

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 7 december 2000 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en beredning med tre ledamöter med uppdrag att verka för rättsväsendets utveckling. Regeringen bemyndigade samtidigt departementschefen att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Som ledamöter i beredningen förordnades fr.o.m. den 7 december 2000 generaldirektören Anders Eriksson, ordförande, samt fr.o.m. den 1 januari 2001 dåvarande hovrättspresidenten numera lagmannen Lars Eklycke och ordföranden och chefen för Allmänna reklamationsnämnden Lotty Nordling.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 januari 2001 dåvarande expeditionschefen Lars Dahllöf (t.o.m. den 31 augusti 2001), numera länspolismästaren Anders Danielsson, enhetschefen Birgitta Holmgren och överåklagaren Krister Waern samt fr.o.m. den 1 februari 2002 expeditionschefen Thomas Rolén.

Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 7 december 2000 f.d. hovrättsassessorerna Per Lagerud och Birgitta Trägårdh samt fr.o.m. den 1 januari 2002 hovrättsassessorn Johan Sjöö. Per Lagerud och Johan Sjöö har varit sekreterare i de frågor som behandlas i detta betänkande.

Beredningen har tagit namnet Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) och har tidigare överlämnat delbetänkandena (SOU 2001:59) Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklningar, (SOU 2001:93) Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning, (SOU 2002:44) Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott och (SOU 2002:45) Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål.

Vi får härmed överlämna delbetänkandet *Ökad effektivitet och rättsäkerhet i brottsbekämpningen*. Vårt arbete fortsätter med andra utestående frågor.

Stockholm i augusti 2003

Anders Eriksson	Lars Eklycke	Lotty Nordling
	/Per Lagerud	Johan Sjöö

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Inledning.....	13
Vissa teknikbundna arbetsmetoder.....	14
Vissa provokativa åtgärder.....	15
Kontrollerad leverans.....	15
Användning av skyddsidentitet.....	16
Skydd av informatörer.....	17
Husrannsakan och kroppsvisitation i vissa fall.....	19
Underrättelse om beslag och husrannsakan.....	20
Rätt till juridiskt biträde vid förhör under förundersökning.....	21
Underrättelse till närstående om frihetsberövande.....	22
Rätt att bryta mot trafikföreskrifter.....	22
Kostnader för hemlig teleavlyssning m.m.	23
Behörig domstol vid häktning m.m.	24
Villkorlig dom genom strafföreläggande.....	26
Författningsförslag	27
1. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	27

2. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	34
3. Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	37
4. Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)	42
5. Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	43
6. Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	44
7. Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948).....	47
8. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål	50
9. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.	51
10. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen	52
11. Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)	53
1 Allmänt	55
1.1 Vårt uppdrag i stort	55
1.2 Våra tidigare överväganden	56
1.3 Vad behandlas i detta betänkande?	57
1.4 Utredningsarbetet	58
2 Utgångspunkter	59
2.1 Inledning	59
2.2 Något om hotet från den organiserade eller annars allvarliga brottsligheten	61
2.2.1 Våra direktiv	61
2.2.2 Hotet från den organiserade brottsligheten	61

2.2.3	Särskilt om hoten från extremism	64
2.2.4	Områden för den organiserade brottsligheten	65
2.2.5	Behovet av nya utredningsmetoder m.m.....	66
2.3	Integritetsskydd	68
3	Vissa teknikbundna arbetsmetoder	75
3.1	Inledning.....	75
3.2	Handmanövrerade kameror	76
3.2.1	Inledning	76
3.2.2	Kameraövervakning enligt gällande rätt	77
3.3	Dolda kroppsmikrofoner m.m.....	81
3.3.1	Inledning	81
3.3.2	Gällande rätt.....	82
3.3.3	Tidigare överväganden.....	89
3.4	Positionsbestämning.....	90
3.4.1	Inledning	90
3.4.2	Gällande rätt.....	91
3.4.3	Tidigare överväganden.....	92
3.5	Internationell utblick.....	94
3.5.1	Finland.....	94
3.5.2	Danmark.....	98
3.6	Våra överväganden	100
3.6.1	Bör metoderna användas av polisen?	100
3.6.2	Bör metoderna lagregleras?	105
3.6.3	Skall metoderna regleras som straffprocessuella tvångsmedel eller arbetsmetoder?.....	106
3.6.4	Hur bör en lagreglering utformas?	108
3.7	Särskilt om tullens och Kustbevakningens arbetsmetoder.....	111
4	Provokativa åtgärder, kontrollerad leverans och skyddsidentitet	113
4.1	Vad menas med provokativa åtgärder?	113
4.2	Vad menas med kontrollerad leverans?	120

4.3	Vad menas med skyddsidentitet?	126
4.4	Bör metoderna användas av de brottsbekämpande myndigheterna?	136
4.5	Bör metoderna lagregleras?	137
4.6	Skall metoderna regleras som straffprocessuella tvångsmedel eller arbetsmetoder?	139
4.7	Hur bör en lagreglering utformas?	141
4.7.1	Vissa provokativa åtgärder	141
4.7.2	Kontrollerad leverans	168
4.7.3	Användning av skyddsidentitet	179
5	Skydd av informatörer	185
5.1	Bakgrund	185
5.2	Nuvarande bestämmelser	187
5.2.1	Möjligheten att under <i>förundersökningen</i> få uppgift om informatörer	187
5.2.2	Möjligheten att under <i>domstolsprocessen</i> få uppgift om informatörer	189
5.2.3	Kvarskrivning och fingerade personuppgifter	190
5.3	Våra överväganden	191
5.3.1	Möjlighet att hemlighålla uppgifter om informatörer	191
5.3.2	Närmare om utformningen av regleringen	194
6	Husrannsakan och kroppsvisitation i vissa fall	203
6.1	Bakgrund	203
6.2	Våra överväganden	213
7	Underrättelse om beslag och husrannsakan	215
7.1	Bakgrund	215
7.2	Våra överväganden	218
8	Rätten att ha juridiskt biträde vid förhör under förundersökning	223

8.1	Bakgrund	223
8.2	Våra överväganden	225
9	Förande av fordon i spaningsverksamhet.....	233
10	Underrättelse till närstående om frihetsberövande	237
10.1	Bakgrund	237
10.2	Våra överväganden	240
11	Kostnader för hemlig teleavlyssning m.m.	249
11.1	Bakgrund	249
11.2	Våra överväganden	253
12	Behörig domstol vid häktning m.m.	257
12.1	Uppdraget.....	257
12.2	Förfarandet i samband med häktning.....	258
12.2.1	Allmänt om häktningsförhandlingar	258
12.2.2	Vilken domstol är behörig att pröva häktningsfrågan?	258
12.2.3	Närvaro vid häktningsförhandling	260
12.2.4	Placeringen av häktade och anhållna	261
12.3	Transporter av häktade och anhållna	261
12.3.1	Genomförandet av transporterna	261
12.3.2	Kostnader för transporterna	265
12.4	Rättens övriga beslut under förundersökningen.....	266
12.4.1	Tvångsmedel	266
12.4.2	Andra typer av beslut	266
12.4.3	Behörig domstol	267
12.4.4	Rättens prövning	268
12.5	Pågående projekt för ett mer effektivt förfarande	269
12.5.1	Försöksverksamhet med videokonferens.....	269
12.5.2	Häktningsförhandlingar på polishus eller häkten	271
12.5.3	Den pågående tingsrättsreformen	272
12.6	Våra överväganden	272

13 Villkorlig dom genom strafföreläggande	277
13.1 Uppdraget	277
13.2 Dagens reglering.....	277
13.2.1 Allmänt om strafföreläggande.....	277
13.2.2 Särskilt om strafföreläggande avseende villkorlig dom	278
13.3 Utvärdering av dagens reglering.....	280
13.4 Våra överväganden	281
14 Konsekvenser och genomförande	285
15 Författningskommentar	287
15.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	287
15.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	300
15.3 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	303
15.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)	313
15.5 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	314
15.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	315
15.7 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948).....	317
15.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.	317
15.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen	318
15.10Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)	318
Bilaga 1, Dir 2000:90	321

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
CPT	The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
Dir.	Kommittédirektiv
dnr	diarienummer
Ds Ju	Promemoria i departementsserien från Justitiedepartementet
DV	Domstolsverket
FuK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmännens ämbetsberättelse
JuU	Justitieutskottet
KVVFS	Kriminalvårdsverkets författningssamling
NJA	Nytt juridiskt arkiv
prop.	proposition
RB	Rättegångsbalken
RH	Rättsfall från hovrätterna
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Riksåklagaren
RÅFS	Riksåklagarens författningssamling
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

Sammanfattning

Inledning

Vi har i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. De tidigare förslag vi har lämnat syftar till att åstadkomma såväl en snabbare genomströmning som en förbättring av den brottsutredande verksamheten.

I vårt uppdrag att komma med förslag till förbättringar av den brottsutredande verksamheten skall vi enligt direktiven överväga bl.a. om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Det rör rättsväsendets och särskilt polisens arbetsmetoder, inte minst mot brott av organiserad eller annan allvarlig karaktär. Direktiven anger att det i det sammanhanget kan finnas anledning att överväga frågor om tvångsmedel.

I detta betänkande har vi valt att ta upp vissa frågor som rör de brottsutredande myndigheternas arbetsmetoder, t.ex. teknikbundna metoder, provokativa åtgärder, användning av skyddsidentitet, skydd av informatörer och andra närliggande frågor. Vi behandlar även vissa frågor rörande brottsutredning i övrigt och ett förslag som i första hand syftar till att minska genomströmningstider för brottmål.

De förslag om myndigheternas arbetsmetoder som läggs fram i detta betänkande har till syfte att öka rättssäkerheten genom att metoderna lagregleras och inte som i dag används utan uttryckligt lagstöd. Härigenom kan förutsättningarna för metodernas användning preciseras och förutsebarheten i den rättsliga tillämpningen ökas. Ett annat skäl till förslagen är att öka effektiviteten i brottsbekämpningen. Inte bara ett växande hot från den grova organiserade brottsligheten och de krav på effektiva arbetsmetoder som

följer av det utan också den pågående internationaliseringen av det brottsbekämpande arbetet gör det angeläget att de svenska brottsbekämpande myndigheterna kan använda arbetsmetoder som är jämförbara med andra länders och som förutsätts i det internationella samarbetet.

Vårt arbete när det gäller förbättringen av den brottsutredande verksamheten är inte avslutat i och med detta. Vi planerar att återkomma till saken i senare betänkanden.

Vissa teknikbundna arbetsmetoder

De brottsbekämpande myndigheterna använder i dag utan uttryckligt lagstöd handmanövrerade kameror, utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar (t.ex. dolda kroppsmikrofoner), utrustning för positionsbestämning och liknande tekniska hjälpmedel. Bl.a. mot bakgrund av innehållet i artikel 8 i Europakonventionen föreslår vi att myndigheternas användning av dessa metoder bör ges uttryckligt lagstöd i de fall där metoderna används på ett vilseledande eller dolt sätt. Vi föreslår att en sådan reglering införs i polislagen. En öppen användning, t.ex. när polisen på en offentlig plats med handmanövrerad kamera öppet dokumenterar en händelse, bör även fortsättningsvis kunna ske utan uttryckligt lagstöd.

Metoderna skall få användas för att förhindra, avslöja eller utreda brott och skall därmed kunna användas såväl under en förundersökning som i underrättelseverksamhet och vid allmän brottsspänning. När det gäller positionsbestämning, främst det fallet att en sändare sätts på ett fordon, föreslår vi bl.a. att de brottsbekämpande myndigheterna skall ha rätt att bereda sig tillgång till de utrymmen som behövs för att kunna installera och avlägsna utrustningen och vidta de åtgärder som behövs för att utrustningen skall fungera effektivt. Det kan gälla att bereda sig tillträde till t.ex. ett garage, en garageuppfart eller bilens motorutrymme.

Om en användning av de teknikbundna arbetsmetoderna bedöms ha den effekten att den enskildes integritet kränks, måste en prövning göras i varje enskilt fall om metoderna bör användas. Åtgärden får i sådana fall vidtas endast om det är uppenbart att det intrång eller det men som åtgärden leder till inte står i missförhållande till syftet med denna.

Beslut om användning av handmanövrerad kamera får fattas av den enskilde polismannen eller tjänstemannen vid Tullverket eller

Kustbevakningen. I övrigt fattas besluten av polismyndigheten, Tullverket respektive Kustbevakningen, eller, om förundersökning är inledd, av undersökningsledaren.

Vi föreslår också att möjligheten för myndigheter i allmänhet att spela in telefonsamtal med enskilda utan att upplysa om det i förväg ges ett uttryckligt lagstöd.

Vissa provokativa åtgärder

De brottsutredande myndigheterna, i första hand polisen, använder i dag utan uttryckligt lagstöd provokativa åtgärder av olika slag. Det brukar sägas att bevisprovokation är en tillåten metod medan brottsprovokation är förbjuden. Det råder emellertid en osäkerhet om vad som skall betecknas som bevis- respektive brottsprovokation, bl.a. eftersom en och samma åtgärd kan leda till att man provocerar fram ett brott, t.ex. försäljning av narkotika, vilket samtidigt kan vara bevis för ett brott, nämligen innehavet av narkotikan. En sådan åtgärd kan anses tillåten under förutsättning att polisen följer den principen att inte provocera någon att begå ett brott som denne annars inte skulle ha begått. Det måste framhållas att det bl.a. under den förutsättningen redan i dag är tillåtet med "brottsprovokation".

Vi föreslår att vissa provokativa åtgärder skall regleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel som får användas vid förundersökning angående brott på vilket fängelse kan följa. Syftet skall vara att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Regleringen skall tillåta de brottsutredande myndigheterna att vidta åtgärder som kan föranleda någon att begå brottslig gärning, om det kan antas att den personen skulle komma att begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas. En sådan reglering innebär ingen förändring av de grundläggande principerna för vad som redan i dag är tillåtet rörande provokation. Beslut om de provokativa åtgärderna skall meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Kontrollerad leverans

Metoden kontrollerad leverans är internationellt vedertagen och har använts av polis och tull i Sverige sedan 1960-talet men saknar i dag uttryckligt lagstöd. Den tillämpas vid transporter in i eller ut ur

landet av narkotika, alkohol- och tobaksvaror, vapen, dopningsmedel, skyddade djur- och växtarter och andra exportkontrollerade varor. Metoden innebär att de brottsutredande myndigheterna vid misstanke om en sådan transport inte omedelbart ingriper mot denna, utan i stället på olika sätt bevakar transporten på dess fortsatta väg. Syftet är att kunna identifiera personer som är inblandade i brott som har samband med försändelsen. Leveranserna kan vara beledsagade, alltså genomföras av t.ex. en narkotikakurir, eller obeledsagade, där leveranser sker exempelvis med post. Främst vid obeledsagade leveranser inträffar det att myndigheterna ”i hemlighet” tar föremålet i beslag och eventuellt ersätter det med annat innan transporten får fortsätta som kontrollerad leverans.

Vi föreslår att metoden kontrollerad leverans skall regleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel. Den skall få genomföras om det finns anledning att anta att brott har förövats på vilket fängelse kan följa. Beslut om kontrollerad leverans skall meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Förslagen berör endast de gränsöverskridande transporter och påverkar inte de möjligheter till s.k. interimistisk passivitet som polisen och tullen har enligt nuvarande principer i rent nationella angelägenheter.

Användning av skyddsidentitet

Svensk polis har allt mer kommit att intressera sig för metoden att infiltrera kriminell verksamhet för att skaffa fram upplysningar om den organiserade eller annars allvarliga brottsligheten. Polisen utger sig i sådana fall för att vara en privatperson och röjer inte den egentliga orsaken till sitt intresse. Metoden ger ofta informationer som inte kan hämtas in på annat sätt i ärenden om exempelvis grova rån, människorov, grova stölder och grova narkotikabrott. Den utgör också ett betydelsefullt inslag i det internationella polissamarbetet.

Ett betydande hinder för en effektiv användning av infiltration är svårigheten att skydda den enskilde polismannens verkliga identitet såväl under som efter operationen. Detta har bl.a. inneburit att metoden används i Sverige i begränsad utsträckning. Den omständigheten att infiltratörens verkliga identitet hålls hemlig är en nödvändig förutsättning såväl för infiltratörens möjligheter att agera och utföra sitt uppdrag nu och i framtiden som för dennes och andras säkerhet.

När det gäller att skydda infiltratörens identitet är det många gånger helt nödvändigt att han eller hon förses med en alternativ, fingerad identitet eller en s.k. skyddsidentitet, som tål granskning från t.ex. kriminellas sida.

Vi föreslår att en polisman, för att förhindra, avslöja eller utreda brott, skall få uppträda under skyddsidentitet. Med skyddsidentitet skall avses att polisen använder oriktiga uppgifter om sig själv. De uppgifterna får antecknas i register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten. Polismannen får därigenom möjlighet att använda på olika sätt vilseledande, oriktiga eller i annat fall bristfälliga uppgifter under uppdraget och att få körkort, pass och andra sådana handlingar utfärdade i sin skyddsidentitet. Polismannen skall ha full rättshandlingsförmåga i sin skyddsidentitet. Givetvis skall den principen fortfarande gälla att polismannen aldrig får begå brott för att kunna efterforska eller avslöja brott. Den som uppträder under skyddsidentitet skall få registreras inom folkbokföringen även med de identitetsuppgifterna och sekretess skall gälla i ärenden om skyddsidentitet.

Vi föreslår också att ett vittne skall få vägra att yttra sig i syfte att inte röja skyddsidentiteten eller den rätta identiteten hos den som har skyddsidentitet. Rätten att vägra att yttra sig vid vittnesförhör skall dock inte gälla, om det finns synnerliga skäl att uppgiften röjs.

Vi förutser att användningen av skyddsidentitet blir ett effektivt hjälpmedel även i arbetet med att på olika sätt skydda bevispersoner som lever under hot. Om de poliser som arbetar med sådant personskyddsarbete får möjlighet att använda skyddsidentiteter skulle säkerheten för dem själva, deras anhöriga och de personer som skyddas öka. Dessutom skulle den metod som används vid ett sådant arbete bättre kunna skyddas från insyn, t.ex. genom att det blir möjligt för de deltagande poliserna att göra betalningar och hyra "säkra" bostäder i sina skyddsidentiteter.

Skydd av informatörer

En mycket viktig del av polisarbetet utgörs av att de brottsutredande myndigheterna hämtar in upplysningar om brottslighet från uppgiftslämnare eller informatörer. Det kan röra information om planerade eller genomförda brott, tänkbara gärningsmän och var bevisning kan hittas. De kontakter som informatörerna har med myndigheterna varierar kraftigt i karaktär. Det kan röra sig om allt

ifrån helt tillfälliga kontakter som rör konkreta ärenden där informatören vill vara anonym till det fallet att polisen bygger upp en relation med informatören som lämnar upplysningar kontinuerligt under lång tid. De uppgifter som informatörerna lämnar används huvudsakligen till att "sätta polisen på spåret", dvs. de utgör vägledning för vidare underrättelseverksamhet, spaning och utredning. I många fall är uppgifter från informatörer av helt avgörande betydelse i det brottsbekämpande arbetet.

En förutsättning för att en person skall vara villig att lämna information till polisen är av naturliga skäl att informatören inte riskerar att avslöjas som sådan och att informatören och dennes anhöriga inte riskerar att utsättas för våld eller hot i syfte att t.ex. hindra att uppgifter om brottslighet lämnas till polisen, påverka en utsaga av informatören eller hämnas för en upplysning som informatören har lämnat till de brottsbekämpande myndigheterna. Informatören bidrar alltså inte med upplysningar, om inte hans egen och hans anhörigas säkerhet kan garanteras. Det är förenat med ett stort obehag och risktagande att på det sättet biträda framför allt polis och tull särskilt i kampen mot den kvalificerade brottsligheten.

Den brottsbekämpande verksamheten skulle bli klart mer effektiv, om det fanns möjlighet att utnyttja informatörer i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Ett stort bekymmer i dagsläget i det avseendet är att informatörerna upplever det som mycket otryggt att lämna uppgifter till exempelvis polisen, eftersom polisen inte har tillräckliga möjligheter att hemlighålla informatörernas identiteter för misstänkta under förundersökningen eller för tilltalade under brottmålsrättegången.

Informatörerna är många gånger av naturliga skäl rädda för sin egen och anhörigas säkerhet. Denna negativa och avvaktande inställning som polisen i dag ofta möter finns såväl hos de personer som har helt tillfälliga kontakter med de brottsbekämpande myndigheterna, som de personer som under en längre tid ändå lämnar upplysningar. Av samma orsak är det också många av de personer som är "potentiella" informatörer som avstår från att gå in i en sådan relation med myndigheterna. Detta leder bl.a. till att information om allvarlig kriminalitet aldrig når de brottsbekämpande myndigheterna eller att den redan kända kriminaliteten blir svår eller omöjlig att utreda.

Den omständigheten att informatörers identiteter inte kan hemlighållas utgör en klart begränsande faktor i de brottsbekämpande myndigheternas arbete. En författningsändring i det avseendet kan förväntas leda till att myndigheterna får betydligt flera och kvalita-

tivt bättre upplysningar från informatörer såväl i underrättelsearbetet som i det brottsutredande arbetet och att arbetet på det sättet blir mer effektivt. Frågan hänger intimt samman med frågorna om provokation, kontrollerad leverans och även användning av skyddsidentitet. Informatörer har ofta en central betydelse i de utredningar där dessa metoder används.

Vi föreslår att det skall vara möjligt att hemlighålla uppgifter som hänför sig till identiteterna hos de informatörer som polisen och de andra brottsbekämpande myndigheterna använder i underrättelseverksamhet och brottsutredningsverksamhet. Uppgifterna skall skyddas även under domstolsprocessen genom möjlighet för ett vittne, t.ex. en polisman, att vägra att yttra sig i syfte att inte röja identiteterna. Av rättssäkerhetsskäl skall domstolen dock kunna besluta att vittne skall avslöja identiteten, om det finns synnerliga skäl. För det fall informatören själv skall vittna i domstol skall vanliga bestämmelser gälla, exempelvis om skyldigheten att uppge sitt namn.

Husrannsakan och kroppsvisitation i vissa fall

I rättegångsbalken finns bestämmelser om husrannsakan och kroppsvisitation i brottsutredande syfte, dvs. som tvångsmedel vid förundersökning. Där finns bl.a. en bestämmelse som innebär att husrannsakan i vissa fall får genomföras i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet. Den regeln kom till för några år sedan och hade som ändamål att öka möjligheten att ingripa mot bl.a. vissa mc-klubbar. Erfarenheten från polisen är att regeln relativt sällan kommer till användning främst på grund av att den är förbehållen en förundersökningssituation. Det skall med andra ord finnas en misstanke om ett visst brott för att få genomföra husrannsakan.

I polislagen finns bestämmelser som tillåter att polisen genomför husrannsakan och kroppsvisitation för olika ändamål i det brottsförebyggande arbetet, alltså utanför en förundersökningssituation. Enligt polisen erbjuder inte heller de bestämmelserna en tillräckligt effektiv ordning för att förebygga allvarlig brottslighet kopplad till olika sammanslutningar av brottsaktiva personer. Det gäller särskilt som grupperingarna ofta har ett avancerat tillvägagångssätt för att undvika att "åka fast".

Vi föreslår en ny bestämmelse om husrannsakan och kroppsvisitation i polislagen för att öka möjligheterna att i brottsförebygga-

de syfte ingripa mot medlemmar av olika grupperingar av brottsaktiva personer, exempelvis medlemmar av mc-klubbar, olika s.k. fängelsegång, ungdomsgång, rasistiska sammanslutningar, grupperingar inom den autonoma rörelsen och terrorgrupperingar.

Underrättelse om beslag och husrannsakan

Föremål får tas i beslag bl.a. om det skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott. Det finns inget hinder mot att beslag genomförs utan att den från vilket beslag sker är närvarande eller vet om åtgärden. Den personen måste dock enligt dagens regler utan dröjsmål underrättas om beslaget. Är det fråga om beslag av en försändelse hos ett beforderingsföretag, är det däremot tillräckligt att underrättelsen lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen. Skälet bakom underrättelseskyldigheten är att den som har drabbats skall ha möjlighet att begära att domstol gör en prövning av beslaget.

Vid kontrollerad leverans (se ovan) förekommer det att de föremål som försändelsen innehåller ”i hemlighet” tas i beslag och att försändelsen därefter får fortsätta för att polis eller tull skall få reda på vem som har medverkat till brott som har samband med försändelsen. Det finns även flera andra fall där de brottsutredande myndigheterna behöver dröja med underrättelsen om beslaget för att inte göra åtgärden meningslös, alltså av hänsyn till förundersökningen.

Vi föreslår att det skall bli tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att dröja med att ge underrättelse om beslag till dess att det kan ske utan men för utredningen. Det är med andra ord samma ordning som redan i dag gäller för beslag av försändelser.

När det gäller husrannsakan finns bestämmelsen redan i dag att, om den hos vilken husrannsakan genomförs inte har varit närvarande vid förrättningen, han skall underrättas om husrannsakan så snart det kan ske utan men för utredningen. Enligt uppgift skapar den bestämmelsen problem i vissa lägen för polisen vid utredningar som rör organiserad eller annan allvarlig brottslighet eller brottslighet hos grupperingar av brottsaktiva personer. Det sistnämnda kan exempelvis röra mc-klubbar, fängelsegång, ungdomsgång, rasistiska sammanslutningar, grupperingar inom den autonoma rörelsen och terrorgrupperingar. Problemen förekommer även i Säkerhetspolisens arbete inom kontraspionaget.

Genom en underrättelse om husrannsakan avslöjas ofta polisens intresse för och arbete med att bekämpa viss brottslighet. Dessutom kan underrättelsen många gånger föra med sig att det blir känt vilken arbetsmetod och vilket arbetssätt som polisen använder. Problemen blir särskilt framträdande när det bedrivs andra "närliggande" förundersökningar, alltså liknande utredningar mot andra medlemmar av den aktuella grupperingen av brottsaktiva personer. Det inträffar alltså att en lämnad underrättelse om husrannsakan i en förundersökning innebär men för andra brottsutredningar än den i vilken åtgärden har vidtagits. Problemen kan också gälla svårigheten att bedriva en framtida förundersökning mot personer i den aktuella grupperingen. I vissa lägen kan en underrättelse också skada rikets förhållande till annan stat.

Vi föreslår att det skall införas en möjlighet för de brottsutredande myndigheterna att underlåta att lämna underrättelse om husrannsakan om det föreligger sådana särskilda skäl som nyss nämnades. Om ett beslag har skett vid husrannsakan, blir dock reglerna om underrättelse om beslaget tillämpliga, dvs. underrättelse skall lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen.

Rätt till juridiskt biträde vid förhör under förundersökning

Den som misstänks för brott har alltid rätt att välja att själv föra sin talan eller att låta sig biträdas av försvarare. Under förundersökningen inträder rätten att anlita försvarare så snart utredningen har kommit så långt att personen är skäligen misstänkt för brottet. Till skillnad från vid rättegångsbalkens tillkomst vid mitten av 1900-talet får den nu gällande uppfattningen anses vara att rätten att låta sig biträdas av försvarare inträder tidigare än så. Det innebär att även den som utan att vara delgiven misstanke om brott och som skall höras upplysningsvis under en förundersökning anses ha en rätt att anlita försvarare. Så tillämpas också bestämmelserna många gånger i praktiken.

Europarådets anti-tortyrkommitté har menat att alla som är skyldiga att stanna kvar hos de brottsutredande myndigheterna skall ha en formell rätt att anlita juridiskt biträde, oavsett om personen hålls kvar i egenskap av målsägande, misstänkt eller vittne, dvs. den rätten skall inte gälla enbart för skäligen misstänkta personer.

Mot bakgrund av anti-tortyrkommitténs uttalanden föreslår vi att rätten till juridiskt biträde under förundersökningen skall utvid-

gas. Alla som förhörs under en förundersökning skall ha rätt att låta sig biträdas av en för den uppgiften lämplig person. När det gäller lämpligheten skall samma bestämmelser gälla som i dag gäller för försvarare.

Underrättelse till närstående om frihetsberövande

De brottsutredande myndigheterna har en skyldighet att underrätta en anhållen persons närmaste anhöriga och andra personer som står den anhållne särskilt nära om frihetsberövandet. Underrättelsen skall lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen men får inte lämnas mot den anhållnes önskan, om inte synnerliga skäl finns. Sådana skäl kan finnas när t.ex. underåriga eller psykiskt störda personer anhålls. En underrättelseskyldighet finns också i fall när frihetsberövande har skett på annan grund än misstanke om brott och personen då har placerats i anstalt, häkte eller polisarrest.

Europarådets anti-tortyrkommitté har när det gäller underrättelse till närstående om frihetsberövande angett att bestämmelserna skall gälla alla personer som berövas friheten av polisen och att gruppen frihetsberövade skall definieras brett.

Mot bakgrund av anti-tortyrkommitténs uttalanden föreslår vi att en underrättelse om att någon har frihetsberövats skall lämnas till närstående tidigare och i flera fall än som sker i dag. Sådant underrättelse skall som regel lämnas redan vid gripandet. Underrättelse skall också lämnas när den som har omhändertagits eller på annan grund är skyldig att stanna kvar hos polisen eller hos myndighet under brottsutredning begär det eller det annars finns skäl för det. Underrättelsen skall lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, men om den frihetsberövade inte önskar att någon underrättas om frihetsberövandet, får underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl.

Rätt att bryta mot trafikföreskrifter

I vissa situationer är det nödvändigt för polis-, tull- och kustbevakningspersonal att bryta mot trafikföreskrifter. Det finns bestämmelser som tillåter detta vid yrkesutövning alternativt tjänsteutövning, vid brådskande yrkesutövning och vid s.k. trängande fall. Det är endast förare av ett utryckningsfordon som får använda sig av bestämmelsen om trängande fall, som ger föraren rätt att kräva fri

väg för fordonet och underlåta att följa i princip alla trafikföreskrifter.

Visserligen saknas föreskrifter om hur akut eller farlig en situation måste vara för att den högsta "angelägenhetsgraden", trängande fall, skall anses vara för handen. Vad som ändå kan konstateras är att det sällan är fråga om trängande fall under myndigheternas spaningsarbete, alltså under skuggningsoperationer i trafiken. Där emot använder sig spaningspersonalen av den rätt som följer av bestämmelserna om yrkesutövning, tjänsteutövning och brådskande yrkesutövning. Ett formellt hinder för att kunna utnyttja den rätt som trängande fall ger är också att de fordon som spaningspersonalen använder inte kan vara registrerade som utryckningsfordon.

Det finns alltså ett begränsat utrymme att bryta mot trafikföreskrifter under spaningsuppdrag. Exempelvis är det inte annat än vid trängande fall tillåtet att köra mot rött ljus. De får aldrig begå en kriminaliserad handling (t.ex. körning mot rött ljus) för att kunna efterforska eller avslöja brott. Vi har fått redovisat att just frånvaro av möjlighet till rödljuskörning betraktas som ett mycket stort hinder i de brottsbekämpande myndigheternas spaningsarbete. Det gäller framför allt vid spaning mot personer som ägnar sig åt grov kriminalitet, eftersom den kretsen av personer har satt i system att bete sig på ett sådant sätt i trafiken att man utnyttjar polisens, tullens och Kustbevakningens bristande befogenhet att köra på ett visst sätt.

Det finns enligt vår bedömning starka skäl för att utvidga möjligheten för personalen vid polisen, tullens och Kustbevakningen att bryta mot trafikföreskrifter under spaningsarbete. Vi föreslår därför att det får ske. Givetvis måste föraren iaktta särskild försiktighet i en sådan situation. Förslaget kan förväntas leda till bättre resultat i de enskilda spaningsuppdragen och att de resurser som står till förfogande kommer att utnyttjas på ett effektivare sätt.

Kostnader för hemlig teleavlyssning m.m.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Som huvudregel får dessa tvångsmedel användas vid brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år respektive sex månader. De brottsutredande myndigheterna kan få uppgifter som angår elektroniska meddelanden (telemmedelanden) från operatörerna även enligt lagen om elektronisk kommunikation. Till skillnad från vid hemlig teleövervakning

rör det sig i sådana fall om s.k. historiska uppgifter. Det får inte vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år för det brott som förundersökningen rör.

Operatörerna har i dag en laglig skyldighet att på egen bekostnad anpassa sin verksamhet så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas. Däremot saknas författningsbestämmelser om de kostnader som operatörerna tar ut av de brottsutredande myndigheterna för verkställandet av enskilda beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och för utlämnande av uppgifter enligt lagen om elektronisk kommunikation.

Enligt uppgift beräknas de kostnader som operatörerna tar ut för att verkställa beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning uppgå till elva miljoner kronor under år 2003. Till detta kommer kostnader på flera miljoner kronor för utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation.

De brottsutredande myndigheterna måste på grund av den höga kostnadsnivån prioritera hårt i vilka ärenden metoderna används.

Det är högst otillfredsställande att de brottsutredande myndigheterna av resursskäl ser sig förhindrade att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation för att få uppgifter som skulle kunna vara avgörande i en brottsutredning. Det gäller särskilt som metoderna blir aktuella att använda först vid misstanke om allvarlig brottslighet. De brottsbekämpande insatserna brister på så sätt i effektivitet.

Vi föreslår att innehållet i och uppgifter om avlyssnade eller övervakade telemeddelanden som omfattas av beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall göras tillgängliga utan kostnad för de brottsutredande myndigheterna. Även utlämnande från operatörer av uppgifter enligt lagen om elektronisk kommunikation skall ske kostnadsfritt.

Behörig domstol vid häktning m.m.

I många fall blir det aktuellt för en domstol att fatta beslut eller på annat sätt handlägga mål redan under förundersökningsstadiet. Exempelvis fattar en domstol beslut om vissa tvångsmedel, som häktning och hemlig teleavlyssning. Domstolen kan också höra vittnen och ta upp annan bevisning samt fatta beslut om t.ex. offentlig försvarare.

Enligt huvudregeln är det den domstol som senare skall handlägga brottmålet efter åtal som skall ta befattning även med frågorna under förundersökningen. Undantag finns för den situationen att en s.k. jourdomstol fattar beslut i frågorna utanför ordinarie arbetstid.

I flera fall skall den misstänkte vara personligen närvarande vid domstolens prövning. Så är fallet vid häktningsförhandlingar samt förhandlingar som rör reseförbud, anmälningsskyldighet, kvarstad, beslag och liknande frågor. Även vid upptagning av bevisning skall den misstänkte enligt huvudregeln vara närvarande.

I samband med frågor rörande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt husrannsakan, kroppsbesiktning och kroppsvisitation äger prövningen inte rum vid en förhandling och den misstänkte är av naturliga skäl inte involverad i handläggningen. Rättens prövning föregås dock ofta av att åklagaren inställer sig personligen inför domstolen.

Om den misstänkte är anhållen eller häktad och domstolen bedömer att den misstänkte skall närvara personligen vid en förhandling, transporteras den misstänkte från arrestlokal eller häkteslokal till antingen en domstolslokal eller annan lokal där förhandlingen äger rum. Transporter av anhållna och häktade kräver relativt stora personella och ekonomiska resurser. Därtill kan läggas resurser hänförliga till säkerhetsaspekter. Särskilt de långa transporter som ibland är nödvändiga hindrar ett effektivt resursutnyttjande inom rättsväsendet som helhet.

Transporterna av anhållna och häktade bör minimeras, såväl vad gäller lokala som längre transporter. Samtidigt måste naturligtvis beaktas att den misstänkte i varje enskilt fall skall ges en fullgod möjlighet att närvara vid en förhandling på det sätt lagstiftningen förutsätter. Även de resor som åklagare genomför för att inställa sig inför domstolen på en ort långt ifrån den egna verksamhetsorten bör minimeras.

I syfte att i möjligaste mån undvika sådana transporter och resor bör det vara möjligt att handlägga frågor om häktning och andra tvångsmedel vid en annan domstol än den som senare har att handlägga åtalet. En sådan prövning är redan i dag möjlig inom ramen för jourdomstolssystemet. Vi föreslår dock att den möjligheten skall utsträckas även till andra situationer där det framstår som lämpligt med hänsyn till kostnader och andra omständigheter, t.ex. säkerhetsskäl.

Villkorlig dom genom strafföreläggande

Sedan några år tillbaka finns en möjlighet för åklagare att i strafföreläggande förelägga villkorlig dom, eventuellt förenad med böter. En förutsättning är dock att åklagaren gör bedömningen att det är uppenbart att domstol skulle ha dömt till sådan påföljd. Åklagaren har alltså att göra ett hypotetiskt prov där det inte får råda någon som helst tveksamhet kring påföljdsvalet.

Användningen av villkorlig dom i strafföreläggande har visat sig vara relativt begränsad. Från åklagarhåll har det sagts att en orsak till detta är att de förutsättningar som ställs upp genom det s.k. uppenbarhetsrekvisitet är väl restriktiva. En annan orsak har uppgetts vara det förhållandet att den misstänkte bör och i vissa fall skall underrättas om beslutet vid ett personligt sammanträffande med åklagaren.

Det bör enligt vår mening vara möjligt att lätta på den bedömning som åklagaren skall göra utan att för den skull äventyra rätts säkerheten. Det bör kunna räcka med att det för åklagaren inte finns anledning att anta något annat än att rätten skulle döma till villkorlig dom. En sådan något mindre restriktiv hållning bör kunna leda till att rättegång vid domstol i större utsträckning kan undvikas och genomströmningstiderna förkortas. Möjligheten att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom bör dock även fortsättningsvis vara begränsad såvitt avser unga lagöverträdare och med avseende på föreskrifter om samhällstjänst.

Vi föreslår också att förfarandet med underrättelse vid personligt sammanträffande slopas utom såvitt gäller unga lagöverträdare.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 19 kap. 12 §, 23 kap. 6 och 18 §§, 24 kap. 9 §, 27 kap. 11 §, 28 kap. 7 §, 36 kap. 6 § och 48 kap. 4 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas två nya paragrafer, 27 kap. 17 a och b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 Kap. Om laga domstol

12 §

Vad som sägs i detta kapitel skall tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål.

Vad som sägs i detta kapitel skall tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål *eller om det annars är lämpligt med hänsyn till kostnader eller andra omständigheter.*

23 Kap. Om förundersökning

6 §

Under förundersökningen *må* förhör hållas med envar, som *antages* kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen.

Under förundersökningen *får* förhör hållas med envar, som *antas* kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen.

Den som förhörs enligt första stycket får vid förhöret biträddas av en för ändamålet lämplig person. I fråga om lämpligheten gäller vad som föreskrivs för försvarare i 21 kap. 3 §.

18 §

Då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han, då han hörs, underrättas om misstanken. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att förlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem. Åtal får inte beslutas, innan detta har skett.

På begäran av den misstänkte eller hans försvarare skall förhör eller annan utredning äga rum, om detta kan antas vara av betydelse för undersökningen. Om en sådan begäran avslås, skall skälen för detta anges.

Innan åklagaren beslutar i fråga om åtal, får han hålla ett särskilt sammanträde med den misstänkte eller hans försvarare, om detta kan antas vara till fördel för åtalsbeslutet eller för sakens fortsatta handläggning i övrigt.

Den misstänktes och hans försvarares rätt att ta del av vad som har förekommit vid undersökningen gäller inte uppgift som hänför sig till sådan identitet som avses i 36 kap. 6 § andra stycket 2 och 3.

24 Kap. Om häktning och anhållande

9 §

Då någon grips eller anhålls eller då ett anhållningsbeslut enligt 8 § första stycket verkställs, skall den frihetsberövade få besked om det brott som han är misstänkt för samt grunden för frihetsberövandet. *En anhållens närmaste anhöriga och andra personer som står den anhållne särskilt nära skall underrättas om anhållandet så snart det kan ske utan men för utredningen. En sådan underrättelse får dock inte utan synnerliga skäl lämnas mot den anhållnes önskan.*

Då någon grips eller anhålls eller då ett anhållningsbeslut enligt 8 § första stycket verkställs, skall den frihetsberövade få besked om det brott som han är misstänkt för samt grunden för frihetsberövandet. *Någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära skall underrättas om frihetsberövandet så snart det kan ske utan men för utredningen. Om den frihetsberövade inte önskar att någon underrättas om frihetsberövandet, får en sådan underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl.*

27 Kap. Om beslag, hemlig teleavlyssning m.m.

11 §

Om den från vilken beslag sker, inte är närvarande vid beslaget, skall han *utan dröjsmål* underrättas om det och om vad som har skett med det beslagtagna. *Om en försändelse hos ett befodringsföretag har tagits i beslag, skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren underrättas och, om avsändaren är känd, även denne.*

Om den från vilken beslag sker inte är närvarande vid beslaget, skall han *så snart det kan ske utan men för utredningen* underrättas om det och om vad som har skett med det beslagtagna. *Har en försändelse hos ett befodringsföretag tagits i beslag, skall underrättelsen lämnas till mottagaren och även till avsändaren, om denne är känd.*

17 a §

Vid förundersökning angående brott på vilket fängelse kan följa får, för att utröna omständigheter

som kan vara av betydelse för utredning om brottet, åtgärder vidtas som kan föranleda någon att begå brottslig gärning, om det kan antas att denne skulle komma att begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas.

Beslut om åtgärderna meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Protokoll skall föras över användningen av åtgärderna enligt vad som föreskrivs i 13 § första stycket.

17 b §

Kontrollerad leverans får genomföras, om det finns anledning att anta att brott har förövats på vilket fängelse kan följa.

Med kontrollerad leverans avses att en försändelse som kan antas innehålla föremål som fårtas i beslag eller som har innehållit sådana föremål får fortsätta in i eller ut ur landet utan omedelbart ingripande för att utröna vem mottagaren eller förmedlaren av föremålet är eller vem som i övrigt har medverkat till brott som har samband med försändelsen.

Beslut om kontrollerad leverans meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Protokoll skall föras över kontrollerad leverans enligt vad som föreskrivs i 13 § första stycket.

28 Kap. Om husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning

7 §

Vid husrannsakan skall såvitt möjligt ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Förrättningsmannen äge anlita erforderligt biträde av sakkunnig eller annan.

Den, hos vilken husrannsakan företages, eller, om han ej är tillstädes, hans hemmavarande husfolk skall erhålla tillfälle att övervara förrättningen så ock att tillkalla vittne, dock utan att undersökningen därigenom uppehålls. Har varken han eller någon av hans husfolk eller av dem tillkallat vittne närvarit, skall han, så snart det kan ske utan men för utredningen, underrättas om den vidtagna åtgärden.

Den, hos vilken husrannsakan företages, eller, om han ej är tillstädes, hans hemmavarande husfolk skall erhålla tillfälle att övervara förrättningen så ock att tillkalla vittne, dock utan att undersökningen därigenom uppehålls. Har varken han eller någon av hans husfolk eller av dem tillkallat vittne närvarit, skall han, så snart det kan ske utan men för utredningen, underrättas om den vidtagna åtgärden. *Om det föreligger särskilda skäl, får undersökningsledaren eller åklagaren besluta att underrättelse inte skall lämnas.*

Vid förrättningen må målsägande eller hans ombud tillåtas att närvara för att tillhandagå med nödiga upplysningar; dock skall tillses, att målsäganden eller ombudet icke i vidare mån än för ändamålet erfordras vinner kännedom om förhållande, som därvid yppas.

36 Kap. Om vittne

6 §

Vittne *må* vägra att yttra sig angående omständighet, vars yppande skulle röja, att vittnet eller någon honom närstående, som avses i 3 §, förövat brottslig eller vanärande handling. *Vittne må även vägra att avgiva utsaga, varigenom yrkeshemlighet skulle*

Vittne *får* vägra att yttra sig angående omständighet, vars yppande skulle röja, att vittnet eller någon honom närstående, som avses i 3 §, förövat brottslig eller vanärande handling.

uppenbaras, om ej synnerlig anledning förekommer, att vittnet höres därom.

Ett vittne får också vägra att yttra sig i syfte att inte röja

*1. yrkeshemlighet,
2. skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387) eller den rätta identiteten hos den som har skyddsidentitet, eller*

3. identiteten hos den som har lämnat uppgifter för att användas i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om myndigheten har utfäst att uppgifter som hänför sig till hans identitet inte skall röjas.

Rätten att vägra att yttra sig enligt andra stycket gäller inte, om det finns synnerliga skäl att uppgiften röjs.

48 Kap. Om strafföreläggande och ordningsbot

4 §

Bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott, för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Det finns särskilda bestämmelser om föreläggande av bötesstraff för brott som har begåtts av någon som är under arton år. Bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket 2 brottsbalken är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff.

Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det *är uppenbart* att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av nå-

Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det *inte finns anledning att anta något annat än* att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte

gon som inte har fyllt 18 år eller om det finns anledning att för-
ena den villkorliga domen med
föreskrift om samhällstjänst.

för brott som har begåtts av nå-
gon som inte har fyllt 18 år eller
om det finns anledning att för-
ena den villkorliga domen med
föreskrift om samhällstjänst.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § och 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

1 §

Sekretess gäller 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 frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde,
4. åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, eller
5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderstrafflagen (2000:1086),
om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622), *till ärende om skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387)* eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med

verksamheten skadas. Detsamma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detsamma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, skattemyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om brott.

Utan hinder av sekretessen enligt andra stycket kan enskild få uppgift om huruvida han eller hon förekommer i Säkerhetspolisens register med anledning av den verksamhet som bedrevs med stöd av

1. personalkontrollkungörelsen (1969:446) och de tilläggsföreskrifter som utfärdats med stöd av den,

2. förordningen den 3 december 1981 med vissa bestämmelser om verksamheten vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning, eller

3. motsvarande äldre bestämmelser.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos Säkerhetspolisen som avses i andra stycket om uppgiften har införts i en allmän handling före år 1949. I fråga om annan uppgift i allmän handling som hänför sig till sådan verksamhet som avses i andra stycket gäller sekretessen i högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän handling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

7 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden

15 §

Sekretess gäller

1. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen,

2. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur sjömansregistret, för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till en annan myndighet, gäller sekretessen också där.

Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter *enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och i ärende om skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387)* för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till en annan myndighet, gäller sekretessen också där.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387)

dels att 27 och 29 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas fyra nya paragrafer, 10 b och c, 17 a och 19 a §§ av följande lydelse,

dels att det närmast före 10 b och c §§ skall införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Användning av vissa tekniska hjälpmedel

10 b §

En polisman får för att förhindra, avslöja eller utreda brott, om annat inte följer av annan lag eller författning, vidta vilseledande eller dolda åtgärder genom att använda

- 1. handmanövrerad kamera,*
- 2. utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar,*
- 3. utrustning för positionsbestämning, eller*
- 4. annat liknande tekniskt hjälpmedel.*

För att installera och avlägsna utrustning som avses i första stycket 3 har polismannen rätt att bereda sig tillgång till de utrymmen som behövs och får tillfälligt flytta det föremål som skall positionsbestämmas. Polismannen får vidare vidta de åtgärder som behövs för att utrustningen skall fungera effektivt.

Åtgärder som avses i första och andra styckena och som är ägnade att leda till intrång i annans personliga integritet får vidtas endast om det är uppenbart att det intrång eller det men som åtgärden leder till inte står i missförhållande till syftet med åtgärden.

Beslut om åtgärder enligt första stycket 2-4 och andra stycket fattas av polismyndighet. Om en förundersökning har inletts, fattas beslutet i stället av undersökningsledaren.

Användning av skyddsidentitet

10 c §

En polisman får för att förhindra, avslöja eller utreda brott uppträda under skyddsidentitet.

Med skyddsidentitet avses att polismannen använder oriktiga personuppgifter om sig själv, vilka får antecknas i register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten.

17 a §

Om den som har omhändertagits enligt denna lag eller särskilda föreskrifter som avses i 11 § eller som på någon annan grund är skyldig att stanna kvar hos polisen begär det eller om det annars finns skäl för det, skall någon av dennes närmaste anhöriga eller någon annan person som står denne särskilt nära underrättas om åtgärden. En sådan underrättelse skall lämnas så snart det kan

ske utan men för en utredning om brott. Om den berörde inte önskar att någon underrättas om frihetsberövandet, får en sådan underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl.

19 a §

Om det kan anses föreligga risk för att något brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver kommer att förövas, får en polisman i syfte att söka efter vapen, sprängmedel eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa eller brott som innefattar skada på egendom

1. kroppsvisitera personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet eller

2. bereda sig tillträde till en lokal som brukar användas gemensamt av sådana personer eller till utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till lokalen och som brukas av personer som använder lokalen.

Rätt till tillträde enligt första stycket 2 skall dock inte gälla lokal som huvudsakligen utgör bostad.

En åtgärd enligt första stycket får vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om det föreligger fara i dröjsmål.

27 §

Protokoll skall föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas

Protokoll skall föras över
1. ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, om-

eller grips. *Protokoll skall också föras över* husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

händertas eller grips,
 2. husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål och
 3. *användningen av sådana tekniska hjälpmedel som avses i 10 b § första stycket 2-4 och åtgärder enligt 10 b § andra stycket.*

Av protokollet skall det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 3-6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över beslag, husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

29 §

Vad som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning och föreskrifterna i 10 § första stycket 1-4 även tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och bestämmelsen i samma paragraf första stycket 4 den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § 1.

Bestämmelserna i 10 a och 13 § gäller också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans förordnande. Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. I fråga om befogenhet för

en tjänsteman vid kustbevakningen att tillämpa 13 § finns särskilda bestämmelser.

Vad som föreskrivs i 10 b § om polismyndighet och polisman, gäller också för Tullverket och tjänsteman vid Tullverket samt för Kustbevakningen och tjänsteman vid Kustbevakningen. Protokoll enligt 27 § skall föras över åtgärder som vidtas med stöd av 10 b § första stycket 2-4 och 10 b § andra stycket.

Bestämmelsen i 17 a § gäller också när skyldighet finns att under brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än polismyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

4. Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningslagen (1986:223)
dels att det skall införas en ny paragraf, 5 a § av följande lydelse,
dels att det närmast före 5 a § skall införas en ny rubrik av följande lydelse.

Inspelning av telefonsamtal

5 a §

En myndighet får spela in telefonsamtal med enskilda utan att upplysa den enskilde om det i förväg.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

5. Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att det i folkbokföringslagen (1991:481) skall införas en ny paragraf, 5 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Den som uppträder under skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387) får registreras inom folkbokföringen även med de identitetsuppgifterna. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

6. Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 19 och 22 §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. Integritetsskydd

Hemlig teleavlyssning m.m.

19 §

En verksamhet skall bedrivas så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas och så att verkställandet inte röjs, om verksamheten avser tillhandahållande av

1. ett allmänt kommunikationsnät som inte enbart är avsett för utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen,

2. tjänster inom ett allmänt kommunikationsnät vilka består av

a) en allmänt tillgänglig telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt som medger överföring av lokala, nationella och internationella samtal, telefax och datakommunikation med en viss angiven lägsta datahastighet, som medger funktionell tillgång till Internet, eller

b) en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst till mobil nätanslutningspunkt.

Innehållet i och uppgifter om avlyssnade eller övervakade telemeddelanden skall göras tillgängliga så att informationen enkelt kan tas om hand.

Innehållet i och uppgifter om avlyssnade eller övervakade telemeddelanden skall göras tillgängliga *utan kostnad för de brottsutredande myndigheterna och* så att informationen enkelt kan tas om hand.

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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om frågor som avses i första och andra styck-

ena samt får i enskilda fall medge undantag från kravet i första stycket.

22 §

Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 20 § första stycket skall på begäran lämna

1. uppgift som avses i 20 § 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 20 § första stycket 1 och som gäller misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och det enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter,

3. uppgift som avses i 20 § första stycket 3 och som gäller 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,

4. uppgift som avses i 20 § 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 20 § 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 20 § 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 en uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

7. uppgift som avses i 20 § 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 33 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, och

8. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 till regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Ersättning för att lämna ut uppgifter enligt första stycket 8 skall vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

Utlämnande av uppgifter som avses i första stycket 2 eller 3 skall ske utan kostnad för de brottsutredande myndigheterna. Ersättning för att lämna ut uppgifter enligt första stycket 8 skall vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

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

Härigenom föreskrivs att 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Av förundersökningsprotokollet skall det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet skall i det ange när detta sker.

