterna skiljer sig dock åt mellan de olika författningarna. Denna ordning framstår som mindre lämplig.

1952 års tvångsmedelslag

Frågan om att se över och eventuellt permanenta reglerna i 1952 års tvångsmedelslag har behandlats i olika sammanhang. Därvid har alltid framhållits vikten av att ett sådant arbete samordnas med en bredare översyn inom området för straffprocessuella tvångsmedel. Redan SÄPO-kommittén anförde i sitt slutbetänkande att flera skäl talar för att bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag arbetas in i rättegångsbalken men att en sådan samordning borde anstå till dess det gick att bedöma om samordningen även kunde omfatta kommitténs förslag om buggning och hemlig kameraövervakning. Ifrågavarande arbete har nu kommit så långt att översynen av bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag bör genomföras.

Utredningsuppdraget

Hemlig teknisk avlyssning m.m.

Utredaren skall förutsättningslöst utreda frågan om användning av buggning som polisiär arbetsmetod. Uppdraget omfattar hela polisväsendet, inklusive Säkerhetspolisen. Utredaren skall undersöka om det finns ett behov av att kunna använda buggning och, om så är fallet, redovisa om behovet gör sig gällande främst för att förhindra brott eller för att utreda brott. Utredaren skall göra en bred genom-

gång av vid vilka olika brottstyper som det kan finnas ett behov av buggning. Vid genomgången skall förutom brottens svårhet stor vikt läggas vid hur vanligt förekommande och samhällsskadliga brotten är och om vissa typer av brott är särskilt svåra att utreda. Brottslighet som utövas i mer eller mindre organiserad form av kriminella sammanslutningar eller har internationella förgreningar skall särskilt uppmärksammas, så även konsekvenserna av utvecklingen mot ett gränslöst Europa.

Behovet av buggning skall belysas mot bakgrund av möjligheterna att inhämta motsvarande information på något annat sätt, t.ex. genom tvångsmedel på teleområdet. Har polisens möjligheter till sådan informationsinsamling försämrats de senaste åren? I detta sammanhang skall även metoderna att använda dolda kroppsmikrofoner och s.k. pejling ses över och behovet av en rättslig reglering analyseras.

Utredaren skall, mot bakgrund av den tekniska utvecklingen för t.ex. elektronisk apparatur, peka på vilka möjligheter till buggning som modern teknik ger och vilka begränsningar som följer av tekniken och av möjligheten att använda s.k. motmedel mot buggning. Utredaren skall kartlägga hur buggning kan tänkas gå till i praktiken. Här avses bl.a. själva verkställigheten av ett beslut om buggning, dvs. var och hur avlyssningsutrustningen skall placeras, samt förfarandet när åtgärden skall avbrytas eller avslutas. De operativa möjligheterna och svårigheterna skall belysas. Utredaren skall även redovisa hur analys och bearbetning av insamlat material kan gå till.

Utredaren skall undersöka vilka resurser som krävs för att buggning skall kunna användas. Såväl kostnaderna för avlyssningsutrustning som för personal skall uppmärksammas, inklusive kostnader som uppstår när insamlat material skall bearbetas.

Utredaren skall undersöka om metoden är effektiv och vilka resultat som kan förväntas vid en användning av buggning. Kan man påräkna en högre uppklaringsprocent av viss brottslighet om metoden tillåts? I vilken utsträckning går det att förebygga och förhindra brott genom att använda buggning och vilka brott är det då främst fråga om? Graden av effektivitet skall analyseras utifrån bl.a. vilka resurser som krävs för åtgärdens genomförande.

Om utredaren finner att det finns ett behov av buggning som polisiär arbetsmetod och att metoden är effektiv skall utredaren överväga om ett sådant tvångsmedel kan motiveras från integritetssynpunkt. Utgångspunkten skall därvid vara att det krävs mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna om ett sådant intrång skall övervägas. Utredaren skall belysa de risker för den personliga integriteten och grundlagens och europakonventionens medborgarskydd som buggning innebär. Utredaren skall därvid ta hänsyn till vilka konsekvenser förekomsten av detta tvångsmedel kan få inte bara

för tredje man och de personer gentemot vilka tvångsmedlet har beslutats utan också för medborgarnas allmänna förtroende för att grundlagens integritetsskydd upprätthålls.

Utredaren skall vidare belysa om det går att verkställa ett beslut om buggning på ett sätt som innebär en mindre risk för integritetsintrång än vad som tidigare har varit möjligt. Går det t.ex. att med hjälp av modern teknik begränsa avlyssningen till enbart sådana samtal som är relevanta för att förhindra eller utreda brott? Skulle en sådan arbetsmetod med nödvändighet innebära att polisen måste ges tillåtelse att i hemlighet ta sig in i människors bostäder och andra skyddade utrymmen? Frågan om hur ett beslut om buggning skall verkställas är alltså av stort intresse även vid den avvägning mellan motstående intressen som måste göras.

Frågan om omfattningen av s.k. överskottsinformation skall uppmärksammas. Utredaren skall även i förekommande fall överväga vilka olika möjligheter som står till buds för att tillämpningen av tvångsmedlet skall stå under någon form av parlamentarisk kontroll.