I protokollet skall antecknas:
angivelsen eller vad som eljest föranlett förundersökningen,

tid och plats för företagande av åtgärder under förundersökningen,

iakttagelser vid brottsplatsundersökning,

utsagor av hörda personer samt erforderliga upplysningar om dem,

uppgift huruvida den miss-tänkte var påverkad av starka drycker eller annat berusningsmedel vid brottets begående och huruvida brottet kan antagas stå i samband med missbruk av alkohol eller annat berusningsmedel av denne,

namn å förhörsvittne och övriga vid förhör närvarande,

I protokollet skall antecknas:
angivelsen eller vad som eljest föranlett förundersökningen,

tid och plats för företagande av åtgärder under förundersökningen,

iakttagelser vid brottsplatsundersökning,

utsagor av hörda personer samt erforderliga upplysningar om dem,

uppgifter i fråga om underrättelse till anhörig eller annan närstående om att någon har frihetsberövats,

uppgift huruvida den miss-tänkte var påverkad av starka drycker eller annat berusningsmedel vid brottets begående och huruvida brottet kan antagas stå i samband med missbruk av alkohol eller annat berusningsmedel av denne,

namn å förhörsvittne och övriga vid förhör närvarande,

beslut huruvida annan än förhörsvittne medgivits övervara förhör samt att vad som framkommit vid förhör ej må uppenbaras,

framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning jämlikt 23 kap. 15 § rättegångsbalken samt om föreläggande att förete skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning ävensom beslut däröver,

sakkunnigytranden,

beslut om uppgifter rörande användande av tvångsmedel,

underrättelse till misstänkt jämlikt 23 kap. 18 § första stycket första meningen rättegångsbalken samt till misstänkt och hans försvarare enligt samma stycke fjärde meningen med angivande även av om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,

anmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),

uppgift huruvida målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk ämnar föra ersättningstalan i anledning av brottet,

erforderliga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder även talan därom och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk,

uppgift om uppmaning enligt 5 a §,

beslut huruvida annan än förhörsvittne medgivits övervara förhör samt att vad som framkommit vid förhör ej må uppenbaras,

framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning jämlikt 23 kap. 15 § rättegångsbalken samt om föreläggande att förete skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning ävensom beslut däröver,

sakkunnigytranden,

beslut om uppgifter rörande användande av tvångsmedel,

underrättelse till misstänkt jämlikt 23 kap. 18 § första stycket första meningen rättegångsbalken samt till misstänkt och hans försvarare enligt samma stycke fjärde meningen med angivande även av om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,

anmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),

uppgift huruvida målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk ämnar föra ersättningstalan i anledning av brottet,

erforderliga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder även talan därom och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk,

uppgift om uppmaning enligt 5 a §,

ävensom vad i övrigt finnes ävensom vad i övrigt finnes
vara av betydelse att anteckna i vara av betydelse att anteckna i
protokollet. protokollet.

Protokoll skall innehålla erforderliga diarieuppgifter, såsom
nummer å inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer),
ävensom kort beteckning av saken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

8. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål skall upphöra att gälla vid utgången av december 2004.

9. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Den som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott skall efter intagningen i förvaringslokalen få tillfälle att underrätta närstående om sin vistelseort. Detsamma gäller efter överflyttning från en förvaringslokal till en annan.

Om skyldighet att underrätta anhörig till anhållen person finns bestämmelser i 24 kap. 9 § rättegångsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

10. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen skall införas en ny paragraf, 13 f § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 f §

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om användningen av tekniska hjälpmedel och skyddsidentitet enligt 10 b och c §§ polislagen (1984:387). Föreskrifter som berör tullväsendet eller Kustbevakningen skall utfärdas efter samråd med Tullverket respektive Kustbevakningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

11. Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs att det i trafikförordningen (1998:1276) skall införas en ny paragraf, 11 kap. 9 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap. Bestämmelser om undantag vid trafikövervakning, räddningstjänst m.m.

9 §

Föraren av fordon som används i spaningsverksamhet inom polisen, tullen eller Kustbevakningen, får när det behövs med iakttagande av särskild försiktighet underlåta att följa trafikföreskrifter enligt vad som föreskrivs i 7 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

1 Allmänt

1.1 Vårt uppdrag i stort

Rättsväsendet har under senare år genomgått stora reformer. Reformeringen har avsett både den inre och den yttre organisationen, men även regelverk och arbetsmetoder har förändrats.

En förutsättning för ett väl fungerande rättsväsende är att myndigheterna är ändamålsenligt organiserade, har en fungerande administration, är lokaliserade på ett rationellt sätt samt har ett väl utformat regelverk i form av lagar och andra författningar till sin hjälp. Vidare krävs att det vid myndigheterna finns en hög kompetens inom respektive ansvarsområde. Rättsväsendet skall dessutom kunna ge god service till medborgarna. Med god service avses bl.a. en effektiv och snabb handläggning av mål och ärenden, en hög juridisk kvalitet, rättssäkerhet och ett gott bemötande.

Vi har i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Enligt våra direktiv (Dir. 2000:90, se *bilaga*) skall det finnas två ledstjärnor i detta arbete.

Den ena ledstjärnan är rättskedjeperspektivet. Det innebär att vi skall verka för att utvecklingen inom rättsväsendet sker samordnat och utifrån ett helhetsperspektiv på verksamheterna. Detta skall ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter.

Den andra ledstjärnan är medborgarperspektivet, dvs. medborgarintresset. Det innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tillänkta förändringar och reformer som skall stå i fokus.

Enligt direktiven har vi fyra särskilt angivna huvuduppgifter. Dessa är att undersöka möjligheterna att förkorta genomströmningstiderna i brottmål, att överväga hur den brottsutredande verk-

samheten ytterligare kan förbättras, att se över frågan om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet och att behandla övergripande frågor om lokaliseringen av rättsväsendets myndigheter. Våra överväganden bör enligt direktiven kunna leda till förslag som kan komma att omfatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

1.2 Våra tidigare överväganden

Enligt direktiven skall vi kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. I denna del inledde vi vårt arbete med en kartläggning av avslutade, pågående och planerade utvecklingsprojekt. Kartläggningen har också omfattat resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts under de senaste åren.

I kartläggningen och probleminventeringen ägnade vi oss till en början åt två uppgifter, dels den genomsnittliga genomströmningstiden från brottanmälan till dom, dels den brottsutredande verksamheten.

I vårt första betänkande (SOU 2001:59) föreslog vi ett huvudalternativ för snabb handläggning av brottmål. Förslagen innebar att åklagares behörighet att utfärda stämning och kallelse till huvudförhandling skulle utvidgas. De bestämmelser i rättegångsbalken som reglerar dessa frågor skulle enligt vårt förslag inte längre betraktas som undantagsregler. Vi föreslog också att åklagare skulle få möjlighet att besluta om viss personutredning. Sådana beslut skulle enligt förslagen fattas redan under förundersökningen. Författningsändringarna i anledning av våra förslag i betänkandet trädde i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:147, SFS 2002:440 och 2002:441).

I vårt andra betänkande (SOU 2001:93) var förslagen koncentrerade till frågan om att åstadkomma förbättringar av den brottsutredande verksamheten, bl.a. genom ett utvidgat användningsområde för förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § RB. Förslagen innebar på samma sätt som vårt huvudalternativ för snabb handläggning även ett sätt att åstadkomma en snabbare genomströmning i hela landet.

Genom tilläggsdirektiv i juni 2001 (Dir. 2001:61) fick vi i uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand butikssnatte-

rier. Vi redovisade förslagen i vårt tredje betänkande (SOU 2002:44). Förslagen innebar bl.a. att en försöksverksamhet skulle inledas med förenklad handläggning av snatteribrott och att föreläggande av ordningsbot skulle få utfärdas för vissa sådana brott.

Även i vårt fjärde betänkande (SOU 2002:45) var förslagen huvudsakligen inriktade på att åstadkomma en förkortning av genomströmningstiderna i brottmål. I betänkandet behandlade vi vårt uppdrag att överväga ett permanent snabbförfarande för brottmål. Med anledning av bl.a. de klara effektivitets-, kvalitets- och rättssäkerhetsvinster som vi såg, bedömde vi att ett sådant skulle kunna införas i vissa större städer och att det fanns möjlighet att reducera tiden från polismyndighetens kännedom om brottet till huvudförhandling till omkring fem veckor.

Förslagen i de tre sistnämnda betänkandena bereds inom Justitiedepartementet.

För närmare uppgifter om innebörden av våra tidigare förslag hänvisar vi till respektive betänkande.

1.3 Vad behandlas i detta betänkande?

Som nämnades är en del av vårt uppdrag att överväga hur den brottsutredande verksamheten ytterligare kan förbättras. Regeringen anger i våra direktiv att den frågan bör närmas utifrån ett brett angreppssätt. Vi har också behandlat den frågan i ett par av de tidigare betänkandena.

I vårt uppdrag att komma med förslag till förbättringar av den brottsutredande verksamheten skall vi enligt direktiven överväga om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Det rör rättsväsendets och särskilt polisens arbetsmetoder, inte minst mot brott av organiserad eller annan allvarlig karaktär. Direktiven anger att det i det sammanhanget kan finnas anledning att överväga frågor om tvångsmedel.

I detta betänkande har vi valt att ta upp vissa frågor som rör de brottsutredande myndigheternas arbetsmetoder, t.ex. teknikbundna metoder, provokativa åtgärder, användning av skyddsidentitet, skydd av informatörer och andra närliggande frågor. Vi behandlar även frågor rörande brottsutredning i övrigt och ett förslag som i första hand syftar till att minska genomströmningstider för brottmål.

Vårt arbete när det gäller förbättringen av den brottsutredande verksamheten är inte avslutat i och med detta. Vi planerar att återkomma till saken i senare betänkanden.

1.4 Utredningsarbetet

Vårt arbete skall enligt direktiven bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. Vi har under arbetet inhämtat synpunkter från Rikspolisstyrelsen (bl.a. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen), Tullverket och Kustbevakningen samt från polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Vi har också haft en arbetsgrupp med företrädare för polis-, tull- och åklagarväsendena. Dessutom har vi samrått med Person-säkerhetsutredningen (Ju 2001:10) och med 11 septemberutredningen (Ju 2001:13).

Under vårt arbete har vi haft en hearing med företrädare för polis-, åklagar- och domstolsväsendena. Vid hearingen deltog även företrädare för Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket, Tullverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket och Sveriges advokatsamfund.

Vi har även gjort studiebesök hos företrädare för polis- och åklagarväsendena i Danmark, Finland och Norge samt hos Justitsministeriet i Danmark, Inrikes- och Justitieministerierna i Finland och Justisdepartementet i Norge.

2 Utgångspunkter

2.1 Inledning

De grundläggande föreskrifterna om förundersökning finns i 23 kap. RB. Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller det av något annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB). Under förundersökningen skall det utredas bl.a. vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom (23 kap. 2 § RB).

En förundersökning inleds av polismyndigheten eller åklagaren. Om den har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket RB). Bestämmelser om förundersökning vid Tullverket, skattemyndigheten och Kustbevakningen finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling, lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar respektive lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Allmänna regler för hur en förundersökning skall bedrivas finns i 23 kap. 4 § RB. Vid förundersökningen skall inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte utan även de som talar för honom beaktas och bevis som är till hans förmån tillvaratas. Det föreskrivs också att förundersökningen bör bedrivas så att inte någon i onödan utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Bestämmelser om förhör under förundersökning finns i 23 kap. 6-13 §§ RB och regler för inhämtande av yttrande från sakkunnig i 23 kap. 14 § RB. När det gäller användning av tvångsmedel under en förundersökning gäller 24-28 kap. RB (23 kap. 16 § RB).

I övrigt kan sägas att det saknas föreskrifter om vilka spanings- och utredningsmetoder som får användas under en förundersökning (JO 2000/01 s. 131).

Polisens arbete med att förebygga, uppdaga och beivra brott, som sammanfattas i begreppet brottsbekämpning, kan som sagt bedrivas inom ramen för en förundersökning enligt rättegångsbalken, men kan också vara en uppgift som faller utanför detta område, t.ex. underrättelseverksamhet. I korthet kan sägas att polisunderrättelseverksamhet innebär att polisen samlar in och bearbetar uppgifter om personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet men utan att misstanke finns om något konkret brott. Sådan verksamhet kan bedrivas bl.a. för att identifiera och karaktärsbestämma sådana hot mot samhället som det är polisens uppgift att förebygga eller för att ge polisen det underlag som behövs för att brott skall kunna förhindras. Underrättelseverksamhet kan också vara inriktad på att få fram underlag som kan leda till beslut om att inleda en förundersökning. Det är mycket viktigt att den underrättelseverksamhet som bedrivs både centralt och lokalt inom polisen (som en del av polisens brottsbekämpande insatser) är så effektiv som möjligt.

Polisen har liksom övriga brottsbekämpande myndigheter fortlöpande utvecklat verksamheten för att kunna möta de krav som ställs på en modern organisation inom rättsväsendet. Brottsutvecklingen i samhället har medfört att det ställs allt högre krav på polisen när det gäller kompetens, skicklighet och effektivitet. Det har blivit en vanlig polisuppgift att bekämpa en allt mer kvalificerad brottslighet.

Polisens arbete med att bedriva spaning och utreda brottslighet med hjälp av traditionella spanings- och utredningsmetoder har kommit att bli allt svårare och allt mer resurskrävande. Spaning kan beskrivas som det arbete som polisen bedriver för att samla information i syfte att klara upp ett brott eller kartlägga brottslighet utan att den eller de som är föremål för polisens intresse vet om det (se Helmius, Polisens rättsliga befogenheter vid spaning s. 20).

Den kvalificerade och organiserade brottsligheten skyddas i dag sin verksamhet genom en rad mer eller mindre avancerade metoder. Företrädare för rättsväsendet, inte minst poliser, kartläggs och registreras som ett led i att skydda den brottsliga verksamheten eller som förberedelse för annan brottslighet, där uppgifterna kan användas för t.ex. hot. Dessutom har kunskaperna och möjligheterna från de kriminellas sida när det gäller att förse sig med teknisk ut-

rustning för att identifiera eller störa polisens teknikbundna spaningsmetoder ökat under senare år.

Under de senaste decennierna har polisen bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete i syfte att förbättra underrättelseverksamheten och spaningsmetoderna. Det har resulterat i att polisen vid spaning särskilt mot allvarlig kriminalitet som grov internationell narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet använder sig av speciellt utvecklade arbetsmetoder. Det är ytterst viktigt att polisens och de andra brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att ingripa mot allvarlig kriminalitet ständigt förbättras, t.ex. genom utveckling av nya metoder.

I det sammanhanget är det internationella samarbetet mellan polis och andra rättsvårdande myndigheter av stor vikt. Det ställer också krav på en anpassning länderna emellan när det gäller synsätt och inte minst arbetsmetoder.

2.2 Något om hotet från den organiserade eller annars allvarliga brottsligheten

2.2.1 Våra direktiv

I våra direktiv nämns att det finns anledning att överväga om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott och att detta inte minst gäller brott av organiserad eller annars allvarlig karaktär. Vi vill därför, som en allmän bakgrund, i korthet redogöra för några uttalanden om hotet från den typen av brottslighet.

2.2.2 Hotet från den organiserade brottsligheten

Regeringen angav i direktiven till SÄPO/Rikskrim-kommittén (Ju 1998:06, Dir. 1998:101) att den hotbild som Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen har att ta itu med har förändrats väsentligt under senare år. Regeringen nämnde särskilt att hotet från den grova organiserade brottsligheten har vuxit, att den brottsligheten i allt större utsträckning har fått riksomfattande och internationell anknytning, att vissa delar av den organiserade brottsligheten innefattar hot mot samhällsföreträdare, rättssystemet och massmedierna, att så är fallet t.ex. med den s.k. mc-kriminaliteten och att det finns

omständigheter som tyder på att korruption i dag kan vara ett inslag i organiserad brottslighet.

I SÄPO/Rikskrim-kommitténs uppgifter ingick bl.a. att analysera hoten från den organiserade brottsligheten. I betänkandet (SOU 2000:25 s. 205 ff.) Den centrala polisen redogjorde kommittén för sina slutsatser om hoten bl.a. på följande sätt.

Den förändrade världsbilden har självfallet stor betydelse för många skilda former av kriminalitet. Rörligheten vad avser personer, kapital, varor och tjänster över gränser har avsevärt förenklats under det senaste decenniet. Människor färdas snabbare och lättare över världen. Skilda stater och verksamheter integreras alltmer. Internationella företag verkar över hela världen. Världens börser påverkar i hög grad många länders ekonomi och en ekonomisk kris i ett land kan omedelbart få återverkningar världen över. Världsomspännande nätverk har också uppkommit genom IT-utvecklingen. Information sprids enklare över världen och flödet är snabbare. Denna rörlighet öppnar också nya möjligheter för verksamhet som är brottslig – även kriminella kan lättare operera över gränserna. Samtidigt minskar kontrollmöjligheterna i vissa avseenden.

Den kvalificerade kriminaliteten verkar bli alltmer gränsöverskridande till sin karaktär. Tyskland har t.ex. drabbats av problem med kriminalitet från det forna Sovjetunionen. Sverige förefaller inte ha drabbats på samma sätt, utan synes ligga i utkanten av denna utveckling. Det förekommer att kriminella från öst opererar här i landet och de har sannolikt samröre med kriminella organisationer i öst.

Det finns olika grupperingar i Sverige som ägnar sig åt allvarlig brottslighet. Kommittén bedömer att det i Sverige förekommer en kvalificerad och inte sällan organiserad brottslighet, ofta med internationella kopplingar. Det gäller bl.a. kvalificerad narkotikabrottslighet, ekobrottslighet och människosmuggling. Det finns grupperingar som ägnar sig åt rån och bedrägerier som riktar sig specifikt mot äldre personer och det finns grupperingar som ägnar sig åt smuggling av högbeskattade varor som cigaretter och alkohol. Vissa av dessa grupperingar består till huvudparten av svenskar, som dock synes samverka med grupperingar i andra länder. Andra består huvudsakligen av utländska personer, med baser både i

Sverige och i utlandet. Vissa av grupperingarna har karaktären av nätverk, medan andra är mer hierarkiskt uppbyggda.

Den kvalificerade brottsligheten medför konsekvenser i många avseenden. Hot mot vittnen förekommer, t.ex. i samband med rättegångar som rör narkotikabrottslighet. Andra företeelser som visar att Sverige drabbats av en kvalificerad kriminalitet är att affärsmän erbjuds ”beskydd” och att utpressning sker med hjälp av s.k. torpeder. Det är fråga om så kvalificerad kriminalitet att den utgör ett hot mot enskilda medborgare, men också mot näringslivet och mot rättssystemet.

Det ligger nära till hands att bedöma den brottslighet som har anknytning till motorcykelmiljön som organiserad. Motorcykelklubbarna gör gällande en rätt att leva efter egna regler, som, om det är nödvändigt, hävdas mot staten. De har också internationell anknytning. Det synes dock som om brottsligheten inte sker direkt i klubbarnas regi, utan att de begås av enskilda medlemmar, ibland tillsammans med personer som inte är medlemmar. Om brottsligheten skall betraktas som organiserad kan således diskuteras, men det rör sig i vart fall om kvalificerad kriminalitet. Det gäller t.ex. narkotikabrottslighet, smuggling av alkohol och cigaretter, beskyddarverksamhet och indrivningsverksamhet.

De angrepp som har skett på rättssystemet synes ha en starkare koppling till motorcykelklubbarna än vad nyss angivna kriminalitet synes ha. Sådana angrepp har skett mer eller mindre systematiskt t.ex. genom att bl.a. vittnen i mål mot medlemmar i vissa motorcykelklubbar utsatts för hot. Som en följd av detta försvåras lagföringen och risken finns också att myndighetspersoner avstår från att ingripa mot gängmedlemmar. Motorcykelklubbarna utgör också ett hot genom att det finns risk för en förnyad konflikt mellan rivaliserande klubbar som skulle kunna få svåra konsekvenser med hänsyn till den tidigare våldsanvändningen och viljan att använda tunga vapen.

Ett genomgående intryck är att de kriminella i allt mindre grad håller sig till en sorts brottslighet, utan de ägnar sig i stället i högre grad åt skilda sorters kriminalitet. Ekobrottslighet kombineras med illegal vapenhantering, stöld och våldsanvändning. Narkotikasmuggling kombineras med människosmuggling och stöld osv. Det förefaller i stor utsträckning vara rationella val som görs – den mest intressanta

kriminaliteten synes vara den som, inom ramen för brottslingens förmåga, ger största möjliga vinst till lägsta möjliga risk. Det våld som används kan bl.a. knytas till uppgörelser inom eller mellan kriminella grupper, t.ex. vid ekonomiska tvister i samband med brott. Våld eller hot om våld används också som affärsinstrument, t.ex. i samband med utpressning och indrivning av skulder. Det förekommer också som förut sagts våld och hot om våld för att undvika lagföring, t.ex. för att påverka vittnen.

Förekomsten av organiserad brottslighet i ett samhälle utgör ett utomordentligt allvarligt problem och kan påverka hela samhällsstrukturen. Den kvalificerade kriminaliteten i Sverige synes inte minska i omfattning och måste tas på allvar. Det är ett angeläget arbete att denna kriminalitet kartläggs. För detta arbete fordras en väl utvecklad kriminalunderrättelseverksamhet och ett långtgående samarbete, inom polisen och andra organ.

2.2.3 Särskilt om hoten från extremism

SÄPO/Rikskrim-kommittén redogjorde i betänkandet även för sina slutsatser om hoten från extremism, underrättelseverksamhet och terrorism (s. 209 ff.). När det gäller hoten från extremism skrev kommittén bl.a. följande.

Antalet anhängare och sympatisörer till rasideologiska grupperingar verkar inte ha ökat på senare år. Det är dock våldsbenäga individer som ingår i dessa grupper. Vit maktrörelsen utgörs inte av en särskild organisation, utan består huvudsakligen av små grupper och nätverk av enskilda aktivister. Det är fråga om ett begränsat antal aktivister och det är inget som talar för att antalet skall öka, men vissa av dem är farliga och våldsanvändningen är oroväckande. Personer i ledande ställning i dessa grupperingar har dömts för brott med politiska inslag. Det synes som om kopplingar finns mellan Vit maktrörelsen och de kriminella motorcykelklubbarna. Medlemmar i motorcykelklubbar har begått brott med rasistiska förtecken. Personer inom båda dessa grupperingar ägnar sig åt mycket allvarlig brottslighet. Av Säkerhetspolisens kartläggning av brott med rasistiska eller främlingsfientliga inslag framgår att det förekommit mycket allvarlig vålds-

brottslighet på senare år. Som exempel kan anges polismorden i Östergötland, mord på en syndikalist i Stockholm, bombattentat mot ett journalistpar i Nacka och vapenrån mot P 10 i Strängnäs. Under de senaste åren har också hoten mot opinionsbildare och politiker ökat. Våld utövas även då rasister och antirasister drabbar samman i samband med demonstrationer. Våldet riktas då mot meningsmotståndare och mot polis. Hotet från rasideologiska grupperingar måste tas på mycket stort allvar.

Den autonoma rörelsen utgör ett särskilt problem. Rörelsen består främst av unga människor som förenas i synen på den revolutionära idén och föraktet för kapitalistiska ideal. Grupperna inom den autonoma rörelsen ägnar sig huvudsakligen åt ekonomiskt sabotage och orsakar egendomsskador till stora belopp varje år. Användningen av hot inom den autonoma rörelsen förefaller ha ökat. Det är oroande att brottsligheten i större utsträckning synes rikta sig mot enskilda personer.

Även när det gäller kriminalitet som begås på grund av extremism är åtgärder när det gäller bl.a. kriminalunderrättelseverksamhet av stor betydelse.

2.2.4 Områden för den organiserade brottsligheten

Det kan också nämnas att Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. i sitt betänkande (SOU 2000:88 s. 64 ff.) Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd, redogjorde bl.a. för förekomsten av den organiserade brottsligheten i Sverige och av brottslighet med anknytning till mc-gängen och till främlingsfientliga eller rasistiska grupper. Kommittén nämnde särskilt följande brottsområden där kriminaliteten ofta kan betraktas som organiserad (se även Rikspolisstyrelsens, RPS rapport 2001:13 Organiserad brottslighet i Sverige 2000): narkotikabrott inklusive smuggling av dopningsmedel och läkemedel, smuggling av alkohol och tobak, bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet, illegal handel med stulna fordon, rån och stölder (inklusive häleri) bl.a. riktade mot äldre, människosmuggling, utpressning, förfalskning, penningtvätt, mord, misshandel, olaglig vapenhandel och handel med kvinnor inklusive koppleri.

2.2.5 Behovet av nya utredningsmetoder m.m.

I lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m. från april 2000 uttalade sig regeringen bl.a. om behovet av nya utredningsmetoder på följande sätt (s. 35 f.).

Brottsligheten totalt sett har i och för sig inte ökat under senare år. Utvecklingen av den mer allvarliga brottsligheten är dock djupt oroande. Den är mer välorganiserad, utstuderad och tar sig allt mer farliga former. Vi har under senare år sett allt fler exempel på brottslighet som riktar sig direkt mot fundamenten för det civiliserade samhället – rättsordningen och de demokratiska institutionerna. Grovt våld och grova hot har riktats mot poliser, vittnen, politiker, fackföreningsledare och andra. Denna brottslighet är inte sprungen ur tillfälliga förvillelser utan är välorganiserad och bedrivs ofta i hägnet av mer eller mindre väl sammanhållna extremistiska nätverk.

Också den internationella utvecklingen har bidragit till ett ökat hot från den allvarliga och organiserade brottsligheten. Öppnare gränser för människor och kapital kan utnyttjas för exempelvis grov narkotikabrottslighet och spritsmuggling i stor skala. Sådan brottslighet kan skapa enorma vinster för gärningsmännen. Priset får betalas av offren bl.a. i form av drogberoende och andra skador. Också för samhället i stort är brottslighet av detta slag farligt, inte minst eftersom den i sina spår genererar annan allvarlig brottslighet.

Det är en av de mest centrala uppgifterna för statsmakterna att skydda samhället och medborgarna mot allvarlig brottslighet. Om den tillåts breda ut sig drabbas inte bara offren utan tilltron till och förtroendet för hela rättsväsendet kan rubbas. Allvarliga brott måste därför i så stor utsträckning som det över huvud taget är möjligt klaras upp och beivras. Mot denna bakgrund är det också statsmakternas skyldighet att se till att de brottsutredande myndigheterna har tillräckliga medel och metoder för att effektivt kunna förebygga och beivra brott.

Förundersökning av sådan allvarlig brottslighet som nu nämnts ställer givetvis särskilda krav vad avser arbetsmetoder och liknande. Det finns vid dessa utredningar ofta förutsättningar för att använda hemliga tvångsmedel, såsom hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Även om des-

sa hjälpmedel är betydelsefulla hjälpmedel i kampen mot denna form av brottslighet kan det ifrågasättas om de i dag är tillräckliga. De kriminella anpassar sig till de arbetsmetoder polisen har. Den som planerar brott kan undvika att samtala om det i en telefon som kan avlyssnas och möten sker inte på öppna platser där t.ex. en dold kamera kan dokumentera händelseförloppet. Polis och åklagare är i stället beroende av annan bevisning, inte minst vittnen och målsäganden, för att binda en misstänkt till brottet. Det förekommer emellertid allt oftare att vittnen och målsägande inför rättegångar utsätts för våld och hot om våld. Muntlig bevisning är påverkbar genom hot och andra yttre påfrestningar till skillnad från teknisk bevisning i form av t.ex. en upptagning av ett samtal.

Som framgått ovan har den allmänna internationaliseringen under senare år bl.a. medfört att den kvalificerade kriminaliteten har blivit alltmer gränsöverskridande till sin karaktär. Därigenom kan också förutsättningarna för den kvalificerade brottsligheten att operera i Sverige tyvärr sägas ha blivit bättre.

Att ingripa mot den kvalificerade kriminaliteten är en synnerligen angelägen uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna. Det är i det sammanhanget många gånger svårt för bl.a. polisen att arbeta effektivt med hjälp av traditionellt förundersökningsarbete som syftar till att utreda ett redan begånget brott, alltså att använda rent straffrättsliga åtgärder. Väl så viktiga är åtgärder som tar sikte på underrättelse- och spaningsverksamhet.

Om den kvalificerade brottsligheten skall kunna bekämpas måste myndigheterna redan i ett tidigt skede ha möjlighet att använda effektiva arbetsmetoder. Målet måste vara att effektivisera de brottsförebyggande insatserna vad gäller den kvalificerade kriminaliteten och att ge ett uttryckligt lagstöd för sådana arbetsmetoder.

En annan viktig utgångspunkt är att Sverige inte skall "isolas" utan att de brottsbekämpande myndigheterna skall få använda metoder som är accepterade i vår närmaste internationella omgivning.

Metoderna måste kunna användas i den skyddande verksamheten eller i underrättelseverksamheten i så stor utsträckning som möjligt. Där kan det handla om att det finns misstankar om pågående allvarlig brottslig verksamhet utan att man för den skull har identifierat vissa särskilda brott. Användningen av många av metoderna kan därför inte vara begränsad till situationer då det har inletts en förundersökning. I stället måste flera av arbetsmetoderna kunna

användas i ett mer preventivt syfte, alltså för att förhindra och avslöja brottslighet.

En av utgångspunkterna i vårt arbete med att överväga de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder är alltså bl.a. de uppgifter som framgår ovan om brottslighetens struktur och inriktning samt tillvägagångssättet hos de kriminella och den omständigheten att myndigheterna skall få använda arbetsmetoder som på ett effektivt sätt och så preventivt som möjligt kan möta de hot som finns.

Det finns anledning att också nämna några statistiska uppgifter för att ytterligare belysa utvecklingen av allvarlig brottslighet. Antalet anmälda mord, dråp alternativt misshandel med dödlig utgång ökade mellan åren 1990 och 2001 med 38 procent. Under samma tid ökade också antalet anmälda fall av misshandel/grov misshandel med 46 procent, rån/grovt rån med 43 procent, bedrägeri och andra oredlighetsbrott med 153 procent och brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) med 22 procent. Det totala antalet lagföringar under år 2001 var 125 vad gäller mord och dråp medan drygt 7 000 lagföringar avsåg misshandel och grov misshandel, 723 rån/grovt rån och 327 grovt narkotikabrott (www.bra.se).

2.3 Integritetsskydd

I samband med överväganden angående en reglering av de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder har frågor om personlig integritet en central betydelse. Behovet av effektiva arbetsmetoder måste ställas i relation till det eventuella integritetsintrång som sådana metoder kan komma att medföra.

Det är mycket svårt, kanske omöjligt, att ge begreppet personlig integritet en generell definition. I stället får begreppets innebörd preciseras i varje situation där integritetsintrånget blir aktuellt att bedöma.

En utgångspunkt måste dock vara att ingen medborgare i varje situation kan hävda rätt till handlingsfrihet eller rätt att bli lämnad i fred. Integritetskommittén uttryckte sig på följande sätt (SOU 1970:47 s. 56).

En individ som lever i ett samhälle och sålunda ingår i en gemenskap med andra människor kan självfallet inte göra gällande något absolut anspråk på att få leva i fred för andra individer eller ostört av samhällets organ. Eftersom gemenskapen med andra människor och samhörigheten med samhället

är grundläggande för den enskilda människans villkor, är det tydligt att tanken på skydd för dylika anspråk står i motsats till åtskilligt som av andra skäl måste gälla. Regler som syftar till att skydda den enskildes personliga integritet måste sålunda förse med olika, i skilda situationer mer eller mindre vittgående undantag eller på annat sätt begränsas till sin giltighet, så att andra människors och samhällets intressen i övrigt inte träds för när.

I det sammanhanget måste nämnas att en annan och minst lika viktig utgångspunkt är att de brottsbekämpande myndigheterna inte får ges sådana befogenheter att medborgarnas tilltro till dem och rättssystemet påverkas negativt. Förtroendet kan skadas om medborgarna upplever att det finns risk för att t.ex. polisen utan deras vetskap samlar information om enskilda och deras privatliv. Den skada som ett minskat förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna kan komma att medföra kan väga tyngre än fördelen av att viss brottslighet kan förhindras eller klaras upp.

En annan sida av saken är att de brottsbekämpande myndigheterna måste ha sådana arbetsmetoder att man uppnår i tillräckligt hög grad positiva resultat i arbetet. I annat fall kan medborgarna även av den anledningen få ett minskat förtroende för myndigheterna.

Det kan också nämnas att en författningsreglering av arbetsmetoder som används redan i dag utan uttryckligt eller s.k. positivt lagstöd kan sägas generellt öka skyddet för den personliga integriteten och stärka rättssäkerheten. Enbart genom det förhållandet att arbetsmetoderna regleras uppkommer en ökad grad av förutsebarhet. Samtidigt minskar risken för att metoderna används på ett olämpligt eller felaktigt sätt.

Skyddet för den personliga integriteten är i viss utsträckning fastställt i internationella konventioner och svensk rätt. Den rättsliga regleringen kan sägas utgöra den yttre ramen för en diskussion kring den personliga integriteten i samband med de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder. Därmed är inte sagt att en särskild metod är godtagbar från integritetssynpunkt enbart på den grunden att användningen är lagligen grundad. Integritetsskäl kan naturligtvis göra sig så starkt gällande att en åtgärd som i och för sig ryms inom den legala ramen ändå inte bör godtas. Allmänhetens tilltro till rättsväsendet får under inga förhållanden skadas. Det har i olika sammanhang framförts farhågor att integritetsaspekterna under senare år har fått stå tillbaka till förmån för intresset av att

förebygga och utreda brott (lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m. den 6 april 2000 s. 37).

FN:s konvention

Av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (art 17) framgår att ingen ”må utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller korrespondens, ej heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende”. Vidare framgår att envar ”har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp”.

Europakonventionen

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag här i landet, innehåller i artikel 6 bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång och i artikel 8 bestämmelser om rätten till skydd för privat- och familjeliv.

Artikel 8 har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- eller rättigheter.

Inskränkningar i de rättigheter som ställs upp i första punkten kan således göras med stöd av lag och under förutsättning att de kan motiveras på det sätt som anges i den andra punkten.

Kravet på lagenlighet har ansetts innebära att inskränkningen måste ha stöd i inhemsk lag. En sådan lag skall uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet och ge skydd mot godtycke. Lagen skall vidare vara tillgänglig för allmänheten och den måste vara utformad med erforderlig precision så att inskränkningarna i de rättigheter som konventionen ställer upp är i rimlig utsträckning förutsebara.

Vad gäller kravet på att inskränkningen skall vara nödvändig har detta ansetts innebära ett krav på att det skall föreligga ett angeläget samhällsligt behov och att inskränkningen måste stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom inskränkningen (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2002 s. 264).

Regeringsformen

Regeringsformen innehåller flera bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Av 1 kap. 2 § framgår att det allmänna bl.a. skall värna ”den enskildes privatliv och familjeliv”.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. ”kroppsvsitation, 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”.

Begränsningar i förhållande till bestämmelsen får enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Sådana begränsningar får aldrig gå utöver vad som har föranlett dem och får inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Brottsbalken

Det straffrättsliga skyddet mot integritetsintrång finns bl.a. i 4 kap. brottsbalken (BrB), som behandlar brott mot frihet och frid. De bestämmelserna tar bl.a. upp grov fridskränkning, olaga hot, hemfridsbrott, ofredande, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning och dataintrång.

Polislagen

I polisens brottsbekämpande verksamhet skall de allmänna principer beaktas som finns fastslagna i 8 § polislagen (1984:387). Den bestämmelsen har följande lydelse.

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan för-

fattning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

När det gäller integritetshänsyn ger paragrafen uttryck för de s.k. legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Det bör nämnas att de principerna kommer till uttryck även i många andra författningar som på annat sätt reglerar offentlig maktutövning. Kortfattat kan principerna sägas innebära följande.

Legalitetsprincipen innebär att offentliga maktbefogenheter måste ha stöd i lag.

Ändamålsprincipen innebär att ett ingripande eller en åtgärd inte får ske i något annat syfte än det som framgår av den tillämpade bestämmelsen och det ändamål för vilket det har beslutats.

Behovsprincipen innebär att ett ingripande av visst slag får ske enbart när det finns ett påtagligt behov av detta och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig.

Proportionalitetsprincipen innebär att ett ingripande i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. De skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse får med andra ord inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet.

Särskilt om okonventionella spaningsmetoder

I sammanhanget kan nämnas att i förarbetena till polislagen fördes en diskussion om s.k. okonventionella spaningsmetoder (SOU 1982:63 s. 129 ff. och prop. 1983/84:111 s. 46 ff.). De metoder som nämnades i det sammanhanget var bl.a. provokation, infiltration, agentverksamhet, desinformation och hemlig avlyssning.

Begreppet okonventionella spaningsmetoder får inte uppfattas så att metoderna alltid skulle vara otillåtna att använda även om de i dagsläget inte är uttryckligen lagreglerade. Däremot kan sägas att många av metoderna används i undantagsfall och i särskilt kvalificerade utredningar. De är också vanliga i de flesta länder i vår omgivning vid bekämpningen av kvalificerad brottslighet. Genom det internationella samarbetet får även de svenska brottsbekämpande

myndigheterna i allt större utsträckning information som har inhämtats med hjälp av okonventionella metoder. Vi återkommer till några av dessa metoder längre fram i betänkandet.

I förarbetena till polislagen definierades dessutom några principer som anses gälla för de okonventionella spaningsmetoderna. Enligt dessa principer, som givetvis har giltighet även på annat än okonventionella spaningsmetoder, får polisen aldrig

1. själv begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja brott,

2. provocera eller förmå någon att inleda en brottslig aktivitet, eller

3. underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en person som misstänks för brott.

Departementschefen ansåg att principerna inryms i den allmänna regeln som ger uttryck för legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna (8 § polislagen) och att det därför inte behövdes någon särskild lagreglering om okonventionella spaningsmetoder.

3 Vissa teknikbundna arbetsmetoder

3.1 Inledning

Frågan om polisens användning av teknisk utrustning för att inhämta information har varit föremål för debatt under lång tid. Sådana arbetsmetoder har behandlats av flera statliga utredningar och har kommenterats inom ramen för olika lagstiftningsarbeten. De metoder som har diskuterats kan delas in i två kategorier. För det första har det diskuterats om sådana metoder som redan i dag används av polisen bör bli föremål för särskild lagreglering. För det andra har det övervägts att ge polisen befogenheter att använda sig av nya metoder, t.ex. buggning.

Vi kommer i det följande att koncentrera oss på frågan om lagreglering av sådana arbetsmetoder som, i större eller mindre utsträckning, redan används. I avsnitten 3.2-3.4 behandlas fyra olika tekniska metoder där lagreglering enligt vår mening bör övervägas: användning av handmanövrerade kameror, användning av dolda kroppsmikrofoner och inspelning av telefonsamtal samt positionsbestämning. Dessa metoder har det gemensamt att de används utan uttryckligt lagstöd, vilket har kritiserats från olika håll. Stöd för att använda metoderna synes hämtas genom hänvisning till sedvanerätt eller med åberopande av att metoderna inte är uttryckligen förbjudna. En reglering av metoderna är därför angelägen, inte minst från integritets- och rättssäkerhetssynpunkt.

3.2 Handmanövrerade kameror

3.2.1 Inledning

Att inhämta information genom kameraövervakning kan ske på olika sätt. För det första kan *fjärrmanövrerade* kameror användas. Sådan övervakning kan ske antingen såsom *allmän* kameraövervakning, dvs. övervakning som allmänheten enligt huvudregeln skall upplysas om i förväg, eller *hemlig* övervakning. Dessa två metoder är föremål för lagreglering. För det andra kan *handmanövrerade* kameror användas. För denna metod saknas uttryckligt lagstöd.

Vi har vid kontakter med företrädare för polisen erfarit att videofilmning med handmanövrerade kameror är mycket vanligt förekommande. Oftast filmas enskilda misstänkta och personer som dessa träffar. Även om filmning in i eller strax utanför bostäder förekommer, äger filmningen för det mesta rum i offentliga miljöer. Polisen använder sig vanligtvis av videokameror, medan användningen av exempelvis stillbildskameror är mindre vanligt förekommande. Utrustningen är lätt tillgänglig för polisen i hela landet. Beslut om att använda handmanövrerade videokameror fattas av den enskilde polismannen och någon särskild dokumentation över användningen görs inte.

Den praktiska användningen av digitala kameror begränsas dock i viss mån av den lagstiftning som reglerar behandlingen av personuppgifter. Frågan om polisens användning av bl.a. digitala bilder är föremål för överväganden inom Justitiedepartementet (jfr Polisdatautredningens betänkande SOU 2001:92 och prop. 2002/03:144). Vi ser därför ingen anledning att närmare beröra dessa frågor.

Med handmanövrerade kameror avses här företrädesvis kameror som polismannen manövrerar direkt på platsen för filmningen genom att hålla den i handen. Dagens teknik medför dock att det är möjligt att på distans styra kameror, även om det fortfarande är en enskild polisman som styr kameran. Det kan mot denna bakgrund i framtiden komma att uppstå situationer där gränsen mellan vad som skall anses vara fjärrmanövrerade kameror och handmanövrerade kameror kan bli otydlig. Med begreppet handmanövrerade kameror menar vi mot denna bakgrund all användning av kameror i polisens verksamhet som inte är att hänföra till allmän eller hemlig kameraövervakning enligt den särskilda lagstiftning som beskrivs nedan. Det är således tillämpningsområdet för den befintliga lag-

stiftningen om allmän och hemlig kameraövervakning som avgör vad som skall falla in under begreppet handmanövrerad kamera.

3.2.2 Kameraövervakning enligt gällande rätt

Fjärrmanövrerade kameror - allmän kameraövervakning

Övervakning med kamera får ske genom s.k. allmän kameraövervakning enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Lagen omfattar fjärrmanövrerade tv-kameror och andra jämförbara instrument som kan användas för personövervakning. Lagen gäller inte övervakning inom ramen för en förundersökning.

Upplýsning om att sådan övervakning sker skall enligt huvudregeln lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt. Om ljud samtidigt kan avlyssnas skall detta upplysas särskilt. Upplýsnings-skyldigheten är dock försedd med undantag. Upplýsning behöver inte lämnas om övervakningen sker för att skydda vissa samhällsviktiga anläggningar med anknytning till försvaret. Inte heller behöver upplýsning lämnas vid allmän kameraövervakning som en polismyndighet utför vid automatisk hastighetsövervakning. Dessa undantag gäller dock inte för upptagning av ljud.

Tillstånd av länsstyrelsen krävs för allmän kameraövervakning som innebär att en övervakningskamera är uppsatt så att den riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Tillståndsplikten är dock försedd med undantag, bl.a. vad gäller polisens arbete. En polismyndighet får bedriva allmän kameraövervakning utan tillstånd om det av särskild anledning finns risk för att allvarlig brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att utövas på en viss plats och syftet med övervakningen är att förebygga eller förhindra brott.

Skyldigheterna i lagen är förenade med en straffsanktion. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot upplýsningsplikten, tillståndsplikten etc. kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Övervakningsutrustning som har använts vid brottet kan därvid förklarats förverkad.

Fjärrmanövrerade kameror - hemlig kameraövervakning

Enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning får fjärrstyrda tv-kameror och liknande utrustning användas vid förundersökning i brottmål utan att upplysning om övervakningen lämnas. För att sådan övervakning skall få äga rum krävs dock att det rör sig om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott i den mån detta är straffbelagt. Regeringen har nyligen i propositionen Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering (prop. 2002/03:74) föreslagit bl.a. att hemlig kameraövervakning även skall få användas för annat brott, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Lagen är vidare begränsad till att gälla endast för det fall att någon är skäligen misstänkt för brott, 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. Regeringen har nyligen i den ovan nämnda propositionen 2002/03:74 föreslagit bl.a. att hemlig kameraövervakning i vissa fall även skall få användas för att övervaka en brottsplats eller dess nära omgivningar i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Frågor om hemlig kameraövervakning enligt lagen prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

Genom bestämmelser i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål utökas möjligheterna att använda hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. Lagen gäller vid förundersökning i samband med vissa särskilt angivna brott, huvudsakligen brott mot rikets säkerhet. Vid förundersökning med anledning av sådana brott får hemlig kameraövervakning användas även om straffminimum för brottet understiger två år. Vidare medger lagen att åklagaren i sådana fall får besluta om hemlig kameraövervakning om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra en fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Om åklagaren fattar ett sådant beslut skall han eller hon ofördröjligen anmäla detta till rätten, som skyndsamt skall pröva frågan.

Lagen om hemlig kameraövervakning och lagen med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål är exklusiva såvitt avser polisens användning av dolda, fjärrmanövrerade kameror under en förundersökning. I andra fall än vid förundersökning är poli-

sen hänvisad till övervakning enligt lagen om allmän kameraövervakning.

Handmanövrerade kameror

Användningen av handmanövrerade kameror, vare sig dessa är dolda eller inte, är inte föremål för lagreglering. Det finns heller inte några inskränkningar i rätten att använda sådana kameror i regeringsformen, bortsett från ett skydd mot optisk avläsning av läpprörelser som har avsetts att inrymmas i det skydd som följer av 2 kap. 6 § regeringsformen (prop. 1975/76:209 s. 148). Inte heller någon bestämmelse i brottsbalken förbjuder användningen av sådana kameror. Metoden saknar dock ett uttryckligt lagstöd.

Särskilda bestämmelser finns vad gäller fotografering av den som är anhållen eller häktad. Enligt 28 kap. 14 § RB och bestämmelserna i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. får den som är anhållen eller häktad fotograferas. Även en annan person får fotograferas om det behövs för utredning av brottet. Beslut om fotografering fattas av undersökningsledaren. Denna typ av fotografering äger emellertid rum med den fotograferades vetskap. JO (1999/2000 s. 91) har uttalat att det inte finns någonting som tyder på att lagstiftaren skulle ha avsett att genom dessa regler göra det möjligt att i hemlighet vidta åtgärder mot frihetsberövade och andra av i princip lika integritetskränkande slag som de förfaranden som avses med t.ex. reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning.

Vi har ovan (avsnitt 2.3) redogjort för innehållet i artikel 8 i Europakonventionen. Frågan om metoden strider mot det skydd som uppställs i artikeln synes, såvitt känt, inte ha varit föremål för prövning i Europadomstolen.

Dåvarande Europakommissionen har dock uttalat sig om frågan i ett fall som inte har prövats av domstolen eftersom parterna dessförinnan förliktes. I fallet *Friedl mot Österrike* år 1995 (nr 28/1994/475/556) hade en demonstrant som befann sig på offentlig plats blivit fotograferad av polis. Kommissionen fann att fotograferingen inte stod i strid med artikel 8.

Vidare kan nämnas fallet *Tsavachidis mot Grekland* (nr 28802/95) där Europakommissionen hade att bedöma huruvida övervakningen av en man som tillhörde Jehovas vittnen stod i överensstämmelse med artikel 8. Kommissionens slutsatser tog inte direkt sikte på kameraövervakning, men har ändå intresse vad gäller

omfattningen av det skydd för privatlivet som uppställs i artikel 8. Kommissionen uttalade att det faktum att en aktivitet äger rum på en offentlig plats eller i vart fall inte är avsedd att ske i hemlighet, inte nödvändigtvis medför att aktiviteten faller utanför tillämpningsområdet för artikeln. Frågan om en sådan aktivitet faller inom ramen för artikeln måste i stället bedömas mot bakgrund av aktiviteten som sådan. Enligt kommissionen ger artikeln inte skydd för offentliga förehavanden av välkända personer vars syfte är att skapa uppmärksamhet. Artikeln skyddar dock enligt kommissionen mot att myndigheter övervakar personliga aktiviteter som företas av enskilda på en offentlig plats i syfte att bevara och behålla informationen (rapporten p. 47). Parterna förliktes senare inför domstolen.

Det skydd som artikeln ger avseende privatlivet synes minska i samma utsträckning som den enskilde företar handlingar offentligt. Handlingar man företar i sin bostad torde alltid omfattas av det skydd som uppställs i artikel 8. Vad gäller handlingar som företas offentligt synes skyddet vara svagare. Gränsdragningen är självfallet inte helt klar och även karaktären av den aktivitet som företas har betydelse, dvs. skyddet omfattar handlingar som utförs offentligt men som kan anses privata (se Helmius, Polisens rättsliga befogenheter vid spaning, 2000 s. 166 ff.).

Enligt Buggningsutredningen finns en risk för att denna, icke-lagreglerade metod står i strid med artikel 8 (SOU 1998:46 s. 349 f.). Enligt Helmius kan det i artikel 8 inläsas ett skydd för medborgarna mot att bli observerade visuellt i sitt hem eller andra privata platser och på allmän plats i situationer där handlingar kan anses privata (Helmius s. 175).

Rättsläget tycks kunna sammanfattas på det sättet att övervakning genom kamera på en offentlig plats i samband med offentliga aktiviteter inte torde omfattas av skyddet i artikel 8. En person som uppehåller sig på offentliga platser får normalt räkna med att kunna bli iakttagen. Övervakning som avser privata platser eller handlingar av privat natur på offentliga platser torde dock kunna falla inom ramen för artikel 8.

JO har prövat frågan vid ett antal tillfällen (se JO 1975 s. 138 samt ärendena dnr 1530-1985 och 87-1986). JO anförde i det tidigare nämnda ärendet (JO 1999/2000 s. 91), efter att ha redogjort för Buggningsutredningens ovan angivna uttalanden, att det inte torde vara möjligt att utan vidare hävda att dold videofilmning av personer i situationer som ligger utanför det lagreglerade området generellt skulle vara en tillåten metod i polisens brottsbekämpande verksamhet.

Tidigare överväganden

Frågan om en lagreglering av användningen av handmanövrerade kameror har övervägts tidigare.

Buggningsutredningen konstaterade att det finns skäl som talar för att användningen av dolda handmanövrerade kameror borde ges en rättslig reglering, men menade att frågan inte omfattades av utredningens direktiv. Enligt utredningen torde det därtill finnas anledning att se över denna fråga i ett större sammanhang, varvid även den polisiära användningen av kikare, stillbildskameror etc. borde tas upp (SOU 1998:46 s. 350 f.).

JO (1999/2000 s. 91) har understrukit vikten av att rättsläget såvitt gäller användningen av videofilmning som ett straffprocessuellt tvångsmedel klarläggs av lagstiftaren. JO anförde i yttrandet vidare att han med hänsyn till den stora betydelse som användningen av videoteknik har kommit att få i polisens arbete ansåg, i likhet med Buggningsutredningen, att det kan finnas anledning för lagstiftaren att mera allmänt se över frågan om polisens användning av dold videofilmning. JO har överlämnat exemplar av beslutet till Justitieutskottet och Justitiedepartementet.

Regeringen har i lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m. med anledning av Buggningsutredningens synpunkter anfört att, om man anser att metoden bör ha stöd i lag, det mesta talar för att det bör ske i form av en reglering i polislagen eller i 23 kap. RB (lagrådsremissen s. 102).

3.3 Dolda kroppsmikrofoner m.m.

3.3.1 Inledning

Avlyssning med dold kroppsmikrofon kan ske genom att en polisman, eller annan person som polisen samarbetar med, under ett samtal med en person bär på en dold kroppsmikrofon eller en bandspelare. Utrustningen fästs på kläderna eller direkt på kroppen och gör det möjligt att antingen spela in samtal eller att direkt låta någon annan utomstående person ta del av dessa. De personer som förutom polismannen deltar i samtalet är ovetande om avlyssningen och är inte sällan också ovetande om att den som han eller hon samtalar med är polis eller agerar på uppdrag av polisen.

Utrustningen behöver inte med nödvändighet fästas på kroppen eller kläderna. Tänkbart är också att utrustningen finns i en väska som polismannen bär med sig, i ett rum där polismannen befinner sig eller i en bil där polismannen sitter.

En liknande metod är att polisen spelar in telefonsamtal i vilka man själv, eller en person som samarbetar med polisen, deltar.

Dolda kroppsmikrofoner används huvudsakligen i tre olika situationer. De kan användas som skydd för polismannen, som en möjlighet för den som leder en operation att kontrollera exempelvis att en infiltratör inte överskrider sin befogenhet eller som ett sätt att få fram uppgifter som kan användas som underlag för spaning och som bevis inför domstol (RPS rapport 1996:4 s. 147).

Enligt polisen används metoden med dolda kroppsmikrofoner relativt sällan. Den nödvändiga tekniska utrustningen finns dessutom endast på ett fåtal platser i landet, även om det är möjligt för vilken polismyndighet som helst att låna såväl utrustning som speciellt kunnig personal. Beslut om att använda metoden fattas av den operative chefen och användningen av metoden dokumenteras inte särskilt.

Vad gäller inspelning av telefonsamtal används den metoden enligt uppgifter från företrädare för polisen framför allt hos en målsägande. Polisen kan därvid tillhandahålla utrustning som ger möjlighet att spela in samtal till och från målsägandens telefon, såväl telefoner i det fasta nätet som mobiltelefoner. Dokumentation sker av att materiel har lånats ut till målsäganden. Metoden används framför allt under en förundersökning och beslut om att använda metoden fattas då av förundersökningsledaren.

Metoderna skall inte förväxlas med olovlig avlyssning, s.k. buggning. Vid buggning avlyssnas samtal i vilka samtliga personer som deltar i samtalet är ovetande om avlyssningen, vilket från såväl rättsliga som integritetsmässiga utgångspunkter är en helt annan typ av arbetsmetod. Buggning är inte tillåten i Sverige (jfr 4 kap. 9 a § BrB).

3.3.2 Gällande rätt

Det saknas ett uttryckligt lagstöd för användningen av dold kroppsmikrofon eller bandspelare. Detsamma gäller för inspelning av telefonsamtal.

Brottsbalken

Förfarandet är inte straffbart såsom olovlig avlyssning enligt 4 kap. 9 a § BrB. För straffbarhet enligt den bestämmelsen krävs att avlyssningen sker när samtliga deltagare i ett samtal är ovetande om avlyssningen, s.k. buggning.

Förfarandet är inte heller straffbart på annan grund i brottsbalken. Bestämmelserna i 27 kap. RB om hemlig teleavlyssning är inte tillämpliga när ett telefonsamtal spelas in på det sätt som här är aktuellt.

Som ytterligare stöd för den slutsatsen kan nämnas att i propositionen Vissa tvångsmedelsfrågor (prop. 1988/89:124) uttalade departementschefen att det inte finns något lagligt hinder mot att använda en metod där den som själv deltar i ett samtal i hemlighet bär på en mikrofon varigenom utomstående kan avlyssna samtalet (s. 57).

Regeringsformen

Som nämnts ovan (avsnitt 2.3) finns i 2 kap. 6 § regeringsformen ett skydd för varje medborgare avseende bl.a. hemlig avlyssning och upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Vidare följer av 2 kap. 12 § regeringsformen att begränsningar i dessa rättigheter måste ha stöd i lag.

I förarbetena till bestämmelsen anfördes att den enbart tar sikte på meddelanden som kan anses förtroliga och omfattar därmed inte t.ex. samtal i en folksamling eller radiosändningar. Det framhölls vidare att bestämmelsen är tillämplig på hemlig avlyssning oavsett om denna sker samtidigt eller i form av upptagning av ett samtal för senare avlyssning (prop. 1975/76:209 s. 147 f.). Av förarbetena till regeringsformen i dess tidigare lydelse, dvs. vid regeringsformens tillkomst, angavs i anslutning till motsvarande bestämmelse att skyddet var avsett att gälla användningen av dolda mikrofoner eller annan sådan avancerad utrustning (prop. 1973:90 s. 242 f.). Om härmed avsågs den användning av dolda mikrofoner som här är aktuell eller enbart s.k. buggning, dvs. den i dag olagliga formen av avlyssning, framgår inte. Uttalandena upprepades inte heller i de ovan nämnda förarbetena till den nu gällande lydelsen av bestämmelsen. Enligt 11 september-utredningen finns det anledning att utgå från att bestämmelsen tar sikte på buggning (SOU 2003:32 s. 273 f.).

Enligt Buggningsutredningen synes den angivna bestämmelsen i regeringsformen inte utgöra något hinder mot användningen av exempelvis dold kroppsmikrofon (SOU 1998:46 s. 352). Motsatt uppfattning har dock framförts i doktrinen (se Helmius s. 128).

Europakonventionen

Vi har ovan (avsnitt 2.3) redogjort för innehållet i artikel 8 i Europakonventionen. Av artikeln framgår att envar har rätt till respekt för bl.a. sin korrespondens. Inskränkningar i den rätten måste ha stöd i lag. Det finns skäl att på motsvarande sätt som beträffande regeringsformen undersöka om de här aktuella metoderna strider mot artikel 8.

Inledningsvis bör redovisas ett i detta sammanhang uppmärksammat och ofta åberopat rättsfall från Europadomstolen år 1993, nämligen fallet A mot Frankrike (40/1992/385/463). En fransk poliskommissarie hade blivit kontaktad av en person A som påstod sig ha fått en förfrågan från en person B om att utföra ett mord. A erbjöd sig att ta kontakt med B för att diskutera hur brottet skulle utföras. A ringde upp B från poliskommissariens tjänsterum där samtalet spelades in på kommissariens bandspelare. Europadomstolen fann att inspelningen otvivelaktigt var ett intrång i B:s rätt till skydd för sin korrespondens. Eftersom det framkom att det i Frankrike saknades lagstöd för att genomföra en sådan åtgärd fann domstolen att den vidtagna åtgärden stred mot artikel 8.

Vidare kan hänvisas till fallet P.G. och J.H. mot Storbritannien från år 2001 (nr 44787/98). P.G. och J.H. arresterades som misstänkta för att ha planerat ett rån. De vägrade att svara på frågor och ville inte heller medverka till att låta polisen spela in deras röster för att polisen skulle kunna genomföra ett röstprov. Polisen installerade då i hemlighet inspelningsapparat i deras celler. Därtill försågs de polismän som hade kontakt med dem med inspelningsutrustning. Deras röster spelades därefter in i hemlighet. Europadomstolen fann att inspelningen innebar ett ingrepp i rätten till skydd för privatlivet enligt artikel 8, eftersom avsikten var att analysera den inspelade rösten och med hjälp därav och av andra persondata identifiera vissa personer. Rösterna kunde därför hänföras till privatlivet. Det saknades enligt domstolen lagligt stöd för att polisen i sina egna lokaler skulle få använda dolda avlyssningsanordningar. Ingreppet stred därför enligt domstolen mot artikel 8. Resonemanget

omfattade såväl användningen av den utrustning som placerades i cellerna som den som polismännen försågs med.

Buggningsutredningen synes närmast vara av åsikten att de här diskuterade arbetsmetoderna torde stå i strid med artikel 8 (SOU 1998:46 s. 354 f.). Samma slutsats dras i en rapport från RPS (rapport 1996:4, Teknikbundna spaningsmetoder s. 185 ff.).

Regeringen anförde dock i lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m. att det av Europadomstolens dom i fallet A mot Frankrike inte utan vidare kan dras slutsatsen att användning av dolda kroppsmikrofoner i dag utan uttryckligt lagstöd strider mot Europakonventionen (lagrådsremissen s. 102). Lagrådet anförde att användningen i Sverige av hemliga metoder i form av exempelvis kroppsmikrofoner kan komma i konflikt med den nämnda artikeln i Europakonventionen om de inte är lagreglerade här. Lagrådet menade att i avvaktan på eventuellt kommande lagstiftning måste polis och åklagare i varje särskilt fall överväga om metoderna kan användas utan att artikel 8 träds för när (Lagrådets protokoll 2000-05-09 s. 15 f.).

Synpunkter från Justitieombudsmannen och Justitiekanslern

Även om metoderna inte är straffbara eller uttryckligt förbjudna har kritik riktats mot att de används. JO har vid flera tillfällen uttalat sig om den typ av avlyssning som här är aktuell.

JO har i ett beslut från år 1976 (JO 1975/76 s. 333 ff.) behandlat frågan om bandinspelning av telefonsamtal vid ett kommunkontor. JO konstaterade att förfarandet inte stod i strid med något straffstadgande och anförde därefter följande.

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 tillätlig 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”.

Även i ett beslut från år 1996 (dnr 1953-1995, se redovisning i SOU 1998:46 s. 153 ff.) berörde JO frågan om inspelning av telefonsamtal. En person, André B, hade gjort en polisanmälan om att han hade blivit utsatt för ett grovt rån. Han namngav två personer, varav en var Tommy Z, som de som hade begått rånet. I samband med ett polisförhör med anmälaren ringde anmälaren till Tommy Z från en telefon på våldshoteln. Telefonsamtalet spelades in på band under övervakning av en polisinspektör.

JO konstaterade att förfarandet var att betrakta som en bevisprovokation. Vad gällde själva genomförandet av telefonsamtalet anförde JO följande.

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 Tommy 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.

JO har vidare i ett beslut från år 1996 (JO 1997/98 s. 115 ff.) prövat en anmälan mot Riksåklagaren (RÅ) angående inspelning av telefonsamtal. I anmälan riktades kritik mot att RÅ genom ett internt beslut hade uppmanat myndighetens tjänstemän att spela in de telefonsamtal som de hade med X utan att denne underrättades om beslutet. JO anförde 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 §§ BrB om brytande av teleheimlighet 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 har 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).

JO redogjorde därefter för innehållet i artikel 8 och anförde vidare:

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

JO hänvisade till det ovan nämnda rättsfallet A. mot Frankrike i Europadomstolen och gjorde följande bedömning.

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. Efter-

som 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 [X, vår benämning] 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.

Bland övriga beslut av JO rörande samma frågeställning kan nämnas JO 1960 s. 22. Även JK har behandlat frågan i ett beslut från år 1984 (JK beslut nr A.10 s. 69 ff.).

JK har i ett ärende från år 1982, det s.k. Fleming Broman-ärendet, uttalat sig i frågan om användningen av dolda kroppsmikrofoner (JK beslut 1982, nr A.28 s. 140 ff.). I det aktuella ärendet beslutade polisen att fästa en dold mikrofon på B i syfte att få A att avslöja sig som innehavare av heroin. JK uttalade bl.a. följande.

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 kroppsmikrofoner används - vilket förbud skall gälla i vart fall till dess resultatet av tvångsmedelskommitténs arbete föreligger - avstår jag från vidare uttalande i frågan.

Det kan med avseende på JK:s uttalande ovan tilläggas att det senare har gjorts försök att finna RPS beslut om förbud att använda kroppsmikrofon, dock utan något sådant beslut har påträffats (se RPS rapport 1996:4, Teknikbundna spaningsmetoder s. 106).

3.3.3 Tidigare överväganden

Frågan om framför allt användningen av dolda kroppsmikrofoner har behandlats i flera sammanhang.

Bland de utredningar som har berört frågan bör Buggningsutredningens förslag nämnas särskilt. Buggningsutredningen föreslog år 1998 att det skulle införas en bestämmelse om s.k. annan teknisk avlyssning i rättegångsbalken. Med begreppet avsågs bl.a. användningen av dolda kroppsmikrofoner och inspelning av telefonsamtal, allt under förutsättning att någon som har kännedom om avlyssningen på uppdrag av undersökningsledaren deltar i samtalet eller förhandlingen. Bestämmelsen föreslogs såsom ett straffprocessuellt tvångsmedel och skulle få användas vid förundersökning avseende vissa särskilt angivna brott. Frågor om sådan avlyssning skulle enligt förslaget prövas av rätten på ansökan av åklagare. För bråds-kande fall föreslogs dock att åklagaren skulle ha rätt att fatta sådant beslut, men att anmälan genast skulle göras till rätten som skyndsamt skulle pröva ärendet. Ett beslut i frågan skulle preciseras på lämpligt sätt (SOU 1998:46 s. 26 f.).

Regeringen behandlade frågan i lagrådsremissen Hemlig avlyssning m.m. i april år 2000. Regeringen anförde i remissen att de flesta remissinstanser som hade uttalat sig i frågan hade tillstyrkt utredningens förslag att förfarandena skulle lagregleras, men att många hade ansett att åtgärderna inte skulle utgöra tvångsmedel. Vidare anfördes att många remissinstanser ansåg att utredningens förslag inte kunde genomföras utan en mer grundlig analys. Regeringen menade att utredningens förslag inte var sådant att det utan ytterligare utredning kunde läggas till grund för lagstiftning. En lagreglering fordrade enligt regeringens bedömning ett betydligt fylligare underlag än det regeringen hade tillgång till. Regeringen anförde vidare att det är självklart att en reglering skulle fordra noggranna lagtekniska överväganden. En reglering av svensk polis befogenheter att använda dolda kroppsmikrofoner, att spana med handmanövrerade kameror eller att i hemlighet spela in samtal torde enligt regeringen svårigen kunna sammanföras till ett enda hemligt tvångsmedel som kräver domstolsprövning. Regeringen

menade slutligen att om man anser att metoderna bör ha stöd i lag talar det mesta för att det, såsom några remissinstanser förordat, bör ske i form av en reglering i polislagen eller i 23 kap. rättegångsbalken (remissen s. 101 f.).

Därefter har frågan nyligen behandlats av 11 septemberutredningen. Utredningen menade i betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32 s. 277 ff.) att rättsläget får anses oklart såvitt gäller polisens användning av bl.a. dolda kroppsmikrofoner och att en precisering av rättsläget ter sig betydelsefull. Vid en sådan precisering bör enligt utredningen klargöras att strängare krav än annars gäller, när det är fråga om sådana spaningsmetoder som är ägande att vilseleda eller att medföra intrång i annans personliga integritet, även om de inte strider mot lag eller annan författning. Sådana åtgärder får enligt utredningen vidtas bara om det är uppenbart att den skada eller det men som åtgärden medför inte står i missförhållande till syftet med åtgärden. Det är enligt utredningen också med hänsyn till Europakonventionen av vikt att ett uttryckligt lagstöd skapas för åtgärderna när denna förutsättning är uppfylld. En lagreglering bör enligt utredningen utformas på det sättet att metoden kan användas på spaningsstadiet och i preventivt syfte. Bestämmelser om metoden bör enligt utredningen tas in i polislagen. Utredningen gjorde vidare den bedömningen att användningen av dolda mikrofoner inte påkallar särskilda regler om överskottsinformation. Det bör tilläggas att utredningen har samrått med oss. Enligt en överenskommelse mellan utredningen och oss avstod utredningen från att lägga fram de lagförslag som behövs och hänvisade i sitt betänkande i stället till vårt arbete.

3.4 Positionsbestämning

3.4.1 Inledning

Med positionsbestämning (ofta kallat pejling) avses att ett föremål spåras genom att elektronisk utrustning placeras på detta. Signaler från sändaren tas emot av en mottagare och på detta sätt kan man få information om var föremålet befinner sig och om det rör sig. Sändaren kan fästas på t.ex. en bil eller en container. Det finns också möjlighet att fästa utrustningen i en väska eller, åtminstone i te-

orin, i kläder. Vi vill framhålla att metoden att lokalisera personer med hjälp av signaler från mobiltelefoner inte behandlas här (jfr bestämmelserna om hemlig teleövervakning i 27 kap. 19 § RB).

Vi har vid våra kontakter med polisen erfarit att positionsbestämning används i relativt stor utsträckning. Metoden används framför allt med avseende på fordon och containers. Tänkbart är också att använda den på väskor. De brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till den tekniska utrustning som behövs. Beslut om att använda metoden fattas inom polisen av polischef eller den som denne har delegerat beslutanderätten till. Montering av utrustning på exempelvis en bil dokumenteras.

3.4.2 Gällande rätt

Ingen bestämmelse i svensk rätt tar uttryckligen sikte på positionsbestämning. Även om det därmed inte finns något förbud mot metoden, bör det framhållas att den saknar uttryckligt lagstöd.

Positionsbestämning synes inte vara förbjuden enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.

Metodens förenlighet med artikel 8 i Europakonventionen har diskuterats i flera sammanhang. Enligt en rapport från en arbetsgrupp inom RPS torde positionsbestämning av ett fordon som befinner sig på allmän plats inte kräva lagstöd med hänsyn till konventionen, medan positionsbestämning av människor kräver sådant lagstöd (RPS rapport 1996:4, Teknikbundna spaningsmetoder s. 189 f.). Buggningsutredningen har anfört att det är något oklart hur metoden förhåller sig till bestämmelserna i artikeln, men att det är rimligt att tro att åtgärden, som den används i dag (dvs. positionsbestämning utan intrång i annans egendom), inte kräver lagstöd med hänsyn till konventionen. Enligt utredningen skulle dock saken komma i ett annat läge om man skulle införa regler som gav polisen tillåtelse att göra intrång i egendom, t.ex. i ett fordon eller i en väska. Det torde enligt utredningen inte råda något tvivel om att hela åtgärden, dvs. inte bara själva intrångsmomentet, då skulle behöva lagstöd (SOU 1998:46 s. 357). Helmius menar att i vart fall positionsbestämning av människor innebär en stor risk för att en människa kontrolleras på ett område där han eller hon enligt artikel 8 har rätt att få vara i fred, t.ex. i hemmet. Denna metod måste därför enligt Helmius lagregleras för att vara tillåten. Enligt Helmius är det svårt att tänka sig en situation där positionsbestämningen av en individ, så länge han eller hon befinner sig på en offentlig plats,

kan medföra att handlingar av privat natur kan iakttas. Problem uppstår dock därigenom att den som är föremål för åtgärden kan komma in på en privat plats (Helmius s. 170 och 179). Regeringen gjorde i den lagrådsremiss som följde på Buggningsutredningens förslag bedömningen att positionsbestämning som innebär att utrustning placeras på en människa torde kräva lagstöd med hänsyn till artikel 8 (remissen s. 100).

Positionsbestämning synes, såvitt känt, inte ha varit föremål för prövning i Europadomstolen med avseende på artikel 8. Samma resonemang som förts ovan beträffande dolda handmanövrerade kameror torde dock kunna föras beträffande positionsbestämning (se avsnitt 3.2.2). Övervakning genom positionsbestämning på en offentlig plats i samband med offentliga aktiviteter torde inte omfattas av skyddet i artikel 8. En person som uppehåller sig på offentliga platser får normalt räkna med att kunna bli iakttagen. Övervakning som avser privata platser eller handlingar av privat natur torde dock kunna falla inom ramen för artikel 8.

Det bör också framhållas att användningen av positionsbestämning kan komma i konflikt med bestämmelser i framför allt 4 kap. BrB om brott mot frihet och frid. En sådan situation kan uppstå när polisen skall placera utrustningen på det objekt som skall övervakas. Det finns nämligen i svensk rätt inte någon bestämmelse som ger polisen rätt att göra intrång i annans egendom för det ändamålet. Att placera utrustningen utanpå en bil utan att göra åverkan har dock bedömts som tillåtet (se SOU 1998:46 s. 356).

3.4.3 Tidigare överväganden

Även frågan om positionsbestämning som polisiär arbetsmetod har berörts av flera utredningar.

SÄPO-kommittén framhöll att sådan utrustning (tracking devices) är vanlig på flera håll utomlands, t.ex. i USA, och kallas beacons eller beepers. Enligt kommittén används metoden även i Sverige med goda resultat inom den öppna polisen. Kommittén menade dock att metoden inte är odiskutabel från integritetssynpunkt och hänvisade till den diskussion som hade förekommit i USA. Enligt USA:s högsta domstol kan användningen av tracking devices i vissa fall inkräkta på den enskildes "reasonable expectation of privacy" och därmed kräva tillstånd av domstol. Så har inte ansetts vara fallet om det gällt att följa ett fordon på en väg eller på annan allmän plats, men om polisen med spårningsutrustningens 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 (SOU 1990:51 s. 106 f.).

Den ovan nämnda arbetsgruppen inom RPS föreslog att positionsbestämning skulle bli föremål för lagreglering. Lagregleringen borde enligt förslaget utformas så att ny teknik tillåts efter hand, utan att lagen behöver ändras. Metoden skall vidare, i vart fall om vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda, vara tillåten även under det s.k. förspaningsstadiet. Om positionsbestämning skall användas på en människa förutsätts enligt förslaget att brottet skall vara av en viss svårighetsgrad. Slutligen bör enligt förslaget en sådan reglering även tillåta att de tekniska hjälpmedel som behövs vid positionsbestämning skall få anslutas, underhållas och återtats. Förslaget förutsatte att polisen själv skulle få fatta beslut om att använda metoden (RPS rapport 1996:4, Teknikbundna spaningsmetoder s. 190 f.). Rapporten tillställdes regeringen för kännedom. RPS anförde i det sammanhanget att regler om positionsbestämning borde införas. Reglerna skulle enligt RPS ge polisen befogenhet att bereda sig tillträde till ett fordon för att anbringa den utrustning som behövs för att metoden skall kunna användas på ett effektivt sätt.

Även Buggningsutredningen har behandlat frågan om positionsbestämning. Utredningen menade att metoden, såsom den används i dag, är tillåten utan uttryckligt lagstöd. Härmed avses positionsbestämning genom att utrustningen placeras utanpå det objekt, t.ex. ett fordon eller en väska, som skall övervakas. Till utredningen hade framställts önskemål om en reglering som gav polisen rätt att göra intrång i annans egendom för att placera utrustningen, t.ex. i fordon, containrar, väskor etc. Utredningen menade dock att integritetsintrånget då skulle öka avsevärt och att det inte fanns någon entydig uppfattning om behovet av sådana åtgärder. Det hade dessutom från många håll framhållits att den mest användbara utrustningen är den som placeras utanpå t.ex. ett fordon. Utredningen menade därför att man bör avstå från att införa regler som ger polisen rätt att vid positionsbestämning göra intrång i annans egendom. Därmed är det inte heller enligt utredningen nödvändigt att lagreglera arbetsmetoden (SOU 1998:46 s. 358).

Därefter har frågan nyligen behandlats av 11 septemberutredningen. Utredningen menade i betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32 s. 277 ff.) att rättsläget får anses oklart såvitt gäller polisens användning av bl.a. positionsbestämning (av utredningen benämnt pejling) och att en precisering av rättsläget ter sig betydelsefull. Vid en sådan precisering bör en-

ligt utredningen klargöras att strängare krav än annars gäller, när det är fråga om sådana spaningsmetoder som är ägande att vilseleda eller att medföra intrång i annans personliga integritet, även om de inte strider mot lag eller annan författning. Sådana åtgärder får enligt utredningen vidtas bara om det är uppenbart att den skada eller det men som åtgärden medför inte står i missförhållande till syftet med åtgärden. Det är enligt utredningen också med hänsyn till Europakonventionen av vikt att ett positivt lagstöd skapas för åtgärderna när denna förutsättning är uppfylld. Utredningen var beträffande positionsbestämning inte beredd att uttala sig om förutsättningarna för att använda metoden i preventivt syfte och inte heller om användning av metoden på ett sådant sätt att intrång måste göras exempelvis i ett fordon. Utredningen menade dock att om det gäller att placera sändaren utanpå ett fordon blir metoden inte i avgörande mån mera integritetskänslig än om polismannen i eget fordon följer efter ett misstänkt fordon, ett förfarande som enligt utredningen givetvis måste kunna ske på spaningsstadiet. En lagreglering bör enligt utredningen mot den bakgrunden utformas på det sättet att metoden kan användas på spaningsstadiet och i preventivt syfte. Bestämmelser om spaningsmetoden bör enligt utredningen tas in i polislagen. Utredningen gjorde vidare den bedömningen att användningen av positionsbestämning inte påkallar särskilda regler om överskottsinformation. Det bör tilläggas att utredningen har samrått med oss. Enligt en överenskommelse mellan utredningen och oss avstod utredningen från att lägga fram de lagförslag som behövs och hänvisade i sitt betänkande i stället till vårt arbete.

3.5 Internationell utblick

Den följande internationella utblicken är begränsad till Finland och Danmark som två exempel på den reglering som finns i vår nära omvärld. En mer utförlig redovisning med avseende på fler länder finns i Buggningsutredningens betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46 s. 169 ff.).

3.5.1 Finland

Bestämmelser om sådana arbetsmetoder och tvångsmedel som här är aktuella infördes i Finland i mitten av 1990-talet och är intagna i

dels polislagen, dels tvångsmedelslagen. Tvångsmedelslagen är tillämplig på sådana fall då ett brott redan är begånget, dvs. vid förundersökning, medan polislagen gäller polisens arbete även i samband med förebyggande av brott. Tvångsmedelslagen tillämpas enligt principen om *lex specialis*, dvs. om det rör sig om utredning av ett brott gäller denna lag framför polislagen.

Vad gäller handmanövrerade kameror innehåller finsk lagstiftning dels bestämmelser om allmän övervakning, dels bestämmelser om s.k. optisk övervakning.

Enligt polislagen (7.4.1995/493) får polisen på allmän plats bedriva s.k. teknisk övervakning i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förebygga brott (29 §). Härmed avses att polisen iakttar eller avlyssnar allmänheten, fordonsförare eller fotgängare med hjälp av en teknisk anordning samt automatisk upptagning av ljud eller bild (28 § 1). Denna typ av övervakning kan ske med eller utan hjälp av tekniska hjälpmedel och skall avse en på förhand obestämd grupp människor, t.ex. i trafiksäkerhetssyfte, för att upprätthålla ordning och säkerhet eller vid nöjeställningar eller andra särskilda evenemang.

Polisen får vidare bedriva s.k. optisk övervakning, dvs. iaktta eller avbilda någon, avseende en person som inte befinner sig i ett rum eller utrymme som används för stadigvarande boende, om det finns grundad anledning att anta att observationen kan ge uppgifter som behövs för avvärijande av ett brott. Under samma förutsättningar får optisk övervakning genomföras även av en person som avtjänar straff i en straffanstalt eller som är internerad i en tvångs- inrättning eller en rannsakningsfånge (31 § första stycket). Polisen har rätt att få tillträde till de utrymmen som behövs för att installera och avlägsna anordning för optisk övervakning (31 § andra stycket). Slutligen förutsätts för optisk övervakning att det på grund av en persons uppträdande eller annars finns grundad anledning att anta att han gör sig skyldig eller medverkar till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader. Särskilda bestämmelser gäller för personer som är i fångväsendets förvar (31 § tredje stycket). Optisk övervakning i bostad får under vissa förutsättningar genomföras omedelbart innan en polisåtgärd vidtas och medan den pågår. Beslut om optisk övervakning fattas av en polisman som tillhör befälet eller som har förordnats till förundersökningsledare (32 §).

I tvångsmedelslagen (30.4.1987/450) finns sedan år 1995 bestämmelser om bl.a. optisk övervakning. I lagen definieras optisk övervakning som 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 (5 a kap. 1 § 3 b). Det betraktas enligt förarbetena inte som optisk övervakning om den som misstänks för ett brott fotograferas eller iakttas med kikare enstaka gånger i vissa enskilda situationer. Eftersom övervakningen avses inriktas mot en viss person behövs heller inget särskilt tillstånd för att exempelvis kontinuerligt videoövervaka en viss plats, såvitt inte avsikten är att på denna särskilda plats iakttas en viss person. De tekniska anordningar som avses är av skilda slag, t.ex. kikare, vanliga kameror eller videokameror. Det spelar därvid ingen roll om det rör sig om en bärbar, manuell videokamera eller en fast fjärrstyrd videokamera (prop. RP 22/1994). Optisk övervakning får enligt tvångsmedelslagen användas när någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är mer än sex månaders fängelse. Övervakningen får riktas mot den misstänkte eller mot en viss plats där han kan antas befinna sig. Som en allmän förutsättning gäller att övervakningen får genomföras endast om de uppgifter som därmed fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Särskilda bestämmelser gäller för personer som är i fångväsendets förvar. Om den person som skall övervakas är i fångväsendets förvar, förutsätts att misstanken gäller ett brott för vilket straffet är fängelse i minst fyra år eller ett narkotikabrott (5 a kap. 4 § andra stycket). Optisk övervakning får användas endast då den misstänkte befinner sig på en allmän plats eller i ett sådant fortskaffningsmedel eller hotellrum, lagerlokal eller något annat rum som inte används för stadigvarande boende (5 a kap. 4 § fjärde stycket). Utrustning för optisk övervakning får placeras i sådana utrymmen (5 a kap. 4 § femte stycket). Beslut om optisk övervakning fattas av undersökningsledaren, som i Finland är en polis. Om en övervakningsanordning skall placeras i ett fordon som används av den misstänkte eller i det rum eller utrymme där den misstänkte vistas skall beslut dock fattas av domstol (5 a kap. 5 § andra stycket).

Användningen av dolda kroppsmikrofoner och möjligheten att spela in telefonsamtal som polisen, eller den som polisen samarbetar med, själv deltar i är oreglerad i Finland. Metoderna anses dock vara tillåtna.

Bestämmelser om positionsbestämning finns i såväl polislagen som tvångsmedelslagen. Enligt polislagen får s.k. teknisk spårning, dvs. att med hjälp av teknisk anordning spåra hur ett fordon eller en vara förflyttas, användas under samma förutsättningar som be-

skrivits ovan avseende optisk övervakning. I tvångsmedelslagen definieras teknisk spårning som 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. Metoden får användas när någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är mer än sex månaders fängelse och spårningen får riktas mot det fordon som den misstänkte använder eller det varuparti som utgör föremål för brottet. Beslut om teknisk spårning enligt tvångsmedelslagen fattas av undersökningsledaren.

Såväl de ovan berörda bestämmelserna i polislagen som de i tvångsmedelslagen har tillkommit mot bakgrund av resonemang om bl.a. metodernas förenlighet med bestämmelserna i Europakonventionen. I förarbetena till polislagen anförs bl.a. följande.

Vid sidan av de särskilda befogenheter som en polisman har vid tjänsteutövning, har han i regel även rätt att vidta alla de åtgärder som enligt landets lagstiftning är tillåtna för var och en. En polisman verkar dock även i detta fall som företrädare för en myndighet. När en myndighet systematiskt samlar in uppgifter om någons privatliv för att kunna överväga huruvida tjänsteåtgärder senare skall vidtas mot honom, kan verksamheten innebära ingrepp i individens frihetssfär. Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter föreskriver att avtalsstaterna endast med stöd av lag får göra ingrepp i de personers privatliv som vistas inom statens jurisdiktionsområde. (---) För att medborgarnas integritet skall skyddas måste vissa begränsningar göras i myndigheternas rätt att vidta åtgärder som annars inte är förbjudna i lag. För att polisen skall kunna sköta sina tjänsteuppdrag måste den å andra sidan ha rätt att under vissa förutsättningar anlita också sådana informationsinhämtningsmetoder som i allmänhet inte är tillåtna (prop. RP 57/1994 motivering II/III).

I samband med införandet av de ovan beskrivna bestämmelserna i tvångsmedelslagen anfördes bl.a. följande.

Rätten till privatliv skyddas i stadgandena i regeringsformen om hemfriden och om brev-, telefon- och telegrafhemligheten. Privatlivet som sådant är dock inte en grundläggande fri- och rättighet som skyddas i regeringsformen. (---) Polisen har sålunda omfattande befogenheter att även med hjälp av tekniska anordningar i hemlighet iaktta en misstänkt vid förundersökningen av ett brott,

när den misstänkte befinner sig på en plats eller ett ställe som inte skyddas av hemfriden. 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. (--) 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 (prop. RP 22/1994).

3.5.2 Danmark

I Danmark finns sedan år 1999 en särskild reglering i retsplejeloven om observation (§ 791 a). Bestämmelserna innefattar bl.a. regler om användningen av handmanövrerade kameror och liknande utrustning.

Utgångspunkten för lagstiftningen är att observation, med eller utan tekniska hjälpmedel, på plats som är tillgänglig för allmänheten är tillåten utan särskilt lagstöd. Detsamma gäller observation med blotta ögat, dvs. utan optiska hjälpmedel, varhelst den äger rum. I den ovan nämnda bestämmelsen regleras därför endast sådan observation som sker på platser dit allmänheten inte har tillträde och där optiska instrument används.

Polisen kan enligt paragrafens första stycke fotografera eller iaktta med hjälp av kikare eller annan apparat personer som befinner sig en plats som inte är fritt tillgänglig (observation). Som villkor för en sådan observation gäller att åtgärden måste vara av väsentlig betydelse för efterforskningen och att efterforskningen rör en lagöverträdelse som kan medföra frihetsstraff. Denna typ av observation kan beslutas av polisen.

I andra stycket behandlas observation som avses i första stycket, men som sker med hjälp av fjärrstyrda eller automatiska tv-kameror, fotografiapparater eller liknande apparater. Som villkor för sådan observation uppställs ett krav på att efterforskningen avser ett brott på vilket kan följa fängelse i ett år och sex månader eller däröver. Observation som här avses skall beslutas av rätten, med möjlighet för polisen att fatta interimistiskt beslut.

I tredje stycket behandlas sådan observation där den person som observeras befinner sig i en bostad eller "andre husrum" och där

observationen sker med hjälp av fjärrstyrd eller automatisk tv-kamera, fotografiapparat eller liknande apparat eller med hjälp av en apparat som används i bostaden eller "husrummet". För att en sådan observation skall få genomföras gäller som villkor att "det er bestemte grund til at antage, at bevis i sagen kan opnås ved indgrebet", att "indgrebet må antages at vaere af afgørende betydning for efterforskningen", och det rör sig ett brott på vilket fängelse i sex år eller däröver kan följa eller annars vid vissa särskilt angivna brott. Även i dessa fall gäller att observation skall beslutas av rätten, men att polisen har rätt fatta interimistiskt beslut.

En målsägande som råder över den plats som skall observeras kan ge sitt samtycke till observation, vilket medför att de förutsättningar som beskrivs ovan inte behöver vara uppfyllda.

Paragrafen är vidare försedd med vissa begränsningar som gäller även för andra ingrepp enligt lagen, t.ex. vad gäller rätten att avlyssna samtal mellan den misstänkte och den som inte får vittna i saken.

Rättens tillstånd till observation anses innefatta ett tillstånd att i de lokaler som är aktuella placera nödvändig utrustning (Lovforslag L 177 1997-98).

Användningen av dolda kroppsmikrofoner och inspelning av telefonsamtal där polisen, eller den som polisen samarbetar med, själv deltar är oreglerad i Danmark.

Vad gäller positionsbestämning var denna metod uppe till bedömning i samband med tillkomsten av den ovan nämnda lagstiftningen. I propositionen (L 177 1997-98) anförs att positionsbestämning inte ger möjlighet till avbildning eller avlyssning, utan att metoden närmast har karaktären av skuggning med hjälp av teknisk utrustning. Metoden är därför inte av så ingripande karaktär att den bör jämföras med andra metoder enligt lagen. Vidare hänvisades till ett avgörande i Vestre Landsret år 1996 där domstolen fann att positionsbestämning inte var att anse som ett straffprocessuellt tvångsmedel som krävde lagstöd eller domstolens tillstånd.

3.6 Våra överväganden

3.6.1 Bör metoderna användas av polisen?

Bedömning: Användningen av handmanövrerade kameror, utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar och utrustning för positionsbestämning bör även i fortsättningen vara tillåtna arbetsmetoder för polisen. Varje myndighet bör därutöver få spela in telefonsamtal utan att upplysa om det i förväg.

En första fråga att behandla är om polisen i sitt arbete har behov av att kunna använda teknikbundna arbetsmetoder i form av handmanövrerade kameror, dolda kroppsmikrofoner och positionsbestämning. Det kan då konstateras att metoderna i dag används i inte obetydlig omfattning av såväl svensk polis som polis i andra länder. Arbetsresultaten används dels i polisens preventiva arbete, dels i arbetet med att utreda brott. I inte oväsentlig utsträckning har resultat av dessa arbetsmetoder använts som bevis i rättegång. Från polisväsendet har det framhållits att tillgången till dessa arbetsmetoder är av stor betydelse för polisens arbete. Enligt vår mening är det ingen tvekan om att polisen behöver ha tillgång till arbetsmetoderna för att kunna bedriva sitt brottspreventiva och brottsutredande arbete på ett effektivt sätt. Till det kommer att svensk polis i det internationella polissamarbetet, inte minst inom Europa, behöver ha samma möjligheter som polisen i övriga länder att använda metoderna.

Även om det således står helt klart att polisen också i Sverige har behov av att kunna använda dessa arbetsmetoder, återstår det att pröva om hänsyn till integritetsaspekter gör att metoderna eller någon av dem ändå inte bör få komma till användning.

En allmän utgångspunkt för överväganden rörande den avvägning som skall ske mellan samhällets behov av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet och som ett led i det kunna förhindra och lagföra brott å ena sidan och enskildas människors behov av skydd för den personliga integriteten å andra sidan kan i det här sammanhanget vara i vad mån den enskilde avsett att hans eller hennes beteende, uttalande etc. skulle komma till någon annans kännedom eller inte. Om personen avsett att det inte skulle komma till någon annans kännedom, måste integritetsaspekterna ges större betydelse än i motsatt fall. En persons uppträdande på

betydelse än i motsatt fall. En persons uppträdande på allmän plats, där man har anledning att räkna med att man kan bli både sedd och hörd av andra, bör därför enligt vår mening kunna hänföras till den kategori där integritetsskyddsaspekterna väger mindre tungt. Liknande resonemang kan föras beträffande andra platser där man agerar fullt medveten om att andra människor kan iaktta vad man gör och eventuellt även höra vad man säger. Om kretsen av personer är begränsad och man har anledning att utgå från att det man gör eller säger behandlas förtroligt i kretsen, kan dock bedömningen bli anorlunda.

Också i sistnämnda fall och fall där någon är ensam i den agerande situationen kan det finnas skäl att låta integritetshänsynen vika för samhällets behov av att kunna förhindra eller lagföra brott. För det torde dock krävas mer än i de tidigare nämnda fallen. Särskilt när agerandet sker i vederbörandes bostad, där man i allmänhet räknar med att vara fri från insyn etc., torde det böra krävas väsentlig tyngd i samhällets behov för att åtgärden skall tillåtas.

Ett problem erbjuder uttalanden som framförs via telefon. Den som gör uttalandet har anledning att räkna med att mottagaren skall uppfatta meddelandet. Syftet med att framföra meddelandet är ju att det skall uppfattas. Det kan därför knappast anses utgöra något intrång i meddelarens personliga integritet att mottagaren uppfattar meddelandet. På vilket sätt mottagaren sedan behandlar det mottagna meddelandet kan knappast förändra den saken. Ett undantag föreligger dock i den situationen att meddelaren haft befogad anledning att utgå från att mottagaren mottog informationen i förtroende. Om mottagaren då vidarebefordrar den, kan det påverka meddelarens personliga integritet.

Vad gäller avvägningen mellan de enskilda arbetsmetoderna och integritetsaspekterna kan följande anföras.

Det har tidigare diskuterats om användningen av handmanövrerade kameror utgör en lika allvarlig integritetskränkning som användningen av fjärrmanövrerade kameror. I samband med införandet av tvångsmedlet hemlig kameraövervakning berördes frågan om handmanövrerade kameror från integritetssynpunkt. I förarbetena anfördes beträffande denna arbetsmetod följande.

Det kan naturligtvis ifrågasättas om det från integritetssynpunkt är någon större skillnad mellan användningen av handmanövrerade TV-kameror, kikare, stillbildskamera etc. och användningen av dolda övervakningskameror. Det torde dock stå klart att användning av en dold övervakningskamera ger möjlighet till en betydligt

mer effektiv övervakning än annan användning av optisk utrustning. En annan skillnad, som är av stor betydelse, är att en övervakningskamera som inte hanteras på platsen alltid gör det möjligt för den som använder kameran att undgå att bli upptäckt samt att vara anonym för den som utsätts för övervakningen. Redan häri ligger att integritetsintrånget är avsevärt större än när kameran manövreras på platsen (prop. 1995/96:85 s. 21).

Buggningsutredningen var dock av en delvis annan uppfattning och menade att det kan ifrågasättas om det från integritetssynpunkt är någon större skillnad mellan användningen av fjärrstyrda TV-kameror och handmanövrerade kameror. Enligt utredningen var det troligt att det för den övervakade är tämligen likgiltigt om övervakningen sker med en fjärrstyrd TV-kamera eller en handmanövrerad TV-kamera. Integritetsintrånget borde enligt utredningen vara i princip detsamma (SOU 1998:46 s. 350).

Enligt vår mening torde det utifrån de medborgarintressen som vi enligt våra direktiv har att beakta vara tämligen likgiltigt från integritetssynpunkt om övervakningen sker med en handmanövrerad eller en fjärrmanövrerad kamera. Integritetsintrånget torde dock aldrig kunna uppfattas som större med en handmanövrerad kamera än vad som är fallet med en fjärrmanövrerad. Eftersom lagstiftaren har valt att uttryckligen tillåta användningen av fjärrmanövrerade kameror, låt vara med givna restriktioner med avseende på rättssäkerhet och integritet, måste därför utgångspunkten vara att även användningen av handmanövrerade kameror bör vara en tillåten arbetsmetod för polisen.

Vad gäller dolda kroppsmikrofoner kan anföras att integritetsintrånget inte kan vara av den karaktären att metoden inte skulle få användas. Eftersom den person som bär mikrofonen själv deltar i samtalet, är ju utgångspunkten att den information som avlyssnas eller spelas in ändå skulle ha nått polisen genom att innehållet i samtalet återberättas i efterhand eller genom minnesanteckningar. I förarbetena till bestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § BrB diskuterades den typ av avlyssning som nu är aktuell, t.ex. användningen av dolda mikrofoner. Departementschefen menade därvid att intresset av skydd mot att någon på mekanisk väg tar upp vad de andra säger inte kunde vara detsamma när det gäller mötesdeltagare sinsemellan som beträffande inspelningar av interna samtal mellan utomstående personer. Inspelningen har ju enligt departementschefen i det första fallet endast till följd att vad som sagts mellan deltagarna blir bevarat på annat sätt än genom minnesfunk-

tioner och eventuella skriftliga uppteckningar. Lagrådet (två av de fyra ledamöterna) anförde dock viss kritik mot departementschefens resonemang och menade bl.a. att för de flesta människor torde skillnaden mellan upptagning genom mikrofon med tillhörande inspelningsapparat och t.ex. anteckningar framstå som betydande (prop. 1975:19 s. 83 f. och 122 ff.).

Som vi tidigare har anförts är det enligt vår mening inte någon integritetskränkning gentemot meddelaren att mottagaren av ett meddelande uppfattar meddelandet. Hur mottagaren väljer att dokumentera hur han uppfattar meddelandet kan knappast förändra det. Att mottagaren väljer en säkrare form för att bevara innehållet i meddelandet än vad minnesanteckningar utgör, ger en garanti mot att hans eller hennes meddelande förvanskas eller missuppfattas av mottagaren. Till skillnad från Lagrådet menar vi att detta inte har med meddelarens personliga integritet att göra. Vi ansluter oss i stället till den uppfattning som departementschefen framförde i det tidigare lagstiftningsärendet.

När det gäller inspelning av telefonsamtal har JO, som tidigare nämnts, i flera beslut framfört åsikten att sådan inspelning inte borde få förekomma från myndigheters sida, även om något förbud inte följer av lag, i vart fall inte utan att samtalspartnern i förväg upplyses om att inspelning sker.

Till skillnad från JO anser vi emellertid att sådan inspelning skall få ske. Att en myndighet genom inspelning av ett till myndigheten riktat meddelande säkerställer att meddelandet dokumenteras så att myndigheten eller andra i efterhand kan kontrollera att myndigheten uppfattat meddelandet rätt, torde bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt vara till fördel också för de som lämnar meddelanden per telefon till myndigheter. Något legitimt behov av skydd för meddelaren mot att sådana samtal spelas in har inte påvisats. I själva verket torde det sannolikt enbart vara den som i samband med samtalet utövar brott som har intresse av att samtalet inte spelas in. En annan sak är att myndigheten i sin verksamhet kan ha anledning att förhindra att innehållet i samtalet sprids. Det kan i så fall ske med stöd av sekretesslagstiftningen när förutsättningar för det föreligger.

Också när det gäller inspelning av samtal som förs mellan personer som träffas är det svårt att se att den personliga integriteten för den som gör uttalanden skulle påverkas av att den andre som deltar i samtalet spelar in det.

Vad gäller positionsbestämning används som tidigare nämnts denna metod i Sverige så gott som uteslutande som ett medel att

spåra fordon och gods. Tekniskt innebär metoden att en sändare fästs utanpå fordonet eller t.ex. en container. Utomlands förekommer dock även att sändaren monteras in i t.ex. fordon eller gods. Enligt vår mening innebär användningen av metoden på detta sätt normalt inget intrång alls i den personliga integriteten. Motsvarande information om den enskildes fordon eller om gods kan inhämtas genom att skugga fordonet eller t.ex. en container där godset finns. Positionsbestämning är ett sätt att förenkla polisarbetet, spara resurser åt polisen (traditionell spaning är en arbetsmetod som ofta kräver en stor personalinsats) och samtidigt kunna hålla ett fysiskt avstånd till det objekt som bevakas. Det senare kan vara av betydelse både för att spaningsinsatsen inte skall avslöjas för den som är föremål för den och för att de poliser som deltar i insatsen inte skall utsättas för onödiga risker.

Undantagsvis kan tänkas situationer där den personliga integriteten skulle kunna påverkas av att positionsbestämning används på nu angivet sätt. Enligt vår mening är dock den inverkan användningen av metoden kan innebära i sådana fall inte så stor att det vid en avvägning bör leda till att metoden inte bör tillåtas.

Utomlands förekommer också att metoden används så att en sändare fästs i t.ex. en persons kläder eller andra personliga tillhörigheter för att spåra var personen befinner sig. Det är tydligt att en sådan användning kan leda till ett mera betydelsefullt intrång i den personliga integriteten. Enligt vår mening bör det dock inte uteslutas att den metoden också skall kunna komma till användning vid i vart fall sådana situationer där misstanke om allvarigare brottslighet föreligger. Även här hade ju motsvarande uppgifter kunnat inhämtas genom traditionell spaning.

Enligt vår mening väger samhällets behov av att kunna låta polisen använda de nu ifrågakvarande arbetsmetoderna klart över behovet av ett generellt skydd för den personliga integriteten. Den omständigheten att metoderna är tillåtna i andra länder stöder bedömningen att metoderna inte innebär ett sådant intrång i den personliga integriteten att de bör förbjudas. Enligt vår mening bör således polisen i Sverige även i fortsättningen kunna använda dessa arbetsmetoder. En fråga är emellertid om det bör vara helt och hållet fritt för polisen att använda metoderna eller om det bör göras några inskränkningar i rätten att använda dem.

3.6.2 Bör metoderna lagregleras?

Förslag: Polisens användning av handmanövrerade kameror, utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar och positionsbestämning samt myndigheters inspelning av telefonsamtal skall ges uttryckligt lagstöd.

Som konstaterats i det föregående är det vår uppfattning att de i detta kapitel beskrivna metoderna bör vara tillåtna. Fråga uppkommer då om metoderna bör ha stöd i lag eller om de även fortsättningsvis kan användas utan uttryckligt lagstöd.

Ingen av metoderna kan enligt vår uppfattning anses strida mot bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen om skydd för privatlivet. Det krävs således inte av den anledningen något särskilt lagstöd för att använda metoderna. Inte heller strider metoderna mot några bestämmelser i t.ex. brottsbalken.

Frågan är då om metoderna är förenliga med det skydd för privatlivet som uppställs i artikel 8 i Europakonventionen. Om metoderna inskränker det skydd som artikel 8 ger, krävs enligt artikeln stöd i lag. Som framgått av vad som sagts tidigare är det inte möjligt att med säkerhet fastställa om ett visst förfarande är förenligt med bestämmelserna i artikel 8 eller inte så länge klagörande rättsfall från Europadomstolen saknas. Störst tveksamhet vad gäller förenligheten med det skydd som uppställs i artikel 8 synes föreligga med avseende på användningen av dolda kameror, dolda kroppsmikrofoner och inspelning av telefonsamtal. Vad gäller positionsbestämning synes enligt flera bedömare övervakning av fordon eller liknande på allmän plats inte möta något hinder med avseende på artikel 8.

Till tolkningen av artikel 8 skall läggas den tveksamhet och kritik som JO i flera fall har uttalat.

Oavsett hur bedömningen och tolkningen av artikeln faller ut talar den s.k. legalitetsprincipen för en rättslig reglering. Principen har sin grund i 1 kap. 1 § regeringsformen enligt vilken den offentliga makten skall utövas under lagarna. För polisens del innebär principen att det alltid måste finnas en laglig grund för polisens maktutövning (Helmius s. 63). Det kan knappast slås fast att nuvarande förhållanden strider mot legalitetsprincipen, eftersom polisens arbete naturligtvis inte i varje detalj kan slås fast i lag eller annan författning. Det torde dock ligga i linje med tanken bakom legalitetsprincipen att reglera de här behandlade metoderna.

Den tveksamhet som råder kan enligt vår mening anses utgöra en tillräcklig grund för lagstiftning. Det är inte tillfredsställande för vare sig polisen eller allmänheten att polisen tvingas agera i en "juridisk gråzon" och att dess arbetsmetoder ifrågasätts från rättsliga utgångspunkter. Motsvarande resonemang synes ha varit bärande i det lagstiftningsarbete som har genomförts i Finland. En reglering skulle öka rättssäkerheten och förutsebarheten för den enskilde. Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att de här behandlade arbetsmetoderna ges en rättslig reglering som tillåter polisen att agera med uttryckligt stöd i lag.

3.6.3 Skall metoderna regleras som straffprocessuella tvångsmedel eller arbetsmetoder?

Förslag: Användningen av handmanövrerade kameror, utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar och positionsbestämning skall regleras som arbetsmetoder och inte som straffprocessuella tvångsmedel. Det samma skall gälla för myndigheters inspelning av telefonsamtal.

Med straffprocessuella tvångsmedel avser vi metoder som under vissa förutsättningar får användas i brottsutredande syfte under en förundersökning. De straffprocessuella tvångsmedlen skiljer sig på det sättet från arbetsmetoder. Arbetsmetoder kan i och för sig ha karaktären av tvångsmedel, men är inte begränsade till det syftet utan kan användas även utanför en förundersökning.

Enligt vår mening bör de aktuella teknikbundna metoderna betraktas som värdefulla instrument för polisen i alla delar av polisens verksamhet. Följden av en reglering av metoderna kan dock bli att om metoderna uttryckligen tillåts under vissa angivna skeden i polisarbetet, t.ex. vid förundersökning, detta motsatsvis skulle medföra att annan användning skulle vara otillåten.

Metoderna används dock inte bara under en förundersökning utan även vid s.k. allmän brottspaning och kriminalunderrättelseverksamhet. Med allmän brottspaning avses åtgärder som syftar till att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Med kriminalunderrättelseverksamhet avses polisverksamhet som består i att samla in, bearbeta och analysera information i syfte att bl.a. klargöra om brottslig verksamhet har eller kan komma att utövas eller att ge underlag för beslut om förundersökning (se vårt tidigare betänkande SOU 2001:93 s. 87 f.).

Att systematiskt jämföra dessa metoder med tvångsmedlen i 27 och 28 kap. RB eller att begränsa användningsområdet till de fall då en förundersökning enligt 23 kap. RB har inletts, skulle innebära att polisens möjligheter att bedriva allmän brottsspaning eller kriminalunderrättelseverksamhet allvarligt försvåras.

Åsikten att regler om spaningsmetoder inte bör tas in i rättegångsbalken har också framförts i litteraturen. Helmius framhåller att rättegångsbalken i huvudsak utgör en instruktion för domstolen. Ett undantag utgör 23 kap. RB om förundersökning som riktar sig till förundersökningsledaren, som kan vara åklagare eller polis. Domstolarnas och delvis också åklagarnas arbete hör till den dömande makten. Polisens maktutövande verksamhet hör till den verkställande makten och styrs av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Helmius framhåller att spaningsarbete, även inom ramen för en förundersökning, till största delen bedrivs av polisen. Hon påpekar även att spaning förekommer också innan en förundersökning är inledd och vid särskilda undersökningar inom kriminalunderrättelseverksamheten. Detta arbete utgör enligt Helmius en självständig del av brottsbekämpningen vid sidan av förundersökningsarbetet. Resonemanget leder enligt Helmius till att spaningsverksamheten borde regleras sammanhängande utanför rättegångsbalken, antingen i polislagen eller i en egen lag (Helmius s. 269 f.).

De arbetsmetoder som redogörs för nedan skall således inte ses som ett komplement till sådana åtgärder som regleras i 27 och 28 kap. RB. Inte heller bör dessa arbetsmetoder begränsas till vad som särskilt regleras beträffande utredningsåtgärder under en förundersökning i 23 kap. RB. Vår utgångspunkt är därför sammanfattningsvis att bestämmelser kring dessa metoder lämpligen bör tas in i polislagen. Vad gäller inspelning av telefonsamtal är det en fråga som rör även andra myndigheter än polisen och bör därför lämpligen regleras i förvaltningslagen (1986:223).

3.6.4 Hur bör en lagreglering utformas?

Förslag: Polisen skall ges rätt att för att förhindra, avslöja eller utreda brott vidta vilseledande eller dolda åtgärder genom att använda tekniska hjälpmedel. För det fall sådana åtgärder är ägnade att medföra intrång i enskildas personliga integritet skall nyttan av åtgärden i varje enskilt fall vägas mot det intrång eller det men som åtgärden kan ge upphov till.

Myndigheter skall ges rätt att spela in telefonsamtal med enskilda utan att upplysa om det i förväg.

Polisens arbetsmetoder

Som vi har framhållit i det föregående bör de angivna arbetsmetoderna lagregleras. Detta bör ske i polislagen.