Det finns flera rättsliga aspekter, både när det gäller den faktiska verkställigheten av ett beslut om buggning och tvångsmedlets konsekvenser för tredje man, som behöver genomlysas. Behövs t.ex. särskilda regler som tillåter husrannsakan? Behörigheten att fatta beslut om buggning, olika beslut under verkställighetens gång samt rätten att föra talan mot ett beslut om buggning är också exempel på frågor som bör uppmärksammas. Den omständigheten att detta uppdrag omfattar hela polisverksamheten och inte enbart Säkerhetspolisen kan ge upphov till särskilda frågeställningar. En viktig fråga som skall analyseras är om nuvarande regler för användning av tvångsmedel vid s.k. förbrott är tillräckliga för att förhindra att vissa brott fullbordas. I vilken utsträckning kan t.ex. reglerna om förberedelse och stämpling i 23 kap. brottsbalken användas i detta syfte?

Utredaren bör undersöka den rättsliga regleringen och praktiska tillämpningen av buggning i några jämförbara länder. Även resultaten av denna arbetsmetod samt övriga erfarenheter på området är naturligtvis av intresse i sammanhanget. Utredaren bör undersöka om det svenska medlemskapet i Europeiska unionen ger upphov till särskilda frågeställningar.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågeställningar som har samband med frågan om buggning och som aktualiseras under arbetets gång.

Utredaren skall, om arbetet ger anledning till det, lägga fram de förslag till lagstiftning som övervägandena leder fram till.

Hemlig kameraövervakning

I den av riksdagen antagna propositionen 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning anges inriktningen på det fortsatta beredningsarbetet, t.ex. att man borde kunna ta hänsyn till hur övervakningen är tänkt att gå till i praktiken (a. prop. s. 24). Vidare säger regeringen att den inte är främmande för tanken att hemlig kameraövervakning skall kunna användas vid utredning av vissa allvarliga brott som har lägre straffminimum än två års fängelse (s. 26) och att det i vissa fall inte är orimligt att nöja sig med en lägre grad av misstanke än skäligen misstänkt (s. 28). I propositionen uttalas även att frågan om hemlig kameraövervakning i de fall där det inte finns någon misstänkt person bör bli föremål för fortsatta överväganden (s. 29).

Utredaren skall i enlighet med de riktlinjer som anges i propositionen om hemlig kameraövervakning lämna förslag till lagstiftning på området som bättre än de nuvarande bestämmelserna tillgodoser kravet på en finmaskig och flexibel reglering. Samtidigt är det ett oeftergivligt krav att det personliga integritetsskyddet inte eftersätts och att rättssäkerhetsaspekterna beaktas. I samband härmed skall utredaren göra en utvärdering av lagen och därvid undersöka dels om syftet med lagstiftningen har uppfyllts, dels hur integritetsskyddet och rättssäkerheten har tillgodosetts. Utredaren skall, om utvärderingen ger anledning till det, även lämna förslag till hur reglerna kan permanentas och arbetas in i rättegångsbalken.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning m.m.

Utredaren skall överväga om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning kan vidgas. Härvid skall rekvisiten för tvångsmedlet ses över. Översynen skall, på motsvarande sätt som i fråga om hemlig kameraövervakning, ske med inriktning på att försöka uppnå en flexibel och rättssäker reglering. Utredaren skall i detta syfte särskilt undersöka möjligheterna att i stället för eller tillsammans med kravet på lägst två års fängelse i straffskalan tillföra nya rekvisit för tvångsmedelsanvändningen. Även möjligheten att ta del av lagrade meddelanden skall övervägas.

Utredaren skall se över tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning. Utredaren skall, om arbetet ger anledning till det, lämna förslag till ändringar som innebär att tvångsmedlet kan användas såväl för en fortlöpande insamling av uppgifter som för att hämta in uppgifter om telemeddelanden bakåt i tiden.

Utredaren skall se över de regler i rättegångsbalken, telelagen och sekretesslagen som tar sikte på de brottsutredande myndigheternas möjligheter att hämta in uppgifter om telemeddelanden. Förutom att

förutsättningarna för att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden skiljer sig åt mellan olika författningar är gränserna mellan tillämpningsområdena för de olika reglerna inte helt klara. Även beslutsordningarna företer stora olikheter. Vidare är tillämpningen av ifrågavarande bestämmelser i rättegångsbalken föremål för parlamentarisk kontroll medan detta inte är fallet med telelags- och sekretesslagsreglerna. Utredaren skall lämna förslag till en samlad reglering av dessa bestämmelser i rättegångsbalken.

Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som arbetet i denna del ger anledning till.

1952 års tvångsmedelslag

Utredaren skall göra en översyn av bestämmelserna i lagen och lämna de förslag till ändringar som kan vara befogade. Utredaren skall vidare lämna förslag till hur bestämmelserna kan permanentas och arbetas in i rättegångsbalken.

Övrigt

Utredaren skall eftersträva att redovisa hela arbetet öppet. Om det är nödvändigt skall dock delar av arbetet redovisas under sekretess.

Utredaren skall under arbetet samråda med Straffansvarsutredningen (Ju 1994:04).

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredaren skall avsluta sitt arbete före den 1 mars 1998.

(Justitiedepartementet)

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
    Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
    + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
    – fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
    Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
    – Referat från en hearing den 12 november 1997.
    IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
    Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
    – första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet.
Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer.
– Referat från en hearing den 12 november 1997.
IT-kommissionens rapport 4/98. [36]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. In. [33]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. [39]

FRITZES
OFFENTLIGA PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91, TELEFON 08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
INTERNET: www.fritzes.se