En första utgångspunkt vid en sådan lagreglering är att den bör göras i största möjliga mån teknikoberoende. De tekniska lösningar som polisen väljer för att inhämta information torde skifta över tiden och den tekniska utvecklingen går inte att förutse. Lagstiftningen får därvid inte utgöra ett hinder mot en fortlöpande utveckling av arbetsformerna.

En andra utgångspunkt är artikel 8 i Europakonventionen som ställer krav inte bara på lagstöd utan också på lagens utformning. Lagen skall uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet och ge skydd mot godtycke. Lagen skall vidare vara utformad med erforderlig precision så att inskränkningarna i de rättigheter som konventionen ställer kan förutses i rimlig utsträckning (se avsnitt 2.3 med hänvisning).

En tredje utgångspunkt är att metoderna bör kunna användas utan misstanke om ett konkret brott. Det är därmed inte möjligt att hänföra användningen av metoderna till brott med en viss angiven straffskala.

En fjärde utgångspunkt är att den öppna användningen av metoderna är tillåten utan särskilt lagstöd. Den öppna användningen, t.ex. att på offentliga platser öppet dokumentera händelser med handmanövrerad kamera, kan inte anses innefatta ett ingrepp i den personliga integriteten som kräver ett särskilt lagstöd.

En lagreglering bör mot denna bakgrund utformas på det sättet att det uttryckligen framgår att det är tillåtet för polisen att genom vilseledande eller dolda åtgärder med hjälp av tekniska hjälpmedel inhämta information och dokumentera händelser.

Vissa metoder för informationsinhämtning är dock förbjudna i lag, t.ex. buggning. Andra metoder är tillåtna enligt särskild lagstiftning och med däri givna restriktioner, t.ex. allmän och hemlig kameraövervakning samt hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. En ny bestämmelse i polislagen skall inte tillåta åtgärder som annars är förbjudna i lag och skall heller inte utvidga polisens befogenheter på områden som är särskilt reglerade. En lagreglering måste därför begränsas till att gälla endast om annat inte följer av annan lag eller författning.

Vi menar vidare att användningen av metoderna måste kunna motiveras i varje enskilt fall. Detta framstår som särskilt angeläget eftersom det inte är möjligt att införa några formella begränsningar med avseende på vilket brott det är fråga om. Det bör därför av lagregleringen framgå att användningen av metoderna skall begränsas till situationer där det är uppenbart att det intrång eller det men som åtgärden medför inte står i missförhållande till syftet med åtgärden. Polisen måste således i varje enskilt fall väga nyttan av att använda metoden mot det intrång åtgärden kan komma att föra med sig i den enskildes personliga integritet. Såväl typen av åtgärd som det är fråga om som arten av det aktuella brottet bör få betydelse i sammanhanget. Med en sådan bestämmelse följer att ju grövre brottslighet som är föremål för utredning, desto större är polisens befogenhet att använda sig av de nu aktuella arbetsmetoderna. Metoderna kan i sådana fall också användas med ett större ingrepp i den personliga integriteten som följd.

En särskild fråga rör åtgärder som kan vara nödvändiga att vidta i samband med positionsbestämning. Den utrustning som används måste på något sätt placeras på eller i det objekt som skall bevakas. Om positionsbestämningen exempelvis avser en bil måste polisen bereda sig tillträde till bilen. Polisen kan därvid behöva ta sig in i ett garage eller in på en garageuppfart. I många fall kan utrustningen placeras utanpå bilen, men enligt vad vi har erfarit finns ibland behov av att kunna ta sig in i en bil (till motorutrymmet eller kupén) för att där installera utrustningen. Motsvarande åtgärder behöver naturligtvis vidtas när utrustningen skall avlägsnas. För att få utrustningen att fungera effektivt kan det finnas behov av ytterligare åtgärder. Genom att ansluta utrustningen till bilens antenn förstärks signalerna från sändaren. Ett problem med utrustningen är att man för strömförsörjningen är beroende av batterier med begränsad livslängd. Genom att ansluta utrustningen till bilens batteri kan utrustningens livslängd förlängas genom att strömförsörjningen säkerställs. För att kunna genomföra sådana åtgärder kan det

också vara nödvändigt att tillfälligt flytta exempelvis det fordon, den container eller den väska som skall positionsbestämmas till en plats där polisen utan risk för upptäckt kan installera utrustningen. Vi menar att åtgärder av detta slag uttryckligen måste tillåtas i lag. Självfallet bör även sådana åtgärder vidtas med beaktande av den ovan beskrivna integritetsbedömningen.

Vi menar sammanfattningsvis att polisen bör ges ett uttryckligt lagstöd såvitt avser användningen av handmanövrerade kameror, utrustning för avlyssning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar och positionsbestämning. Den tekniska utvecklingen är emellertid snabb och det kan inte uteslutas att behov kan uppstå som avser användningen av teknikbundna arbetsmetoder som inte kan inrymmas i de tre nu nämnda metoderna. Ett exempel, som används redan i dag, är att placera larmanordningar på en plats dit någon förväntas komma, t.ex. en narkotikagömma eller en lokal. Genom att placera ett dolt larm på platsen kan polisen spara resurser genom att inte behöva övervaka platsen genom att placera polismän där. En lagreglering måste ta hänsyn också till sådana behov.

Vi menar, i likhet med 11 september-utredningen (se avsnitten 3.3.3 och 3.4.3 såvitt gäller dolda mikrofoner och positionsbestämning), att den föreslagna lagregleringen inte påkallar särskilda regler om användningen av överskottsinformation (se närmare nedan avsnitt 4.7.1). Det är ofrånkomligt så att polisen genom att spela in samtal med dolda mikrofoner eller att följa ett fordon genom positionsbestämning kan få information i andra hänseenden än dem som föranlett användningen av metoderna. Denna information skulle dock polisen kunna ha fått även om teknikbundna metoder inte hade använts, t.ex. genom att i efterhand nedteckna ett samtal eller att följa efter ett fordon. Metoderna ger därmed enligt vår mening inte upphov till några särskilda integritetsproblem med avseende på överskottsinformation. Detsamma gäller användningen av handmanövrerade kameror.

Vad gäller användningen av dolda mikrofoner och positionsbestämning menar vi att dessa metoder är av så ingripande karaktär att beslut om att använda åtgärderna bör fattas av polismyndigheten, dvs. i praktiken av ett polisbefäl. Detta gäller inte minst när man bereder sig tillgång till fordon och utrymmen i samband med användning av utrustning för positionsbestämning. Om en förundersökning har inletts bör beslut i stället fattas av undersökningsledaren. Användningen av handmanövrerade kameror kan dock enligt vår mening beslutas av enskild polisman.

Användningen av dolda mikrofoner, utrustning för positionsbestämning och andra liknande tekniska hjälpmedel bör dokumenteras i protokoll (jfr 27 § polislagen). Detsamma gäller självfallet sådana åtgärder som kan bli nödvändiga att vidta i samband med positionsbestämning. En bestämmelse härom bör tas in i polislagen.

RPS bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om användningen av de teknikbundna arbetsmetoderna.

Inspelning av telefonsamtal

Som framgått ovan anser vi att det bör föreskrivas i lag att det för alla myndigheter är tillåtet att spela in telefonsamtal med enskilda utan att upplysa om det förväg.

Syftet med inspelningen bör vara att myndigheten ser ett behov av att polisen använder materialet för att förhindra eller utreda brott eller att materialet används som bevisning i domstol. Det är emellertid svårt att i lag uppställa ett krav på något särskilt syfte eftersom exempelvis ett hot som framförs till myndigheten inte alltid kan förutses.

Ett sådant behov finns naturligtvis främst inom polisens verksamhet, men även andra myndigheter kan behöva utnyttja möjligheten. Som exempel kan nämnas situationer där hot riktas mot tjänstemän inom socialförvaltningen, personal vid domstolar och åklagarmyndigheter samt personal inom kriminalvården.

Myndigheternas rätt att spela in telefonsamtal bör gälla även om samtalet äger rum med den som arbetar på myndighetens uppdrag, t.ex. en målsägande som på uppdrag av polisen spelar in samtal med en misstänkt gärningsman.

3.7 Särskilt om tullens och Kustbevakningens arbetsmetoder

Förslag: Tullen och Kustbevakningen skall ges samma lagstöd som polisen beträffande användningen av de teknikbundna arbetsmetoderna.

Genom våra kontakter med företrädare för tullen har vi erfarit att tullens personal i sin brottsbekämpande verksamhet använder sig av såväl handmanövrerade kameror som positionsbestämning.

Av samma skäl och på samma sätt som polisen bör tullen ges ett uttryckligt lagstöd för användningen av teknikbundna spaningsmetoder, motsvarande det som föreslagits ovan för polisen.

Vi har vidare erfarit att även Kustbevakningen i sin brottsbekämpande verksamhet har behov av att använda de teknikbundna arbetsmetoderna. Motsvarande lagstöd som ovan föreslagits för polisen bör därför ges till Kustbevakningen såvitt avser dessa metoder.

4 Provokativa åtgärder, kontrollerad leverans och skyddsidentitet

4.1 Vad menas med provokativa åtgärder?

Begreppet provokativa åtgärder

Som har redovisats i avsnitt 2.3 fördes det i förarbetena till polislagen en diskussion om s.k. okonventionella spaningsmetoder (SOU 1982:63 s. 129 ff. och prop. 1983/84:111 s. 44 ff.). En av de metoderna var provokation.

Begreppet provokation eller provokativa åtgärder kan inte sägas ha någon fast juridisk innebörd; det förekommer inte i någon enhetlig betydelse i doktrin och praxis (Axberger, Brottsprovokation s. 8). Det finns dock en definition av provokation som brukar användas och som innebär att polisen lockar eller utmanar en person till en handling eller ett uttalande som kan vara besvärande eller på annat sätt ha en negativ innebörd för honom eller någon i hans närhet. Som provokation betraktas inte en åtgärd som utgör endast ett neutralt svar på en gärningsmans egna initiativ (SOU 1982:63 s. 129, prop. 1983/84:111 s. 45, JO 2000/01 s. 132 och Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 23:22).

Den som åtgärden riktar sig mot är ofta en person som är misstänkt för brott, men det kan också vara fråga om någon annan som antas ha kunskaper om något som är av betydelse för polisens arbete, t.ex. ett vittne.

Begreppet provokation har alltså inte någon fast juridisk innebörd. Man talar gärna om otillåten brottsprovokation till skillnad från tillåten bevisprovokation. Med brottsprovokation avses ett agerande från polisens sida som syftar till att framkalla brott, medan en bevisprovokation syftar till att få fram bevisning om ett be-

gången brott, om vilket det föreligger misstanke (JO 1997/98 s. 128 och 2000/01 s. 132).

Asp (Straffansvar vid brottsprovokation s. 206) menar att man bör relatera provokationen till varje enskild brottslig gärning. Om man genom provokation förmår någon att begå ett brott bör detta alltid betraktas som brottsprovokation i relation till detta brott. Om den misstänkte utöver detta tidigare har begått brott som man erhåller bevis för genom den provokativa åtgärden, kan det sägas ha varit fråga om bevisprovokation i relation till detta brott. Ett exempel kan vara att man provocerar någon som misstänks för innehav av något, t.ex. vapen eller narkotika, att använda vapnet eller sälja narkotikan, varigenom han också röjer sitt innehav. Det kan då sägas ha varit fråga om brottsprovokation i relation till försöket att använda vapnet eller sälja narkotikan, medan det inte kan sägas röra sig om annat än bevisprovokation i relation till innehavet.

Frågan om i vilken grad en myndighet har rätt att medverka till att en enskild provoceras att begå en brottslig gärning är inte tydligt reglerad i svensk rätt (jfr förbudet mot otillbörliga åtgärder vid förhör under förundersökning i 23 kap. 12 § RB och Axberger, Brottsprovokation s. 15 och 20 f.). En av principerna för polisens arbete är att polisen aldrig får provocera eller i annat fall förmå någon att inleda en brottslig aktivitet (se avsnitt 2.3). Detta anges ibland följa redan av principen att polisen aldrig får begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja brott. Det har sin grund i att det utgör anstiftan att förmå någon att begå brott. Att anstifta till brott är att begå en kriminaliserad handling. Avgörande sägs därför vara huruvida polisen förmår någon att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått (Asp s. 196).

Polisberedningen uttalade i anslutning till dessa frågor (SOU 1982:63 s. 140 f.) bl.a. följande. Att man från polisens sida i speciella fall förmår den som redan har påbörjat en brottsaktivitet att röja sig eller på annat sätt provocerar fram bevisning kan beroende på omständigheterna vara försvarligt, liksom att man vidtar åtgärder för att ett planerat brott skall fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta kan säkras. Men det bör aldrig få förekomma att polisen provocerar någon att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått.

Den bakomliggande anledningen till att provokativa åtgärder används av polisen och i viss utsträckning anses acceptabla, är att vissa typer av brott är svåra att upptäcka och leda i bevis samtidigt som det är angeläget att det sker en lagföring. Det gäller i huvudsak brott där det inte finns något utpekat brottsoffer (t.ex. narkotika-

och vapenbrott), men också brott där offret har skäl att låta bli att anmäla att brott har förövats (t.ex. utpressning) och andra brott vilka generellt sett är svåra att upptäcka på grund av att offret ofta är ovetande om att brott förövas, t.ex. mutbrott (Asp s. 23). Provokativa metoder har också visat sig vara effektiva vid olika former av köp- och säljsituationer, t.ex. vid återköp av stulen konst.

När det gäller köp av narkotika konstaterade Polisberedningen (SOU 1982:63 s. 140 f.) följande. Normalt utgör själva köpet varken brott eller brottsanstiftan. Endast om en köpare har gjort mer än vad som fordras för att försäljningen över huvud taget skall komma till stånd kan rättsligt sett medverka till brott föreligga. Ett sådant fall kan vara om någon aktivt söker upp en försäljare och förmår denne att anskaffa ett parti som han inte redan innehar. Att köpa narkotika under sådana former bör givetvis vara en otillåten metod för polisen. Naturligtvis gäller här ytterligare att en sådan extraordinär åtgärd som att köpa narkotika inte kan vara försvarlig i andra fall än när spaningen och förundersökningen gäller narkotikabrott som kan anses vara grovt och att stora fördelar från bevis-synpunkt står att vinna genom metoden liksom att det står klart att försäljaren skulle ha sålt narkotikan till någon annan, om han inte sålt den till polisen. Detta behöver i och för sig inte hindra att metoden används gentemot försäljare i förhållandevis underordnad ställning inom en organisation. Men målsättningen måste vara att avslöja grov brottslighet.

I propositionen till polislag (prop. 1983/84:111 s. 48 f.) anslöt sig departementschefen till Polisberedningens uttalande.

Gränsdragningen mellan en otillåten brottsprovokation och en tillåten bevisprovokation är svår att dra och är ibland flytande. Det hänger bl.a. samman med att begreppen i sig inte är väl avgränsade från varandra. Det finns både tillåten och otillåten bevisprovokation liksom tillåten och otillåten brottsprovokation. Dessutom kan en och samma åtgärd vara både bevis- och brottsprovokation (Axberger, Brottsprovokation s. 51 och Brottsprovokation – en uppdatering i Flores juris et legum, festskrift till Nils Jareborg, 2002 s. 62). Det leder också till den praktiska svårigheten att det i varje enskilt fall krävs noggranna överväganden och kontroll och vaksamhet över hur händelseförloppet utvecklar sig.

Axberger ställer frågan om det inte vore möjligt att fånga de under vissa förhållanden tillåtna åtgärderna i ett annat begrepp och reservera brottsprovokation för de alltid förbjudna metoderna. Han konstaterar dock att språkbruket är så pass vedertaget att det knappast är lönt att försöka.

För att avgränsa den tillåtna provokationen från den otillåtna resonerar Axberger på följande sätt (Brottsprovokation s. 53). För att en handling skall kunna kallas provocerad måste den ha initierats av provokatören, annars är det ingen "provokation". Om initiativet kommer från "offret" föreligger ingen provokation även om den förmente provokatören underlåtit att upplysa offret om att denne var på väg att göra något som han skulle komma att ångra. Detta kan uttryckas så, att provokation inte kan begås genom underlåtenhet eller genom att man på ett passivt sätt "spelar med" i ett skeende som drivs framåt av någon annan.

Axberger menar att brottsprovokation endast borde föreligga då provokatören lyckas väcka en brottslig vilja hos sitt offer men framhåller också att uttrycket inte används på det sättet. Begreppet brottsprovokation innefattar sedan länge relativt passiva framkallanden av brottsliga handlingar där gränsen dock går vid exempelvis infiltration eller "interimistisk passivitet", dvs. att polisen underlåter att ingripa mot ett förestående eller pågående brott i syfte att kunna uppnå optimal effekt med ett ingripande.

Axberger anger att det, inom det område som med en vidsträckt benämning kallas brottsprovokation, får dras en gräns för vad som kan tillåtas som polisiär metod. Där är det i princip endast mer passiva framkallanden av brott som kan tillåtas till skillnad från användning av direkta frestelser eller andra lockelser som är svåra att motstå. Axberger nämner att provokationen får avse framkallande av brottslig gärning, men avsikten får inte vara att talan skall föras angående denna gärning utan endast att den skall utgöra bevis om redan föreliggande brottslighet (Brottsprovokation s. 36 och 53 f.).

Svårigheterna att dra en gräns mellan tillåten och otillåten provokation belystes även av JK i ett beslut från år 1982 (JK-beslut 1982 s. 156). JK förklarade att han var beredd att godta en från polishåll gjord bedömning att provokation får användas som spaningsmetod, när misstankar av betydande styrka föreligger om att fullbordat brott är för handen och provokationen endast syftar till att få misstankarna bekräftade. I fråga om narkotika är redan innehavet ett fullbordat brott och när det gäller innehavet tillkommer som JK påpekade inget nytt, om den misstänkte röjer sig genom att överlåta sitt innehav eller del därav till en provokatör. Enligt JK synes det i sådant fall vara befogat att tala om bevisprovokation. Enligt vad JK vidare förklarade kan provokation emellertid inte tillåtas om den som spaningen avser härigenom förleds att begå ett brott beträffande vilket det är ovisst om det annars skulle ha blivit begånget.

I ett gränsområde mot denna otillåtna form av provokation befinns sig enligt JK det fallet att det är tveksamt om den misstänkte skulle ha begått brott vid just det tillfälle som framkallats av provokationen, men med stor sannolikhet förr eller senare skulle ha företagit en motsvarande brottslig gärning. Beroende på graden av sannolikhet för sådan brottsberedskap från den misstänktes sida kan provokation i sådana fall enligt JK:s uppfattning stå närmare endera bevisprovokation eller brottsprovokation (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 23:23).

Beslutanderätten, dokumentation m.m.

En annan fråga som har behandlats av bl.a. JO är vem som skall fatta beslut om användningen av provokation. Det anses vara en grundläggande förutsättning för att provokation skall få genomföras att det är fråga om ett allvarligt brott. Det blir därför enligt JO i princip uteslutet att använda en sådan åtgärd i förundersökningar om brott av enkel beskaffenhet där polismyndigheten leder undersökningen (se 23 kap. 3 § RB). Enligt JO gäller att, oavsett om någon skäligen kan misstänkas för brottet, ett beslut om att genomföra en provokation under förundersökning skall fattas av åklagare (JO 1997/98 s. 130).

När det gäller själva genomförandet av provokationen så kan sägas att den måste föregås av en noggrann planering och styrning. JO har framhållit vikten av att de personer som deltar i en provokation intar en passiv roll i skeendet. Polisen får inte vara pådrivande och inte t.ex. locka med högre priser i en köpsituation. JO har även uttalat att polisen skall vara mycket restriktiv när det gäller att anlita privatpersoner och engagera oerfarna poliser i samband med provokationer (JO 1997/98 s. 131).

Det är alltid av stor vikt att dokumentationen av vad som har förekommit under en förundersökning är korrekt och uttömmande. Förundersökningsprotokollet skall enligt 22 § förundersökningskungörelsen (1947:948, FuK, jfr 23 kap. 21 § RB) avfattas så att det ger en trogen bild av vad som har förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Det har i flera sammanhang uttalats att stränga krav på dokumentation måste upprätthållas vid okonventionella spaningsmetoder, t.ex. provokation. Syftet är givetvis att åklagaren till grund för sitt fortsatta handlande måste ha en fullständig och rättvisande bild av vad som har inträffat. Dessutom måste det finnas ett sådant faktaunderlag att det är möjligt att

på ett välgrundat sätt ta ställning till påståenden från den misstänkte om att han har blivit utsatt för ett otillbörligt förfarande (JO 1997/98 s. 132 och RPS rapport 1994:3 s. 27 ff.).

Förutsättningar för och erfarenheterna av provokativa åtgärder

För att sammanfatta det som synes vara rättsläget ställs det följande krav för att provokativa åtgärder skall få vidtas (Axberger, Brottsprovokation – en uppdatering s. 69).

- Det är aldrig tillåtet att provocera någon att begå ett brott som denne annars inte skulle ha begått
- Det skall föreligga en stark misstanke om brott
- Provokation får endast tillgripas vid allvarlig brottslighet
- Behovs- och proportionalitetsprinciperna skall beaktas
- Beslut att använda provokationen skall fattas av åklagare
- Provokationsåtgärden måste dokumenteras noggrant

Enligt uppgift har polisen jämförelsevis begränsad erfarenhet av provokation som metod i bekämpningen av den grova brottsligheten, huvudsakligen grov narkotikabrottslighet. I de flesta fall har det rört sig om ärenden där man från polisens sida uppgivit sig vara intresserad av köp av narkotika. Det har alltid varit fråga om misstanke om grova narkotikabrott, där andra spaningsinsatser prövats utan framgång eller ansetts utsiktslösa. Erfarenheterna har visat att metoden kräver noggranna förberedelser, bl.a. är en analys av den misstänktes planer ett väsentligt inslag för att säkerställa att vederbörande har en bestämd brottsplan som denne avser att genomföra oberoende av om polisens provokatör i ett visst skede uppger sig vara intresserad eller inte.

Erfarenheter finns även av provokation vid t.ex. grovt rån (styrning av en informatörs agerande mot gärningsmännen så att bevisning erhålls), grov utpressning (gillrandet av "fälla" med penningbelopp) och grovt häleri (köp av gods). När det gäller just fallet att lägga ut t.ex. ett kuvert åt en utpressare på en av denne anvisad plats, nämner Axberger (Brottsprovokation s. 59) att det inte kan kallas provokation, eftersom det är ett neutralt svar på en gärningsmans eget initiativ. Det sistnämnda gäller enligt Axberger även om syftet med åtgärden är att locka fram gärningsmannen och gripa honom så fort han visar sig.

Danmark och Finland

Vi vill här särskilt ta upp regleringarna i Danmark och Finland. I den internationella utblick som finns i avsnitt 4.3 rörande skyddsidentiteter kommer uppgifter fram om regleringarna även i andra länder.

I § 754 a-e i den danska retsplejeloven finns vissa regler om polisens rätt att använda provokativa åtgärder vid utredning om brott. Bestämmelsen i § 754 a ändrades nyligen, bl.a. för att utöka möjligheterna att använda åtgärderna (se Lovforslag nr L 218 den 23 april 2003). Bestämmelsen lyder på följande sätt.

Politiet må ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen, medmindre

1. der foreligger en begrundet mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt,
2. efterforskningsskridt må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, og
3. efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en overtrædelse af straffelovens § 286, stk. 1, eller § 289, 2. pkt.

Foranstaltninger, der træffes med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte en lovovertrædelse, omfattes ikke af stk. 1, hvis politiet ikke herved påvirker væsentlige omstændigheder ved lovovertrædelsen.

I § 754 b finns en bestämmelse om att åtgärden inte får föranleda att grövre eller mer omfattande brott begås.

Genom det lagförslag som nyss nämndes blev det möjligt för den danska polisen att bl.a. använda civila personer som agenter i viss utsträckning, t.ex. som mellanhand i transaktioner rörande narkotika och att då bl.a. beställa prov på sådan narkotika.

I Finland finns en lagreglering av s.k. bevisprovokation genom köp. Enligt 28 § i den finska polislagen avses med bevisprovokation genom köp ett av polisen avgivet köpeanbud för att förhindra eller avslöja innehav av eller handel med ett föremål, ett ämne eller egendom som innehas olagligen eller är föremål för handel, för att förhindra eller avslöja olaglig framställning av ett föremål, ett ämne eller egendom, för att finna ett sådant föremål, ett ämne eller sådan egendom som avses ovan eller för att återfå vinningen av ett brott.

Förutsättningarna för att genomföra bevisprovokation genom köp anges i 31 b § samma lag. Där stadgas att en polisman har rätt att använda sig av bevisprovokation genom köp, om detta är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda ett häleribrott eller ett sådant brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år, eller för att finna ett föremål, ämne eller egendom som på grund av ett sådant brott olagligt innehas eller utbjuds till försäljning eller för att återfå vinningen av ett sådant brott.

Europadomstolen

Det kan nämnas att Europadomstolen i fallet Teixeira de Castro mot Portugal, som såvitt känt är det enda avgörandet från den instansen där frågor om brottsprovokation varit renodlat uppe till bedömning, kom till slutsatsen att två poliser, som agerat som under cover-agenter fick anses ha förmått Teixeira de Castro att begå ett brott som han annars inte hade begått. Därmed hade han varit berövad möjligheten att få en rättvis rättegång varför brott mot artikel 6 i Europakonventionen ansågs föreligga (Asp s. 210 ff.).

Axberger har kommenterat fallet Teixeira de Castro och dragit den slutsatsen att det som är en otillåten brottsprovokation enligt de regler som gäller för svensk polisverksamhet i princip också är konventionsstridigt (Brottsprovokation – en uppdatering s. 74).

4.2 Vad menas med kontrollerad leverans?

Begreppet kontrollerad leverans

Kontrollerad leverans av narkotika är en arbetsmetod som har tillämpats i Sverige sedan 1960-talet. Metoden blev aktuell i samband med att smugglingen och missbruket av narkotika började bli ett allvarligt problem i Sverige. Redan vid den tiden ansågs smuggling av narkotika utgöra ett allvarligt brott och de brottsbekämpande myndigheterna fann det angeläget att inte enbart avslöja och gripa den som förde in narkotikan i landet utan även identifiera mottagare och organisatörer av de större mängder narkotika som påträffades. I takt med att smugglingen tilltog och att nya narkotiska preparat dök upp på den svenska marknaden blev arbetsmetoden med kontrollerade leveranser allt vanligare (RPS rapport 1994:3 s. 7 ff.).

En definition av kontrollerad leverans finns i artikel 1 punkt g i FN:s konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, den s.k. narkotikabrottskonventionen. Där anges följande.

Med kontrollerad leverans avses metoden att tillåta en olaglig eller misstänkt försändelse av narkotika, psykotropa ämnen, ämnen upptagna i förteckning I eller förteckning II fogade till denna konvention, eller ämnen med vilka sådana ämnen ersatts, förs ut ur, igenom eller in i ett eller flera länders territorium med de behöriga myndigheternas vetskap och under deras övervakning, i avsikt att identifiera personer som är inblandade i brott som anges i artikel 3, punkt 1, i konventionen.

FN:s definition innebär bl.a. att arbetsmetoden kontrollerad leverans har blivit internationellt vedertagen. Under definitionen faller inte bara beledsagade leveranser, alltså sådana som genomförs av en narkotikakurir, utan även obeledsagade leveranser. Med den sistnämnda formen menas leverans som sker t.ex. med post eller genom att narkotikan göms i tunnor som sänds med fraktfartyg för att tas om hand först när transporten har genomförts. Definitionen innebär också att det är fråga om en kontrollerad leverans när de brottsutredande myndigheterna helt eller delvis har bytt ut narkotikan mot något annat ämne (RPS rapport 1994:3 s. 10).

Narkotikabrottskonventionen förutsätter att de länder som ansluter sig till konventionen träffar bilaterala avtal om kontrollerade leveranser. Sverige har gjort så i begränsad utsträckning (prop. 1999/2000:122 s. 59).

Kontrollerad leverans som brottsutredande metod sker inom ramen för ett allt mer intensifierat internationellt samarbete där brottsutredande myndigheter i olika länder samverkar. Det har därmed uppstått ett behov av att reglera sådan samverkan och bestämmelser om rättslig hjälp i brottmål med kontrollerad leverans finns i olika internationella överenskommelser. Biträde i form av kontrollerad leverans med anknytning till olaglig narkotikahandel finns bl.a. i artikel 73 i tillämpningskonventionen till Schengenavtalet. Mer detaljerade och långtgående bestämmelser om kontrollerad leverans finns i artikel 22 i 1997 års tullsamarbetskonvention (ibland benämnd Neapel II-konventionen). De senare avser utredningar av utlämningsbara brott och är inte begränsade till narkotika. Sverige har tillträtt båda dessa instrument utan att särskild lagstiftning om kontrollerad leverans har införts. I samband med till-

trädet till tullsamarbetskonventionen påtalade regeringen bl.a. att en mer ingående utredning och analys av behovet och lämpligheten i att genom lagstiftning ytterligare reglera förfarandet med kontrollerad leverans var nödvändig (prop. 1999/2000:122 s. 63).

Bestämmelser som ålägger stater att skapa möjligheter att på begäran av en annan stat tillåta kontrollerad leverans på dess territorium finns även i några senare internationella överenskommelser som Sverige ännu inte har tillträtt. Det gäller en konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater som antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor den 29 maj 2000 (EGT C 197, 12.7.2000, s. 1, artikel 12) och ett andra tilläggsprotokoll av den 8 november 2001 till 1959 års europiska konvention om ömsesidig rättslig hjälp (Europarådet, ETS 182, artikel 18). Bestämmelserna överensstämmer i sak och innebär att rättslig hjälp med kontrollerad leverans skall vara möjlig när det gäller utlämningsbara brott. Tillämpningsområdet för en kontrollerad leverans har inte närmare definierats och är avsett att tolkas i enlighet med nationella lagar och praxis. Beslut om att genomföra en kontrollerad leverans fattas av den anmodade statens myndigheter i enlighet med nationell rätt och själva genomförandet skall skötas, ledas och kontrolleras av dessa myndigheter. Genomförandet skall ske enligt de förfaranden som gäller i den anmodade staten. I praktiken kommer dock en sådan kontrollerad leverans att kräva nära samråd och samarbete mellan myndigheter i de berörda staterna. Regler om straff- och civilrättsligt ansvar i fråga om utländska tjänstemän som är verksamma i en annan stat i samband med rättslig hjälp i brottmål finns också såväl i konventionen som i tilläggsprotokollet (artiklarna 15-16 i konventionen och 21-22 i tilläggsprotokollet). Kontrollerade leveranser inom ramen för rättslig hjälp i brottmål kommer att behandlas i det ärende som avser ett svenskt tillträde till dessa internationella överenskommelser, frågor som för närvarande bereds inom Justitiedepartementet.

Det förtjänar att påpekas dels att polisen och tullen ibland använder begreppet kontrollerad leverans även för leveranser som äger rum helt inom landet, t.ex. genom postförsändelser, alltså utan att godset passerar landets gränser, dels att s.k. transitleveranser är vanligt förekommande, dvs. försändelsen passerar igenom ett lands territorium mot en slutdestination i ett annat land.

Numera används arbetsmetoden kontrollerad leverans vid omkring 25-50 tillfällen årligen i landet. Metoden tillämpas inte enbart vid leveranser av narkotiska preparat utan även vid leveranser av

alkohol- och tobaksvaror, vapen, dopningsmedel, skyddade djur- och växtarter och vid vissa i övrigt exportkontrollerade varor.

Skyldigheten för polis och tull att ingripa mot brott

En kontrollerad leverans innebär att polisen och/eller tullen under en kortare eller längre tid avstår från att ingripa mot misstänkt brottslighet.

Till polisens huvuduppgifter hör att förebygga brott (2 § 1 polislagen). Polisen har bl.a. genom den bestämmelsen (jfr även 8 och 9 §§ polislagen om principer för polisingripanden och rapporteringsskyldigheten samt 23 kap. 1 § RB om förundersökningsplikten) en skyldighet att ingripa mot brott och får inte t.ex. av späningskäl underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person.

För tullens del finns i 11 kap. 7 § första stycket tullagen (2000:1281) en bestämmelse som motsvarar 9 § polislagen. En tulltjänsteman som får kännedom om ett brott enligt författning, vars efterlevnad Tullverket har att övervaka, skall enligt bestämmelsen rapportera det till sin förman så snart det kan ske.

Enligt uppgift från tullen genomför man de flesta kontrollerade leveranser tillsammans med polisen. I vissa fall av obeleddade leveranser, främst när det gäller försändelser i brev och paket, genomför dock tullen åtgärden utan polisens medverkan.

Genom att under en tid avstå från att ingripa mot brottsligheten skulle med andra ord de brottsbekämpande myndigheterna kunna anses göra avsteg ifrån grundläggande principer för sin verksamhet (RPS rapport 1994:3 s. 12). I polislagens förarbeten (SOU 1982:63 s. 141 f.) uttalade Polisberedningen dock följande. När en polisman får kännedom om ett brott skall han, om inte annat följer av reglerna om rapporteftergift, anmäla detta till sin förman så snart det kan ske. Och finns det anledning anta att ett brott har förövats, skall förundersökning inledas, när annat ej har föreskrivits. Dessa regler bör aldrig få åsidosättas även om syftet är att komma åt mycket grov brottslighet och åtgärderna bör dokumenteras enligt de bestämmelser som gäller härom. En annan sak är att gripande, förhör och sådana åtgärder ibland måste uppskjutas av sådana skäl (s.k. interimistisk passivitet). Ett exempel erbjuder kontrollerade leveranser, där man avvaktar med ingripandet för att huvudmannen och övriga medlemmar av en brottslig organisation skall kunna avslöjas. Det kan ibland även finnas anledning att dröja med ingripande i

fråga om visst brott i syfte att inte störa spaning mot samma person i anledning av misstanke om annat grövre brott. Men i dessa fall måste så långt som det är möjligt säkerställas att ingripandet kan ske vid ett senare tillfälle. En annan ordning skulle innebära ett åsidosättande av legalitetsprincipen.

I den efterföljande propositionen (1983/84:111 s. 44 ff.) godtog departementschefen Polisberedningens slutsats.

Det är med andra ord skillnad på det fallet att man underlåter att ingripa och att man för en kort tid förhåller sig passiv i avvaktan på ett ingripande. Det kommer även fram i prop. 1999/2000:122 Internationellt tullsamarbete (s. 60), där det anges följande. I svensk rätt gäller i princip absolut åtalsplikt. Varken tull- eller kustbevakningstjänstemän, polis eller åklagare har rätt att utan laga stöd lämna brott obeivrade. En myndighet får inte av spaningsskäl underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott och mot en för brott misstänkt person. En kontrollerad leverans innebär emellertid inte att myndigheterna underlåter att ingripa, utan enbart att ingripandet skjuts upp. Metoden har, bl.a. av detta skäl, inte ansetts stå i strid med den absoluta åtals- och förundersökningsplikten och polisens och tullens allmänna skyldighet att ingripa mot brott.

Förutsättningarna för att tillämpa kontrollerad leverans

Arbetsmetoden med kontrollerad leverans saknar i dag uttryckligt lagstöd. De principer som särskilt brukar nämnas i samband med okonventionella spaningsmetoder är att polisen aldrig själv får begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja brott och inte heller provocera eller förmå någon att inleda en brottslig aktivitet eller underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en person som misstänks för brott (se avsnitt 2.3). Dessa principer liksom de övriga principer som måste iakttas vid polisingripanden gäller givetvis även vid kontrollerad leverans. Utrymmet för att använda okonventionella spaningsmetoder begränsas ytterst av reglerna om straffansvar, t.ex. för tjänstefel enligt 20 kap. BrB.

I rapporten 1994:3 redovisade en arbetsgrupp inom RPS sina överväganden i arbetet med att kartlägga förutsättningarna för kontrollerad leverans av narkotika och med att föreslå arbetsformer för metoden. Enligt rapporten finns det tre grundläggande förutsättningar för att metoden skall få tillämpas.

För det första skall det föreligga misstanke av viss styrka om grov narkotikabrottslighet. För det andra skall den kontrollerade leveransen syfta till att identifiera och lagföra de inblandade personerna. För det tredje skall leveransen kunna övervakas på ett sådant sätt att man inte riskerar att narkotikan kan hamna på avvägar.

I det sammanhanget kan också nämnas att RPS i rapporten tar upp, förutom flera mer praktiska och etiska frågor kring kontrollerad leverans, även frågan om skillnaden mellan brotts- och bevisprovokation vid metoden. Bl.a. anges det i rapporten att det inte kan anses medföra någon risk för att man kommer i konflikt med de principer som skall tillämpas i fråga om provokation om myndigheterna helt passivt bevakar händelseförloppet och enbart skjuter upp ingripandet mot de misstänkta till en senare tidpunkt. Det anges också att det får anses tillåtet att i vissa lägen byta ut en kurir mot en annan person, t.ex. en polisman, under förutsättning att den åtgärden inte medför att händelseförloppet eller brottsplanen påverkas i sådan grad att det kan bli fråga om brottsprovokation (RPS rapport 1994:3 s. 59 ff.).

Det skall också nämnas att de praktiska förutsättningarna vid kontrollerade leveranser kan vara mycket skilda. RPS har angett följande vad gäller just narkotika (RPS rapport 1994:3 s. 57). Det kan röra sig om beledsagade eller obeledsagade transporter på i stort sett alla typer av kommunikationsmedel. Det kan vara fråga om varor som fraktas öppet, t.ex. i handbagaget vid en flygning, eller som har gömmts i särskilt förfärdigade lönnutrymmen i fordon. Narkotika kan transporteras av en kurir fasttejpats på kroppen, gömt i en kroppshålighet eller nedsvält. Om narkotikan medförs av en kurir kan denne känna till att han har med sig narkotika eller vara helt ovetande om saken, t.ex. om narkotikan har gömmts i ett föremål som har överlämnats till en person som svävar i okunnighet om detta. Narkotika kan också lastas bland andra varor och transporteras långa sträckor i olika typer av fraktfordon.

Enligt uppgift inträffar det mycket ofta att det vid kontrollerade leveranser finns en ”motspaning” från de kriminellas sida i syfte att få reda på om polis och tull riktar uppmärksamhet mot leveransen.

4.3 Vad menas med skyddsidentitet?

Infiltration

Bland de okonventionella spaningsmetoderna som nämndes i förarbetena till polislagen (SOU 1982:63 s. 130 och prop. 1983/84:111 s. 44 ff.) togs infiltration (under cover) upp. Med begreppet avsågs att en polisman, eller eventuellt en bulvan för polisen, tar tjänst hos någon eller på något annat sätt söker ta sig in i dennes verksamhet i syfte att erhålla upplysningar för avslöjande av brott. Polisen utger sig med andra ord för att vara en privatperson och röjer därmed inte den egentliga orsaken till sitt intresse (Helmius s. 190).

Infiltration som endast avser att skaffa fram upplysningar om ett brott och inte att provocera fram brott, torde enligt Fitger alltid vara tillåten under en förundersökning (Rättegångsbalken 2 s. 23:25). Polisberedningen (SOU 1982:63 s. 143) sade sig dock knappast kunna acceptera att polismän under falsk identitet under lång tid skulle placeras på exempelvis narkotikamarknaden, inte med uppgift att uppdaga brott utan för att fortlöpande skaffa allmänna informationer om förhållandena och vidarebefordra dessa till polisen (s.k. fria spanare). Polisberedningen framhöll också att stor försiktighet måste iaktas när det gäller spaningsmetoder som kan medföra risk för att polisens trovärdighet äventyras och att rykten kommer i omlopp som sätter polismän i samband med kriminella intressen.

Det kan också nämnas att JO har uttalat att infiltration i politiska och andra sammanslutningar som inte är olagliga alltid framstår som en kränkning av den föreningsfrihet som är tillförsäkrad svenska medborgare (JO 1975/76 s. 167 och Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 23:25).

Enligt uppgift från RPS har svensk polis sedan slutet av 1980-talet allt mer kommit att intressera sig för den särskilda arbetsmetoden under cover-verksamhet. Metoden innebär att en polis döljer sin identitet som polis och direkt eller indirekt tar och fortsätter att stå i kontakt med brottsaktiva personer i syfte att inhämta information eller för att genomföra en bevisprovokation.

I Sverige har ett antal poliser från olika delar av landet testats och fått en avancerad utbildning i arbetsmetoden, som i dag används enbart i begränsad utsträckning. Enligt RPS har metoden dock i de

fall den har använts visat sig mycket effektiv bl.a. eftersom den ger informationer om den grova organiserade brottsligheten som knappast kan hämtas in genom andra spaningsmetoder. Den har främst använts i ärenden som har gällt grova narkotikabrott men även i ärenden om grova rån, människorov, grov förfalskning och grova stölder av exempelvis kulturföremål och vapen.

Behovet av en reglering

RPS har framhållit att under cover-verksamhet utgör ett betydelsefullt inslag i det internationella polissamarbetet, som under senare tid har fördjupats och blivit allt mer avancerat. RPS har också konstaterat att metoden behöver åtföljas av en möjlighet för polismannen att uppträda under vad RPS kallar täckidentitet. Det skall nämnas att vi har valt att i stället använda begreppet skyddsidentitet, eftersom identiteten i första hand syftar till att skydda personer och arbetsmetoder.

När det gäller behovet av en reglering av arbetet med skyddsidentiteter framgår följande av en promemoria upprättad i april 2002 vid RPS.

Ett betydande hinder för en effektiv och professionell användning av särskilda spaningsmetoder är svårigheterna att skydda operatörens verkliga identitet såväl under som efter operationen. En under cover-polis vars identitet avslöjas under pågående operation riskerar att utsättas för allvarligt våld. Detsamma kan i dagens allt hårdare kriminella miljö bli följden om hans verkliga identitet avslöjas vid en efterföljande rättegång. Risken för hot och våld mot under cover-poliser kan också utsträckas till deras familjer och andra närstående. För verksamheten innebär ett avslöjande av under cover-polisens identitet i de flesta fall att han inte bör eller kan användas i kommande operationer.

Att under cover-polisens verkliga identitet hålls hemlig är således en nödvändig förutsättning såväl för hans möjligheter att agera i den kriminella miljön och utföra sitt uppdrag som för hans och andras säkerhet. Ett effektivt och professionellt utnyttjande av arbetsmetoden kräver långtgående skyddsåtgärder så att de misstänkta inte med några medel kan avslöja identiteten under eller efter en operation. Möjligheter till sådana skyddsåtgärder saknas i dag.

För att åstadkomma ett heltäckande skydd och för att under cover-polisen skall kunna användas i flera operationer är det nödvändigt att hans identitet hemlighålls även efter det att operationen avslutats. Detta kräver särskilda åtgärder vid en påföljande rättegång. Även om säkra rutiner kan åstadkommas när det gäller skyddet för under cover-polisens identitet under pågående operation, faller täckmanteln senast om den åtalade eller åklagaren kräver att han skall vittna och därmed avslöja sin rätta identitet. Detsamma blir fallet om en annan berörd polis under ed skall vara tvungen att avslöja den rätta identiteten. I dag finns inga reella möjligheter att skydda identiteten vid en rättegång. Reglerna om behandling av vittnens och målsägandens identitetsuppgifter i förundersökningsprotokollet och under huvudförhandlingen lämnar inget utrymme för de efterfrågade skyddsåtgärderna.

Den misstänktes berättigade krav på insyn i utredningen, bl.a. genom redovisning i förundersökningsprotokollet av vad som hänt och genom vittnesmål med inblandade poliser, måste tillfredsställas utan att under cover-polisens säkerhet äventyras. Utan effektivt identitetsskydd under spanings-, utrednings- och lagföringsstadierna samt efter det att ärendet avslutats, tvingas polisen avstå från att använda dessa metoder mot den del av den grova och organiserade brottsligheten där aktörerna inte drar sig för att tillgripa våld för att uppnå sina syften.

För att effektivt skydda en under cover-polis verkliga identitet måste han samtidigt förses med en alternativ, finge-rad identitet. Det är omöjligt att agera annat än helt tillfälligt utan att uppge sin identitet. I under cover-verksamhet krävs dessutom att polismannen kan visa upp en "lämplig" identitet med en i sammanhanget passande bakgrundshistoria.

Den täckmantel som behövs för att dölja under cover-polisens verkliga identitet och anknytning till polisen består av olika samverkande delar. Dit hör en fiktiv levnadshistoria (den s.k. legenden), anledningen till hans kontakt med den kriminella miljön (den s.k. coverstoryn), attribut i form av klädsel och utrustning samt referenser. Dessa åtgärder är av praktisk karaktär och kräver ingen utrycklig författningsreglering. De kan åstadkommas genom omsorgsfull planering, utbildning och samarbete. För att bedriva professionell under cover-verksamhet krävs dock mer avancerade åtgärder, bl.a.

för att agentens täckmantel skall kunna tåla alla upptänkliga former av granskning och kontroll från de kriminellas sida.

Övriga europeiska länders polismyndigheter använder allt oftare under cover-poliser med säkra täckidentiteter i gemensamma gränsöverskridande operationer. Utan täckidentiteter är emellertid riskerna stora för att operationer röjs och att under cover-poliserna utsätts för våld eller hot. Svensk polis tvingas därför avstå från att delta i gränsöverskridande operationer av det här slaget.

Det finns med andra ord ett stort behov av att använda täckidentiteter vid speciella uppdrag. Detta sker alltså i viss mån redan i dag genom att t.ex. en under cover-polis i spaningsverksamhet uppger sig ha en annan identitet än den verkliga. Att metoden inte kan användas fullt ut beror på att i de kriminella kretsar som det här är fråga om accepteras inte ett rent påstående om vem man är. Har man inte en tidigare relation, krävs det något mer. För att metoden skall kunna användas på ett effektivt sätt krävs att spanarens påstående om vem han eller hon är tål granskning. De kriminella kräver officiella handlingar som i sin tur skall kunna verifieras genom kontroll hos myndigheter och i offentliga register. Innehavaren av dokumenten måste också, för att kunna uppträda trovärdigt, ha full rättshandlingsförmåga i täckidentiteten. Han måste kunna genomföra inköp och andra penningtransaktioner och därvid legitimera sig gentemot tredje man i den omfattning som krävs i normalt vardagsliv. Fordon, bostad och andra lokaler måste kunna köpas och hyras i täckidentiteten. Även bankkonton och kreditkort måste kunna användas, inte minst för att hantera pengar på ett trovärdigt sätt.

Som nämntes utgör under cover-verksamhet ett betydelsefullt inslag i det internationella polissamarbetet. En del av det samarbetet innebär i vissa länder att utländska polismän med hemlig eller falsk identitet bistår under en brottsutredning, framför allt vid utredningar av organiserad eller annan grov brottslighet. För att möjliggöra rättslig hjälp med sådana så kallade hemliga utredningar (covert investigations) inom ramen för internationell tullsamverkan finns bestämmelser i 1997 års tullsamarbetskonvention (artikel 23). I samband med Sveriges tillträde till konventionen konstaterade regeringen bl.a. att metoden är oreglerad och att den inte används i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (prop. 1999/2000:122 s.

24). Sverige har därför valt att nyttja möjligheten att genom förklaring reservera sig mot tillämpningen av dessa bestämmelser i konventionen. Det konstaterades dock att en sådan förklaring senare när som helst kan återkallas.

Rättslig hjälp i form av hemliga utredningar behandlas också i 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (artikel 14) och i det andra tilläggsprotokollet till 1959 års europeiska konvention i samma ämne (artikel 19). Dessa bestämmelser, vilka är i sak överensstämmande, avser polissamarbete och avviker i vissa avseenden från artikel 23 i tullsamarbetskonventionen. De bygger på att staterna i det enskilda fallet skall komma överens om utredningens varaktighet, de närmare villkoren för densamma och de berörda polismännens rättsliga ställning. Beslut om en hemlig utredning fattas av den anmodade statens myndigheter med tillämpning av nationell rätt och genomförandet skall ske enligt den statens nationella förfaranderegler. Även dessa instrument tillåter att en stat reserverar sig mot tillämpning av bestämmelserna om hemliga utredningar. Frågan om och i så fall i vilken utsträckning som Sverige bör medge rättslig hjälp med hemliga utredningar kommer att tas upp i det särskilda ärende som rör ett svenskt tillträde till dessa överenskommelser. Frågorna bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. En eventuell reglering av skyddsidentitet för det svenska polisarbetet har naturligtvis också betydelse för dessa ställningstaganden.

Behovet för polisen att kunna använda skyddsidentiteter är inte begränsat till infiltrationssammanhang och liknande. I november 1999 uppdrog regeringen åt RPS att i samverkan med RÅ, Kriminalvårdsstyrelsen, Domstolsverket (DV) och Brottsoffermyndigheten utarbeta ett förslag till ett nationellt handlingsprogram för skydd av vittnen, målsägande och andra bevispersoner, t.ex. medmisstänkta och andra som har upplysningar att lämna i en brottsutredning. Resultatet redovisades i rapport den 14 december 2000 Nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner (POB-009-5538/99, Ju2000/6615/PÅ). I rapporten (s. 45 f.) framhåller RPS att det finns starka skäl för att tillåta tjänstemän som är sysselsatta med personskyddsarbete att använda täckidentiteter och fortsätter på bl.a. följande sätt.

Det finns i huvudsak två skäl för att tillåta en sådan ordning vid skydd av bevispersoner.

Det ena skälet är kravet på säkerhet för att skydda handläggarna och deras familjer från att utsättas för hot eller våld i

anledning av uppdraget. De tjänstemän som är sysselsatta med skyddsprogram har en mycket nära kontakt med personer i kriminella miljöer. Beslut som inte uppskattas kan leda till hot och våld mot handläggande personal. Det kan också befaras att man genom hot eller våld mot handläggare eller deras anhöriga försöker avslöja var en skyddsperson finns.

Det andra skälet är att förebygga risken för att deltagare i programmet avslöjar enskilda tjänstemäns identitet och de metoder som används. I ett sådant fall uppkommer även betydande risker för andra personer i programmet. Möjligheten att arbeta under täckidentitet tillämpas i de flesta andra länder som har ett vittnesskyddsprogram.

Internationell utblick

En redogörelse för vissa internationella förhållanden när det bl.a. gäller polisens möjligheter att använda "falska" handlingar för att bedriva under cover-verksamhet finns i den proposition som låg till grund för införandet av s.k. täckoperation i den finska polislagen för drygt två år sedan (RP 34/1999). Uppgifter om de internationella förhållandena finns även i den nämnda promemorian från RPS.

Danmark

I Danmark tillämpar polisen infiltration. Det finns detaljerade regler för hur metoden får användas. På grundval av ett domstolsbeslut har polisen rätt att tillgripa infiltration eller bevisprovokation genom köp. Det är möjligt att bl.a. hemlighålla uppgifter om identiteter på polismän som används vid infiltration. Polismannen kan då använda sig av en skyddsidentitet (se Lovforslag nr L 218 den 23 april 2003).

Finland

Finland har i sin polislag reglerat täckoperationer. I en täckoperation används vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar. I en sådan operation kan också falska dokument framställas eller användas. Täckoperationer genomförs för att hämta in information om vissa personer eller deras verksamhet. En polis har

rätt att företa en täckoperation om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda viss utpekad brottslig verksamhet och det finns grundad anledning att misstänka att den som utsätts för operationen gör sig skyldig till ett sådant brott.

Beslut om täckoperation och om registeranteckning eller framställning av falska dokument fattas av en av inrikesministeriet förordnad chef för en polisenhet.

Polisen behöver inte som vittnen eller när han eller hon annars hörs avslöja identiteten hos den person som deltagit i en täckoperation, om röjande av uppgiften skulle äventyra täckoperationen eller i betydande grad möjligheten för den som deltar i täckoperation att sköta framtida uppdrag. Undantag från vittnesskyldighet gäller också om det finns något annat särskilt vägande skäl att avstå från att röja identiteten. Även om det finns sådana skäl, kan en domstol dock förordna att uppgifterna skall röjas, om en allmän åklagare åtalat för ett brott på vilket kan följa fängelse i sex år eller mer. Domstolen får emellertid inte ens då förordna att identiteten på den som har lämnat uppgifter eller deltagit i täckoperationen skall röjas, om detta uppenbart skulle medföra allvarlig fara för dennes eller närståendes säkerhet.

Norge

Utredningen "Norges Offentlige Utredninger: Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet" (NOU 1997:15) framhåller att det vid operationer under täckmantel ofta oundvikligen krävs falska dokument, t.ex. pass, för att operationen inte skall avslöjas. Norge har inga särskilda bestämmelser om befogenheter för polisen att använda falska dokument. Utredningen slår dock fast att kriminaliseringen av urkundsförfalskning i 182 § i den norska strafflagen inte kan tillämpas när polisen använder okonventionella metoder. Det anses inte olagligt att polisen använder falska dokument för att förhindra att en okonventionell metod avslöjas, och verksamheten är därmed inte kriminaliserad. I princip anses det alltså tillåtet att polisen tillgriper detta förfarande.

Storbritannien

Den brittiska polisen använder sedan många år allmänt infiltration. Bestämmelserna, vilka är omfattande och detaljerade, finns i "The

Regulation of Investigatory Powers Act 2000” (RIPA). I del 2 behandlas alla former av dolda spaningsmetoder, vilket inkluderar reglering av informatörs- och täckidentitetsverksamhet.

En polis har rätt att agera i alternativ identitet och har även möjlighet att vittna i denna identitet vid operationer under täckidentitet.

Tyskland

Tyskland införde lagbestämmelser om s.k. okonventionella metoder år 1992. Samtidigt som en lag om organiserad brottslighet antogs infördes bestämmelser om täckoperationer i straffprocesslagen. Där finns nu bestämmelser om villkoren för och innehållet i okonventionella aktiviteter, skapandet av täckidentitet samt beslutsprocedurer och sekretess.

När det gäller okonventionella metoder krävs enligt lagen att det skall finnas grundad anledning att misstänka att ett brott med mycket allvarliga följder kommer att begås och att utredningen gäller en viss typ av brottslighet eller brottsling. Till sådan brottslighet hör narkotikabrottslighet. Ett alternativt kriterium för att få använda sådana metoder är att det är fråga om återfall i ett allvarligt brott och det skulle vara mycket svårt att utreda brottet med andra medel.

Den åklagare som ansvarar för undersökningen beslutar om tillämpningen av täckoperationer. Om tillståndet dröjer och detta medför risker har polisen rätt att inleda en operation omedelbart. Tillstånd måste dock hämtas in hos åklagarämbetet utan dröjsmål. Om åklagarämbetet inte beviljar tillstånd inom tre dagar skall operationen avblåsas. Tyskland har särskilda regler för situationer när den som utför täckoperation går in i den misstänktes bostad.

I Tyskland kan man bygga upp en tillfällig eller permanent täckmantel för en anställd hos polisen, t.ex. en ny identitet. Den som deltar i täckoperationen har rättskapacitet också i täckidentiteten. Oberoende av täckidentiteten kan han uppträda i domstol som käreande och svarande samt företa rättshandlingar. Officiella dokument får upprättas eller ändras om detta är nödvändigt för att skapa eller vidmakthålla en täckidentitet. Information som hämtas in i samband med täckoperationer får användas som bevis i andra mål än det som gäller det undersökta brottet endast om den processen avser ett brott som får undersökas under täckmantel.

Polisens täckidentitet kan vid behov hållas hemlig också efter operationen. Åklagarmyndigheten eller domaren har dock rätt att kräva att den rätta identiteten avslöjas. Vid straffprocesser får en täckidentitet hemlighållas framför allt om ett avslöjande äventyrar avsikten med undersökningen, den allmänna säkerheten, liv eller hälsa och framtida möjligheter att sätta in polismannen i liknande operationer.

Nederländerna

I Nederländerna har antagits en lag om speciella utredningsmetoder (Special Investigative Powers) som reglerar infiltration, pseudoköp och användning av täckidentiteter hos poliser. En åklagare kan besluta om polisiär infiltration (artiklar 126 h-j) av en grupp människor som är misstänkta för eller planerar att begå grova brott. Detta beslut kan även gälla en grupp som själv inte är involverad eller planerar brott, men umgås med den misstänkte och då i syfte att systematiskt samla information eller bevis kring denne. En polis har i dessa fall rätt att använda en alternativ identitet för att inte avslöjas och kan efter beslut av domare vittna i domstol under denna identitet. En utbildad utländsk under cover-polis har efter beslut av åklagare rätt att arbeta och vittna under samma förutsättningar som en inhemsk polis.

Österrike

I Österrike är täckoperationer reglerade i lag. En täckoperation kan inledas om det på annat sätt är omöjligt eller avsevärt svårare att lösa ett brott. Med stöd av lagen är det tillåtet att tillverka fiktiva dokument och med dessa ingå rättshandlingar så långt det är absolut nödvändigt för att skapa eller skydda en aktion.

Belgien

En lag om speciella polisiära utredningsmetoder, bl.a. infiltration, förbereds (2002).

Frankrike

Ett lagförslag som behandlar kontrollerade leveranser, polisiär infiltration och användning av täckidentiteter förbereds vid justitiedepartementet (2002). Förslaget innehåller även garantier om polisernas säkerhet och rätt till anonymitet under utredningen. Vidare behandlas utländska polisers möjligheter att arbeta i Frankrike under täckidentitet med samma rättigheter och under samma regler som inhemska poliser.

Portugal

Den 25 augusti 2001 antog parlamentet en lag "Legal Regime on under-cover operations for criminal prevention and investigation purposes". I anslutning därtill gjordes ett tillägg i lagen om internationellt samarbete med innebörd att den även skall gälla vid under cover-operationer (section 160-B). En under cover-operation beslutas av åklagare och syftet är att finna bevis vid utredning av vissa angivna grova brott. En portugisisk polis har rätt att i sitt arbete agera under fiktiv identitet och även att vittna i denna. Efter framställan från åklagare kan en domstol besluta att utländska poliser får operera i Portugal. Den utländska polisen har därvid samma ställning som portugisisk polis i enlighet med tillämplig lagstiftning.

Europadomstolen

Europadomstolen har i några fall uttalat sig om bevisprovokation och polisens rätt enligt Europakonventionen att uppträda under annan identitet. Exempelvis slog domstolen i fallet Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna (23.4.1997, 55/1996/674/861-864) fast att en polismyndighet kan anses ha rätt att kräva att en infiltrerande polis får höras som anonymt vittne, om det är nödvändigt för att garantera hans eller familjens säkerhet eller för att undvika att liknande polisoperationer avslöjas i framtiden och om försvarets rättigheter ändå respekteras vid rättegången. Fallet Teixeira de Castro mot Portugal (44/1997/828/1034) gällde särskilt tolkningen av kravet på en rättvis rättegång vid bevisprovokation genom köp och täckoperationer. Domen kan sägas bekräfta att det inte strider mot konventionen att polisen använder dessa arbetsmetoder men att den enskildes rättssäkerhet måste beaktas fullt ut.

4.4 Bör metoderna användas av de brottsbekämpande myndigheterna?

Bedömning: I det brottsbekämpande arbetet bör vissa provokativa åtgärder, kontrollerad leverans och skyddsidentitet kunna användas även fortsättningsvis.

I avsnitt 3.6.1 har vi bl.a. föreslagit att handmanövrerade kameror, dolda kroppsmikrofoner och positionsbestämning borde vara tillåtna arbetsmetoder för bl.a. polisen även i framtiden.

Även beträffande vissa provokativa åtgärder, kontrollerad leverans och användning av skyddsidentitet blir den första frågan i våra överväganden om de brottsbekämpande myndigheterna har behov av att använda de metoderna. I den delen kan ett likartat resonemang föras som för de teknikbundna arbetsmetoderna, nämligen att metoderna används i viss utsträckning i dag av både svensk och utländsk polis och tull (med undantag för formella skyddsidentiteter), att resultaten används såväl i myndigheternas preventiva arbete som i brottsutredningssammanhang och att resultaten många gånger används som bevis i rättegång. Metoderna anses av myndigheterna vara av mycket stor betydelse i det brottsbekämpande arbetet, särskilt mot organiserad och annan allvarlig brottslighet.

Inte heller beträffande de nu aktuella arbetsmetoderna råder det enligt vår mening någon tvekan om att polisen och i vissa fall tullen behöver ha tillgång till dem i arbetet. Det gäller inte minst mot bakgrund av att metoderna används i det internationella samarbetet och där särskilt mot den gränsöverskridande brottsligheten.

Även om det således står klart att myndigheterna också i Sverige har behov av att kunna använda arbetsmetoderna, återstår att pröva om hänsynen till integritetsaspekter gör att metoderna ändå inte bör få komma till användning.

Helmus har behandlat (bevis-)provokation, kontrollerad leverans och infiltration/desinformation (s. 180 ff.). I detta sammanhang kan infiltration/desinformation jämföras med användning av skyddsidentitet. Hon sammanfattar några av sina slutsatser på följande sätt. I privatlivet ingår enligt Europadomstolen till en viss grad rätten att utan statens inblandning etablera och utveckla förhållanden med andra människor (Niemietz mot Tyskland). Detta skydd mot statens inblandning kan emellertid inte anses sträcka sig så långt att polisen hindras att göra sig bekant med människor i syfte att samla information som kan leda till att brott klaras upp.

Det är alltså bara om myndigheten på ett mycket mer omfattande sätt följer och noterar de personliga aktiviteter som en person utför, för att på ett mer systematiskt sätt kartlägga personens liv som skyddet för privatlivet mer allmänt riskerar att bli kränkt. Inte någon av de arbetsmetoder som behandlas här innebär att man på ett systematiskt sätt kartlägger en persons liv. En användning av någondera metoden för därför inte med sig att skyddet för privatlivet av den orsaken blir kränkt.

Inte heller på något annat sätt kan vi se att integritetsintrånget vid användning av arbetsmetoderna kan sägas vara av den karaktären att metoderna aldrig skulle få användas. Liksom när det gäller de teknikbundna metoderna kan det naturligtvis inte undvikas att den personliga integriteten kommer att bli lidande i viss utsträckning, när myndigheterna använder metoderna. Här, liksom i andra liknande sammanhang, blir det fråga om en avvägning mellan den personliga integriteten och effektiviteten i brottsbekämpningen. Det gäller då att åstadkomma en reglering som tar rimlig hänsyn i båda riktningarna. Den omständigheten att metoderna är tillåtna i andra länder synes också visa att man där har bedömt att metoderna inte innebär ett sådant intrång i den personliga integriteten att de bör vara förbjudna.

Vi gör därför bedömningen att de brottsbekämpande myndigheterna också i fortsättningen bör kunna använda arbetsmetoderna.

4.5 Bör metoderna lagregleras?

Förslag: De brottsbekämpande myndigheternas användning av vissa provokativa åtgärder, kontrollerad leverans och skyddsidentitet skall ges uttryckligt lagstöd.

Vår uppfattning är alltså att vissa provokativa åtgärder, kontrollerad leverans och användning av skyddsidentitet bör vara tillåtna arbetsmetoder i det brottsbekämpande arbetet. Då uppkommer frågan om metoderna bör ha stöd i lag eller om de kan användas utan uttryckligt lagstöd.

Tidigare redogjorde vi för några av Helmius slutsatser när det gäller de arbetsmetoder som är aktuella att bedöma här. I frågan om metoderna bör lagregleras anger hon följande (s. 193). Något skydd mot spaningsmetoderna finns varken i konvention, grundlag eller vanlig lag. Lagstöd krävs således inte av det skälet. För att uppfylla rättssäkerhetskraven på förutsebarhet kan det ändå finnas

anledning att kodifiera de riktlinjer som har utvecklats i praxis. Dessutom kan man tänka sig att det från enskilda polismäns sida kan finnas önskemål om klagande lagstiftning, så att det framgår tydligare vilka krav som skall vara uppfyllda för att metoderna skall få användas. Det finns sammanfattningsvis ett allmänt behov av tydliga gränser för maktutövningen.

Vi instämmer i Helmius allmänna slutsats att arbetsmetoderna, som de tillämpas i dag, inte strider mot Europakonventionen, regeringsformen eller annan lag och att det allmänt sett finns ett behov av tydliga gränser för det offentliga maktutövningen. Det sistnämnda ger även anledning att beröra legalitetsprincipen.

Beträffande de tekniskbundna arbetsmetoderna gjorde vi i avsnitt 3.6.2 den bedömningen att det inte går att slå fast att nuvarande förhållanden strider mot legalitetsprincipen, men att det ligger i linje med den principen att lagreglera metoderna.

Samma slutsats drar vi beträffande de nu aktuella arbetsmetoderna. På så sätt blir det tydligt inte bara för den enskilde medborgaren vad han eller hon "kan bli utsatt för" från det allmänna sida. Det blir också tydligt för myndigheterna var gränserna går för maktutövningen. Polisen och andra tvingas alltså inte agera i en juridisk gråzon. Därmed minskar risken för att metoderna används på ett olämpligt eller felaktigt sätt.

Vår slutsats blir därför att arbetsmetoderna bör ges en rättslig reglering som uttryckligen tillåter de brottsbekämpande myndigheterna att agera. Till samma slutsats kom nyligen 11 septemberutredningen i betänkandet (SOU 2003:32) Vår beredskap efter den 11 september. Utredningen angav där (s. 277 f.) att det är angeläget att rättslaget så snart som möjligt preciseras och att en sådan precisering är av betydelse dels för enskildas rättssäkerhet, dels för effektiviteten i polisarbetet när det gäller spaning mot allvarliga brott.

Det kan nämnas att frågan om att lagreglera kontrollerad leverans diskuterades i prop. 1999/2000:122 om internationellt tullsamarbete. Regeringen bedömde då att det vid det tillfället inte fanns skäl att lägga fram förslag till lagstiftning på området (s. 63). Det berodde på att förslagen i propositionen hade arbetats fram enbart mot bakgrund av det internationella tullsamarbetet. Regeringen ansåg att det var nödvändigt att företa en mer grundläggande utredning och analys av behovet och lämpligheten i att reglera kontrollerade leveranser än den som hade varit möjlig att göra inom ramen för arbetet med de internationella tullfrågor som behandlades där.

4.6 Skall metoderna regleras som straffprocessuella tvångsmedel eller arbetsmetoder?

Förslag: Vissa provokativa åtgärder och kontrollerad leverans skall regleras som straffprocessuella tvångsmedel medan användning av skyddsidentitet skall regleras som en arbetsmetod som är tillåten även utanför en förundersökning.

Vi nämnde i avsnitt 4.1 att det krävs en stark misstanke om ett grovt brott för att en s.k. bevisprovokation skall få genomföras. JO har uttalat bl.a. att i detta krav ligger att provokationen skall utgöra ett led i en brottsutredande och inte i en brottsförebyggande verksamhet (JO 2000/01 s. 134).

I dagsläget är det alltså i princip inte möjligt att använda de provokativa åtgärderna utanför en förundersökning, t.ex. inom under rättelseverksamheten. Vi ser inte heller att det skulle finnas ett behov av att ändra på det förhållandet och gör den bedömningen att de provokativa åtgärderna bör regleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel. Här skall dock nämnas att 11 september-utredningen ansett att provokativa åtgärder skall kunna förekomma även utanför en förundersökning men att metoden måste användas med yttersta försiktighet (SOU 2003:32 s. 279 f.). Det skall också nämnas att vi i detta kapitel använder begreppen straffprocessuella tvångsmedel respektive arbetsmetoder i samma betydelse som i det förra kapitlet. Det innebär att vi med ett straffprocessuellt tvångsmedel menar en metod som under vissa förutsättningar får användas i brottsutredande syfte under en förundersökning, medan användningen av en arbetsmetod, som i och för sig kan ha karaktären av tvångsmedel, inte är begränsad till det syftet utan får användas även utanför en förundersökning.

Vi redogjorde i avsnitt 4.2 även för de förutsättningar som anses gälla för att det skall vara tillåtet att använda sig av kontrollerad leverans. Även då skall det finnas bl.a. en stark misstanke om grov brottslighet. I RPS rapport 1994:3 angavs att en förundersökning skall inledas när metoden blir aktuell att använda (s. 59).

Vi bedömer att kontrollerad leverans inte bör användas annat än i brottsutredande syfte under en förundersökning och att metoden för vissa fall bör regleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel (se närmare avsnitt 4.7.2 om omfattningen av regleringen).

Det finns alltså enligt vår mening inte tillräckliga skäl att ändra på den ordning som redan i dag enligt praxis gäller för de provokativa åtgärderna och kontrollerad leverans. För att metoderna skall

få användas bör det även fortsättningsvis krävas bl.a. att en förundersökning är inledd.

När det däremot gäller användning av skyddsidentitet är läget i viss mån annorlunda. Arbetsmetoden i kombination med infiltration innebär att en polis, utan att avslöja sin identitet som polis, gör sig bekant med brottsaktiva personer i syfte att t.ex. samla information om brottslighet i allmänhet men även om gärningsmän till redan begångna brott. Ett annat syfte med användning av skyddsidentitet kan vara att förreda och genomföra provokativa åtgärder.

Att några av syftena med användning av skyddsidentitet kan vara att samla information om redan begångna brott eller att genomföra en provokation innebär att skyddsidentitet måste kunna användas under en förundersökning. Frågan är om en sådan användning även skall vara tillåten i andra fall, t.ex. under det som brukar kallas allmän brottspaning eller underrättelseverksamhet.

Genom bl.a. våra kontakter med polisen har det kommit fram att användningen av skyddsidentitet har sitt främsta användningsområde just när det gäller att samla in information om brottslighet i allmänhet, dvs. i första hand i stadiet före en förundersökning. Infiltration används redan i dag på det sättet, särskilt i narkotikasammanhang. Om en förundersökning senare inleds sker detta ofta på grund av den information som polisen har samlat in på det sättet.

Till detta kommer det användningsområde som finns vid polisens arbete med skydd av bevispersoner. Ett sådant skydd kan behövas både inom ramen för en brottsutredning och efter det att en sådan avslutats.

När det gäller infiltration menade 11 september-utredningen att den metoden måste få användas även innan en förundersökning är inledd (SOU 2003:32 s. 279 f.).

Vi gör alltså samma bedömning beträffande skyddsidentiteter som beträffande de teknikbundna arbetsmetoderna i avsnitt 3.6.3. Möjligheten att använda skyddsidentitet kommer att utgöra ett värdefullt instrument för polisen i många delar av verksamheten. Det gäller särskilt vid bekämpning av kriminalitet som är organiserad eller annars av allvarlig karaktär. Metoden kan därför inte vara reglerad uteslutande som ett straffprocessuellt tvångsmedel. Om så skulle vara fallet, skulle det föra med sig klara begränsningar av polisens möjligheter att bekämpa den grövre kriminaliteten. I stället bör användningen av skyddsidentitet, precis som de teknikbundna arbetsmetoderna, vara reglerad som en arbetsmetod, lämpligen i polislagen.

4.7 Hur bör en lagreglering utformas?

4.7.1 Vissa provokativa åtgärder

Förslag: En bestämmelse om användning av vissa provokativa åtgärder under förundersökning skall föras in i 27 kap. RB.

Vid förundersökning angående brott på vilket fängelse kan följa, skall de brottsutredande myndigheterna få, för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet, vidta åtgärder som kan föranleda någon att begå brottslig gärning, om det kan antas att denne skulle komma att begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas.

Beslut om åtgärderna skall meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Över användningen av åtgärderna skall det föras protokoll enligt vad som föreskrivs i 27 kap. 13 § första stycket RB.

Allmänt om regleringen

Vi nämnde i avsnitt 4.1 att begreppet provokation inte har någon fast juridisk innebörd. Man talar gärna om tillåten bevisprovokation till skillnad från otillåten brottsprovokation. Gränsdragningen mellan den tillåtna bevisprovokationen och den otillåtna brottsprovokationen är svår att dra och är ibland flytande. Som framgick hänger det bl.a. samman med att begreppen i sig inte är väl avgränsade från varandra. Det finns både tillåten och otillåten bevisprovokation liksom tillåten och otillåten brottsprovokation. Dessutom kan en och samma åtgärd anses vara både bevis- och brottsprovokation.

Mot den bakgrunden sätts vissa allmänna förutsättningar upp för att provokationsåtgärder över huvud taget skall få företas av de brottsutredande myndigheterna. De förutsättningarna tar inte sikte specifikt på vad som kan kallas bevis- eller brottsprovokation utan på bägge slagen av åtgärder och även på andra former av okonventionella spaningsmetoder (Axberger, Brottsprovokation s. 52). Som vi nämnde i avsnitt 4.1 är de förutsättningarna följande.

- Det är aldrig tillåtet att provocera någon att begå ett brott som denne annars inte skulle ha begått

- Det skall föreligga en stark misstanke om brott
- Provokation får endast tillgripas vid allvarlig brottslighet
- Behovs- och proportionalitetsprinciperna skall beaktas
- Beslut att använda provokationen skall fattas av åklagare
- Provokationsåtgärden måste dokumenteras noggrant

Asp (s. 206 ff.) menar att det finns i princip tre olika möjligheter att laborera med, nämligen

1. åtgärden innefattar enbart bevisprovokation,
2. åtgärden innefattar såväl bevis- som brottsprovokation och
3. åtgärden innefattar enbart brottsprovokation.

Asp vill dra upp följande riktlinjer för tillåtligheten av åtgärderna.

Från rent polisrättslig synvinkel bör kunna sägas att (1), en åtgärd som enbart innefattar bevisprovokation är tillåten under förutsättning av att de principer gällande bevisprovokation (som kommer till uttryck bl.a. i polislagen, i förarbeten och i JO:s och JK:s beslut) beaktas.

Man bör emellertid enligt min mening också kunna säga att (2), en åtgärd som innefattar både bevis- och brottsprovokation (dvs. man provocerar fram en handling som innebär att gärningsmannen röjer ett brott som redan förövats, men också innebär att gärningsmannen formellt sett begår ett nytt brott) kan accepteras såsom godtagbar under förutsättning av (a) att den företagits i linje med de principer som gäller för dylika åtgärder och (b) att man inte lagför det brott som framprovocerats. Vid den polisrättsliga bedömningen behöver man sålunda inte nödvändigtvis låta det förhållandet att åtgärden innefattar brottsprovokation vara avgörande. Om man avstår från att lagföra X för det framprovocerade brottet kan sägas att åtgärden åtminstone i vissa fall – t.ex. när det gäller hantering av otillåtna varor eller produkter – bör kunna likställas med en ren bevisprovokation. Huruvida en bevisprovokation också leder till (eller innefattar) brottsprovokation (dvs. leder till att gärningsmannen formellt sett begår ännu ett brott) är ju många gånger beroende av rena tillfälligheter. Exempelvis är det enbart fråga om bevisprovokation om polisen frågar någon om denne har ”något att sälja” och sedan griper denne när han eller hon visar upp en påse narkotika. Däremot är det fråga om såväl bevis- som brottsprovo-

kation om polisen griper personen först sedan denna överlätit narkotikan till polisen.

I sammanhanget kan hänvisas till att JK i det s.k. Fleming Broman-ärendet synes acceptera bevisprovokation i kombination med brottsprovokation. JK uttalar att ”provokation får användas som spaningsmedel, när misstankar av betydande styrka föreligger om att fullbordat brott är för handen och provokationen endast syftar till att få misstankarna bekräftade”. I det aktuella fallet godtog JK att man fick fram bevisning av innehav av en viss mängd narkotika genom att provocera fram en försäljning av narkotikan. I detta läge skulle man, vilket JK inte gör, såsom ett villkor för tillåtligheten kunna kräva att det framprovocerade brottet inte beivras.

På ett motsvarande sätt synes det i det ärende som var under JO:s bedömning i JO 1997/98 s. 118, under hänvisning till bl.a. JK:s uttalande i Fleming Broman-ärendet, ha godtagits såsom bevisprovokation att provocera fram försäljning av narkotika som X redan innehade.

Åtgärder som enbart innefattar brottsprovokation bör emellertid i regel betraktas som otillåtna (eftersom de i strid med gällande principer uteslutande syftar till att förmå någon att inleda en brottslig aktivitet).

Vi kom tidigare fram till att de brottsutredande myndigheternas användning av vissa provokativa åtgärder skall lagregleras. Med hänsyn bl.a. till att det inte finns någon tydlig gräns mellan brottsprovokation och bevisprovokation, anser vi att det är olämpligt att i lagstiftning lägga dessa begrepp till grund för utformningen av författningstexten. Enligt vår mening finns det inte heller något behov av det. I vårt förslag till lagreglering använder vi oss alltså inte av begreppen bevis- och brottsprovokation för att skapa en slags legaldefinition utan i stället av det mycket mer neutrala begreppet åtgärd. Vi kommer också i våra resonemang att utgå från de nyss nämnda förutsättningarna för att åtgärderna skall få vidtas.

Narkotikakommissionen behandlade bl.a. provokativa åtgärder i sin promemoria nr 5 från september 1983 Polisens insatser mot narkotika. Där gav kommissionen förslag på en lagreglering av följande lydelse.

Polisman får under förundersökningen vidta åtgärd som kan föranleda den misstänkte att begå brottslig gärning endast om det är av synnerlig vikt för att säkerställa bevisning om

allvarlig brottslighet och det måste antas att den misstänkte ändå skulle begå motsvarande gärning. Åtgärden får vidtas endast efter beslut av åklagaren.

Kommissionens uppgift var att överväga åtgärder som rörde just narkotikabrott och föreslog en specialregel för sådana fall av följande lydelse.

Är någon på sannolika skäl misstänkt för grovt narkotikabrott, får under förundersökningen åtgärd som är av synnerlig vikt för att säkerställa bevisning om brottet eller lägga beslag på betydande mängd narkotika som varit föremål för brottet, vidtas, även om den misstänkte därigenom skulle föranledas till gärning som utgör brott enligt denna lag. Så får dock ske endast om det måste antas, att den misstänkte skulle ha begått samma eller liknande gärning, även om åtgärden inte hade kommit till stånd. Beslut om åtgärden fattas av åklagaren.

I propositionen till polislagen (prop. 1983/84:111) kommenterade departementschefen Narkotikakommissionens förslag till lagreglering av de provokativa åtgärderna (s. 48 f.) och uttalade, att mot förslaget från kommissionen om lagreglering reser sig betänkligheter av olika slag. Bl.a. måste man enligt departementschefen beakta risken för att bestämmelser av detta slag skall läsas motsatsvis. Det var därför enligt honom tillräckligt att införa den allmänna bestämmelsen i 8 § polislagen, som ger uttryck för de principer som polisen måste arbeta efter, t.ex. proportionalitetsprincipen.

Vi nämnde tidigare att vi i våra resonemang har funnit det lämpligt att utgå från de förutsättningar som i dag anses gälla för att de provokativa åtgärderna skall få vidtas. Det är också lämpligt att diskussionen utgår från de förslag till lagtext som Narkotikakommissionen förde fram.

Narkotikakommissionens förslag till reglering tar sikte på den del av problematiken som rör förbudet att provocera någon att begå ett brott som denne annars inte skulle ha begått. Därför uppstår frågan om en reglering bör göras vidare än så. Tvångsmedlet skulle då komma att omfatta även fall där det bedöms inte finnas någon risk för att personen föranleds att begå brott. En sådan reglering skulle dock behöva innefatta en definition av provokativa åtgärder.

En definition av provokativa åtgärder är mycket svår att ange i författningstext. Definitionen blir i sådant fall av nödvändighet så vid att den innefattar en mängd åtgärder som de brottsutredande myndigheterna genomför när man av olika skäl föranleder någon att vidta en handling under en brottsutredning. T.ex. skulle ett genomfört förhör där förhørsledaren får fram ett erkännande kunna komma att omfattas av tvångsmedlet. I det sammanhanget kan påminnas om den definition som hittills har brukat användas, nämligen att polisen lockar eller utmanar någon till en handling eller ett uttalande som kan vara besvärande eller på annat sätt ha en negativ innebörd för personen. Det kan då också nämnas att det enligt Axbergers uppfattning finns en tendens att begreppet provokation får innefatta allehanda slags kontakter mellan polis och misstänkta under spaningsstadiet och att jurister i sin användning av ordet provokation bara övertar grundbetydelsen "förmå", men tappar bort de kvalificerande omständigheter av framför allt psykologisk art som man i vanligt språkbruk lägger in i "den sanne" provokatörens handling (Brottsprovokation s. 7 och 59).

Det mest ändamålsenliga är att, som Narkotikakommissionen föreslog, låta regleringen ta sikte på åtgärder som riskerar att föranleda någon att begå brott. Det är också just vid sådana provokativa åtgärder som lagstiftningsbehovet finns. I detta ligger att åtgärderna skall ha en innebörd av frestelse, initiativ, uppmuntran eller annan starkare påverkan (jfr Axberger, Brottsprovokation s. 58 f.). I annat fall kan åtgärderna inte anses omfattas av regleringen. Vi återkommer strax till detta.

Ett av syftena med husrannsakan enligt 28 kap. 1 § första stycket RB anges vara att utröna omständighet som kan äga betydelse för utredning om brottet. Samma eller liknande uttryckssätt används för att uttrycka syftet bakom beslag, kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt 27 kap. 1 § och 28 kap. 11 och 12 §§ RB. Det är lämpligt att syftet med de provokativa åtgärderna anges på motsvarande sätt, dvs. åtgärderna skall få vidtas för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. På så sätt får bestämmelsen ett nödvändigt vidare tillämpningsområde än om syftet exempelvis hade angetts vara att få fram bevisning (se Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 27:6).

Hur stark skall misstanken om brott vara för att provokativa åtgärder skall få vidtas?

Ett av de krav som brukar ställas för att provokativa åtgärder skall få vidtas är att det skall vara fråga om en stark misstanke om brott. Axberger skriver att det dock inte är möjligt att generellt slå fast hur stark misstanke som skall föreligga för att provokationsåtgärder skall få företas men nämner samtidigt att misstankens förekomst och styrka utgör den huvudsakliga gränslinjen mellan vad som är tillåtet och otillåtet. Han fortsätter med att säga att det kan finnas skäl att upprätthålla ett samband mellan misstankens styrka och den kränkning som åtgärden innebär eller riskerar att innebära. Eftersom kravet på misstanke är ett utflöde av principen att ingen skall få provoceras att begå brott som han annars inte skulle ha begått, måste denna princip enligt Axberger beaktas när man avgör hur stark misstanken skall vara (Brottsprovokation s. 29 och 32).

En särskild fråga gäller vart misstanken skall rikta sig. Det är möjligt att polisen har misstankar om brottslighet i viss miljö eller på en viss plats utan att polisen känner till strukturen i detalj eller kan peka ut vilka personer som kan misstänkas för vad. Axberger uttrycker sig positivt för att polisen skall ha möjlighet att rikta en provokativ åtgärd mot en mindre grupp människor bland vilka man har stark misstanke om att grova brott har begåtts.

Axberger nämner också det särskilda fallet att polisen vet att någon i en grupp har begått brott men att polisen samtidigt känner till att övriga i gruppen är oskyldiga. Det kan t.ex. röra sig om en spionerimisstanke mot en av befattningshavarna vid en militär stab, utan att man vet vem som har gjort sig skyldig till brottet. Axbergers slutsats för de fallen är att om provokationen arrangeras så att man minimerar risken för att "få någon av de andra på kroken", bör det finnas utrymme för åtgärden (Brottsprovokation s. 30).

Axberger diskuterar även provokativa åtgärder som riktar sig mot en mer obestämd grupp och skriver följande (Brottsprovokation s. 30).

Antag, för att ta ett fantasifullt exempel ur en banal tv-deckare, att en serie inbrott begås i nyligen avlidna personers hem samtidigt som den utannonserade begravningen äger rum; tjuvarna räknar med att hemmen är tomma under begravningen. För att få stopp på verksamheten sätter polisen in en "lockande" begravningsannons med angivande av tid, plats m.m. i tidningarna. Tjuven går i fällan och grips på bar

gärning. Skulle detta vara en otillåten provokation? Knapast. Polisen har i detta fall visserligen framkallat ett brott som annars inte skulle ha kommit till stånd. Men en rad omständigheter talar för att denna typ av efterforskning måste tillåtas. Åtgärden är inte riktad mot viss person och den kränker därmed inte heller någons integritet. Det saknas beaktansvärd risk för att annan än den hypotetiske adressaten lockas till brott genom åtgärden. Den är vidare helt neutral, dvs. den innehåller inget särskilt lockande erbjudande, frestelse eller liknande. ”Provokationen” är i detta fall en hypotes. Bekräftas denna kan åtgärden knappast kritiseras, bekräftas den inte är ingen skada skedd.

Vid varje åtgärd av denna typ måste en avvägning göras mellan mål och medel. I exemplet är det kanske inte fråga om direkt samhällsfarlig brottslighet men väl brott av allvarligt slag vars beivrande och förebyggande måste prioriteras högt av polisen samtidigt som de principiella argumenten mot åtgärden framstår som uttunnade. Vid en sådan avvägning verkar ”provokationen” harmlös. Den bör dock användas för att komma åt bevis om de tidigare stölderna; det ”konstruerade” brott som uppkommer när åtgärden lyckas bör inte få föranleda påföljd.

Axberger nämner också en parallell till det sistnämnda exemplet, nämligen det typiska utpressningsfallet, där en kidnappare begär en lösensumma som polisen placerar ut enligt kidnapparens anvisningar för att kunna gripa honom när han kommer för att hämta pengarna.

Här kan också redovisas Axbergers kommentarer till det s.k. HD-fallet, JO 2000/2001 s. 118 (Brottsprovokation – en uppdatering s. 71 f.).

En sommarkväll 1998 lät polisen parkera en motorcykel av märket Harley-Davidsson i centrala Stockholm. Bakgrunden var att ett stort antal stölder av sådana motorcyklar hade förekommit. Polisen hoppades att den utplacerade motorcykeln skulle bli föremål för ett tillgrepp samt att detta skulle kunna övervakas och följas upp på sådant sätt att polisen fick fram information om den pågående brottsligheten. Motorcykeln stals också under kvällen. Polisoperationen misslyckades på flera sätt (motorcykeln skadades under efterföljandet, gärningsmannen undkom och kunde gripas först en månad

senare, operationen bidrog enligt JO "inte i något hänseende" till att tidigare stölder klarades upp). – JO kritiserade polisens förfarande på flera punkter. Beslutet om åtgärden hade inte fattats av åklagare. Dokumentationen var bristfällig, eftersom det inte framgick vem som hade fattat beslutet. JO ansåg att förfarandet som helhet stått i uppenbar strid med behovs- och proportionalitetsprinciperna och fann sammanfattningsvis att polisens åtgärd att ställa ut motorcykeln i förening med underlåtenheten att ingripa innan gärningsmannen hunnit avvika "inte i någon nämnvärd mån skiljer sig från vad som brukar förstås med en brottsprovokation". Trots att JO synes ha kommit fram till att polisen gjort det mesta fel och att lagstridigheten var uppenbar gick han inte vidare med ärendet utan avslutade med den kritik som låg i det som framförts.

Det är inte självklart att blotta uppställandet av ett i och för sig stöldbegärligt fordon på en parkeringsplats skall ses som provokation. Samtidigt var här uppenbart fråga om att söka provocera fram ett brottsligt tillgrepp. Slutsatsen är att även åtgärder av detta slag gör skäl för beteckningen brottsprovokation, men att det finns anledning att skilja mellan riktade och icke riktade provokationer.

Den icke riktade brottsprovokationen karaktäriseras av att provokatören inte "interagerar" med någon viss person och därmed inte heller ens i teoretisk mening kan sägas medverka till dennes brott. Skillnaden mot riktade åtgärder kan illustreras av att det vid icke riktad brottsprovokation aldrig blir aktuellt att överväga ett anstiftansansvar för provokatören.

Utrymmet för att tillåta icke riktade brottsprovokationer måste enligt min mening vara större eller i vart fall ett annat än motsvarande utrymme beträffande riktade brottsprovokationer där polisen närmar sig en viss utvald person eller avgränsad grupp av personer.

Vi har diskuterat möjligheten att låta kravet på misstankens styrka för att provokativa åtgärder skall få vidtas följa helt av behovs- och proportionalitetsprinciperna, vilket kan sägas vara den i dag gällande ordningen. Vi har tidigare (se avsnitt 4.6) kommit fram till att de brottsutredande myndigheternas möjlighet att genomföra provokativa åtgärder skall regleras som ett tvångsmedel och alltså förbehållas en förundersökning. Det bör enligt vår mening i ett sådant fall, såsom vid andra tvångsmedel, vara klarlagt vilken styrka

misstanken skall ha för att åtgärderna skall få vidtas. I annat fall skulle såväl förutsebarheten för den enskilde som effektiviteten i de brottsutredande myndigheternas arbete komma att bli sämre än annars.

Vi instämmer i det som Axberger nämner, nämligen att det inte är möjligt att generellt slå fast hur stark misstanke som skall föreligga för att provokativa åtgärder skall få vidtas. Den frågan hänger också samman med frågan vart misstanken skall rikta sig.

Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § RB inledas när det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Kravet är detsamma vid t.ex. husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB. Det saknas enligt vår mening anledning att sätta kravet för att få vidta provokativa åtgärder högre än så. Det sammanhänger också med det som framgick ovan, nämligen att de provokativa åtgärderna av naturliga skäl inte kan vara begränsade till situationer när det finns en skäligen misstänkt person.

Provokativa åtgärder riktar sig ofta mot en för brott misstänkt person, men även annan som antas ha kunskaper om något som är av betydelse för den brottsutredande myndighetens arbete, t.ex. ett vittne, kan bli föremål för åtgärderna. En lagreglering bör därför inte vara begränsad till det ena fallet. Det skall med andra ord inte finnas någon begränsning som gör att åtgärderna enbart kan rikta sig mot en misstänkt person. Någon sådan begränsning finns heller inte för exempelvis beslag, husrannsakan och kroppsvisitation enligt 27 kap. 1 § samt 28 kap. 1 och 11 §§ RB. I detta ligger också att regleringen principiellt bör omfatta, enligt Axbergers terminologi, såväl riktade som icke riktade åtgärder.

Skall provokativa åtgärder få vidtas endast vid grov brottslighet?

Ett annat av de krav som brukar ställas upp för att provokativa åtgärder skall vara tillåtna är att det rör sig om grov brottslighet (se t.ex. SOU 1982:63 s. 130). Vad menas då med grov brottslighet?

Axberger skriver i den frågan att det står helt klart att brott mot rikets säkerhet hör till den kategorin liksom svårare narkotikabrottslighet. Han skriver även att det torde krävas att saken rör brottslighet som till sin art är samhällsfarlig och att t.ex. ett grovt bedrägeri som i ett enskilt fall kanske framstår som ovanligt grovt inte gör det till ett grovt brott i den här aktuella meningen (Brottsprovokation s. 32 f.).

Uttrycket grov brottslighet har en mycket oklar innebörd som dessutom kan förväntas växla med tiden beroende t.ex. på den kriminalpolitik som förs. Det framstår som närmast självklart att det i den reglering av provokativa åtgärder som vi föreslår måste finnas uttryckt vid vilka typer av brott som åtgärder enligt bestämmelsen skall få vidtas. Bedömningen i frågan om vid vilken typ av brottslighet som provokativa åtgärder skall få vidtas skall alltså inte uteslutande utgå från behovs- och proportionalitetsprinciperna. Vi kom nyss fram till en liknande slutsats när det gäller misstankens styrka.

Axberger ifrågasätter om kravet på att brottsligheten skall vara grov alltid måste upprätthållas. Det finns, menar han, t.ex. enklare brottslighet som är svår att förebygga och uppdaga utan provokativa åtgärder. Föreligger t.ex. stark misstanke om att illegalt spel bedrivs i en viss lokal torde det ur de flesta aspekter vara att föredra att kontrollera denna misstanke genom ett anonymt besök på stället under sken av att vilja delta i spelet än genom en s.k. razzia, skriver Axberger. Han anger också att om polisen strikt tillämpar principen att åtgärden inte får föranleda att den utsatte begår en brottslig gärning som han annars inte skulle ha begått, skulle kravet på att saken måste gälla grov brottslighet kunna utgå. Eventuellt, fortsätter Axberger, skulle det i anslutning till behovsprincipen kunna anges att provokation får användas vid viss brottslighet som svårligen låter sig uppdagas på annat sätt. Vid t.ex. narkotikabrott kan man hävda att det redan i kriminaliseringen ligger ett ställningstagande för de i realiteten enda eller mest användbara bevis- och spaningsmedel som står till buds, nämligen de provocerande och infiltrerande (Brottsprovokation s. 33 och 62 f.).

Som vi kommer fram till nedan bör en reglering av provokativa åtgärder innehålla den begränsningen, att det måste kunna antas att personen ändå skulle begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte kommer till stånd. Vi delar Axbergers uppfattning att det i ett sådant fall inte är nödvändigt att ställa upp ett formellt krav på att provokativa åtgärder skall få vidtas enbart vid grov brottslighet. Som Axberger anger skulle ett sådant krav leda till att åtgärderna inte blir möjliga att tillämpa vid enklare brottslighet, trots att viss sådan brottslighet kan vara svår att bekämpa utan de provokativa åtgärderna. Det framstår därför enligt vår mening som ändamålsenligt att inte begränsa användningen av provokativa åtgärder till grova brott.

Provokativa åtgärder skall, som vi tidigare redovisade regleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel (se avsnitt 4.6). Vi angav

också att det i regleringen behöver finnas uttryckt vid vilka typer av brott som de provokativa åtgärderna skall få vidtas. Vi menar i den delen (jfr om kontrollerad leverans nedan) att det är tillräckligt att fängelse skall kunna följa på det brott som misstanken avser för att provokativa åtgärder skall få vidtas. På så sätt utesluts de rena bötesbrotten från tillämpningsområdet. Samtidigt begränsas utrymmet inte till enbart de särskilt grova brotten. Det innebär bl.a. att narkotikabrott och vapenbrott kommer att omfattas av möjligheten att vidta provokativa åtgärder. Enligt vår uppfattning får man därigenom en reglering som ger utrymme för att använda provokativa åtgärder i sådana fall då det finns ett klart behov, bl.a. med hänsyn till svårigheten att på annat sätt avslöja och utreda brottsligheten.

En provokativ åtgärd som kan föranleda någon att begå brott

Som har nämnts tidigare är en av de principer som gäller för polisens arbete att polisen inte får provocera någon att begå ett brott som personen annars inte skulle ha begått.

Polisberedningen uttalade att det kan vara försvarligt att polisen i speciella fall förmår den som redan har påbörjat en brottsaktivitet att röja sig eller på annat sätt provocerar fram bevisning liksom att polisen vidtar åtgärder för att ett planerat brott skall fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta kan säkras (SOU 1982:63 s. 140 f.).

Innebörden av principen framstår många gånger som mindre precis. Vad innebär det att polisen inte får provocera fram ett brott som personen annars inte skulle ha begått? Det skall direkt sägas att, med tanke på alla de praktiska situationer som kan uppstå, det är i princip en omöjlighet att precisera innebörden av det uttrycket i lagtext. Axberger skriver på följande sätt (Brottsprovokation s. 28 f. och 62 f. samt Brottsprovokation – en uppdatering s. 69).

Uttrycket används gärna i betydelsen ”provokation får ske om brottet ändå skulle ha blivit begånget”, dvs. den aktuella gärningen skulle ha ägt rum ändå, men vid en annan tidpunkt, kanske på annan plats och framför allt i samverkan med andra personer. Man tänker sig t.ex. att den som innehar ett större parti narkotika kan provoceras att sälja detta till polisen eftersom han ändå skulle ha sålt det, förr eller senare till någon annan. Situationen förutsätter snarast att brottslig-

heten redan föreligger, eller att man konstaterat en brottslig vilja av sådan styrka att det bara är en tidsfråga när den skall verkställas. Vad som sedan framprovoceras är endast den handling där detta manifesteras. Det kan dock inte förnekas att ett individualiserat brott i formell mening härigenom framkallas. När det talas om brott som annars skulle ha begåtts får detta emellertid förstås som ”brottslig gärning av viss typ” och inte ”individualiserad handling som utgör brott”. Det är först med denna precisering som uttryckssättet blir någorlunda begripligt. Vad man mer allmänt vill säga torde vara att det är tillåtet att framkalla den individualiserade handlingen men inte väcka en brottslig vilja.

En praktisk konsekvens av denna princip torde vara att de åtgärder som tillåts måste vara tämligen ”passiva”. Polisen skall exempelvis ha möjlighet att utan att röja sig inträda i ett händelseförlopp och även driva på detta. Erbjudande av förhållandena osedvanligt stor ersättning eller annan uppenbar ”frestelse” passerar däremot gränsen för det tillåtna, agerandet får då en alltför aktivt påverkande karaktär.

Om polisen tvingas till långtgående aktivitet (övertalning, upprepade försök etc.) blir det svårare att leda i bevis att den provocerade skulle ha begått brottet provokationen förutan.

Som ett krav för att gränsen till den konstitutiva, provocerande efterforskningen, som enligt Gammeltoft-Hansen alltid bör vara otillåten, inte skall överskridas anger han att polisen inte får påverka gärningsmannens kriminella handlande i annat hänseende än till tid, plats och andra biomständigheter. Detta fångar utan tvekan gränsen mellan det tillbörliga och otillbörliga.

Som Axberger skriver måste det anses tillåtet att framkalla den individualiserade handlingen som utgör brott men inte att väcka den brottsliga viljan. Det måste givetvis bedömas från fall till fall hur pass aktiva åtgärder den brottsutredande myndigheten får vidta utan att träda över gränsen till det otillåtna. Samtidigt står det klart att när provokativa åtgärder skall lagregleras är den aktuella principen så viktig att den på något sätt måste komma till uttryck i lagtexten.

Lagtexten bör därför formuleras så att innebörden blir att myndigheten får vidta en åtgärd som kan föranleda någon att begå en brottslig gärning, om denne ändå skulle begå samma eller liknande

gärning även om den provokativa åtgärden inte hade kommit till stånd.

I det uttrycket kan det sägas finnas såväl en undre som en övre gräns för vilka åtgärder som bestämmelsen skall omfatta.

Som vi nämnde tidigare bör det krävas att åtgärden har en innebörd av frestelse, initiativ, uppmuntran eller annan starkare påverkan (jfr Axberger, Brottsprovokation s. 58 f.). I annat fall kan åtgärderna inte anses omfattas av regleringen, t.ex. kan en polisman då inte bli misstänkt för att enligt 23 kap. 4 § BrB ha "förmått" någon att begå brott. Det är detta som vi avser med den undre gränsen. Allt för "passiva" åtgärder faller alltså utanför tillämpningsområdet, antingen för att åtgärderna inte kan sägas ha varit provocerande över huvud taget eller för att det är fråga om åtgärder som typiskt sett inte kan föranleda personen att begå brott ("ren bevisprovokation"). Som belysning kan följande hämtas från Axberger (Brottsprovokation s. 53 och 59 f.).

För att en handling skall kunna kallas provocerad måste den ha initierats av provokatören, annars är det ingen "provokation". Om initiativet kommer från "offret" föreligger ingen provokation, även om den förmente provokatören underlåtit att upplysa offret om att denne var på väg att göra något han skulle komma att ångra. Detta kan uttryckas så, att provokation inte kan begås genom underlåtenhet eller genom att man på ett passivt sätt "spelar med" i ett skeende som drivs framåt av någon annan.

Till provokation kan inte hänföras åtgärder som endast utgör ett neutralt svar på en gärningsmans egna initiativ. Det bör således inte kallas provokation att lägga ut ett till synes penningstint kuvert åt en utpressare på av denne anvisad plats, även om syftet med åtgärden är att locka fram boven och gripa denne så fort han visar sig.

Ett klart fall av icke-provokation, där den utsatte likväl invände att han provocerats, redovisas i JK-beslut 1984 A 10.

Advokaten Haller var offentlig försvarare för Roy A som var åtalad för narkotikabrott. Roy A var häktad i målet. Polisen uppsöktes av en Gösta B, som uppgav att han kontaktats av advokaten angående målet mot Roy A; advokaten ville att Gösta B skulle vidarebefordra vissa uppgifter till en person i Holland. Gösta B uppgav vidare att advokaten uppmanat honom att ringa upp advokaten vid ett senare tillfälle. Polisen och Gösta B kom överens om att Gösta B skulle ringa upp

advokaten från polisstationen, varvid samtalet skulle inspelas på band. Samtalet och ett ytterligare samtal kom till stånd under dessa omständigheter. Därvid framkom att advokaten ville förmå Gösta B att, via en tredje person, påverka vittnet på ett för advokatens klient förmånligt sätt. Advokatens åtgärder ledde till att han skildes från uppdraget som offentlig försvarare i målet och det bidrog till att han sedermera uteslöts ur Sveriges advokatsamfund. – JK, som inte fann skäl att klandra polisen, anförde bl.a. att Gösta B själv tagit kontakt med polisen och spontant erbjudit sig att ringa upp advokaten i polisens närvaro samt att det framhållits för Gösta B att han inte fick provocera advokaten utan att han skulle låta denne tala själv.

Initiativet och aktiviteten låg i detta fall helt på advokatens sida; polisens agerande var endast konstaterande och det skedde dessutom först efter det att Gösta B tagit kontakt med polisen. Man kan fråga sig vad polisen hade för alternativ – skulle man åthållit Gösta B att inte ringa advokaten? Man får inte glömma bort att polisen enligt legalitetsprincipen har en skyldighet att ingripa mot brott – här kunde vara fråga om stämpling till mened. Det gällde dessutom en för rättsordningen synnerligen riskabel form av brottslighet som vanligen är svår att leda i bevis.

Inte heller kan de åtgärder som polisen och regeringen vidtog vid det s.k. Norrmalmstorgsdramat sägas utgöra provokation. En känd straffånge, Clark Olofsson, som genom åren visat sig brottsbenägen, hämtades från en sluten fångvårdsanstalt för att i en farlig situation, där en bankrånare tagit människor som gisslan, på bankrånarens begäran anlitas som "medlare". Olofsson gavs därvid relativt fria händer och försattes i en situation där det fanns risk för att han skulle lera sig med rånaren och begå brott. Detta var också vad som skedde, även om Olofsson i den följande rättegången friades från ansvar under åberopande av nödbestämmelsen i 24 kapitlet brottsbalken. – Likheten med provokation består här i att myndigheterna gjorde det möjligt för Olofsson att begå brott och utsatte honom för vad som från hans synpunkt kunde framstå som en frestelse. I denna mening ägde man kanske någon skuld till det inträffade. Att säga att åtgärderna framkallade brott är dock att gå för långt, avsikten var dessutom uppenbart den motsatta.

En annan typ av icke-provokativa åtgärder är olika slags underlättande av brott. Det förekommer exempelvis att polisen sedan man fått kännedom om en från utlandet annalkande narkotikaleverans förmår tullen att lätta på den ordinarie gränsbevakningen för att på så sätt underlätta för leveransen att nå sitt mål, där mottagaren kan avslöjas. Ett dylikt underlättande sker ju helt dolt för brottslingarna och kan därmed över huvud taget inte påverka deras benägenhet att fullfölja den gärning de redan börjat.

Ett exempel på vad som skulle kunna kallas ”ren bevisprovokation”, alltså en åtgärd som typiskt sett inte kan föranleda personen att begå brott, erbjuder det fall som nämndes i avsnitt 3.3.2. JO konstaterade att det var fråga om en bevisprovokation bl.a. när det aktuella telefonsamtalet till den misstänkte gärningsmannen (Tommy Z) kom till på polisens initiativ och genomfördes med instruktioner från polisen.

Som vi har uppfattat tillämpningen i dagsläget av provokativa åtgärder begränsas den på ett onödigt sätt av kravet på ett konstaterande, ofta i efterhand, att personen skulle begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte hade kommit till stånd. Det är också detta vi menar med den övre gränsen. Åtgärderna får alltså inte vara allt för ”aktiva” i betydelsen så frestande eller lockande etc. att personen begår ett brott som han annars inte skulle ha begått.

Det är givetvis oerhört svårt, för att inte säga omöjligt, att med visshet konstatera att någon vid en tidpunkt som ligger i framtiden skulle begå samma eller liknande gärning, även om åtgärden inte hade kommit till stånd. Det gäller såväl i den stund när det skall beslutas om åtgärden skall vidtas, som senare vid den tidpunkt när åtgärden faktiskt genomförs. Det bör därför enligt vår mening vara tillräckligt att i lagtexten föreskriva ett krav på att detta förhållande *kan antas*. Den brottsutredande myndigheten skall alltså få vidta en åtgärd som kan föranleda någon att begå en brottslig gärning, om det kan antas att denne ändå skulle begå samma eller liknande gärning även om åtgärden inte vidtas. Det är för övrigt också av det nyss nämnda skälet som det bör uttryckas att åtgärden *kan* föranleda personen att begå brottslig gärning, eftersom även det förhållandet bygger på en bedömning av vad som kommer att inträffa i framtiden.

Vid diskussioner om provokativa åtgärder förekommer det alltså att åtgärder delas in i fyra kategorier. För det första åtgärder som är

så passiva att de inte ens kan kallas provocerande. För det andra åtgärder som typiskt sett inte kan föranleda någon att begå brottslig gärning, ”ren bevisprovokation”. För det tredje åtgärder som kan få en sådan följd men där det kan antas att personen skulle komma att begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas. För det fjärde åtgärder som kan få följden att personen begår brott som han annars inte skulle ha begått.

Vårt förslag till bestämmelse skall som framgått uttryckligen reglera den tredje kategorin av åtgärder. Den bestämmelsen kommer även att innebära en reglering av de åtgärder som hör till de nämnda andra och fjärde kategorierna. Vi bedömer att ett sådant förslag på ett ändamålsenligt sätt kommer att medföra en mer effektiv användning av provokativa åtgärder i den brottsutredande verksamheten.

Genom den utformning av rekvisiten för användningen av provokativa åtgärder som vi nu förordat kan det åstadkommas att de brottsutredande myndigheterna i praktiken får något utökade möjligheter att använda sig av sådana åtgärder utan att de grundläggande principerna för vad som är tillåtet rörande provokation behöver förändras.

Den provocerades ansvar för brott som har provocerats fram

Skulle det visa sig att den åtgärd den brottsutredande myndigheten vidtar faktiskt leder till att personen begår en brottslig gärning, måste frågan ställas vilket ansvar den provocerade har för ett brott i den situationen.

Det kan då först nämnas att Högsta domstolen (HD) har uttalat att förekomsten av det som benämns brottsprovokation i princip inte är något som kan påverka frågan om huruvida den provocerade faktiskt har begått ett brott (t.ex. NJA 1989 s. 498 och Asp s. 224). Provokationen i sig utgör med andra ord inte en grund för bristande rättsstridighet.

I rättsfallet NJA 1985 s. 544 berör HD provokationsåtgärder och uttalar följande. Grund för strafflindring kan tänkas föreligga, om polisen använder sig av metoder, som framstår som uppenbart otillbörliga, t.ex. om polisen själv deltar i brottslig gärning och i samband därmed förmår någon att begå ett brott som denne sannolikt annars aldrig skulle ha begått.

Asp menar (s. 190 f.) att det inte torde kunna tas för givet att en provokation som bedöms som otillåten enligt de allmänna princi-

perna för okonventionella spaningsmetoder, dvs. som är otillåten som polisiär arbetsmetod, alltid skall beaktas vid straffmätningen. Han säger att man får förstå HD:s uttalande på så sätt att det krävs relativt extrema (uppenbart otillbörliga) omständigheter för att en provokation skall kunna beaktas på det sättet. Asp konstaterar vidare att en provokation således kan vara otillåten utan att vara uppenbart otillbörlig och därmed ge rätt till strafflindring.

Axberger skriver (Brottsprovokation s. 42 ff.) att man i svensk rätt nästan inte alls beaktar det faktum att en gärningsman provocerats till sitt brott, vare sig i själva ansvarsfrågan eller vid straffmätningen. När Axberger kommenterar det angivna rättsfallet NJA 1985 s. 544 nämner han särskilt att HD:s uttryck att personen ”sannolikt annars aldrig skulle ha begått” brottet innebär att utrymmet för att tillämpa en strafflindringsgrund vid provokativa åtgärder är litet och att HD knappast har ansett att det finns något utrymme alls för ansvarsfrihet för den som har provocerats till brott.

Asp har uttalat sig (s. 229 och 331) för att det finns skäl att ompröva den svenska inställningen till hur provokation kan påverka straffmätningen och menar att domstolarna bör beakta förekomsten av provokativa åtgärder i klart högre utsträckning än vad som är fallet i dag. Det menar Asp kan ske genom bestämmelsen i 29 kap. 5 § 8 BrB, som innebär att domstolen utöver brottets straffvärde i skälig omfattning skall beakta om det föreligger någon omständighet som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än straffvärdet motiverar. Asp menar också att domstolen bör kunna bevilja påföljdseftergift (29 kap. 6 § BrB) för det fall att någon påföljd över huvud taget inte bör ådömas.

När det gäller den provocerades ansvar för brott som har provocerats fram, måste praxis, som både Axberger och Asp konstaterar, tolkas så att utrymmet för att tillämpa en strafflindringsgrund är litet. Det krävs att metoden framstår som uppenbart otillbörlig. Denna relativt stränga formulering i NJA 1985 s. 544 innebär att inte ens samtliga de situationer där provokatörens åtgärd varit otillåten kan leda till strafflindring för den provocerade. Skulle domstolen bedöma att den provocerade bör få strafflindring kan detta beslutas enligt 29 kap. 5 § 8 BrB. Domstolen kan också bevilja påföljdseftergift. Detta kommer givetvis att kunna ske även för det fall vårt förslag om reglering av de provokativa åtgärderna blir lagstiftning. Att domstolen beslutar om strafflindring och påföljdseftergift är något som Asp framhåller (s. 229) som ibland nödvändigt

för att ett förfarande som helhet skall anses vara förenligt med Europakonventionens krav i artikel 6 på en rättvis rättegång.

Inträder någon processuell sanktion vid otillåten provokativ åtgärd?

I anslutning till frågan om processuell sanktion nämner Axberger rättsfallet NJA 1986 s. 489 där ett blodprov som tagits av en därtill obehörig person ändå fick läggas till grund för en fällande rattfylleridom. Axberger skriver (Brottsprovokation – en uppdatering s. 77 f.) att det är främmande för svensk rätt med ett synsätt där förfaranderegler till skydd för enskild upprätthålls genom att förfarandet helt enkelt inte får fullföljas om reglerna bryts. Han avvisar därför i princip tanken på någon form av straffprocessuell sanktion vid otillåten provokation, även om han också anger att genom Sveriges bundenhet till Europakonventionen synes den principen inte kunna upprätthållas fullt ut. Axberger nämner beträffande det sistnämnda att varje rättslig instans som har att bedöma ett förfarande där en konventionsstridig provokation har förekommit måste beakta detta och att det i och med ett sådant konstaterande föreligger ett hinder mot att fullfölja förfarandet.

Vad skulle då en processuell sanktion i och för sig kunna bestå i?

En möjlighet som har diskuterats bl.a. i samband med tolkningen av fallet Teixeira de Castro är att anse att följderna av en otillåten provokation är ett bevisförbud, alltså ett förbud mot att använda den bevisning som har provocerats fram. Asps mening (s. 220) är bl.a. att det är ett märkligt och trubbigt sätt att hantera den situation som uppstår när en otillåten provokation har förekommit. Han fortsätter med att säga att ett bevisförbud inte är en adekvat följd av provokationen eftersom det inte är bevisningen i sig som är otillbörligt åtkommen utan att det snarare är det förhållande som skall bevisas, dvs. själva brottet i sig, som har tillskapats på ett otillbörligt sätt (jfr Lundqvist i SvJT 1999 s. 903). Asp framhåller också att principen om fri bevisprövning (fri bevisföring och fri bevisvärdering) är av grundläggande betydelse i svensk rätt.

Efter att ha analyserat Europadomstolens dom i fallet Teixeira de Castro drar Asp den slutsatsen att det rimligen inte kan vara ett bevisförbud som blir följderna av en otillåten provokation. Det skall enligt Asp göras en helhetsbedömning av det nationella förfarandet. Därför är det hans slutsats att det finns flera vägar att gå för att

tillse att ett förfarande som avser ett framprovocerat brott blir förenligt med Europakonventionen.

En annan möjlighet skulle kunna vara att hävda att en otillåten provokation leder till ett förbud mot att över huvud taget lagföra den provocerade för det ifrågavarande brottet, alltså att ställa upp den otillåtna provokationen som ett processhinder (jfr Lundqvist i SvJT 1999 s. 910).

Även här menar Asp (s. 223 f.) att en sådan tolkning av fallet Teixeira de Castro, av flera skäl, är allt för långtgående. Han poängterar att domstolen understryker att rätten till en rättvis rättegång måste avgöras mot bakgrund av helheten och att det måste finnas utrymme att lagföra ett brott som har provocerats fram under förutsättning av att provokationen beaktas i sådan omfattning att förfarandet som helhet kan betraktas som rättvist. Asp skriver också i det sammanhanget att det rimligen måste finnas ett visst utrymme för att anpassa lösningen på problematiken till de nationella rättsordningarnas särdrag och att det centrala i ett konventionsperspektiv bör vara att man når ett godtagbart resultat.

Asps slutsats (s. 227 ff.) är att goda skäl talar för att förekomsten av brottsprovokation inte nödvändigtvis behöver beaktas på ett visst sätt för att ett straffrättsligt förfarande gentemot den provocerade skall anses förenligt med artikel 6 i Europakonventionen. Med andra ord, skriver Asp, torde det finnas ett flertal vägar som kan väljas för att undvika att ett förfarande mot den provocerade kommer i konflikt med rätten till en rättvis rättegång. Asp argumenterar i sistnämnda hänseende för den straffrättsliga lösningen som nämndes ovan, nämligen att förekomsten av brottsprovokation beaktas som skäl för strafflindring eller påföljdseftergift.

Det är självklart att ett förfarande som har innefattat provokativa åtgärder aldrig får komma i konflikt med rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen. Som Axberger och Asp anger måste varje rättslig instans som har att bedöma ett förfarande som har innefattat provokativa åtgärder avgöra den frågan utifrån en helhetsbedömning. Vi håller med Asp när han poängterar just helhetsbedömningen och ett godtagbart resultat av förfarandet och när han framhåller att det måste finnas ett flertal vägar att välja när det gäller att undvika att förfarandet kommer i konflikt med rätten till en rättvis rättegång. Vi delar också Asps uppfattning i frågorna om processuell sanktion i form av bevisförbud och förbud mot att åtala alternativt lagföra den provocerade personen (jfr Ds 2003:13 om överskottsinformation). I stället förordar vi den ordning vi angav tidigare, nämligen att den sanktion som får inträda vid en even-

tuell otillåten provokation är att detta förhållande beaktas av domstolen i första hand vid straffmätningen.

Vilka rättsliga följder får en otillåten provokativ åtgärd för provokatörens del?

Själva utgångspunkten för den problematik som anges i rubriken är, som Asp skriver (s. 235), att provokatören många gånger själv uppfyller rekvisiten för ett brott, oftast medverkan (anstiftan) till försök eller fullbordat brott (jfr 23 kap. 4 § BrB). Frågan blir då om provokatören bör straffas och i så fall för vad. Den frågan rör i teorin även det fallet att provokatören faktiskt följer de principer som anses gälla för provokativa åtgärder och genomför en åtgärd som med Asps angivna terminologi kan betecknas som både en bevis- och en brottsprovokation.

Såväl Asp (s. 235-295) som Axberger (Brottsprovokation s. 51-70) har analyserat provokatörens ansvar. Asp kommer (s. 294) efter en omfattande analys fram till att provokatören som regel bör kunna gå fri från ansvar på grund av bristande uppsåt (i normalfallet bristande uppsåt i förhållande till att det brott som den provocerade förmås att försöka begå skall komma till fullbordan). Asp konstaterar även att det bl.a. genom tillämpning av de regler som styr straffmätningen (särskilt 29 kap. 5 § 2 BrB) och de regler som finns rörande frivilligt tillbakaträdande finns utrymme för att göra en nyanserad bedömning av provokatörens gärning i fall där han verkligen kan anses begå brott.

Axberger skriver (Brottsprovokation s. 56 f.) att polismäns ansvar för anstiftan är uteslutet då de agerar i syfte att beivra det brott de formellt anstiftar och att det är rimligt att i stället söka grunden för provokatörens straffbarhet i regler om tjänstefel och liknande (jfr Asp s. 175 f.).

När det gäller just tjänstefelsansvaret är Asps uppfattning (s. 295) att provokatören bör anses kunna begå ett sådant brott, i vart fall i den mån han klart avviker från de principer som finns rörande provokativa åtgärder. Även Axberger för fram samma slutsats (Brottsprovokation – en uppdatering s. 77) och menar att en klart lagstridig brottsprovokation är i princip straffbar som tjänstefel.

Mot bakgrund av det sist nämnda, att åtgärden klart skall avvika från de principer som finns, kan sägas att frånvaron av ett stadgande som tillåter provokation givetvis är en förutsättning för att straffansvar för provokatören över huvud taget skall kunna bli ak-

tuellt och att ett stadgande som under vissa förutsättningar tillåter provokation i sig utesluter rättsstridighet och medger ansvarsfrihet i enlighet med stadgandet (Asp s. 169 och 204).

En reglering av provokation för med sig att provokatören inte kommer att kunna straffas för åtgärder som sker i överensstämmelse med den regeln. Frågan rör i stället vilka följderna blir för provokatören om regeln inte följs och åtgärden därför kan betecknas som otillåten (brotts-)provokation.

Det är givetvis så att en otillåten provokation kan resultera i att provokatören själv kan anses ha begått brott, t.ex. olika former av narkotikabrott. Det får på vanligt sätt bedömas från fall till fall om så har skett. Det är också som framgått ovan möjligt att komma fram till att provokatören har begått tjänstefel i samband med åtgärden, i vart fall när åtgärden klart avviker från det tillåtna (jfr NJA 1951 s. 111, 1953 s. 582 och 1988 s. 665 samt Asp s. 178 ff. och 276 ff.). Detta kommer att vara den gällande ordningen även efter ett eventuellt genomförande av vårt förslag till reglering av provokativa åtgärder.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna skall beaktas

I SOU 1982:63 (s. 142) med förslag till polislag anges att en allmän bedömning måste göras av om den provokativa åtgärden är försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Det anges att det måste göras en avvägning mellan å ena sidan den skada och det intrång som åtgärden för med sig eller riskerar att föra med sig och å andra sidan brottets grovhet och de fördelar från bevis-synpunkt som står att vinna.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna finns uttryckta i bl.a. 8 § polislagen. Principerna gäller sedan länge för bl.a. polisens verksamhet. Axberger skriver följande om principerna när det gäller användning av provokativa åtgärder (Brottsprovokation s. 34).

Vad som uttrycks är närmast självklara utgångspunkter för myndighetsverksamhet som innefattar makt- och våldsutövning. De angivna principerna har på flera ställen framhållits vid bedömandet av provokations tillåtlighet.

Behovsprincipen torde på detta område bl.a. innebära att det skall saknas alternativa, mindre ingripande tillvägagångssätt eller att de som finns redan har prövats utan framgång. Vidare innefattar den ett krav på att provokationen för att

vara tillåten skall kunna antas leda till väsentliga och i utredningen användbara resultat.

Proportionalitetsprincipen innebär bl.a. att provokationsåtgärder inte får företas annat än mot brottslighet av allvarligt slag. Dessutom måste proportionalitetsprincipen beaktas i det enskilda fallet, t.ex. då man överväger provokation mot en mindre krets där brottsmisstanken är stor men inte preciserad till viss individ - risken för att någon oskyldig eller i sammanhanget mer perifer person utsätts för en kränkning får vägas mot det ändamål som skall befrämjas.

Det är en självklarhet att behovs- och proportionalitetsprinciperna skall tillämpas även i fortsättningen vid användningen av de provokativa åtgärderna. Detta följer av bl.a. 8 § polislagen och behöver inte regleras särskilt (se också nedan om bestämmelsens placering).

Det förhållandet att behovs- och proportionalitetsprinciperna skall tillämpas vid de provokativa åtgärderna innebär enligt vår mening att det inte är behövt att föreskriva något kvalificerande rekvisit som exempelvis att åtgärderna skall vara av synnerlig vikt för att säkerställa bevisning om brottsligheten. Ett sådant rekvisit finns när det gäller hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 § RB och 3 § lagen om hemlig kameraövervakning (se prop. 1988:89:124 s. 44 och 1995/96:85). Rekvisitet är enligt vår bedömning inte ändamålsenligt vid provokativa åtgärder eftersom det skulle komma att medföra en onödig inskränkning i användningen av tvångsmedlet.

Vem skall fatta beslut om provokativa åtgärder?

Sedan länge har det stått klart att beslut om provokativa åtgärder inte kan fattas av den enskilde polismannen "på fältet". Längre fanns också uppfattningen att beslutet skulle fattas av åklagare eller polischef (SOU 1982:63 s. 142 och prop. 1983/84:111 s. 47). Bakom det kravet ansågs ligga att provokativa åtgärder inte skall användas annat än efter grundligt övervägande och att det är önskvärt att få viss kontroll över planering och genomförande (Axberger, Brottsprovokation s. 35).

JO avgjorde för några år sedan ett ärende (JO 1997/98 s. 118) där JO kommer fram till att beslut om provokativa åtgärder under en förundersökning skall fattas av åklagare. Enligt JO följer det av 23 kap. 3 § RB om ledningen av förundersökningen att det är åkla-

gare som skall vara förundersökningsledare i de fall där det blir aktuellt att genomföra provokativa åtgärder.

Vid beslut om provokativa åtgärder finns det många gånger svårbedömda praktiska och juridiska frågor att ta ställning till. Så är dock inte alltid fallet. Det sistnämnda kan exempelvis gälla mindre komplicerade åtgärder där t.ex. en polisman utan att ha tagit initiativ till det erbjuds att köpa t.ex. en mindre mängd stulet gods eller narkotika, visar sig intresserad och får saken överlåten till sig.

Det bör därför enligt vår mening, på samma sätt som för flera andra tvångsmedel, avgöras av de vanliga bestämmelserna om förundersökning vem som skall leda utredningen och fatta beslut om provokativa åtgärder.

Var skall bestämmelsen placeras?

I 23 kap. RB finns allmänna bestämmelser om förundersökning. En hänvisning till reglerna om straffprocessuella tvångsmedel i 24-28 kap. RB finns i 23 kap. 16 § RB. I 24-28 kap. RB finns bestämmelserna om gripande, anhållande, häktning, reseförbud, anmälningskyldighet, kvarstad, beslag, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Det kan till en början diskuteras om bestämmelsen om provokativa åtgärder skall placeras i 23 kap. eller i något av de följande kapitlen i rättegångsbalken. Enligt vårt förslag kommer metoden att vara ett straffprocessuellt tvångsmedel som alltså är förbehållet en förundersökning. Även om den praktiska användningen av provokativa åtgärder inte kommer att innefatta särskilt mycket "tvång" gentemot den enskilde, har regeln den karaktären att den i stort sett överensstämmer med hur bestämmelserna om tvångsmedel i 24-28 kap. RB är utformade. Det skall också sägas att vid flera av de tvångsmedel som är reglerade i nu nämnda kapitel kan graden av faktiskt "tvång" många gånger sägas vara obefintlig, t.ex. vid hemlig teleövervakning. Till detta kommer att paragrafen om provokativa åtgärder helt saknar förebild i 23 kap. RB och skulle bli en "främmande fågel" i det sammanhanget. Vi har därför stannat för att inte placera bestämmelsen bland de allmänna reglerna om förundersökning i 23 kap. RB.

I 27 kap. RB regleras bl.a. beslag medan bestämmelserna om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 28 kap. RB. Det är i något av de kapitlen i rättegångsbalken som regleringen av provokativa åtgärder bör föras in. Vi bedömer att det

tvångsmedlet systematiskt bäst passar i 27 kap. RB. Med den placeringen och mot bakgrund av paragrafens utformning där några uttryckliga befogenheter inte ges till den enskilde polismannen, är det inte heller nödvändigt med några hänvisningar till den bestämmelsen i annan lag för att Tullverket eller annan brottsutredande myndighet skall kunna tillämpa tvångsmedlet.

Som nämndes tidigare gäller bl.a. proportionalitetsprincipen vid all tvångsmedelsanvändning. Den principen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Principen är lagfäst för flera tvångsmedel och finns i 27 kap. 1 § tredje stycket RB för beslag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Den bestämmelsen, som lyder ”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”, kommer att uttryckligen gälla även för provokativa åtgärder om den bestämmelsen placeras i 27 kap. RB.

Dokumentation

Förundersökningsprotokollet skall enligt 22 § FuK avfattas så att det ger en trogen bild av vad som har förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Det har också uttalats att stränga krav på dokumentation måste upprätthållas vid exempelvis provokativa åtgärder. Vi instämmer givetvis i den bedömningen. En noggrann dokumentation är generellt till fördel för alla inblandade, inte bara för den provocerade utan även för de brottsutredande myndigheterna.

Enligt 27 kap. 13 § RB skall det föras protokoll över beslag. I protokollet skall bl.a. ändamålet med beslaget anges. Protokollet behöver inte föras särskilt, utan det är tillräckligt att anteckningar angående beslaget görs i förundersökningsprotokollet (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 27:27). Särskilda bestämmelser om dokumentation finns även beträffande övriga tvångsmedel (se t.ex. 28 kap. 9 § RB för husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning).

Självfallet skall användningen av provokativa åtgärder dokumenteras på det sätt som sker vid andra tvångsmedel. För de åtgärderna kan en hänvisning lämpligen göras till bestämmelsen om protokoll vid beslag enligt 27 kap. 13 § första stycket RB. Det bör nämnas att dokumentationsskyldigheten och den misstänktes eller tilltalades

rätt till insyn i materialet (se främst 23 kap. 18 § RB) inte hindrar att de brottsutredande myndigheternas närmare användning av tvångsmedlet – som hur polisen taktiskt går till väga vid en provokation och vilken utrustning som används – hålls hemlig, eftersom uppgifterna inte bör anses omfattas av rätten till partsinsyn utan av sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

Användning av privatpersoner

Det inträffar att polisen använder sig av privatpersoner för att utföra provokativa åtgärder. Det kan exempelvis röra den situationen att en informatör kontaktar polisen om ett parti narkotika som han har blivit erbjuden att köpa. Den personen kan då användas av polisen för att avslöja brottsligheten.

Vad gäller frågan om anlåtande av privatpersoner i polisens spänningsarbete har JO 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. JO:s uppfattning är att ett sådant samarbete torde vara befogat enbart i rena undantagsfall, exempelvis under utredningen av mycket grova brott. Enligt JO kan det under inga omständigheter accepteras att polisen har ett organiserat samarbete med privatpersoner i syfte att provocera fram brottsliga handlingar (JO 1977/78 s. 126 f. och 1997/98 s. 129 ff.).

I Fleming Broman-ärendet (JK-beslut 1982 s. 156 f.) riktade JK inte någon principiell kritik mot att en privatperson användes eftersom det var fråga om ett enstaka fall där omständigheterna var sådana att det inte fanns anledning att anta att exempelvis en polisman som provokatör skulle ha lett fram till ett framgångsrikt resultat (se JO 1997/98 s. 129).

Många gånger kan det vara helt avgörande för ett framgångsrikt resultat att de brottsutredande myndigheterna har möjlighet att använda privatpersoner när provokativa åtgärder vidtas. De tidigare principerna för detta bör gälla även fortsättningsvis. Några begränsningar i förhållande till vad som nu gäller bör inte genomföras. Vi har bedömt att detta inte kräver någon uttrycklig författningsreglering (jfr 24 kap. 5 § BrB).

Underrättelseskyldighet

Den som blir föremål för myndighetsutövning skall som huvudregel underrättas om det. I rättegångsbalken finns bestämmelser om att underrättelse i vissa fall skall ske efter en vidtagen tvångsåtgärd. I fråga om husrannsakan föreskrivs huvudregeln att den hos vilken husrannsakan företas skall underrättas om den vidtagna åtgärden (28 kap. 7 § RB). För beslag finns en motsvarande bestämmelse i 27 kap. 11 § RB (jfr vårt förslag om underrättelseskyldighet i avsnitt 7). Någon sådan underrättelseskyldighet finns dock inte i fråga om tvångsmedel som förutsätts ske utan den misstänktes kännedom, s.k. hemliga tvångsmedel. Med den lagreglering vi föreslår kommer provokativa åtgärder av naturliga skäl att tillhöra den sistnämnda kategorin.

I lagrådsremissen om hemlig avlyssning gjorde regeringen den bedömningen att det inte bör införas en lagstadgad skyldighet att underrätta den som varit föremål för ett hemligt tvångsmedel (s. 102 ff.). Skälen för regeringens bedömning var flera, bl.a. att det sällan skulle vara möjligt att lämna någon underrättelse. En underrättelse skulle enbart kunna lämnas i undantagsfall, annars skulle exempelvis polisens arbetsmetoder avslöjas och brottsutredningar försvåras, effektiviteten bli lidande och uppklaringsprocenten gå ned. Regeringen nämnde också att underrättelseskyldigheten skulle få slumpmässiga konsekvenser i flera fall.

De praktiska förutsättningarna vid provokativa åtgärder är speciella till sin karaktär. Tvångsmedlet låter sig, i de avseenden som nu är aktuella, sällan jämföras med exempelvis beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. En genomförd provokativ åtgärd avslutas ofta med ett ingripande i form av andra tvångsmedel, som gripande och beslag. För det fall en provokativ åtgärd av någon anledning har avslutats utan att ett ingripande har skett, får den som har varit föremål för åtgärden aldrig reda på att den har vidtagits. Det skall dock nämnas att åtgärden skall dokumenteras enligt vad vi nyss kom fram till.

Vi gör mot den bakgrunden den bedömningen att det inte är ändamålsenligt eller annars behövt att införa en underrättelseskyldighet i efterhand när det gäller provokativa åtgärder.

Överskottsinformation

Vid användning av hemliga tvångsmedel kan det komma fram uppgifter som inte har samband med det brott som har legat till grund för tvångsmedelsbeslutet och som har föranlett tvångsmedelsanvändningen. I vad mån sådana uppgifter, s.k. överskottsinformation, får utnyttjas av de brottsutredande myndigheterna är inte generellt reglerat i lag. Nyligen har det dock lämnats ett förslag till sådan reglering i departementspromemorian Överskottsinformation (Ds 2003:13).

I promemorian föreslås att vid användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning överskottsinformation som rör begångna eller pågående brott skall få användas för att utreda det brottet. Det föreslås också att överskottsinformation skall få användas som bevis i rättegång under förutsättning att fängelse ett år eller däröver är föreskrivet för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter. Därmed kan t.ex. en inspelning från hemlig teleavlyssning inte åberopas som bevis vid lagföring av brott som är av mindre allvarlig art.

Provokativa åtgärder kommer med vårt förslag att få karaktären av hemligt tvångsmedel. Det är fullt möjligt att den som vidtar åtgärderna får information i andra hänseenden än dem som föranlett användningen av tvångsmedlet. Många gånger skulle den brottsutredande myndigheten inte ha erhållit den informationen om inte tvångsmedlet hade använts. Frågan om överskottsinformation blir alltså aktuell även beträffande provokativa åtgärder.

Med tanke på att frågan om överskottsinformation för närvarande bereds inom Justitiedepartementet avstår vi från att lägga fram något förslag i den delen. Vi vill dock framhålla att vi ställer oss tveksamma till den inskränkning av principen om fri bevisprövning som departementspromemorian innehåller i och med att ett års fängelse skall vara föreskrivet för brottet i vissa fall. Vi vill framhålla att det för att få tillämpa provokativa åtgärder enligt vårt förslag endast krävs att fängelse kan följa på brottet. Det skall jämföras med att de tvångsmedel departementspromemorian behandlar kan bli aktuella först vid brott med minst två års respektive sex månaders fängelse i straffskalan (jfr prop. 2002/03:74 där det bl.a. föreslås en s.k. straffvärdeventil vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning).

4.7.2 Kontrollerad leverans

Förslag: En bestämmelse om användning av kontrollerad leverans under förundersökning skall föras in i 27 kap. RB.

Kontrollerad leverans skall få genomföras, om det finns anledning att anta att brott har förövats på vilket fängelse kan följa.

Med kontrollerad leverans skall avses att en försändelse som kan antas innehålla föremål som får tas i beslag eller som har innehållit sådana föremål, utan omedelbart ingripande får fortsätta in i eller ut ur landet för att utröna vem mottagaren eller förmedlaren av föremålet är eller vem som i övrigt har medverkat till brott som har samband med försändelsen.

Beslut om kontrollerad leverans skall meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Över användningen av kontrollerad leverans skall det föras protokoll enligt vad som föreskrivs i 27 kap. 13 § första stycket RB.

Vad skall avses med kontrollerad leverans?

Som nyss framgick är kontrollerad leverans en arbetsmetod som har tillämpats i Sverige i flera årtionden och som bör få tillämpas även i framtiden. I RPS rapport 1994:3 (s. 57) dras den slutsatsen att metoden ger en utmärkt möjlighet att nå framgång vid bekämpning av grov brottslighet i fall som annars skulle te sig utsiktslösa.

I det föregående (avsnitt 4.6) har vi föreslagit att metoden för vissa fall lagregleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel, dvs. den skall få tillämpas under vissa förutsättningar vid en förundersökning.

Den första frågan som måste klargöras vid övervägandena om en lagreglering är hur kontrollerad leverans skall definieras.

Det framgick tidigare (avsnitt 4.2) att kontrollerad leverans innebär att de brottsutredande myndigheterna för en kort tid avstår från att ingripa mot misstänkt brottslighet och att myndigheterna därför tillämpar interimistisk passivitet i de fallen. Att på det sättet dröja med ett ingripande för att inte störa spaning, är redan i dag tillåtet enligt de principer som följer av regleringen i främst 2, 8 och 9 §§ polislagen.

Vi har under vårt arbete diskuterat frågan om de brottsutredande myndigheternas tillämpning av interimistisk passivitet bör ges en generell författningsreglering. En sådan reglering skulle exempelvis omfatta de relativt enkla situationerna att polisen misstänker

att ett rånbyte finns hos en viss person men vill vänta med ett ingripande för att se om den personen levererar godset till någon annan eller att polisen avvaktar med ett ingripande mot en snattare för att se om denne går med godset till en hälare efter snatteritillfället. Som ytterligare exempel kan nämnas att polisen inte omedelbart ingriper mot föraren av en stulen bil för att se vart den personen kör.

Enligt vår mening föreligger det inte någon som helst tvekan om att polisen har rätt att använda interimistisk passivitet på det sätt som vi nu beskrivit. Andra utredningar har också kommit fram till samma slutsats (se avsnitt 4.2). Slutsatserna har också godtagits av departementschefen i prop. 1983/84:111 (s. 44 ff.) rörande ny polislagen och föranledde inte någon reaktion från riksdagens sida i samband med behandlingen av det lagstiftningsärendet. Det kan vidare konstateras att det finns en fast och väl utvecklad praxis för hur polisen får arbeta med sådan passivitet. Denna praxis synes väl överensstämma med de principer som kommer till uttryck i de nämnda bestämmelserna i polislagen. Enligt vår mening finns det därför inget behov av att nu införa någon ny generell reglering rörande detta. Även i fortsättningen bör således de brottsutredande myndigheterna utan ytterligare författningsstöd kunna använda interimistisk passivitet som en arbetsmetod.

Interimistisk passivitet utgår från att de brottsutredande myndigheterna, som en följd av skyldigheten att ingripa mot brott, säkerställer så långt det är möjligt att myndighetens ingripande kan ske vid senare tillfälle. När svensk polis och tull tillåter att en försändelse under form av en kontrollerad leverans lämnar Sverige utan att ett ingripande sker här, skulle det kunna hävdas att myndigheterna därmed har satt sig ur stånd att göra ett ingripande och därmed har åsidosatt sin lagenliga skyldighet att ingripa mot brott. Det förhåller sig visserligen så att en sådan operation från svensk sida förutsätter att det finns en överenskommelse med de brottsutredande myndigheterna i andra länder som berörs av den kontrollerade leveransen vilket gör att ett ingripande så småningom kan ske av en myndighet i något land. Vad som däremot inträffar genom att försändelsen tillåts lämna Sverige är att svensk polis och tull inte längre har full kontroll över vad som sker i operationen. Enligt vår mening är det en omständighet som motiverar att frågan om under vilka förutsättningar det får ske bör bli föremål för ett tydliggörande genom en uttrycklig lagreglering.

Som har framgått under avsnitt 4.2 bör regler om sådan passivitet i de gränsöverskridande utförelsefallen föras in i svensk rätt ock-

så med hänsyn till sådana internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till. I dessa överenskommelser avses med begreppet kontrollerad leverans inte bara sådana fall där försändelsen tillåts lämna landet utan också fall då försändelsen förs från ett annat land till det egna landet (införselfallen). Av hänsyn till dessa internationella överenskommelser bör således en svensk reglering omfatta både utförsel- och införselfallen. Därmed kommer den också, såsom i konventionsregleringen, att omfatta transitfall.

Vad som nu har anförts leder således fram till slutsatsen att det inte behövs någon ny författningsreglering av de fall då de brottsutredande myndigheterna använder interimistisk passivitet utan att något gränsöverskridande sker. Det är i stället bara för de gränsöverskridande fallen som det behövs en sådan reglering. Det kan lämpligen, på samma sätt som i bl.a. FN:s narkotikabrottskonvention (se avsnitt 4.2), ske genom att begreppet kontrollerad leverans används som beskrivning på det som skall lagregleras och reserveras för sådana fall som innefattar ett gränsöverskridande.

Som nämndes tidigare tillämpas metoden i dag vid misstänkta försändelser av narkotika, alkohol- och tobaksvaror, vapen, dopningsmedel, skyddade djur- och växtarter och vissa i övrigt exportkontrollerade varor. Lagregleringen måste därför utformas så att den kommer att omfatta samtliga typer av föremål som metoden används för i dag men även föremål som kan bli aktuella i en framtid. Det sker enligt vår mening bäst genom att kontrollerad leverans får användas för föremål som får tas i beslag. Det uttrycket ansluter till den allmänna bestämmelsen om beslag i 27 kap. 1 § första stycket RB som anger att föremål, som skäligen kan antagas äga betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat, får tas i beslag (jfr uttrycklig hänvisning till rättegångsbalkens bestämmelser om beslag i 7 § narkotikastrafflagen och 6 § lagen [1991:1969] om förbud mot vissa dopningsmedel).

Det skall nämnas att, beroende på vilken vara det är fråga om och hur leveransen genomförs, det för de inblandade myndigheterna kan bli fråga om att ta ställning till inte bara praktiska och juridiska frågor utan även till etiska frågeställningar, t.ex. när leveransen innehåller levande djur eller består av en kurir som har svult narkotika. Hur länge bör man exempelvis i sådana fall dröja med ett ingripande? Vi har valt att inte ta upp sådana frågor här utan hänvisar till den diskussion som redovisas i RPS rapport 1994:3.

I begreppet kontrollerad leverans ligger att ett föremål transporteras. Det är alltså fråga om en försändelse i någon form. Förhål-

landena vid kontrollerad leverans kan variera mycket i karaktär. När kontrollerad leverans skall definieras i lagtext menar vi att ordet försändelse kan användas eftersom det är ett tillräckligt vitt begrepp för att täcka samtliga de fall där det kan vara aktuellt att tillämpa metoden. Det betyder också att såväl beledsagade som obeledsagade försändelser kommer att omfattas av lagstiftningen.

Kontrollerad leverans skulle alltså innefatta en försändelse av föremål som får tas i beslag. Ett sådant uttryckssätt måste dock modifieras något. Det hänger bl.a. samman med att polis och tull inte alltid har kunnat konstatera att det i försändelsen faktiskt finns föremål som får tas i beslag, när beslutet om kontrollerad leverans skall fattas. Det gäller främst vid beledsagade leveranser, dvs. sådana leveranser som genomförs av kurirer som är medvetna om vad de transporterar. Ofta finns i stället enbart misstankar om att försändelsen har ett sådant innehåll. Ett bättre uttryckssätt är därför att kontrollerad leverans skall innefatta en försändelse som *kan antas* innehålla föremål som får tas i beslag. Med det uttryckssättet, som ansluter till beslagsbestämmelsen i 27 kap. 1 § RB, behöver alltså inte försändelsens innehåll vara klarlagt för att tvångsmedlet skall få tillämpas. Enligt uppgift från de brottsutredande myndigheterna motsvarar ett sådant rekvisit den i dag tillämpade ordningen.

Vi nämnde tidigare att den nuvarande ordningen innebär att polis och tull så långt som möjligt vid kontrollerad leverans måste säkerställa att ingripandet kan ske när som helst, eller med andra ord att inte föremålen, exempelvis narkotikan, kommer ut på marknaden. Det skall givetvis gälla även i fortsättningen. I dag säkerställer myndigheterna detta genom olika former av spaning mot den misstänkta leveransen. Den spaningen kan vara visuell men sker även med tekniska metoder, som positionsbestämning.

En annan metod som används i det syftet är att helt ta bort eller byta ut föremålet i försändelsen mot något "ofarligt" sådant. Det kräver givetvis att svensk eller utländsk polis- eller tullmyndighet får praktisk möjlighet att göra detta i hemlighet, vilket främst är fallet vid obeledsagade leveranser. För att lagstiftningen skall bli så ändamålsenlig som möjligt är det vår uppfattning, att även de fall där föremålet i försändelsen redan har tagits i beslag och kanske ersatts i försändelsen av annat föremål skall omfattas av regleringen.

Kontrollerad leverans skall alltså vara en försändelse som kan antas innehålla föremål som får tas i beslag eller som har innehållit sådana föremål.

Även syftet med åtgärden bör anges i definitionen. Anledningen till att en kontrollerad leverans genomförs är att polisen eller tullen skall få reda på vem eller vilka som är mottagare eller förmedlare eller på annat sätt har medverkat till brott som har samband med försändelsen. Det rör exempelvis huvudmän, finansiärer, beställare, mottagare, leverantörer, förmedlare, transportörer etc. Även detta bör komma fram i regleringen av kontrollerad leverans.

Vid vilka brott skall kontrollerad leverans få användas?

Den fråga som härfter uppstår är vid vilka brott som tvångsmedlet skall få användas.

Som har framgått tidigare används kontrollerad leverans i dag i första hand som en metod i arbetet med att bekämpa den organiserade eller annars allvarliga brottsligheten. Mot den bakgrunden skulle en tanke kunna vara att föreslå att tvångsmedlet kontrollerad leverans skall få användas vid brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. Genom en sådan reglering skulle metoden kunna användas vid grov smuggling, grov narkotikasmuggling, grovt tullbrott och grov olovlig befattning med smuggelgods enligt 5, 6, 10 och 13 §§ lagen om straff för smuggling. Kontrollerad leverans skulle då också kunna tillämpas vid exempelvis grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) och grovt dopningsbrott enligt 3 a § lagen om förbud mot vissa dopningsmedel.

Från polisen och tullen har vi emellertid fått synpunkten att ett krav på minst sex månaders fängelse i straffskalan skulle medföra att ett inte obetydligt antal av de fall där kontrollerad leverans tillämpas i dag inte skulle falla in under regleringen. Det rör i första hand sådana fall där det är fråga om obeledsagade leveranser med försändelser i form av brev och paket. Det är då sällan fråga om så stora mängder av t.ex. narkotika och dopningsmedel att det blir aktuellt att misstänka grova brott. Vi har t.ex. fått exemplet att det behövs så stora kvantiteter som omkring 50 000 s.k. ryssfemmor för att konstituera ett grovt dopningsbrott. I stället blir det i de flesta av de fallen fråga om brott av den s.k. normalgraden där straffskalan ofta sträcker sig från böter eller fängelseminimum (14 dagar) upp till fängelse två eller tre år.

Det är enligt vår bedömning inte ändamålsenligt att utesluta en inte obetydlig del av de fall där kontrollerad leverans med framgång tillämpas i dag. Det är alltså inte lämpligt att regleringen av kon-

trollerad leverans föreskriver ett minimistraff på sex månaders fängelse.

Som vi nämnde i avsnitt 4.2 har Sverige genom tullsamarbetskonventionen åtagit sig att säkerställa att kontrollerade leveranser får äga rum på svenskt territorium inom ramen för utredningar av utlämningsbara brott. Enligt 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott får utlämning till en medlemsstat i EU beviljas om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i sex månader eller mer.

Det är av det skälet inte heller möjligt att som vid exempelvis husrannsakan i vissa lokaler enligt 28 kap. 3 § andra stycket RB föreslå den begränsningen när det gäller vid vilka brott kontrollerad leverans skall få användas, att det för brottet skall vara föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Därigenom skulle de brott som bedöms som ringa, i första hand fall med små mängder av föremålen och där straffskalan slutar med sex månaders fängelse, komma att uteslutas från tillämpningsområdet.

Den bästa lösningen är därför enligt vår bedömning att fängelse skall kunna följa på brottet för att kontrollerad leverans skall få användas. Som nyss framgick innebär det formellt att kontrollerad leverans kommer att kunna användas även i många fall av ringa brott. Så är fallet även i dag, bl.a. eftersom det saknas uttryckligt lagstöd för kontrollerad leverans. De principer som skall tillämpas vid all tvångsmedelsanvändning, som proportionalitetsprincipen (se nedan), kommer dock, tillsammans med sådana praktiska frågor som att kontrollerade leveranser är mycket resurskrävande insatser, enligt vår bedömning att medföra att metoden inte används annat än i utredningar av mer kvalificerad brottslighet.

Kontrollerad leverans skall alltså enligt vårt förslag få användas vid misstanke om brott på vilket fängelse kan följa. Eftersom det inte kan förutsättas att brott har kunnat konstaterats för att tvångsmedlet skall få användas, blir frågan hur stark den misstanken bör vara. Vi menar i den delen att kravet på misstanken inte bör sättas högre än vad som i dag är fallet vid t.ex. inledande av förundersökning och beslut om husrannsakan och kroppsvisitation enligt 23 kap. 1 § och 28 kap. 1 § och 11 §§ RB. Rekvisitet för kontrollerad leverans bör därför ansluta till uttryckssättet i dessa fall, nämligen att det skall finnas anledning att anta att brott har förövats. Vårt förslag i avsnitt 4.7.1 om provokativa åtgärder innebär ett likadant krav.

I dag gäller för t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (27 kap. 20 § RB) att tvångsmedlen får användas enbart om

utredningen har kommit så långt att det finns någon som är skäligen misstänkt för det brott som förundersökningen avser. Något sådant krav på misstänkt person ställs däremot inte upp vid exempelvis beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. Även andra än skäligen misstänkta personer kan alltså underkastas t.ex. husrannsakan och kroppsvisitation. I de sistnämnda fallen krävs då huvudsakligen att det finns synnerlig anledning att anta att vissa föremål kommer att anträffas genom åtgärden.

Kontrollerad leverans syftar just till att få fram vem som kan ha begått brott i samband med försändelsen. Det faller sig därför naturligt att det inte kan ställas upp något krav på att det skall finnas en skäligen misstänkt person vid beslut om det tvångsmedlet.

Det betyder alltså att det måste finnas en misstanke om ett konkret brott vid beslut om kontrollerad leverans medan gärningsmannen får vara okänd.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna skall beaktas

Behovs- och proportionalitetsprinciperna finns uttryckta i bl.a. 8 § polislagen. Principerna skall enligt vårt förslag tillämpas vid användningen av provokativa åtgärder. Det skall givetvis gälla även vid kontrollerad leverans (se också nedan om bestämmelsens placering).

Vem skall fatta beslut om kontrollerad leverans?

Det finns härefter anledning att behandla frågan vem som skall fatta beslut om att genomföra kontrollerad leverans. Från polisen och tullen har vi fått uppgiften att i stort sett samtliga kontrollerade leveranser i dag föregås av en kontakt mellan åklagare och polis respektive tull varefter det i de allra flesta fall är åklagaren som fattar beslut om att genomföra den kontrollerade leveransen.

Liksom fallet är vid provokation finns det å ena sidan många gånger svårbedömda praktiska och juridiska frågor i samband med kontrollerad leverans. Å andra sidan är förhållandena i en del fall inte särskilt komplicerade. Det sistnämnda kan t.ex. röra misstankar om ett vapen, ett stulet fordon eller en mindre mängd narkotika i en försändelse. I de fallen är det många gånger redan i dag polismyndigheten eller tullen som är undersökningsledare.

Det bör därför enligt vår mening, på samma sätt som vid flera andra tvångsmedel, avgöras av de vanliga bestämmelserna om förundersökning vem som skall leda utredningen när det blir fråga om kontrollerad leverans.

Var skall bestämmelsen placeras?

Vår bedömning i detta avsnitt ansluter till våra överväganden ovan rörande provokativa åtgärder. Där nämnde vi bl.a. att det i 23 kap. RB finns allmänna bestämmelser om förundersökning och en hänvisning till reglerna om straffprocessuella tvångsmedel i 24-28 kap. RB (23 kap. 16 § RB). I 24-28 kap. RB finns bestämmelserna om gripande, anhållande, häktning, reseförbud, anmälningsskyldighet, kvarstad, beslag, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Liksom vid provokativa åtgärder kan till en början diskuteras om bestämmelsen om kontrollerad leverans skall placeras i 23 kap. eller i något av de följande kapitlen i rättegångsbalken. Enligt vårt förslag kommer kontrollerad leverans att vara ett straffprocessuellt tvångsmedel som alltså är förbehållet en förundersökning. Bestämmelsen bör utformas så att den innehåller vissa rekvisit vad gäller det misstänkta brottet och behörigheten att fatta beslut. Även om den praktiska användningen av kontrollerad leverans inte kommer att innefatta särskilt mycket "tvång" gentemot den enskilde, har regeln den karaktären att den i stort sett överensstämmer med hur bestämmelserna om tvångsmedel i 24-28 kap. RB är utformade. Det skall också sägas att vid flera av de tvångsmedel som är reglerade i nu nämnda kapitel kan graden av faktiskt "tvång" många gånger sägas vara obefintlig, t.ex. hemlig teleövervakning. Till detta kommer att paragrafen om kontrollerad leverans helt saknar förebild i 23 kap. RB och skulle bli en "främmande fågel" i det sammanhanget. Bestämmelsen bör därför inte placeras bland de allmänna reglerna om förundersökning i 23 kap. RB. Vi kom till samma slutsats vad gäller den "närliggande" bestämmelsen om provokativa åtgärder.

I 27 kap. RB regleras bl.a. beslag medan bestämmelserna om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 28 kap. RB. Det är i något av de kapitlen i rättegångsbalken som regleringen av kontrollerad leverans bör föras in. Vi bedömer att det tvångsmedlet systematiskt bäst passar i 27 kap. RB, till stor del beroende på att kontrollerad leverans anknyter till bestämmelserna

om beslag genom att åtgärden i sig i regel innebär att beslaget skjuts upp i syfte att identifiera gärningsmän till brott. Med den placeringen och mot bakgrund av paragrafens utformning där några uttryckliga befogenheter inte ges till den enskilde polismannen, är det inte heller nödvändigt med några hänvisningar till den bestämmelsen i lagen om straff för smuggling.

Som nämndes tidigare gäller bl.a. proportionalitetsprincipen vid all tvångsmedelsanvändning. Den principen innebär att en tvångs-åtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Principen är lagfäst för flera tvångsmedel och finns i 27 kap. 1 § tredje stycket RB för beslag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Den bestämmelsen, som lyder ”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”, kommer att uttryckligen gälla även för kontrollerad leverans om den bestämmelsen placeras i 27 kap. RB.

Dokumentation

Förundersökningsprotokollet skall enligt 22 § FuK avfattas så att det ger en trogen bild av vad som har förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

Enligt 27 kap. 13 § RB skall det föras protokoll över beslag. I protokollet skall bl.a. ändamålet med beslaget anges. Protokollet behöver inte föras särskilt, utan det är tillräckligt att anteckningar angående beslaget görs i förundersökningsprotokollet (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 27:27). Särskilda bestämmelser om dokumentation finns även beträffande övriga tvångsmedel (se t.ex. 28 kap. 9 § RB för husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning).

Självfallet skall användningen av kontrollerad leverans dokumenteras på det sätt som sker vid andra tvångsmedel. För kontrollerad leverans kan en hänvisning lämpligen göras till bestämmelsen om protokoll vid beslag enligt 27 kap. 13 § första stycket RB. Det bör nämnas att dokumentationsskyldigheten och den misstänktes eller tilltalades rätt till insyn i materialet (se främst 23 kap. 18 § RB) inte hindrar att de brottsutredande myndigheternas närmare användning av tvångsmedlet – som hur polisen och tullen taktiskt går till väga vid en kontrollerad leverans och vilken utrustning som används – hålls hemlig, eftersom uppgifterna inte bör anses omfat-

tas av rätten till partsinsyn utan av sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen.

Förhållandet till provokation

I de flesta fall kommer tillämpningen av bestämmelsen om kontrollerad leverans inte att innebära att polisen eller tullen vidtar en åtgärd som kan föranleda någon att begå en brottslig gärning. Det normala tillvägagångssättet vid kontrollerad leverans innefattar ett i hemlighet genomfört spaningsarbete och ett bevakande av ett händelseförlopp utan att de brottsutredande myndigheterna vidtar sådana "aktiva" åtgärder att någon därigenom kan föranledas att begå brottslig gärning. Liksom vid annan form av interimistisk passivitet kommer det i de flesta fall att vara så att de åtgärder myndigheterna vidtar är så passiva att de inte ens kan sägas vara provokativa (se avsnitt 4.7.1 och 15.1).

Givetvis kan det inträffa att de brottsutredande myndigheterna vid kontrollerade leveranser företar handlingar som har karaktären av provokativa åtgärder enligt vårt förslag, dvs. åtgärder som kan föranleda någon att begå brottslig gärning. Det krävs att myndigheterna uppmärksammar detta och att beslut då fattas om att tillämpa även det tvångsmedlet. De formella rekvisiten föreslår vi skall vara desamma för båda fallen. Åtgärder som kan föranleda någon att begå brottslig gärning får enligt vårt förslag vidtas om det kan antas att personen skulle begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas. Enligt vår bedömning kommer t.ex. en polisinfiltратор som agerar som chaufför i en transport att med stöd av den bestämmelsen kunna företa relativt aktiva handlingar under en kontrollerad leverans.

Underrättelseskyldighet

Den som blir föremål för myndighetsutövning skall som huvudregel underrättas om det. I rättegångsbalken finns bestämmelser om att underrättelse i vissa fall skall ske efter en vidtagen tvångsåtgärd. I fråga om husrannsakan föreskrivs huvudregeln att den hos vilken husrannsakan företas skall underrättas om den vidtagna åtgärden (28 kap. 7 § RB). För beslag finns en motsvarande bestämmelse i 27 kap. 11 § RB (jfr vårt förslag om underrättelseskyldighet i avsnitt 7). Någon sådan underrättelseskyldighet finns dock inte i fråga om

tvångsmedel som förutsätts ske utan den misstänktes kännedom, s.k. hemliga tvångsmedel. Med den lagreglering vi föreslår kommer kontrollerad leverans av naturliga skäl att tillhöra den sistnämnda kategorin.

I lagrådsremissen om hemlig avlyssning gjorde regeringen den bedömningen att det inte bör införas en lagstadgad skyldighet att underrätta den som har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel (s. 102 ff.). Skälen för regeringens bedömning var flera, bl.a. att det sällan skulle vara möjligt att lämna någon underrättelse. En underrättelse skulle enbart kunna lämnas i undantagsfall, annars skulle exempelvis polisens arbetsmetoder avslöjas och brottsutredningar försvåras, effektiviteten bli lidande och uppklaringsprocenten gå ned. Regeringen nämnde också att underrättelseskyldigheten skulle få slumpmässiga konsekvenser i flera fall.

De praktiska förutsättningarna vid kontrollerad leverans är speciella till sin karaktär och i de avseenden som nu är aktuella låter metoden sig sällan jämföras med exempelvis beslag, husrannsakan eller hemlig teleavlyssning. Vid kontrollerad leverans är gärningsmän ofta okända för polis och tull, eftersom metoden tillämpas just för att utröna vem som kan ha medverkat till brott som ha samband med försändelsen. En operation med kontrollerad leverans avslutas ofta med ett ingripande i form av andra straffprocessuella tvångsmedel, som beslag och gripande. För det fall en kontrollerad leverans har påbörjats men misstanken om brott försvagas eller upphör under operationen, avbryter polis och tull åtgärden utan att den som under en tid har varit föremål för kontrollen får reda på att den har pågått.

Vi gör mot den bakgrunden den bedömningen att det inte är ändamålsenligt eller annars behövt att införa en underrättelseskyldighet i efterhand när det gäller kontrollerad leverans.

Överskottsinformation

Kontrollerad leverans kommer med vårt förslag att få karaktären av hemligt tvångsmedel. Det är fullt möjligt att det vid en sådan leverans kommer fram uppgifter som är att betrakta som överskottsinformation.

Mot bakgrund av det pågående arbetet inom Justitiedepartementet (Ds 2003:13) avstår vi på samma sätt som för provokativa åtgärder att lägga fram förslag om användning av överskottsinformation beträffande kontrollerad leverans. De synpunkter rörande den

föreslagna regleringen vi framförde i avsnitt 4.7.1 har giltighet även för det nu aktuella tvångsmedlet.

4.7.3 Användning av skyddsidentitet

Förslag: En bestämmelse om polisens möjlighet att använda skyddsidentitet skall föras in i polislagen.

För att förhindra, avslöja eller utreda brott skall en polisman få uppträda under skyddsidentitet. Med skyddsidentitet avses att polismannen använder oriktiga personuppgifter om sig själv, vilka får antecknas i register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten.

Den som uppträder under skyddsidentitet skall få registreras inom folkbokföringen även med de identitetsuppgifterna.

Sekretess skall gälla i ärenden om skyddsidentitet.

Ett vittne skall få vägra att yttra sig i syfte att inte röja skyddsidentitet eller den rätta identiteten hos den som har skyddsidentitet. Rätten att vägra att yttra sig skall inte gälla, om det finns synnerliga skäl att uppgiften röjs.

Vad innebär skyddsidentitet?

I det föregående (avsnitt 4.6) har vi föreslagit att användning av skyddsidentitet skall vara tillåten för polisen även i andra situationer än inom ramen för en förundersökning, alltså som en arbetsmetod även i det förebyggande arbetet. Vi nämnde också att med begreppet infiltration avsågs att en polisman tar tjänst hos någon eller på annat sätt söker ta sig in i dennes verksamhet i främsta syfte att erhålla upplysningar för att avslöja brott. Polisen utger sig med andra ord för att vara en privatperson och röjer därmed inte den egentliga orsaken till sitt intresse.

Användning av skyddsidentitet är, inte minst på grund av sin relativt komplicerade karaktär, i första hand en metod som är avsedd att användas i infiltrationssammanhang vid bekämpningen av den organiserade eller annars allvarliga brottsligheten. Det är med andra ord en metod som kommer att användas i stort sett uteslutande för att efterforska och utreda de grävsta brotten. Behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen kommer naturligtvis att gälla vid användningen.

Den infiltration som polisen redan i dag bedriver kan vara på olika sätt långtgående och variera mycket i karaktär. Det kan t.ex. röra sig om att påta sig en förtäckt yrkesroll eller ansluta sig till en social eller ekonomisk grupp vars medlemmar har möjlighet att få uppgifter om brottslig verksamhet. Det kan också vara fråga om att gå ett steg längre så att polisen på olika sätt deltar mer direkt i verksamheten hos en grupp av brottslingar utan att polisen för den skull gör sig skyldig till brott.

Vi har fått uppgiften från polisen att infiltration i dag tillämpas i ett tiotal kvalificerade fall årligen och att den siffran kan förväntas öka om det blir tillåtet att använda skyddsidentiteter. I de kvalificerade fallen rör det sig om misstankar om brott med mycket höga straffvärden.

Infiltration av inte så "djup" karaktär tillämpas i en hel del andra fall årligen, främst i samband med provokationsåtgärder.

Den infiltration som många gånger hör samman med användning av skyddsidentitet innebär med andra ord att polisen genomför en operation i syfte att hämta in information eller för att genomföra provokativa åtgärder. Det är dock inte fråga om några långvariga infiltrationsuppdrag. Infiltratören är oftast inte "exponerad" i sin påtagna roll under någon längre tid.

Som nämdes i avsnitt 4.3 är det i dagsläget förenat med sådana svårigheter att genomföra en infiltration att metoden används i Sverige i begränsad utsträckning. Frånsett att en infiltration givetvis är svår att genomföra praktiskt, är ett betydande rättsligt hinder svårigheterna att skydda infiltratörens verkliga identitet såväl under som efter infiltrationen. Som RPS har framfört är den omständigheten att infiltratörens verkliga identitet hålls hemlig en nödvändig förutsättning såväl för hans möjligheter att agera och utföra sitt uppdrag nu och i framtiden som för hans och andras säkerhet.

När det gäller att skydda infiltratörens identitet är det många gånger helt nödvändigt att han förses med en alternativ, fingerad identitet, en skyddsidentitet, som tål granskning från t.ex. kriminellas sida. Vi föreslår därför en bestämmelse som gör detta möjligt.

Polismannen kommer med förslaget att ha kvar sin vanliga identitet och använda skyddsidentiteten enbart under infiltrationsuppdraget. Bl.a. på det sättet skiljer sig förslaget om skyddsidentitet från möjligheten enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter att helt byta ut de "riktiga" personuppgifterna.

Det måste vara möjligt för infiltratören att använda på olika sätt vilseledande, oriktiga eller i annat fall bristfälliga uppgifter under

infiltrationen och att få körkort, pass, kontokort, medlemskort, patientbrickor, lånekort och andra liknande dokument utfärdade i sin skyddsidentitet. Uppgifterna måste också kunna verifieras genom kontroll hos myndigheter.

Till det kommer att infiltratören måste ha full rättshandlingsförmåga i sin skyddsidentitet. Att infiltratören agerar i skyddsidentiteten skall givetvis inte innebära att exempelvis det civilrättsliga ansvaret för förpliktelser enligt ingångna avtal ändras. Polismyndigheten (staten) bär alltid det civilrättsliga ansvaret för sina rättshandlingar. Likaså skall tjänstemannens eget ansvar i civilrättsligt, straffrättsligt, offentligrättsligt eller annat hänseende vara detsamma som i normala fall. Det skall påpekas att den bestämmelse vi föreslår utesluter i sig straffansvar för exempelvis förfalskningsbrott enligt 14 kap. BrB när polismannen använder sig av skyddsidentiteten.

Infiltratören är alltså som person lika ansvarig för de handlingar som han vidtar under åberopande av skyddsidentiteten som under sin rätta identitet. Även statens ansvar är detsamma. Det kan t.ex. innebära att polismannen själv eller det bolag eller den myndighet där polismannen är anställd i sin skyddsidentitet får erlægga exempelvis ett skadestånd till någon enskild för att sedan få ersättning för detta från polismyndigheten.

Att ge en infiltratör möjligheten att använda en skyddsidentitet innebär egentligen inte att en ny polisiär arbetsmetod skapas. I stället skapas ett medel, ett arbetsredskap, för polisen under t.ex. en infiltration i syfte att göra infiltrationen så effektiv som möjligt. Många gånger kommer möjligheten att använda skyddsidentitet att vara avgörande för att infiltrationen över huvud taget skall kunna genomföras. Minst lika viktigt är att säkerheten för polismannen och hans närmaste ökar betydligt.

Från polishåll har det framförts att principen att polisen aldrig själv får begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja brott inte innebär något avgörande problem under en infiltration. Tillräckliga skäl för oss att överväga förändring av den principen har inte framkommit. Genom användning av skyddsidentitet skall det alltså inte vara tillåtet för en infiltratör att exempelvis delta i en grupp verksamhet på sådant sätt att polismannen begår brott.

Det har också sagts oss att skyldigheten för polismän att ingripa vid brott, att rapportera brott och att inleda en förundersökning vid misstanke om brott (2 och 9 §§ polislagen och 23 kap. 1 § RB) inte heller innebär ett sådant avgörande problem att någon särskild

lagstiftningsåtgärd behöver genomföras. I vissa fall är det möjligt att avvakta med ett ingripande genom interimistisk passivitet (SOU 1982:63 s. 141 f.).

I samband med infiltration har arbetsmetoden med skyddsidentitet sitt främsta användningsområde. Som vi har framhållit tidigare kan användning av skyddsidentitet komma att bli ett effektivt hjälpmedel även i arbetet med att på olika sätt skydda bevispersoner som lever under hot (se avsnitt 4.3). Om de poliser som arbetar med sådant personskyddsarbete får möjlighet att använda skyddsidentiteter, skulle säkerheten för dem själva, deras anhöriga och de personer som skyddas öka. Dessutom skulle den metod som används vid sådant arbete bättre kunna skyddas från insyn, t.ex. genom att det blir möjligt för de deltagande poliserna att göra betalningar och hyra ”säkra” bostäder i sina skyddsidentiteter.

Folkbokföring m.m.

Alla i Sverige folkbokförda personer är registrerade i folkbokföringsdatabasen vid skattemyndigheten. Uppgifterna är i princip offentliga och är förmodligen den främsta källan när någon vill kontrollera t.ex. om en annan persons påstådda identitet existerar. Andra offentliga register har ofta folkbokföringen som utgångspunkt. Genom en ändring i folkbokföringen ändras också uppgifterna i de andra registren.

Folkbokföringslagen (1991:481) bygger på att varje personnummer representerar en person. En registrering av en person med skyddsidentitet skapar därmed en ny person ”på papperet”. Antalet sådana folkbokföringar kommer emellertid att vara så få att detta inte borde få några negativa konsekvenser.

Vi bedömer att det bästa sättet att skapa en skyddsidentitet utgår från folkbokföringen. Den som uppträder under skyddsidentitet skall få registreras inom folkbokföringen även med de identitetsuppgifterna. Hur detta praktiskt skall gå till och hur tillvägagångssättet skall vara när skyddsidentiteten skall dokumenteras och t.ex. körkort och pass skall utfärdas får överlämnas till de centrala myndigheterna på området att hantera. Detsamma gäller frågor om avregistrering från folkbokföringen. Rutinen kommer i stort att överensstämma med den ordning som tillämpas vid fingerade personuppgifter.

Sekretess m.m.

Den riktiga identiteten hos en infiltratör måste skyddas inte enbart av hänsyn till säkerheten hos polismannen och hans närstående utan även för att inte äventyra den verksamhet i vilken han arbetar. I det sistnämnda ligger såväl skyddet för en pågående infiltration som infiltratörens möjligheter att sköta motsvarande uppdrag i framtiden. Det nu sagda gäller även för de polismän som arbetar med skydd av bevispersoner. Skälen för sekretess gör sig lika starkt gällande i ärenden rörande skyddsidentiteter som i ärenden om fingerade personuppgifter. Där gäller sekretess enligt 7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande reglering bör enligt vår mening gälla även i ärenden om skyddsidentitet.

Som vi nyss nämnde finns det också ett behov av att skydda verksamheten som sådan genom sekretess. Det bör lämpligen ske på samma sätt som är stadgat för underrättelseverksamhet enligt 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen. Sekretess skall alltså gälla för uppgift som hänför sig till ärenden om skyddsidentitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

När det däremot gäller själva skyddsidentiteten i sig skall den naturligtvis följa de vanliga reglerna för att inte ”sticka ut” genom sekretessmarkering i folkbokföringen och på så sätt riskera att avslöja användningen.

Identiteten måste också skyddas så att den rätta identiteten inte riskerar att röjas om polismannen själv eller någon annan som känner till förekomsten av skyddsidentitet och/eller den verkliga identiteten behöver avlägga ett vittnesmål i domstol.

Det bör med andra ord vara möjligt för den som hörs som vittne att vägra att yttra sig i syfte att inte röja en skyddsidentitet eller den rätta identiteten hos en person som har skyddsidentitet. Det innebär bl.a. att om vittnet avlägger vittnesmålet i skyddsidentiteten blir det det namnet som vittnet skall uppge enligt 36 kap. 10 § RB.

Enligt 36 kap. 6 § RB har ett vittne rätt att vägra yttra sig om omständigheter som skulle innebära att en yrkeshemlighet uppenbaras, om det inte finns synnerlig anledning att vittnet hörs om det. Ett undantag för synnerliga skäl bör finnas även vad gäller rätten

att vägra yttra sig i syfte att inte avslöja skyddsidentitet eller den rätta identiteten hos någon som har skyddsidentitet. Vid bedömningen om det föreligger synnerliga skäl får det i praktiken göras en avvägning mellan vikten av en fullständig utredning och andra omständigheter. De senare omständigheterna kan vara exempelvis säkerheten för någon enskild, risken att äventyra genomförandet av infiltrationen eller avslöja arbetsmetoden med att skydda bevispersoner eller att det uppstår svårigheter för den som har medverkat att delta i sådan verksamhet i framtiden.

5 Skydd av informatörer

5.1 Bakgrund

I avsnitt 4.7.3 behandlas frågor rörande användning av skyddsidentitet, alltså fall där polisen i kontakten med andra utger sig för att vara en privatperson och därmed undviker att röja den egentliga orsaken till sitt intresse.

Den arbetsmetoden skall inte förväxlas med det fallet att polisen använder sig av uppgiftslämnare eller informatörer för att få upplysningar såväl i underrättelsearbete som under förundersökning. Skillnaden i förhållande till infiltration är alltså bl.a. att en informatör inte på något sätt är underställd polisen. En informatör är vidare medveten om att inhämtningen av informationen sker som ett led i polisens arbete. Informatörer är ofta personer som frivilligt befinner sig i en grupp av kriminella personer och agerar inom gruppen.

De kontakter som informatörerna har med polisen varierar kraftigt i karaktär. Det kan röra sig om allt ifrån helt tillfälliga kontakter som rör konkreta ärenden där informatören vill vara anonym till det fallet att polisen bygger upp en relation med informatören som lämnar upplysningar kontinuerligt under lång tid.

Att polisen hämtar in upplysningar från informatörer utgör en mycket viktig del av polisarbetet och har ofta en helt avgörande betydelse i utredningar. Detta gäller inte minst vid insatserna mot den kvalificerade och grova brottsligheten. Sådana grupperingar av kriminella personer drar sig inte för att bl.a. genom mer eller mindre uttalade hot förmå näringsidkare, myndighetsföreträdare och enskilda personer att avstå från kontakter med polisen eller andra rättsvårdande myndigheter.

Rädslan för att lämna upplysningar och vittna har medfört att polisen måste förlita sig mycket på andra metoder. Utöver de tek-

nikbundna arbetsmetoderna och s.k. fysisk spaning, som båda är tidsödande och personalkrävande, har informatörshandling visat sig vara en effektiv metod som enligt polisen borde användas i ökad utsträckning mot särskilt den kvalificerade brottsligheten (se även avsnitt 2.2.5).

Under senare år har polisens intresse alltså ökat för att bygga upp och vidmakthålla kontinuerliga kontakter med sådana informatörer som stadigvarande vistas i kriminella miljöer. En förutsättning för att en person skall vara villig att lämna information till polisen är av naturliga skäl att informatören inte riskerar att avslöjas som sådan och att informatören och dennes anhöriga inte riskerar att utsättas för våld eller hot i syfte att t.ex. hindra att uppgifter om brottslighet lämnas till polisen, påverka en utsaga av informatören eller hämnas för en upplysning som informatören har lämnat till de brottsbekämpande myndigheterna. Informatören bidrar alltså inte med upplysningar, om inte hans egen och hans anhörigas säkerhet kan garanteras. Det är många gånger förenat med obehag och risktagande att på det sättet biträda polisen i kampen mot särskilt den kvalificerade och grova brottsligheten. Om identiteten hos en informatör avslöjas, innebär det ofta mycket stora påfrestningar såväl för den enskilde individen som för rättsväsendet som sådant.

För de brottsbekämpande myndigheternas del är givetvis hänsynen till informatörens och dennes anhörigas säkerhet helt central. Från RPS har vi fått veta att flera polismyndigheter har inrättat särskilda funktioner eller enheter för arbetet med att hämta in upplysningar från informatörer, allt i syfte att skapa ett skydd för dessa. I samband med det har särskilda rutiner för dokumentation av beslut, avrapporteringar, ersättningar och användning av kodnamn skapats. Behovet av att skydda informatörer har alltså medfört att polisen i största möjliga utsträckning undviker att sprida känsliga personuppgifter genom sådana rutiner.

Med den författningsreglering som finns i dag har en misstänkt eller åtalad ändå en möjlighet att under en förundersökning respektive en rättegång få reda på informatörernas identiteter. Detta upplevs av de brottsbekämpande myndigheterna som ett stort hinder i arbetet mot främst den organiserade eller annars allvarliga brottsligheten.

5.2 Nuvarande bestämmelser

5.2.1 Möjligheten att under förundersökningen få uppgift om informatörer

Under en brottsutredning har förundersökningsprotokollet stor betydelse (23 kap. 21 § första stycket RB och 20-23 §§ FuK). Protokollet tjänar bl.a. som underlag för beslutet i åtalsfrågan och för åklagarens förberedande av sin talan. Det ger vidare den misstänkte och hans försvarare möjlighet att granska de omständigheter och bevis som åberopas mot den misstänkte. I protokollet skall det som är av betydelse för utredningen antecknas och protokollet skall ge en trogen bild av detta. I protokollet skall även antecknas uppgifter som är till fördel för den misstänkte. Protokollet skall ge en möjlighet att bedöma bl.a. förundersökningens förlopp, grunden för olika åtgärder och vem som har fattat olika beslut. Av protokollet måste det t.ex. vara möjligt att avgöra från vilka källor uppgifter härrör och tidsföljden mellan olika händelser.

Genom sekretessen under förundersökning skyddas främst två intressen. I 5 kap. 1 § sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess som syftar till att säkerställa att utredningen kan bedrivas på ett korrekt sätt. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen gäller till skydd för enskilda intressen. Regeln anger att sekretess gäller i förundersökningar för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. I dessa fall upphör dock normalt sekretessen att gälla om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal (se beträffande sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen 9 kap. 18 § andra stycket den lagen). Enligt 9 kap. 17 § tredje stycket sekretesslagen gäller vidare sekretess under förundersökning för anmälan eller utsaga från enskild om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Bestämmelsen i 23 kap. 18 § RB (se vidare nedan) innebär dock en begränsning av möjligheten att hemlighålla uppgifter i förhållande till en misstänkt.

En part har normalt rätt att ta del av vad som har förekommit i ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild. Det framgår av 16 § förvaltningslagen. Den regeln är dock i 32 § förvaltningslagen undantagen för polis-, åklagar-, skatte- och tullmyndigheternas samt Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Regeln i 16 § förvaltningslagen om partsinsyn gäller alltså inte för förundersökning.

Kollisionen mellan en parts rätt till insyn och bestämmelserna om sekretess regleras i 14 kap. 5 § sekretesslagen, som i första stycket föreskriver att sekretess med vissa undantag inte hindrar sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet att ta del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Det är på flera grunder omstritt vilken betydelse 14 kap. 5 § sekretesslagen har under en förundersökning. Vi hänvisar i den delen till Ekosekretessutredningens betänkande (SOU 1999:53) Ekonomisk brottslighet och sekretess (s. 392 ff.). Det står dock klart att den bestämmelsen inte i sig ger någon rätt till partsinsyn. Den reglerar enbart den konflikt som kan uppstå när det, på grund av en annan författningsbestämmelse eller av annat skäl, finns en rätt till partsinsyn, samtidigt som det material som insynen avser omfattas av sekretess. Regeln är alltså en kollisionsnorm och inte en regel som skapar rätt till insyn (se prop. 1979/80:2, del A s. 333 f. och SOU 1999:53 s. 394 och 412 samt 1998:46 s. 92 och 111).

Regleringen i rättegångsbalken av förundersökningsförfarandet innehåller bestämmelser som tillförsäkrar den misstänkte och hans försvarare en viss insyn. Rätten till insyn för dessa i en förundersökning regleras av bestämmelserna i 23 kap. RB (SOU 1998:46 s. 111).

I 23 kap. 18 § RB föreskrivs att, när förundersökning har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brott, han skall när han hörs underrättas om misstanken. Efter denna tidpunkt har den misstänkte och hans försvarare enligt samma paragraf rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit under förundersökningen. De har också rätt att begära att utredningen kompletteras. Åtal får inte väckas förrän de har fått möjlighet att ta del av allt material i utredningen och fått skäligen råd att begära komplettering. Det har ansetts att det inte går att undanhålla den misstänkte information om något material i detta skede (se SOU 1999:53 s. 393 f. samt JO 1964 s. 214 och 1965 s. 198 samt Ds Ju 1979:15 s. 113, jfr dock prop. 1986/87:89 s. 145). Rätten till insyn gäller inte bara sådana

uppgifter som har tagits in i protokollet utan även andra uppgifter (sådana uppgifter som finns i den s.k. slasken, dvs. uppgifter utanför förundersökningsprotokollet).

Bestämmelsen i 23 kap. 18 § RB ger den misstänkte och hans försvarare rätt till insyn men inte automatiskt rätt till handlingar som upprättats under förundersökningen. En sådan rätt uppkommer först när åtal har beslutats. Rätten till insyn omfattar även handlingar som inte är allmänna. Förundersökningsprotokoll anses inte bli allmänna handlingar förrän de är färdigställda (JO 1971 s. 88 och 1980/81 s. 124), eller om ärendet avslutas utan att fullständigt protokoll har upprättats, när ärendet arkiveras. Hos åklagaren blir förundersökningsmaterialet allmän handling när beslut fattas i åtalsfrågan, oavsett om det är fråga om ett färdigställt protokoll eller inte (SOU 1999:53 s. 394).

När åtal har väckts har den misstänkte och hans försvarare enligt 23 kap. 21 § RB rätt att på begäran få en utskrift av förundersökningsprotokollet, som skall innehålla det för den kommande domstolsprocessen relevanta materialet. Om en förundersökning inte föranleder åtal (s.k. negativt åtalsbeslut), föreligger inte någon ovillkorlig rätt för den misstänkte att få en utskrift av protokoll eller anteckningar. I stället blir 5 kap. 1 § sekretesslagen tillämplig (SOU 1998:46 s. 112 och 1999:53 s. 394, Gärde m.fl. Nya rättegångsbalken s. 314 samt prop. 1986/87:89 s. 148). Regeringsrätten har i praxis tillerkänt den misstänkte en sådan rätt (Regeringsrättens Årsbok 1995 referat 28).

5.2.2 Möjligheten att under *domstolsprocessen* få uppgift om informatörer

När det gäller mål som handläggs av allmän domstol har den principen att en part i målet har fri insyn i de förhållanden som läggs till grund för domstolens avgörande ansetts vara så naturlig att den inte har behövt komma till direkt uttryck i rättegångsbalken. I brottmålsprocessen har alltså en part i princip en oinskränkt rätt till insyn. Bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen innebär att bestämmelserna i första stycket, som i vissa fall innebär en begränsning för parten att få ut handling eller annat material, inte är tillämpliga i fråga om en parts rätt enligt rättegångsbalken att ta del av sådana omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende. Vidare föreskrivs att sekretess aldrig hindrar parten att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Av

detta följer i sin tur att sekretesslagens regelsystem över huvud taget inte kan åberopas mot parten i dessa hänseenden (SOU 1999:53 s. 391 och 395).

När det gäller möjligheten för den åtalade att under domstolsprocessen få fram uppgifter om vem som eventuellt har agerat som informatör under brottsutredningen måste också nämnas att var och en som inte är part i målet är skyldig att på begäran avlägga vittnesmål. Det gäller t.ex. de polismän som har haft hand om förundersökningen. Möjligheten för ett sådant vittne att vägra yttra sig om omständigheter som har betydelse i målet är ytterst begränsade. Enligt 36 kap. 5 § första stycket RB får bl.a. poliser inte utan tillstånd från arbetsgivaren höras som vittne om sådant som berör bl.a. rikets säkerhet och förhållandet till främmande makt. Bestämmelsen har ansetts omfatta även Säkerhetspolisens informatörer (regeringsbeslut den 18 september 1990, P280-90). Enligt 36 kap. 6 § RB finns möjlighet för vittne att vägra att yttra sig om omständighet som skulle röja att vittnet eller någon honom närstående har gjort sig skyldig till en brottslig eller vanärande handling. Ett vittne får också enligt den bestämmelsen vägra att nämna uppgifter som skulle innebära att en yrkeshemlighet uppenbaras. Det sistnämnda gäller dock inte om det finns synnerlig anledning att uppgiften kommer fram. Bestämmelsen i 36 kap. 6 § RB om rätten för ett vittne att vägra att yttra sig om omständigheter träffar alltså inte uppgifter om informatörer (jfr Rättsfall från hovrätterna, RH 1995:32). Det skall nämnas att vi i avsnitt 4.7.3 har föreslagit ett tillägg till den bestämmelsen så att det blir möjligt för ett vittne att vägra att yttra sig för att inte röja en skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen eller den rätta identiteten hos den som har skyddsidentitet.

5.2.3 Kvarskrivning och fingerade personuppgifter

Om en informatör riskerar att utsättas för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt kan de regler som gäller i allmänhet tillämpas.

Skattemyndigheten får, om informatören flyttat eller avser att flytta, efter ansökan besluta om kvarskrivning på den gamla folkbokföringsorten enligt 16 § folkbokföringslagen.

När någon riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet kan den personen och hans familjemedlemmar ges tillstånd att använda andra personuppgifter om sig själva än de verkliga. Det får ske en-

ligt lagen om fingerade personuppgifter. En så ingripande förändring innebär att vederbörande måste flytta från sin bostadsort och avstå från all kontakt med släkt och vänner. I princip innebär det att man startar "ett nytt liv". Åtgärder av det slaget är emellertid förenade med stora olägenheter för de berörda personerna och omfattande kostnader för samhället.

5.3 Våra överväganden

Förslag: Det skall vara möjligt att hemlighålla uppgifter som hänför sig till identiteterna hos de informatörer som polisen och de andra brottsbekämpande myndigheterna använder i underrättelseverksamhet och brottsutredningsverksamhet. Uppgifterna skall skyddas även under domstolsprocessen genom möjlighet för vittne att vägra att yttra sig i syfte att inte röja identiteterna. Av rättssäkerhetsskäl skall domstolen dock kunna besluta att vittne skall avslöja identiteten, om det finns synnerliga skäl.

5.3.1 Möjlighet att hemlighålla uppgifter om informatörer

Som vi nämnde utgör upplysningar från informatörer en mycket viktig del av polisarbetet. Det gäller särskilt i arbetet med att bekämpa den kvalificerade brottsligheten. I många fall har uppgifter från informatörer en helt avgörande betydelse för polisens arbete med att förhindra, avslöja och utreda brott, exempelvis grova rån, grova narkotikabrott, mord och grov misshandel. Den brottsbekämpande verksamheten skulle bli klart mer effektiv om det fanns möjlighet att utnyttja informatörer i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Ett stort bekymmer i dagsläget i det avseendet är just att informatörerna upplever det som mycket otryggt att lämna uppgifter till polisen, eftersom polisen inte har möjlighet att hemlighålla informatörernas identiteter för misstänkta under förundersökningen eller för tilltalade under brottmålsrättegången.

Informatörerna är många gånger av naturliga skäl rädda för sin egen och anhörigas säkerhet. Denna negativa och avvaktande inställning som polisen i dag ofta möter finns såväl hos de personer som har helt tillfälliga kontakter med polisen som de personer som under en längre tid ändå lämnar upplysningar. Av samma orsak är det också många av de personer som är "potentiella" informatörer som avstår från att gå in i en sådan relation med polisen. Detta le-

der bl.a. till att information om allvarlig kriminalitet aldrig når de brottsbekämpande myndigheterna eller att den redan kända kriminaliteten blir svår eller omöjlig att utreda. Informatörer kan i många fall vara den enda effektiva informationskällan.

Med andra ord utgör den omständigheten att informatörers identiteter inte kan hemlighållas en klart begränsande faktor i de brottsbekämpande myndigheternas arbete. I takt med att den kvalificerade brottsligheten kommit att bli alltmer medveten om polisens hantering av informatörer och de nämnda begränsningarna i skyddet av dessa har problemet accentuerats och har nu nått ett stadium där det framstår som verkligt angeläget att en lösning kommer till stånd. En författningsändring i det avseendet kan förväntas leda till att polisen får betydligt flera och kvalitativt bättre upplysningar från informatörer såväl i underrättelsearbetet som i det brottsutredande arbetet och att arbetet på det sättet blir klart mer effektivt.

I november 1999 uppdrog regeringen åt RPS att i samverkan med RÅ, Kriminalvårdsstyrelsen, DV och Brottsoffermyndigheten utarbeta ett förslag till nationellt handlingsprogram för skydd av vittnen, målsägande och andra bevispersoner, t.ex. medmisstänkta och andra som har upplysningar att lämna i en brottsutredning. Resultatet redovisades i en rapport den 14 december 2000 Nationellt handlingsprogram för skydd av bevispersoner (POB-009-5538/99, Ju2000/6615/PÅ). I rapporten (s. 44 f.) kommenterar RPS frågan om möjligheten att hemlighålla identiteten hos en informatör och framhåller då att frågan är av synnerligen stor vikt för den framtida brottsbekämpningen. Vi instämmer i den bedömningen.

En annan möjlighet att kunna utnyttja informatörer på ett bättre sätt utan att deras säkerhet sätts på spel kan vara att säkerställa att informatören och hans närstående garanteras ett fysiskt eller liknande skydd, vilket togs upp i den nämnda rapporten från RPS. Vi behandlar inte detta vidare utan hänvisar till Personsäkerhetsutredningens arbete. Den utredningen har i uppdrag att utforma ett nationellt handlingsprogram till skydd för bevispersoner och vissa andra grupper. En sådan grupp kan komma att bli informatörer som utsätts för hot om represalier på grund av sitt samarbete med polisen. Den som beviljas inträde i programmet kommer enligt vad vi har inhämtat att erbjudas olika typer av säkerhetsåtgärder, t.ex. skyddat boende och hjälp till "ett nytt liv". Personsäkerhetsutredningens förslag i den delen kommer att överlämnas till regeringen senare i år.

Effektiviteten i det brottsbekämpande arbetet skulle öka markant om det blev formellt möjligt att hemlighålla uppgifter om informatörer. Vi föreslår därför att det skall införas bestämmelser om detta. Det skall samtidigt påpekas att den frågan hänger intimt samman med de arbetsmetoder särskilt mot organiserad och annan allvarlig brottslighet som vi behandlade i avsnitt 4. Informatörer har ofta en central roll i de utredningar som senare leder fram till att exempelvis provokativa åtgärder vidtas och kontrollerade leveranser genomförs. Särskilt som vi föreslår att de metoderna i fortsättningen formellt skall regleras som tvångsmedel kan det förutses att det uppkommer en risk för att de informatörer som har använts i dessa sammanhang blir "exponerade" i större utsträckning än i dag.

Vår utgångspunkt är alltså att den misstänkte och andra inte alltid skall få reda på vem som har lämnat information till polisen. Det är givet att detta måste vägas in när informatörernas uppgifter utnyttjas i brottsutredningar. Det är dock viktigt att framhålla att den absoluta huvuddelen av de uppgifter som kommer från informatörer inte används till annat än att "sätta polisen på spåret", dvs. uppgifterna utgör vägledning för vidare underrättelseverksamhet, spaning och utredning. Principen om fri bevisprövning medför t.ex. att sådana uppgifter endast i undantagsfall ensamma med framgång kan åberopas som bevisning. Informatören används i de fall som nu är aktuella som "tipsare". Med information om exempelvis planerade eller genomförda brott, tänkbara gärningsmän och var bevisning kan hittas fortsätter alltså de brottsutredande myndigheterna att bedriva underrättelseverksamhet, spaning och utredning. Det är vad polisen får fram genom att så att säga agera på tipset som är väsentligt. Däremot måste det enligt vår bedömning tillhöra undantagsfall att uppgifterna i sig kan få betydelse som bevis mot någon. Det är också bl.a. på grund av detta som det enligt vår mening är möjligt att av rättssäkerhetsskäl föreslå en ordning där uppgifter om informatörer kan hemlighållas för den misstänkte respektive tilltalade.

Vi kan se att en begränsad rätt till insyn när det gäller uppgifter om informatörer inte annat än marginellt kan påverka rättssäkerheten för den misstänkte eller tilltalade. Däremot kan tryggheten sägas öka markant för den som lämnar uppgifter om brottslighet till myndigheterna (jfr artikel 8 i Europakonventionen). Här hänvisar vi också till vad som sägs nedan om möjligheten för domstolen att vid synnerliga skäl besluta att uppgifterna skall avslöjas. Vi vill i det sammanhanget även peka på att möjligheten att hemlighålla uppgif-

ter på det sättet redan finns i bl.a. Danmark (se Lovforslag nr L 218 den 23 april 2003), Finland och Norge.

5.3.2 Närmare om utformningen av regleringen

Allmänt

Som vi nämnde tidigare varierar karaktären på de kontakter som polisen och andra brottsbekämpande myndigheter har med informatörer kraftigt, från helt tillfälliga till mer långvariga. Behovet av skydd kan emellertid vara lika starkt, oavsett om det rör sig om en enstaka kontakt eller ett mera långvarigt förhållande. Enligt vår mening bör därför en lagstiftning om skydd för informatörer omfatta alla sådana fall, oavsett förhållandets längd. Det är i stället andra förutsättningar som bör vara avgörande för när ett skydd skall ges.

En informatör har i de flesta fall lämnat uppgifterna under förutsättning att hans identitet inte skall röjas för andra än de personer som behöver identitetsuppgiften för att kunna utföra sitt arbete inom brottsbekämpningen. I regel är det endast den som har direkt kontakt med informatören och den som hos myndigheten värderar informationen som behöver ha upplysning om identiteten. I sådana fall torde normalt den som lämnar uppgifterna kräva att myndigheten utfäster sig att hålla identiteten skyddad. Om ett sådant förbehåll gjorts, bör det krävas att polisen innan uppgifterna tas emot uttryckligen klargör för informatören att skydd för identiteten inte kan ges. I annat fall bör informatören vara berättigad att utgå från att ett sådant skydd utfästs.

Det kan emellertid också förekomma fall där informatören först efter det att han har lämnat uppgifterna blir medveten om att han behöver skydd för sin identitet. Enligt vår mening bör även ett sådant fall omfattas av en ny lagreglering om skydd för informatörer. I annat fall finns en risk för att benägenheten att lämna information till de brottsbekämpande myndigheterna på sikt skulle komma att minska. Även i detta fall bör det krävas att myndigheten genast efter begäran om skydd tar ställning till om ett skydd kan utfästas.

Enligt vår mening bör därför en lagreglering om skydd för informatörer innebära att uppgifter som kan klarlägga informatörens identitet inte skall röjas om den brottsbekämpande myndigheten

har utfäst att så inte skall ske. En sådan utfästelse bör kunna lämnas helt formlöst.

En lagreglering om skydd för informatörer bör inte omfatta den som skall höras under förundersökning som t.ex. vittne enligt 23 kap. 6 § RB. En lagreglering bör därför utformas så att det inte blir fallet.

Det är inte enbart uppgifter om polisens informatörer som behövs skyddas. Det gäller även uppgifter om de informatörer som lämnar uppgifter till övriga brottsbekämpande myndigheter, i första hand åklagare och Tullverket. Även skattemyndigheterna och Kustbevakningen blir aktuella i detta sammanhang. Det finns ingen anledning att göra skillnad på till vilken brottsbekämpande myndighet informationen lämnas. Skyddet för informatören skall vara detsamma oavsett vilken av dessa myndigheter som är mottagare av informationen.

För att få en effektiv ordning är det nödvändigt att skydda uppgifter om informatörer såväl under brottsutrednings- som domstolsförfarandena. Många av de informatörer som i dag utnyttjas av myndigheterna lämnar inte sin information under någon pågående förundersökning. I stället har uppgifterna karaktären av underrättelseinformation som hämtas in på ett tidigare stadium än då en förundersökning har inletts. Genom den vidare underrättelseverksamhet och spaning som sker utifrån tipset från informatören kan det i ett senare skede bli aktuellt att i det konkreta fallet inleda förundersökning enligt 23 kap. 1 § RB. Mot den bakgrunden är det givet att skyddet för uppgifter om informatörer inte kan vara begränsat till en förundersökning utan måste gälla även i underrättelseverksamhet och liknande. Vi menar därför att den verksamhet inom vilken regleringen av skydd av informatörer skall gälla är åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, allt i enlighet med det uttryck som förekommer i exempelvis 5 kap. 1 § sekretesslagen. Informatören skall alltså ha lämnat uppgifterna för att dessa skall användas i den verksamhet som nu har sagts.

Sekretesslagen

I 5 kap. 1 § sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn till intresset att förebygga och beivra brott, dvs. sekretessregler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brotts-

beivrande verksamhet. Sekretess gäller enligt bestämmelsens första stycke för uppgift som hänför sig bl.a. till förundersökning i brottmål och till åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Det rör sig alltså om ett s.k. rakt skaderekvisit, där offentlighet är huvudregeln.

Regeln i paragrafens andra stycke innebär att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till bl.a. underrättelseverksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Med underrättelseverksamhet menas verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning. I detta fall är skaderekvisitet omvänt, där sekretess är huvudregeln.

Uppgifter som hänför sig till identiteter hos informatörer kan förekomma i brottsförebyggande arbete, under förundersökning och i underrättelseverksamhet. Sådana uppgifter omfattas av sekretess redan i dag enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen, antingen enligt första eller andra stycket. I princip kan det alltid antas att röjandet av uppgift om sådan identitet kan skada pågående åtgärder eller den framtida verksamheten. Vi menar därför att bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen inte behöver ändras med anledning av skyddet av informatörer.

Vi gör samma bedömning rörande 9 kap. 17 § sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess, om inte annat följer av 9 kap. 18 § den lagen, för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i ett antal myndigheters olika verksamheter som har anknytning till brottsutredningar av olika slag. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. De verksamheter som finns uppräknade i bestämmelsen är bl.a. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel och åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.

Av 12 kap. 1 § sekretesslagen följer att uppgifter som är sekretessbelagda hos exempelvis polis och åklagare och som lämnas till domstol blir sekretessbelagda även hos domstolen. Detta begränsas

dock av föreskrifterna i 9 kap. 18 § sekretesslagen enligt vilka sekretessen enligt 9 kap. 17 § första stycket (bl.a. för uppgifter i förundersökningar) upphör att gälla om uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal. Även om uppgifter som rör informatörers identiteter träffas av den nämnda bestämmelsen i 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen så upphör alltså det skyddet för informatören om domstolen skulle få in uppgiften i anledning av åtal i saken. Vi bedömer dock att det inte kommer att inträffa att domstolen i samband med åtal får in uppgifter som rör identiteten hos informatörer som de brottsutredande myndigheterna fortfarande vill hemlighålla.

Enligt 9 kap. 17 § tredje stycket sekretesslagen gäller sekretess i dag i de verksamheter som räknas upp i paragrafens första stycke för anmälan eller utsaga från enskild om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretess gäller alltså oavsett om utsagan lämnas i exempelvis brottsförebyggande arbete, i underrättelseverksamhet eller under förundersökning. Även den bestämmelsen kan komma att gälla för uppgifter som hänför sig till identiteten hos informatörer. I dessa fall upphör dock inte sekretessen att gälla om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal.

Det måste framhållas att det inte är bara rena uppgifter om informatörernas identitet som skyddas utan även andra uppgifter som hänför sig till sådana. Det kan gälla en mängd uppgifter, exempelvis adresser, telefonnummer, bostads- och familjeförhållanden, uppgift om bilinnehav etc. I vissa fall kan det tänkas att även de rent "materiella" delarna av en informatörs uppgifter kan behöva hemlighållas, om man av dessa lätt kan sluta sig till vem informatören är.

Rättegångsbalken

Som framgick tidigare hindrar inte de nu behandlade bestämmelserna i sekretesslagen att den misstänkte tar del av uppgifter rörande informatörer under förundersökningen. Det följer av 23 kap. 18 § RB att den misstänkte har en ovillkorlig rätt att ta del av vad som har förekommit under förundersökningen. Det krävs med andra ord att 23 kap. 18 § RB kompletteras med en bestämmelse som begränsar den misstänktes och hans försvarares rätt till insyn i förundersökningen avseende uppgifter som hänför sig till informatörers identiteter.

Gäller sekretess för en uppgift så får den inte röjas, oavsett om den ingår i en allmän handling eller i arbetsmaterial som inte är färdigställt. Sekretess innebär ett förbud att röja uppgift oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på annat sätt (1 kap. 1 § sekretesslagen). Detta betyder att frågan om hur kompletteringen av 23 kap. 18 § RB skall utformas för att insyn skall förhindras, inte påverkas av om uppgifterna om informatörer finns i en allmän handling eller inte.

Vi föreslår därför att 23 kap. 18 § RB kompletteras så att den misstänktes och hans försvarares rätt att ta del av vad som har förekommit vid undersökningen inte gäller uppgifter som hänför sig till identiteten hos informatörer. Regeln kommer med ett sådant uttrycksätt att innebära att den misstänkte och försvararen har samma rätt som alla andra att ta del av uppgifterna. Uppgifterna får alltså lämnas ut först efter en prövning enligt sekretesslagen.

Bestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen ger uttryck för en oinskränkt rätt till insyn för part i ett mål vid domstol att ta del av handling eller annat material i målet. Sekretesslagens regelsystem kan inte åberopas mot parten i detta hänseende. Det kommer enligt vår bedömning aldrig att inträffa att uppgifter som hänför sig till ännu skyddade uppgifter om identiteterna hos informatörer, på det sätt som 14 kap. 5 § sekretesslagen förutsätter, finns i handling eller annat material hos domstolen. De brottsutredande myndigheterna, i första hand åklagare, kan se till att sådana uppgifter inte lämnas till domstolen.

Vad som däremot kan inträffa under domstolsprocessen är att t.ex. de polismän som har haft hand om utredningen blir kallade som vittnen och att frågan då ställs vem som har lämnat upplysningar till polisen. I dagsläget finns i praktiken ingen möjlighet att förtiga sådana uppgifter i syfte att skydda informatörer (jfr RH 1995:32 och 36 kap. 21 § RB). På samma sätt som vi föreslår i avsnitt 4.7.3 rörande skyddsidentiteter menar vi att ett vittne skall få vägra att yttra sig i syfte att inte röja identiteterna hos informatörer. För tydlighetens skull skall nämnas att för det fall informatören själv skall vittna skall de vanliga bestämmelserna om skyldigheten att uppge bl.a. sitt namn gälla (36 kap. 10 § RB).

Möjligheten enligt 36 kap. 6 § RB att vägra att yttra sig om t.ex. yrkeshemlighet menar vi alltså skall gälla även för uppgifter som hänför sig till informatörers identiteter. Enligt bestämmelsen finns ett undantag i den rättigheten vid synnerliga skäl. För att den tilltalades rättssäkerhet skall kunna tillgodoses, måste det finnas en möjlighet att i undantagsfall göra avsteg från vittnes rätt att vägra att

yttra sig om informatörers identiteter. Om de uppgifter som informatören lämnat används av åklagaren som bevisning i målet, måste det inom ramen för försvaret av den tilltalade finnas möjlighet att få uppgift om informatörens identitet (se även nedan om anonyma vittnen). Det nyssnämnda undantaget i 36 kap. 6 § RB behövs därför även för nu aktuella uppgifter. Finns det synnerliga skäl skall med andra ord rätten att vägra att yttra sig inte gälla. Vid en sådan bedömning får det i praktiken göras en avvägning mellan vikten av en fullständig utredning och andra omständigheter. De senare omständigheterna kan exempelvis vara säkerheten för informatören eller en honom närstående person liksom intresset av att skydda metoder eller liknande i polisens arbete med informatörer.

Anonyma vittnen

När man överväger frågan om att utöka möjligheten att hålla informatörers identiteter hemliga för den misstänkte/tilltalade under vittnesförhör är det nödvändigt att beröra frågan om anonyma vittnen. Orsaken är bl.a. att det kan inträffa att uppgifter som en informatör har lämnat återopas i ett mål, kanske indirekt genom ett vittnesförhör med en polis, och i ett sådant fall kan informatören komma att betraktas som ett anonymt vittne (se RH 1995:32). Med anonymt vittne menas här att den tilltalade aldrig får kännedom om personens identitet under rättegången. Det måste dock hållas i minnet att en informatör som lämnar upplysningar i under rättelse- eller spaningsverksamhet och under förundersökning inte då är att betrakta som ett anonymt vittne.

Ett flertal länder i Europa har en lagstiftning som undantagsvis tillåter anonyma vittnen under rättegång. Frågan om användning av anonyma vittnen har diskuterats här i landet vid flera tillfällen. Något förslag om att införa en sådan ordning har dock aldrig lagts fram. En genomgång av diskussionerna finns i Brottsofferutredningens betänkande (SOU 1998:40) Brottsoffer, Vad har gjorts? Vad bör göras? (s. 316).

Kännedom om vittnets identitet är inte bara av betydelse för att kunna återopå förhör med vittnet, utan också på det sättet att det utan kännedom om identiteten kan vara omöjligt för den tilltalade att påvisa att vittnet t.ex. har förutfattade meningar, är fientligt inställt eller av annan anledning inte pålitligt.

En ordning med anonyma vittnen riskerar att komma i konflikt med främst artikel 6 i Europakonventionen som berör rätten till en rättvis rättegång. Även artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv (för målsägande och vittnen) aktualiseras. Europadomstolen har vid flera tillfällen behandlat frågan om användningen av helt eller delvis anonyma vittnen. Så har skett i målen Kostovski mot Nederländerna, Windisch mot Österrike, Saïdi mot Frankrike, Lüdi mot Schweiz, Baeger mot Nederländerna, Van Mechelen mot Nederländerna, X mot Belgien, Kurup mot Danmark och Doorson mot Nederländerna. I domen i det sistnämnda målet uttalade Europadomstolen sig på följande sätt i den principiella frågan om tillåtligheten av anonyma vittnen (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2002 s. 211 f.).

Som domstolen tidigare uttalat, hindrar konventionen inte att man på förundersökningsstadiet förlitar sig på källor som anonyma uppgiftslämnare. När domstolen senare använder de upplysningar dessa lämnat som grundval för en fällande dom, kan detta emellertid skapa problem i förhållande till konventionen. (...) Som redan var underförstått i (...) Kostovskidomen (...), är (...) användning (av utsagor av anonyma uppgiftslämnare) inte under alla förhållanden oförenlig med konventionen. Visserligen kräver artikel 6 inte uttryckligen att man tar hänsyn till vittnens eller målsägandes intressen i samband med att de kallas för att höras i ett mål. Emellertid kan deras liv, frihet eller personliga säkerhet stå på spel, liksom också intressen som i allmänhet är att hänföra till artikel 8 i konventionen. Sådana intressen för vittnen och målsägande skyddas i princip av andra materiella bestämmelser i konventionen, vilket innebär att konventionsstaterna bör organisera sina straffprocesser så, att dessa intressen inte äventyras på ett oförsvarligt sätt. Mot denna bakgrund kräver principerna för en rättvis rättegång också att försvarets intressen i förekommande fall avvägs mot intressena hos vittne och målsägande som kallas att avge utsagor.

Man kan alltså konstatera att Europakonventionen inte ställer upp något absolut förbud mot anonyma vittnen. Huvudregeln är att all bevisning skall tas upp offentligt i rätten i den tilltalades och hans försvarares närvaro för att möjliggöra motförhör. Anonyma vittnen kan dock tillåtas undantagsvis. Det förutsätter en bedömning för att konstatera behovet av anonymitet. Detta skyddsbehov måste

sedan vägas mot det handikapp som drabbar försvaret, dvs. en avvägning skall ske mellan artikel 6 och artikel 8 i Europakonventionen. Den tilltalade bör ges möjlighet att ifrågasätta det anonyma vittnets behov av anonymitet, hans trovärdighet och källan till hans vetskaper. Om detta sker genom direkt kontradiktion, alltså en direkt kommunikation mellan försvaret och vittnet, är förfarandet förenligt med Europakonventionen. Om så inte är fallet måste bevisningen värderas mycket försiktigt av domstolen, som bör ha haft möjlighet att själv iaktta vittnet och bilda sig en uppfattning om trovärdigheten. En fällande dom får aldrig grundas enbart eller ens ”i avgörande mån” på anonyma vittnesmål. Det skall återigen framhållas att Europakonventionen inte hindrar att anonyma uppgiftslämnare används vid underrättelseinhämtning, spaning och förundersökning, eftersom konventionen inte träffar de stadierna av processen (se Sandahl, Anonyma vittnen s. 16 ff. och RH 1995:32).

Som framgått föreslår vi en reglering som innebär att ett vittne får vägra att yttra sig i syfte att inte röja identiteterna hos informatörer. I det absoluta flertalet fall kommer den ordningen inte på något sätt att riskera att komma i konflikt med de principer som rör anonyma vittnesförhör under rättegång. Enligt vår bedömning har det sin grund i att åklagaren till stöd för sin talan inte annat än i mycket sällsynta fall kommer att åberopa direkta uppgifter från informatören till stöd för sin talan, t.ex. genom ett vittnesförhör med polisens utredare. I stället kommer åtalet att grundas på den vidare underrättelseverksamhet, spaning och utredning som har skett och därmed den bevisning som har inhämtats utifrån det ”tips” som informatören en gång lämnat. Skulle däremot sådana direkta uppgifter från informatörer, vars identiteter är skyddade, åberopas i målet och föras fram genom vittnesförhör med exempelvis en polisman, får det, precis som i alla andra situationer, vara upp till domstolen att i det enskilda fallet bevaka så att den tilltalades rättigheter enligt Europakonventionen inte träds för när. Det får ske vid bevisvärderingen där andrahandsuppgifterna från ”den anonyma källan” naturligtvis måste bedömas med särskild försiktighet.

6 Husrannsakan och kroppsvisitation i vissa fall

6.1 Bakgrund

Husrannsakan i brottsutredande syfte

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

Husrannsakan kan vara reell eller personell.

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

Personell husrannsakan får enligt 28 kap. 2 och 2 a §§ RB företas då polis söker efter en person oavsett brottets svårighetsgrad. Syftet skall vara att eftersöka den som skall gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör, inställas vid rätten eller underkastas kropps-

visitation eller kroppsbesiktning. Husrannsakan får också genomföras för att söka en tilltalad för delgivning av stämning eller kallelse till förhandling i vissa fall. Husrannsakan får genomföras hos den som eftersöks. Den får även genomföras hos annan under förutsättning att det finns synnerlig anledning att anta att den sökte uppehåller sig där. I vissa fall av särskilt allvarlig brottslighet gäller särskilda regler för personell husrannsakan.

I 28 kap. 3 § första stycket RB finns en särskild regel om husrannsakan i bl.a. ”lägenhet som är tillgänglig för allmänheten”, t.ex. butiker, restauranger, kaféer samt teater- och biograflokaler. I sådana utrymmen får husrannsakan företas utan speciella villkor men endast för de ändamål som sägs i 28 kap. 1 och 2 §§ RB.

Andra och tredje styckena i 28 kap. 3 § RB är av särskilt intresse i detta sammanhang. Bestämmelserna innebär att husrannsakan i vissa fall får genomföras i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet och i utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till en sådan lokal. Det krävs att det förekommer anledning att brott har förövats för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver och att det finns särskild anledning att anta att ändamålet med husrannsakan kommer att uppfyllas. Det är just bara för de ändamål som avses i 28 kap. 1 och 2 §§ RB som husrannsakan får genomföras. Ett annat krav är att lokalen inte huvudsakligen utgör bostad.

Reglerna i 28 kap. 3 § RB kom till år 1999 och hade som övergripande motiv att öka möjligheterna att ingripa mot vissa mc-klubbar och andra grupperingar, t.ex. vissa rasistiska sammanslutningar. Husrannsakan är alltså möjlig att i detta sammanhang genomföra även hos annan än den som är skäligen misstänkt för ett brott. Att de personer som använder lokalen skall antas ägna sig åt brottslig verksamhet innebär att misstankarna måste avse såväl verksamheten som sådan som vilka personer som ägnar sig åt den. Det framhålls i motiven att detta dock inte innebär någon särskilt hög tröskel (prop. 1997/98:181 s. 48).

Enligt 28 kap. 10 § RB får det för samma ändamål som följer av 28 kap. 1 och 2 §§ RB företas annan undersökning på andra ställen än som avses i 28 kap. 1 § RB, även om ett sådant ställe inte är tillgängligt för allmänheten. Åtgärden är inte att betrakta som en husrannsakan och undersökningen får avse t.ex. gårdsplaner, fabriksområden, brädgårdar och byggnadsplatser (Fitger, Rättegångsbalcken 2 s. 28:22 b).

Förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § första stycket RB). Förord-

nande för delgivning skall alltid meddelas av rätten. Rätten bör också enligt bestämmelsen förordna om husrannsakan när den kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden vidtas. Vid fara i dröjsmål får polisman enligt 28 kap. 5 § RB företa husrannsakan även utan beslut från behörig befattningshavare. Enligt 28 kap. 9 § RB skall det föras protokoll över husrannsakan där bl.a. ändamålet med åtgärden skall anges.

Beslut om annan undersökning enligt 28 kap. 10 § RB meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller av polisman.

Husrannsakan för andra ändamål

Husrannsakan kan också komma ifråga för andra än brottsutredande ändamål. Reglerna finns då primärt i andra författningar än i rättegångsbalken. Exempelvis ger bestämmelserna i 20 och 21 §§ polislagen polisen befogenheter att i vissa lägen bereda sig tillträde till slutna utrymmen för att söka efter personer eller föremål som skall omhändertas eller när det kan antas att någon är medvetlös och oförmögen att tillkalla hjälp.

I 23 § polislagen finns bestämmelser om särskilda befogenheter för polisen i den s.k. skyddande och förebyggande verksamheten. Om det av särskilda skäl kan anses föreligga risk för att det på en viss plats kommer att förövas ett brott som skulle innebära en allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, har polisen vissa befogenheter i syfte att avvärja eller bereda skydd mot brottet. Polisen får då bereda sig tillträde till hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål. Polisen får också avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till hus, rum eller liknande, förbjuda flyttande av visst föremål och stänga av trafik. Om risken för brott är allvarlig, får polisen även kroppsvisitera personer som befinner sig på platsen för att söka efter farliga föremål.

Exempel på situationer som faller under paragrafen är att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på en viss plats. Ett annat exempel är när polisen får anledning att misstänka att våldsamma angrepp planeras mot en främmande statschef på besök i Sverige. Ett uppmärksammat fall när polisen tillämpade bestämmelsen var när det, i det då pågående s.k. mc-kriget, uppstod stor risk för personer som bodde intill två klubbhus och polisen

utrymde klubbhusen och meddelade tillträdesförbud enligt 23 § polislagen.

Kroppsvisitation i brottsutredande syfte

I 28 kap. RB finns reglerna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i brottsutredande syfte.

Kroppsvisitation innefattar undersökning såväl av person som av egendom som han bär på sig eller har med sig (28 kap. 11 § RB). En förutsättning för kroppsvisitation är att det förekommer anledning att anta att det har begåtts brott på vilket det kan följa fängelse. Kroppsvisitation får företas för eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. På annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisitation ske, om det finns synnerlig anledning att anta att det kommer att anträffas föremål som kan tas i beslag eller att det annars är av betydelse för utredningen.

En tumregel för gränsdragningen mellan kroppsvisitation och husrannsakan anses vara att egendom som kan transporteras med handkraft kan bli föremål för kroppsvisitation medan större saker som förflyttas med maskinkraft får undersökas enligt reglerna om husrannsakan.

Beslut om kroppsvisitation fattas, liksom vid husrannsakan, av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Vid fara i dröjsmål får kroppsvisitation även beslutas av polisman (27 kap. 4 och 13 §§ RB). Det skall föras protokoll över en genomförd kroppsvisitation.

Kroppsvisitation för andra ändamål

Även kroppsvisitation kan komma i fråga för andra än brottsutredande ändamål. Bestämmelserna finns då i andra författningar än i rättegångsbalken. I exempelvis 19 § första stycket polislagen finns den regel som ger polismannen befogenhet att, när han med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon, genomföra en s.k. skyddsvisitation, alltså en kroppsvisitation från ordnings- och säkerhetssynpunkt, och att genomföra en kroppsvisitation i identifieringssyfte.

Enligt 19 § andra stycket polislagen får polisman kroppsvisitera i den utsträckning det behövs även för att söka efter vapen eller and-

ra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa. Förutsättningen för detta är att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB. Här kan också nämnas att regeringen nyligen har föreslagit ett tillägg till den bestämmelsen i prop. 2002/03:138 Åtgärder mot klotter och annan skadegörelse. Det tillägget berörs dock inte ytterligare i det följande.

Bestämmelsen i 19 § andra stycket polislagen reglerar med andra ord kroppsvisitation utan samband med att polisen med laga stöd griper, omhändertar eller avlägsnar någon.

När bestämmelsen infördes framhölls de förebyggande effekterna, bl.a. att förutsättningar skapades för att utvidga kontrollen i situationer där risken typiskt sett är stor för att knivar och andra farliga föremål kunde komma att användas vid våldsbrott. Avsikten var att polisens befogenheter att företa kroppsvisitation skulle korrespondera med rätten att beslagta föremål. Rätten till kroppsvisitation gäller situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att tillhyggen skall komma till användning vid våldsbrott. Risken för våldsanvändning måste vara kvalificerad på det sättet som anges i förverkandebestämmelsen i 36 kap. 3 § BrB (Berggren m.fl., Polislagen, En kommentar s. 120 ff.).

Den sistnämnda regeln avser föremål som bl.a. på grund av sin beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning och föremål som är ägnade att användas om vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning.

Det nu nämnda hindrar inte att polisen kan använda sig av 19 § andra stycket polislagen vid vissa offentliga evenemang där erfarenhetsmässigt risken för våld är överhängande, t.ex. olika idrotts-evenemang. Det är då möjligt att mera rutinmässigt kontrollera de som uppehåller sig på platsen. Risken för våldsanvändning måste dock alltid vara kvalificerad (Berggren m.fl., Polislagen, En kommentar s. 129).

Begreppet kroppsvisitation förekommer i övrigt i ett flertal lagar. I prop. 1993/94:24 med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning m.m. (s. 25 ff.) finns bl.a. en utförlig redogörelse för de många bestämmelser som fanns vid den tidpunkten.

Problemen med nuvarande ordning

Som nyss nämnades genomfördes vissa ändringar i reglerna om husrannsakan år 1999 för att möjliggöra husrannsakan i bl.a. vissa mc-klubbars lokaler under mindre stränga förutsättningar än som var möjligt vid den tiden (prop. 1997/98:181). Ändringarna har i huvudsak inneburit att husrannsakan nu får ske i en lokal som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet och som samtidigt inte huvudsakligen utgör bostad. Det krävs att det förekommer anledning att brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver har förövats och att det finns särskild anledning att anta att ändamålet med husrannsakan kommer att uppfyllas (28 kap. 3 § andra och tredje styckena RB).

Bakgrunden till ändringen var den allvarliga utveckling som hade skett av organiserad brottslighet, särskilt den som kan relateras till vissa mc-klubbar. När det gäller mc-klubbarnas kriminalitet nämnde regeringen bl.a. att i maj 1997 hade 36 av 61 svenska medlemmar i Hells Angels vid något tillfälle dömts till fängelse, att motsvarande siffra för Bandidos svenska medlemmar var 9 stycken av totalt 10 och att många domar avsåg vapenbrott. Regeringen anförde även följande.

Några av de s.k. kriminella mc-klubbarna som etablerat sig i Sverige uppfyller ett flertal kriterier på i reell mening organiserad brottslighet.

I media och i den offentliga debatten har särskilt uppmärksamhetskonflikten mellan de internationellt förgrenade sammanslutningarna Hells Angels och Bandidos, som under 1990-talet etablerat sig i Sverige. Denna konflikt har i de nordiska länderna tagit sig våldsammare uttryck än vad som varit vanligt i andra delar av världen på senare tid. Sedan år 1994 har i Skandinavien ett flertal våldsdåd med dödlig utgång förövats. Typiskt för dessa klubbar är att organisationsstrukturerna är hierarkiska och att rekrytering och interna disciplinsystem tjänar till att skapa absolut lojalitet och försvåra insyn. De mera uppenbara brottsliga yttringarna av klubbarnas verksamhet är grovt våld. Detta våld, som primärt riktar sig mot rivaliserande organisationer, är ibland av närmast militär karaktär. Vid flera tillfällen har man beskjutit varandras lokaler med pansarskott och även regelrätta eldstrider, mord och mordförsök har förekommit. Sådana brott har dessutom ibland begåtts på platser som medfört faror för

utomstående. Bland dödsoffren finns också människor som, utan att ha något med dessa organisationer att göra, har passerat förbi en klubblokal som sprängts. Det finns också tydliga tecken på att organisationerna ägnar sig åt beskyddar- och indrivningsverksamhet. När det gäller personer som ägnar sig åt indrivningsverksamhet finns det enligt åklagare och polis ett nära samband mellan dessa och med organiserad brottslighet antingen i mc-klubbar eller i grupper som sysslar med avancerad förmögenhetsbrottslighet. Mycket talar för att det i samband med dessa mc-klubbar också förekommer mer eller mindre omfattande narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet.

I rapporten *Organiserad brottslighet i Sverige 2000* (rapport 2001:13) redogjorde RPS för bl.a. den organiserade brottslighetens struktur i Sverige och nämnde då bl.a. följande när det gäller kriminalitet kopplad till mc-miljö (s. 29 f. och 35).

Den kriminalitet som förekommer i den s.k. outlaw mc-miljön bedöms utföras av enskilda eller falanger i klubbarna. Denna brottsliga verksamhet har ett personligt vinningsmotiv och sker ofta i samarbete med andra kriminella aktörer som saknar formell anknytning till outlaw mc-miljön. Inga belägg finns för att klubbarna i sig är inblandade i denna brottslighet. Möjligen måste medlemmarna få ett medgivande från klubben innan viss brottslighet påbörjas. Brottsligheten som kan kopplas till outlaw mc-miljön omfattar bl.a. illegal hantering av alkohol, ekonomisk brottslighet och olika typer av våldsbrottslighet.

Sedan några år tillbaka förekommer det gängbildningar på kriminalvårdsanstalter i Sverige, s.k. fängelsegång. Dessa gäng har under senare år utvecklats även utanför anstalterna och det är i dagsläget svårt att enbart tala om dem som fängelsegång. Ett av gängen, Original Gangster (OG), omfattar i dag ett femtiotal medlemmar både på och utanför anstalterna. Medlemmarna i gänget är huvudsakligen födda på slutet av 1970-talet och början av 1980-talet och hemmahörande i Göteborgsområdet. Den låga åldern på medlemmarna ger också gänget karaktären av ungdomsgäng.

Tendenser till samverkan mellan etablerade kriminella grupperingar och kriminellt aktiva ungdomsgäng har kunnat konstateras under år 2000. Medlemmar i ungdomsgängen

verkar bl.a. användas som ”springpojkar” i såväl legal affärsverksamhet som i brottslig verksamhet. De mer etablerade grupperingarna kan på detta viset minska både de egna riskerna och den egna arbetsinsatsen.

Det våld som den organiserade brottsligheten riktar mot personer *utanför* den kriminella sfären kan delas upp i tre kategorier.

1. Våld som används som ett verktyg i den huvudsakliga kriminella verksamheten, exempelvis våld eller hot i samband med utpressning, illegal invandring eller handel med kvinnor.
2. Våld som används för att hantera andra effekter av den kriminella verksamheten, exempelvis hot mot målsägande, vittnen eller media.
3. Våld som utan avsikt drabbar tredje person.

De incidenter som är kända under år 2000 är främst kopplade till outlaw mc-miljön. Incidenterna faller framför allt in under de två förstnämnda kategorierna.

Regeringen motiverade ändringen av 28 kap. 3 § RB med att problemen med mc-klubbar har växt fram mycket snabbt och att det vid utredningar av attentat mot mc-klubbar men även av annan brottslighet ofta finns ett välgrundat intresse av att genomföra husrannsakan i klubbens lokaler. Regeringen såg dock att de dåvarande reglerna om husrannsakan hos annan än den som är skäligen misstänkt för brott innebar att utrymmet för att genomföra husrannsakan i klubbhus eller liknande lokaler var mycket begränsat. Det var främst kravet på att det skall finnas synnerliga skäl för att åtgärden skall medföra det avsedda resultatet som regeringen menade var ett problem, samtidigt som regeringen pekade på att en husrannsakan i sådana klubblokaler ofta leder till att gods kan tas i beslag och brott klaras upp. Enligt regeringen var det motiverat att införa en bestämmelse som möjliggjorde husrannsakan under mindre stränga förutsättningar än vad som då gällde med anledning av problemet med att tillämpa bestämmelsen om husrannsakan i de aktuella mc-klubbarnas lokaler och den allvarliga upptrappning som hade skett av våld som kan relateras till klubbarna. Regeringen framhöll även att bestämmelsen omfattar lokaler som används även av andra grupperingar än de aktuella mc-klubbarna och nämnde som exempel grupper som ägnar sig åt brottslig verksamhet på ett mer yrkesmässigt sätt, t.ex. köp och försäljning av stöldgods, och rasistiska sammanslutningar (prop. 1997/98:181 s. 22 ff.).

Under vårt arbete har vi haft kontakt med flera polismyndigheter. I den del som nu är aktuell har vi särskilt haft diskussioner med Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län, alltså de största polismyndigheterna där man också har störst erfarenhet av mc-relaterad brottslighet och annan sådan allvarlig brottslighet som avses i bestämmelsen om husrannsakan i 28 kap. 3 § andra och tredje styckena RB. Den gemensamma erfarenheten från polisens sida är att bestämmelsen visserligen är ändamålsenligt utformad men att de faktiska förhållandena relativt sällan är sådana att regeln tillämpas. Det sistnämnda gäller särskilt som tvångsmedlet är förbehållet en förundersökning, alltså misstanke om ett visst konkret brott.

Vad polisen i stället efterlyser och skulle se som ett effektivt hjälpmedel när det gäller att komma åt den brottslighet som utförs av brottsaktiva personer i olika sammanslutningar, är att få större möjligheter att i det preventiva arbetet, alltså utanför en förundersökning, bereda sig tillträde till lokaler och genomföra kroppsvisitation för att förhindra allvarlig brottslighet.

Som nämndes tidigare reglerar polislagen vissa situationer av husrannsakan och kroppsvisitation i annat än brottsutredande syfte.

När det gäller husrannsakan finns, förutom bestämmelserna om att polisen får bereda sig tillträde till lokaler för att omhänderta någon eller hjälpa någon som t.ex. är medvetslös, regeln i 23 § polislagen. Den innebär att polisen får bereda sig tillträde till lokaler för att söka efter farliga föremål under förutsättning att det finns risk för att brott, som innebär allvarlig fara, kommer att förövas på viss plats.

Den sistnämnda bestämmelsen har polisen tillämpat i en del fall som har samband med mc-relaterad brottslighet. Enligt polisen innebär dock bestämmelsens utformning, särskilt kravet på att risken för brott skall vara kopplad till viss plats och att det skall föreligga allvarlig fara i olika avseenden, att möjligheten att tillämpa bestämmelsen för att förebygga allvarlig brottslighet kopplad till olika sammanslutningar är mer begränsad än vad den borde vara. Det gäller särskilt som de aktuella grupperingarna av brottsaktiva personer ofta har ett avancerat tillvägagångssätt för att undvika att ”åka fast”.

Enligt 19 § polislagen får en polisman kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras

förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB. Polisen är av den uppfattningen att inte heller den bestämmelsen ger tillräckliga möjligheter att förebygga allvarlig brottslighet hos medlemmar av olika sammanslutningar. Det främsta skälet är rekvisitet att det med hänsyn till omständigheterna skall kunna antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB. Det sistnämnda innebär att risken typiskt sett skall framstå som stor för att tillhyggen skall komma till användning vid våldsbrott. I den faktiska situation man har att bedöma måste med andra ord risken för våldsanvändning vara kvalificerad och överhängande. När det gäller just medlemmar av sammanslutningar som sysslar med allvarlig brottslighet menar polisen att den individuella prövning av situationen som måste ske sällan leder till att polisen kommer till slutsatsen att risken för våldsanvändning är så kvalificerad som bestämmelsen kräver. Det gäller t.ex. när polisen ser en risk för att medlemmar ur olika rivaliserande grupperingar kan komma att konfronteras med varandra på offentliga platser som restauranger och badplatser.

6.2 Våra överväganden

Förslag: En ny bestämmelse skall införas i polislagen om kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte för att öka möjligheten att ingripa mot medlemmar av olika grupperingar av brottsaktiva personer.

Bestämmelsen skall kunna tillämpas mot exempelvis medlemmar av mc-klubbar, underorganisationer till etablerade mc-klubbar, olika s.k. fängelsegång, ungdomsgång, rasistiska sammanslutningar, grupperingar inom den autonoma rörelsen och terrorgrupperingar.

Bestämmelsen skall innebära att om det av särskilda skäl kan anses föreligga risk för att något brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver kommer att förövas, får en polisman i syfte att söka efter vapen, sprängmedel eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa eller brott som innefattar skada på egendom

1. kroppsvisitera personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet eller

2. bereda sig tillträde till en lokal som brukar användas gemensamt av sådana personer. Detsamma skall gälla utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till lokalen och brukas av personer som använder lokalen. Däremot skall det inte gälla lokal som huvudsakligen utgör bostad.

En sådan åtgärd får endast om det föreligger fara i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

Att polisen anser sig inte ha tillräckliga verktyg i lagstiftningen för att på ett effektivt sätt kunna ingripa mot sammanslutningar av brottsaktiva personer, särskilt mc-klubbarna, är i sig mycket allvarligt. Det gäller särskilt som den typen av kriminalitet är minst lika allvarlig och är av minst lika stor omfattning i dagsläget som den var för några år sedan när regeringen gjorde uttalandena i den nämnda propositionen om ökade möjligheter att ingripa mot bl.a. vissa mc-klubbar.

I propositionen förde regeringen ingen diskussion om att ge polisen större möjligheter att bereda sig tillträde till lokaler och att genomföra kroppsvisitation i det preventiva arbetet, alltså med stöd av polislagen. Vi har blivit övertygade om att en sådan möjlighet skulle vara ett betydelsefullt och effektivt hjälpmedel för polisen i kampen mot den organiserade eller annars allvarliga brottslighet som många medlemmar av sådana sammanslutningar som nämndes är involverade i. En bestämmelse av det slaget skulle göra det lättare

för polisen att upptäcka vapen eller sprängmedel som förvaras eller transporteras i syfte att användas mot t.ex. rivaliserande sammanlutningar eller mot tjänstemän inom rättsväsendet, främst poliser och deras familjer.

Enligt vår mening bör en sådan bestämmelse utformas som en slags parallell till 28 kap. 3 § andra och tredje styckena RB, med tillämpning även utanför en förundersökning.

Syftet med åtgärden skall vara att söka efter vapen, sprängmedel eller andra farliga föremål som är ägande att användas vid brott mot liv eller hälsa eller brott som innefattar skada på egendom.

Polisen skall enligt vårt förslag kunna kroppsvisitera personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet eller bereda sig tillträde till lokaler som brukar användas gemensamt av sådana personer. Som regeringen uttalade i den tidigare propositionen (1997/98:181 s. 42) skall detta inte anses utgöra en särskilt hög tröskel. När det gäller grupper som redan står under polisens uppsikt, bör det vanligtvis vara så att polisen, genom t.ex. underrättelseverksamhet, redan har tillräckligt underlag för slutsatsen att personerna kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet.

På det sätt som anges i 28 kap. 3 § andra och tredje styckena RB skall polisen även kunna bereda sig tillträde till utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till lokalen och som brukas av personer som använder lokalen. Däremot skall befogenheten inte gälla lokal som huvudsakligen utgör bostad.

Som en allmän förutsättning för att åtgärderna skall få vidtas skall gälla att det kan anses föreligga risk för att något brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver kommer att förövas. Även i det avseendet kommer regeringen att ha sin förebild i bestämmelsen i rättegångsbalken.

7 Underrättelse om beslag och husrannsakan

7.1 Bakgrund

Beslag

Bestämmelser om beslag finns främst i 27 kap. RB. Enligt huvudregeln i 27 kap. 1 § RB får föremål tas i beslag, om de skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara någon avhänt genom brott eller på grund av brott förverkat. Vad som sägs om föremål gäller i princip även skriftliga handlingar, men i 27 kap. 2 och 3 §§ RB finns specialregler om beslag av sådana handlingar, brev, telegram och annan försändelse.

Frågan om vem som får besluta om beslag regleras i 27 kap. 4 § RB. Ett beslag avser normalt föremål som påträffas i samband med att en annan tvångsåtgärd vidtas, som gripande, anhållande, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Den som med laga rätt genomför den åtgärden har också rätt att då ta föremål i beslag. I annat fall fattas beslutet av undersökningsledaren eller åklagaren och, vid fara i dröjsmål, av polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen (beträffande det sistnämnda, se 22 § lagen om straff för smuggling).

I 27 kap. 5 § RB finns bestämmelser om att domstol under vissa förhållanden kan förordna om beslag. Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande kan den som har drabbats av beslaget begära rättens prövning av åtgärden (27 kap. 6 § RB). När domstolen förordnar om beslag eller fastställer ett verkställt beslag, skall rätten också bestämma en tid inom vilken åtal skall väckas (27 kap. 7 § RB). Före år 1995 skulle åtal mer allmänt väckas inom en viss tid när polis och åklagare beslutade om beslag. Anledningen till att be-

stämmelserna om detta upphävdes var att det från rättssäkerhets-synpunkt ansågs tillräckligt att den som har drabbats av ett beslag har möjlighet att begära rättens prövning och genom en sådan begäran framtvunga en längst frist för väckande av åtal (prop. 1994/95:23 s. 115 och Fitger, Rättegångsbalken s. 27:18).

Om en försändelse som kan tas i beslag väntas komma in till ett befodringsföretag, kan rätten med stöd av 27 kap. 9 § RB på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren förordna att försändelsen skall hållas kvar på befodringsföretaget till dess frågan om beslag har avgjorts. Om en sådan försändelse har tagits i beslag skall mottagaren och eventuellt avsändaren underrättas om beslaget så snart det kan ske utan men för utredningen.

Underrättelse om beslag av andra föremål än sådana försändelser skall alltid utan dröjsmål lämnas till den från vilken beslaget sker.

Regeln om att den som berörs av ett beslag skall underrättas om åtgärden syftar framför allt till att ge den berörde möjlighet att i olika avseenden bevaka sin rätt, t.ex. genom att begära rättens prövning av beslaget. Därför är det å ena sidan viktigt att underrättelsen lämnas så snart som möjligt. Å andra sidan kan en underrättelse vara till men för utredningen. Avvägningen mellan effektivitets- och integritetsintressen har lett till att underrättelse om beslag som huvudregel skall lämnas utan dröjsmål. Då det gäller beslag av försändelser har det emellertid ansetts att man i vissa fall bör kunna avvakta med underrättelsen för att inte syftet med åtgärden skall omintetgöras.

I princip kan frågan om beslagets bestånd komma under rättens prövning endast på begäran av den som har drabbats av beslaget. För att denne skall kunna utnyttja möjligheten att begära rättens prövning, måste det ske en underrättelse om beslaget. Även om underrättelsen kan utformas på ett sådant sätt att man inte lämnar ut mer information än vad som behövs för att den som har drabbats av beslaget skall kunna ta till vara sin rätt, kan en omedelbar underrättelse ändå ibland vara till skada för utredningen (SOU 1995:47 s. 424 ff.). Blotta vetskapen hos en misstänkt eller annan om att det har skett en tvångsåtgärd från de brottsutredande myndigheternas sida kan alltså vara till skada för den fortsatta utredningen.

I samband med frågorna om kontrollerad leverans (se avsnitt 4) nämnde vi att de föremål som försändelsen ursprungligen avser, t.ex. narkotika, ”i hemlighet” kan tas i beslag och eventuellt bytas ut i försändelsen mot något annat preparat och att försändelsen därefter får fortsätta för att de brottsutredande myndigheterna

skall få reda på vem som har medverkat till brott vid försändelsen. Som Polisrättsutredningen påpekade i sitt betänkande (SOU 1995:47 s. 426) Tvångsmedel kan det i sådana fall av utredningsskäl dröja en tid, kanske flera dagar vid längre leveranser, till dess att polisen underrättar någon om att beslaget har skett. En omedelbar underrättelse om beslaget skulle göra åtgärden meningslös.

Polisrättsutredningen nämnde även andra fall där de brottsutredande myndigheterna i praktiken har visat sig dröja med underrättelsen av hänsyn till förundersökningen, även om det påpekas att det inte har gått att få fram några säkra uppgifter om hur ofta det förekommer och hur långa dröjsmål det är fråga om. Polisrättsutredningen skrev följande (s. 426).

De upplysningar som utredningen har fått tyder på att det är mycket vanligt att man väntar med att lämna underrättelse till dess att det inte längre kan vara till skada för utredningen. Det synes framför allt förekomma i samband med planerade tillslag. Ett vanligt fall är att en förundersökningsledare beslutar att en misstänkt skall hämtas till förhör och att hans bostad samtidigt skall undersökas. Undersökningen genomförs som regel utan den misstänktes vetskap och underrättelse om eventuella beslag lämnas inte förrän han har förhörts. Uppgifter som utredningen har inhämtat tyder på att underrättelsen i sådana fall som regel lämnas mycket snart, oftast ett par timmar efter beslaget. Det kan dock i vissa fall dröja ett par dagar och i särskilda fall upp till en vecka.

Också i andra fall dröjer man av taktiska skäl med underrättelsen för att kunna få fram ytterligare bevis eller information av betydelse för utredningen. Om polisen träffar på misstänkt stöldgods och tar det i beslag, kan det förekomma att man väntar med att underrätta den som kan anses vara innehavare, i avvaktan på att det kommer någon för att hämta egendomen.

Normalt sker underrättelsen genom att vederbörande får en kopia på beslagsprotokollet (se 27 kap. 13 § RB och Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 27:26).

Husrannsakan

Vi har i avsnitt 6 utförligt redogjort för bestämmelserna rörande husrannsakan. Det skall inte upprepas här. Vad som däremot skall nämnas är bestämmelsen i 28 kap. 7 § RB som reglerar bl.a. rätten att närvara vid husrannsakan.

Av paragrafens andra stycke framgår att den hos vilken husrannsakan företas eller "hans hemmavarande husfolk" skall ha rätt att närvara vid husrannsakan och att tillkalla vittne, om detta inte orsakar dröjsmål. Om detta inte har kunnat iakttas, dvs. husrannsakan har skett utan att personen själv, någon av hans husfolk eller av dem tillkallat vittne har varit närvarande vid förrättningen, skall den hos vilken husrannsakan genomfördes underrättas om denna så snart det kan ske utan men för utredningen.

7.2 Våra överväganden

Förslag: Det skall bli tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att dröja med att ge underrättelse om beslag till dess att det kan ske utan men för utredningen.

Det skall också bli tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att underlåta att lämna underrättelse om husrannsakan, om det föreligger särskilda skäl.

Beslag

Det kan alltså konstateras att det i och för sig är tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att använda tvångsmedlet beslag "i hemlighet", dvs. utan att den från vilket beslaget sker är medveten om åtgärden. Myndigheterna har dock en skyldighet att i efterhand underrätta den från vilken beslaget har skett.

Polisrättsutredningen föreslog att den strikta skyldigheten att omedelbart lämna underrättelse om beslag borde lättas upp. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning. Polisrättsutredningens förslag har fått aktualitet för vår del främst i anledning av arbetet med en lagreglering av metoden kontrollerad leverans. Det är i sådana fall ibland nödvändigt att kunna ta föremål som narkotika och dopningsmedel i beslag utan att samtidigt omedelbart underrätta den från vilket beslaget har skett om åtgärden.

Liksom Polisrättsutredningen menar vi att det finns situationer då det från utredningssynpunkt verkligen är angeläget att polisen och andra brottsutredande myndigheter kan dröja något med en underrättelse om beslag. Den praxis som i dag finns på området synes inte överensstämma helt med gällande rätt. Vår mening är därför att bestämmelsen i 27 kap. 11 § RB skall ändras så att den medger att underrättelsen lämnas senare. En sådan ordning skulle överensstämma med vad som i dag enligt samma paragraf gäller för beslag av försändelse hos ett befodringsföretag och enligt 28 kap. 7 § RB för husrannsakan.

Det skall påpekas att den stora majoriteten av beslag sker i det öppna, alltså åtgärden vidtas när den från vilket beslaget sker är närvarande eller annars medveten om detta.

Det kan också nämnas att den ordning som gällde före rättegångsbalkens införande medgav att underrättelsen anstod så länge det fanns synnerligt men för utredningen. Varken av Processlagberedningens förslag eller av propositionen med förslag till rättegångsbalk framgår varför man upphävde den tidigare allmänna rätten till uppskov med underrättelse om beslag (5 § andra stycket i 1933 års tvångsmedelslag och SOU 1995:47 s. 426).

Polisrättsutredningens förslag innebar att undersökningsledaren eller åklagaren skulle få besluta att frångå huvudregeln om underrättelse utan dröjsmål, om det var av synnerlig vikt för utredningen. Det skulle enligt förslaget även gälla vid beslag av försändelser hos befodringsföretag.

Enligt vår mening bör paragrafen kompletteras med ett rekvisit som gör klart vid vilken tidpunkt underrättelsen skall lämnas. Det uttryck som då lämpligen kan användas är detsamma som i dag finns vid beslag hos befodringsföretag och vid husrannsakan. Vårt förslag blir därför att det i 27 kap. 11 § RB skall föreskrivas att om den från vilket beslaget sker inte är närvarande vid beslaget, skall han, så snart det kan ske utan men för utredningen, underrättas om åtgärden och vad som har skett med det beslagtagna. Det blir med andra ord risken för undanröjande av bevis eller annat försvårande av utredningen (kollusionsfaran) som avgör när underrättelse om beslaget skall lämnas.

Husrannsakan

Som framgått är det vid husrannsakan, liksom vid beslag, tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att genomföra åtgärden ”i hem-

lighet”, dvs. utan att den hos vilken husrannsakan företas är medveten om åtgärden. I dessa fall är det dock redan med dagens ordning tillåtet för myndigheterna att dröja med underrättelsen om att husrannsakan har genomförts till dess att underrättelsen kan lämnas utan men för utredningen. Det skall dock påpekas att om beslag har skett i samband med husrannsakan skall givetvis de bestämmelser som gäller underrättelse om beslag tillämpas beträffande detta.

Från polisen har vi fått uppgiften att underrättelseskyldigheten om husrannsakan skapar effektivitetsproblem i vissa lägen. Problemen är särskilt förknippade med utredningar som rör organiserad eller annan allvarlig brottslighet eller brottslighet hos andra grupperingar av brottsaktiva personer. Det kan röra mc-klubbar, fängelsegång och ungdomsgång. Problemen förekommer även i Säkerhetspolisens arbete inom kontraspionaget samt rörande rasistiska sammanslutningar, grupperingar inom den autonoma rörelsen och terrorgrupperingar.

De problem som har nämnts för oss bottenar i att underrättelse om husrannsakan skall ske så snart det kan ske utan men för den brottsutredning i vilken tvångsmedlet har beslutats. Det är med andra ord inte möjligt för de brottsutredande myndigheterna att ta hänsyn till om det uppkommer men för andra brottsutredningar eller i annat fall för det brottsbekämpande arbetet.

Genom en underrättelse om husrannsakan avslöjas ofta polisens eller annan brottsutredande myndighets intresse för och arbete med att bekämpa viss brottslighet. Dessutom kan underrättelsen många gånger medföra att det blir känt vilken arbetsmetod eller vilket arbetssätt (modus) som myndigheterna använder. Problemen blir särskilt framträdande när det bedrivs andra ”närliggande” förundersökningar, alltså liknande utredningar mot andra medlemmar av den aktuella grupperingen av brottsaktiva personer. Det inträffar alltså att en lämnad underrättelse om husrannsakan i en förundersökning innebär men för andra brottsutredningar än den i vilken åtgärden har vidtagits. Problemen kan också gälla svårigheten att bedriva en framtida förundersökning mot personer i den aktuella grupperingen. Från Säkerhetspolisen har vi också fått uppgiften att en underrättelse om husrannsakan i vissa lägen kan skada rikets förhållande till annan stat.

Det är givetvis en utgångspunkt att den som blir föremål för myndighetsutövning skall underrättas om detta. Vissa tvångsmedel förutsätts dock ske utan en misstänkts kännedom eller medverkan, de s.k. hemliga tvångsmedlen. Det gäller exempelvis hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Vi nämnde i avsnitten

4.7.1 och 4.7.2 att regeringen i lagrådsremissen rörande hemlig avlyssning gjorde bedömningen att det inte bör införas en lagstadgad skyldighet att underrätta den som har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel. Ett av de skäl som regeringen nämnde var att en underrättelse enbart skulle kunna lämnas i undantagsfall, annars skulle polisens arbetsmetoder avslöjas och brottsutredningar försvåras, effektiviteten bli lidande och upplärningsprocenten gå ner.

Vi har uppdraget att särskilt överväga frågor om metoder och tvångsmedel i arbetet med att bekämpa brott av organiserad eller annars allvarlig karaktär. Det är enligt vår mening allvarligt att de brottsutredande myndigheterna i vissa fall behöver underrätta personer om en resultatlös husrannsakan, i den meningen att beslag inte har skett. Det kan exempelvis vara så att de brottsutredande myndigheterna har sökt i en bil eller lägenhet utan att påträffa föremål som kan beslagtas i utredningen. Underrättelsen kan medföra att polisiära arbetsmetoder avslöjas och att men för andra brottsutredningar uppkommer liksom andra effektivitetsförluster i arbetet med att bekämpa grov brottslighet.

Vi föreslår därför att det skall införas en möjlighet för de brottsutredande myndigheterna att underlåta att lämna underrättelse om husrannsakan om det föreligger särskilda skäl. Med hänsyn till det vi nyss nämnde, är skälen främst förknippade med andra utredningar än den i vilken husrannsakan har företagits och med polisens och tullens arbete i allmänhet med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Det måste framhållas att den regeln kommer att utgöra ett begränsat undantag från huvudregeln att underrättelse skall lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen. För det fall beslag har skett måste som nyss nämndes de bestämmelserna tillämpas.

Från rättssäkerhetssynpunkt anser vi oss kunna föra fram förslaget främst med hänsyn till att regleringen träffar de fall där husrannsakan har genomförts utan att föremål har beslagtagits och att det vid en genomförd husrannsakan inte finns någon möjlighet att som vid beslag få en prövning till stånd vid domstol. Dessutom skall regleringen användas just för att förhindra att uppgifter om myndigheternas arbetsmetoder mot allvarlig brottslighet avslöjas och att men för brottsutredningar som rör sådan brottslighet uppkommer. Även rikets förhållande till annan stat kan beaktas. Det finns enligt vår mening ingen anledning att se strängare på rättssäkerhetsfrågan rörande underrättelse i dessa fall än vid de klart mer integritetskänsliga hemliga tvångsmedlen hemlig teleavlyssning,

hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, där underrättelse i efterhand inte behöver ske.

Som vi har nämnt tidigare (bl.a. avsnitt 4.7.1) har det nyligen presenterats ett förslag om användning av överskottsinformation vid hemliga tvångsmedel (Ds 2003:13). I departementspromemorian nämns husrannsakan som ett tvångsmedel som ibland kan användas utan att den misstänkte vet något i förväg (s. 56). Det nämns också att, med tanke på att underrättelse skall ske i efterhand vid husrannsakan, avsikten är att tvångsmedelsanvändningen inte skall förbli hemlig i ett sådant fall. Därför omfattas inte husrannsakan av den föreslagna regleringen av överskottsinformation.

Med vårt förslag om möjlighet att underlåta att lämna underrättelse om husrannsakan, kan det tvångsmedlet ibland få karaktären av ett hemligt sådant. Mot bakgrund av att frågan om överskottsinformation för närvarande bereds inom Justitiedepartementet och att den utredning som legat till grund för förslagen inte behandlar husrannsakan, avstår vi från att lägga fram något förslag i denna del. Vi kan förstå om en framtida reglering av användning av överskottsinformation av systematiska skäl behöver omfatta den nu aktuella typen av husrannsakan. Det krävs dock, liksom vi nämnde i avsnitt 4.7.1, att frågan om rekvisiten för en sådan användning övervägs.

8 Rätten att ha juridiskt biträde vid förhör under förundersökning

8.1 Bakgrund

Grundregeln är att den som misstänks för brott alltid har rätt att själv föra sin talan (21 kap. 1 § RB). Den misstänkte har också rätt att låta sig biträdas av försvarare vid sin talans förberedande och utförande (21 kap. 3 § första stycket RB). Den rätten är ovillkorlig och gäller oavsett vilken typ av brott det är fråga om. I förarbetena till rättegångsbalken anges att den misstänkte får anlita försvarare under förundersökningen så snart undersökningen har kommit så långt att personen är skäligen misstänkt för brottet (SOU 1926:32 s. 49).

När det gäller det sistnämnda uttrycket anges i 23 kap. 18 § första stycket RB att när utredningen har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet, skall han när han förhörs underrättas om misstanken mot honom. Det främsta syftet bakom den bestämmelsen är att den misstänkte skall kunna ta till vara sin rätt på olika sätt, t.ex. genom att anlita försvarare. Det anges i 12 § FuK att den misstänkte skall få underrättelse just om att han redan under förundersökningen har rätt att anlita biträde av försvarare och i vissa fall få en offentlig försvarare förordnad för sig.

En underrättelse om brottsmisstanken och därmed en upplysning om rätten till försvarare skall även lämnas till den som grips eller anhålls eller då ett anhållningsbeslut som har meddelats i personens frånvaro verkställs (24 kap. 9 § RB).

En försvarare kan vara antingen privat, normalt utsedd av den misstänkte, eller offentlig, som förordnas av rätten (21 kap. 3 och 4 §§ RB). Förutsättningarna för att en offentlig försvarare skall förordnas anges i 21 kap. 3 a § RB.

En av de viktigaste nyheterna i det brottmålsförfarande som infördes genom den nya rättegångsbalken år 1948 var den misstänk-

tes rätt att ha försvarare redan under förundersökningen. Dessförinnan var ett sådant biträde tillåtet endast under rättegången. Processkommissionen (SOU 1926:32 s. 49) menade att en sådan rätt kunde medföra ett skydd mot obefogade åtal och en bättre motvikt mot undersökningsledaren. Som nyss nämndes avvisade dock kommissionen tanken att rätten till försvarare skulle tillkomma varje "misstänkt" och uttalade att rätten skulle inträda först i och med att utredningen kan anses vara inriktad mot en viss person som skäligen misstänkt för brott.

Processkommissionens ställningstagande upprepades i Gärdes kommentar till rättegångsbalken från år 1949 (s. 265). Frågan om möjligheten att anlita försvarare behandlades i departementspromemorian Översyn av utredningsförfarandet i brottmål (Ds Ju 1979:15) men ingen utvidgning av rätten till biträde föreslogs i det sammanhanget. Däremot uttrycks i promemorian att en ordning som möjliggör ett mycket tidigt försvararinträde är klart positiv (s. 91).

I senare litteratur har man emellertid tagit avstånd från den traditionella uppfattningen och man har ansett att rätten att låta sig biträdas av försvarare bör inträda tidigare. Fitger anger bl.a. att även den som utan angiven misstanke skall höras upplysningsvis under en förundersökning "måste dock i dagens samhälle ha rätt att med privata medel låta sig biträdas av försvarare" (Rättegångsbalken 2 s. 21:10).

Den syn som redovisas överensstämmer med den nuvarande uppfattningen när det gäller betydelsen av försvarare som rättssäkerhetsgaranti, inte minst i ljuset av den internationella regleringen av mänskliga rättigheter. Rättegångsbalkens grundläggande bestämmelse i det avseendet, 21 kap. 3 § första stycket, är dock oförändrad sedan den infördes för drygt ett halvt sekel sedan. Det måste dock sägas att det inte alls är ovanligt i praktiken att en "misstänkt" biträdas av försvarare innan någon formlig misstanke om brott föreligger, alltså innan delgivning av misstanke har skett.

Europarådets anti-tortyrkommitté (The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) har kritiserat den svenska ordningen och menat att alla som är skyldiga att stanna kvar hos polisen skall ha rätt att anlita juridiskt biträde, oavsett om personen hålls kvar i egenskap av vittne, misstänkt eller målsägande, dvs. den rätten skall inte gälla enbart för misstänkt som har underrättats om brottsmisstanke. Regeringen har överlämnat frågan om en ändring i den nuvarande regleringen till oss (Ju 1997/1367/DOM).

8.2 Våra överväganden

Förslag: Alla som förhör under en förundersökning (23 kap. 6 § RB) skall ha rätt att låta sig biträdas av en för ändamålet lämplig person.

En utvidgad rätt till juridiskt biträde under förundersökning

Den traditionella synen, som också kommer till uttryck i 21 kap. 3 § första stycket RB, är att rätten till biträde av försvarare förutsätter att misstanken är riktad mot en särskild person och att graden av misstanke, misstankens styrka, har uppnått en viss nivå, nämligen skälig misstanke. När skälig misstanke föreligger måste visserligen den misstänkte underrättas om detta, men bestämmelsen i 23 kap. 18 § första stycket RB innebär att underrättelse om misstanke inte behöver ges förrän den misstänkte skall höras. En skyldighet att ordna ett förhör så snart någon skäligen kan misstänkas för ett brott finns däremot inte.

Det kan alltså förflyta en tid från det att misstanken mot en person uppkommer till dess att utredningsläget bedöms vara sådant att ett förhör skall hållas och den misstänkte underrättas om misstanken, något som ger honom formell rätt att anlita försvarare.

Det kan också nämnas att förundersökningen ibland avser i första hand frågan om brott över huvud taget har begåtts. Om utredningen visar att brott föreligger kan det då vara relativt klart vem som kan hållas ansvarig för detta. Förundersökningen kan bl.a. i ett sådant fall komma att drivas ganska långt innan någon kan delges misstanke om brottet, trots att den personen kanske har hörts vid flera tillfällen tidigare under utredningen. Om en sådan person i dag väljer att ta med sig en försvarare till förhöret är det i och för sig ovanligt att försvararen vägras möjlighet att närvara.

En försvarare har alltid rätt att närvara vid förhör som sker på den misstänktes begäran. Försvararen får också närvara vid annat förhör om det kan ske utan men för utredningen (23 kap. 10 och 18 §§ RB). I princip förutsätter all ”försvararaktivitet” att skälig misstanke föreligger. Det gäller t.ex. försvararens rätt enligt 21 kap. 8 § RB att under förundersökningen göra framställningar och vidta åtgärder som behövs för att ta till vara den misstänktes rätt.

Den traditionella synen att misstanken måste vara riktad mot viss person och ha uppnått viss nivå, skälig misstanke, kan anses vara i viss mån förlegad. Även om polis, åklagare och andra brotts-

utredande myndigheter (Tullverket, Kustbevakningen och skattemyndigheten) är skyldiga att vara objektiva under en förundersökning (23 kap. 4 § RB) kan det föreligga ett behov av biträde under förundersökningen även före den tidpunkten. Det saknas då skäl att ha formella regler som kan hindra den som önskar låta sig biträddas av en juridiskt kunnig person att skaffa sig ett sådant stöd.

På samma sätt som vid underrättelse till närstående om frihetsberövande (se nedan avsnitt 10) är vi tveksamma till om det egentligen finns skäl att förändra den nuvarande regleringen om rätten till juridiskt biträde vid förhör. Med hänsyn till CPT:s uttalanden vill vi ändå föreslå att rätten till biträde under förundersökning skall utvidgas. En sådan utvidgad rätt skulle bl.a. innebära att även de inledande förhören kan komma att ske i närvaro av ett juridiskt biträde. Risken för att det uppstår negativa konsekvenser av en sådan ordning bedömer vi som liten. Vi ser i stället att möjligheterna att genomföra förhör ändå kan förbättras om den som skall höras får möjlighet att något tänka över sin situation och diskutera olika handlingsalternativ med en juridiskt kunnig person. Av det sagda följer att vi har tolkat CPT:s rekommendation så att den avser personer med funktion i en brottsutredning och inte personer som t.ex. är omhändertagna enligt annan lagstiftning.

Det saknas skäl att ändra de nuvarande förutsättningarna för att förordna offentlig försvarare. Det skall alltså även i fortsättningen krävas att personen är skäligen misstänkt för brottet för att ett sådant förordnande skall komma i fråga.

Vem skall ha rätt att biträddas under förundersökningen och när skall den rätten inträda?

Förundersökningar består regelmässigt till största delen av förhör. Det är en medborgerlig skyldighet att stå till förfogande för förhör under förundersökning (jfr SOU 1992:61 s. 275). Under förundersökning får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB). Förhör kan ske t.ex. omedelbart vid en brottsplats. Den person som skall förhöras kan även komma att tas med eller kallas till förhör hos polisen eller annan brottsutredande myndighet. Det finns också möjlighet att förhöra personen på telefon och att hämta personen för att förhöret skall kunna genomföras (23 kap. 7 och 8 §§ RB).

Det finns ingen bestämmelse som anger att den som förhörs också skall upplysas om i vilken egenskap han hörs. Givetvis står

det i praktiken ofta klart redan inledningsvis i vilken egenskap det sker, t.ex. som misstänkt, målsägande, vittne eller sakkunnig. Det kan också röra sig om personer där misstanken ännu inte är så stark att det finns möjlighet att delge misstanke om visst brott.

Den egenskap man så att säga har börjat att förhöras i kan också snabbt komma att förändras. En person som från början hörs i egenskap av målsägande eller vittne kan själv komma att bli misstänkt vid förhöret eller senare under utredningens gång.

Enligt vår uppfattning framstår det inte som lämpligt att försöka begränsa rätten att ha tillgång till ett juridiskt biträde till exempelvis personer som "kan misstänkas" för brott, alltså fall där misstanken ännu inte når upp till det nuvarande kravet på skälig misstanke. En sådan ordning skulle inte uppfylla CPT:s krav och av flera skäl bli mycket svår att tillämpa i praktiken.

Även den som uppenbarligen "endast" är målsägande eller vittne bör ha rätt att låta sig biträdas av en juridiskt kunnig person. Att ha tillgång till ett sådant biträde kan även för dessa kännas som ett bra juridiskt stöd, t.ex. därför att den som förhörs känner sig misstänkliggjord i något avseende.

Mot den bakgrunden föreslår vi att alla som förhörs under en förundersökning skall ha rätt att biträdas av en juridiskt kunnig person. Vi bedömer dock att det kommer att bli mycket ovanligt att andra än de som senare kan komma att bli formellt delgivna misstanke om brott kommer att låta sig biträdas vid förhör.

En fråga är om något särskilt begrepp bör användas för att beteckna det juridiska biträdet. För att undvika praktiska komplikationer bör utgångspunkten i sådana fall vara att ha ett enhetligt begrepp för samtliga de fall som i dag faller utanför de situationer när en försvarare enligt 21 kap. 3 § RB kan komma i fråga.

När det är fråga om biträde åt någon som senare "riskerar" att bli misstänkt för brott torde den hittills använda benämningen försvarare i och för sig kunna användas. Som framgått föreslår vi emellertid att även t.ex. målsägande och vittnen skall ha rätt att biträdas av en juridiskt kunnig person. Det kan starkt ifrågasättas om beteckningen försvarare passar så bra i de fallen. Vi har därför stannat för att inte införa något särskilt begrepp i lagstiftningen för dessa fall. I stället bör det i 23 kap. 6 § RB enbart anges att den som förhörs under förundersökningen får ha ett biträde vid förhöret. Vi kan i den delen hänvisa till regleringen i 6 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet. Det skall påpekas att bestämmelsen blir tillämplig vid förundersökning i allmänhet,

alltså även vid Tullverket, Kustbevakningen och skattemyndigheten.

Vi nämnde nyss att vi bedömer att möjligheten att genomföra förhör under förundersökningen kommer att förbättras med förslaget om rätt till juridiskt biträde. I princip är ingen skyldig att yttra sig till polisen eller annan myndighet under en förundersökning (jfr 23 kap. 13 och 15 §§ RB). Om den som skall höras vägrar att yttra sig förrän han har fått ett juridiskt biträde att närvara vid förhöret, har man från de brottsutredande myndigheternas sida egentligen ingenting att vinna på att inte låta personen tillkalla ett sådant biträde. Följden av att rätten till juridiskt biträde införs kan då komma att bli att förhöret kan avslutas tidigare än vad som annars skulle ha varit fallet och att personen därmed blir kvarhållen för förhör under jämförelsevis kortare tid.

Det skall framhållas att den föreslagna rätten att ha juridiskt biträde skall gälla vid förhör under förundersökningen. Vid sidan om det juridiska biträdet kan det givetvis finnas behov av t.ex. en stödperson för målsäganden (20 kap. 15 § RB). Det skall med andra ord inte vara så att alla som hörs under en brottmålsrättegång skall ha rätt att biträdas vid förhör. Brottmålsrättegången avser ju inte att utreda vem eller vilka som har begått ett brott utan att fastställa om den tilltalade har begått det brott som han har åtalats för.

Den som grips eller anhålls är på sannolika skäl eller i vart fall skäligen misstänkt för brott (se 24 kap. 1-3 §§ RB). Som vi tidigare nämnde finns i 24 kap. 9 § RB och 12 § FuK bestämmelser som anger att bl.a. den som grips eller anhålls skall underrättas om brottsmisstanken mot honom och rätten att anlita försvarare. Det innebär att den bestämmelse vi föreslår inte kommer att få någon praktisk betydelse i de fall där dessa tvångsmedel har beslutats och verkställts.

Kvalifikationskraven

I 12 kap. 2 § RB finns kvalifikationskraven för rättegångsombud reglerade. Där anges att en part inte som ombud får använda annan än den som med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet är lämplig som ombud. Det lämplighetskravet gäller även för försvarare under förundersökning och vid domstol (21 kap. 3 § tredje stycket RB).

För att komma i fråga för uppdrag som offentlig försvarare krävs i första hand att personen är advokat. Om det finns särskilda

skäl kan även annan lämplig person utses (21 kap. 5 § första stycket RB). För uppdrag som målsägandebiträde och rättshjälpsbiträde gäller att personen skall vara advokat, biträdande jurist på advokatbyrå eller på annat sätt lämplig för uppdraget, allt enligt 4 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde och 26 § första stycket rätts-hjälpslagen (1996:1619).

Det är uppenbart att det behöver sättas upp vissa kvalifikationskrav för den som skall uppträda som juridiskt biträde vid förhör under förundersökning. Det bör ske för att exempelvis inte riskera att förundersökningar saboteras genom att personer som skall höras tar med sig olämpliga personer till förhöret och påstår att det är fråga om deras biträden.

Enligt vår mening saknas det skäl att sätta kraven högre än de som redan i dag gäller för privat försvarare. Skulle det senare bli aktuellt att förordna offentlig försvarare eller målsägandebiträde är det givetvis nödvändigt att personen uppfyller kvalifikationskraven som gäller i de avseendena för att få ett sådant uppdrag.

Biträdets behörighet

Såväl privata som offentliga försvarare är skyldiga att främja den misstänktes intressen (21 kap. 7 § RB). Under hela ärendets handläggning, dvs. även under förundersökningen får försvararen göra framställningar och vidta åtgärder som behövs för att ta till vara den misstänktes rätt. Det kan t.ex. handla om att begära kompletterande utredning. Här är det alltså formellt fråga om en skäligen misstänkt person.

En särskild fråga rör försvararens rätt till oövervakad kontakt med en misstänkt som är anhållen eller häktad. En offentlig försvarare har rätt att tala i enrum med en sådan misstänkt medan en privat försvarare endast får göra det med undersökningsledarens, åklagarens eller rättens tillstånd (21 kap. 9 § RB).

Det är enligt huvudregeln undersökningsledaren som bestämmer vilka som får närvara vid ett förhör (23 kap. 10 § andra stycket RB). Försvararen och den misstänkte har dock en ovillkorlig rätt att närvara vid ett förhör som hålls på den misstänktes begäran med stöd av 23 kap. 18 § andra stycket RB. Enligt JO förutsätter detta dock att den misstänkte har underrättats om brottsmisstanken och fått ta del av brottsutredningen enligt 23 kap. 18 § första stycket RB (JO 1965 s. 198).

När det däremot gäller andra förhör har den misstänkte och försvararen, enligt 23 kap. 10 § andra stycket RB, rätt att närvara enbart om det kan ske utan men för utredningen. Detta gäller enligt ordalydelsen för försvararen även vid förhör med den misstänkte själv. JO har dock uttalat att möjligheterna att vägra försvararen att närvara vid förhör med den misstänkte är ytterst begränsade (JO 1956 s. 117). Ekelöf har uttalat att försvararens rätt att närvara numera får anses på det hela taget ovillkorlig (Ekelöf, Rättegång V, 6. upplagan s. 112 och Ds Ju 1979:15 s. 116). Det kan också i vissa fall strida mot artikel 6 i Europakonventionen om en rättvis rättegång att den misstänkte/tilltalade och hans försvarare inte vid något tillfälle under en process har möjlighet att ställa frågor till exempelvis ett vittne. I 23 kap. 11 § RB finns en anslutande bestämmelse om försvararens rätt att ställa frågor under ett förhör. Det får ske enligt den ordning som undersökningsledaren bestämmer.

Det kan också nämnas att ett målsägandebiträde respektive särskild företrädare för barn enligt 23 kap. 10 § tredje stycket och 11 § RB samt 3 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn har rätt att närvara vid förhör med målsäganden och att ställa frågor till målsäganden enligt den ordning som undersökningsledaren bestämmer.

Om någon annan är närvarande vid förhör får den personen inte utan undersökningsledarens tillstånd vid förhöret meddela sig med den som hörs.

Den misstänkte och försvararen har i princip rätt att fortlöpande ta del av vad som har förekommit i brottsutredningen. Utredningsmaterialet får bara undanhållas om det är till men för utredningen att de ges insyn (23 kap. 18 § RB). Den misstänkte och försvararen får även begära kompletteringar och komma med andra synpunkter som de anser vara nödvändiga. De skall också ha fått tillfälle att ta del av hela utredningen och en underrättelse om möjligheten att lämna kommentarer, s.k. slutdelgivning, innan åtal väcks.

Som vi nämnde tidigare innebär vårt förslag att alla som förhörs under förundersökning skall få ha ett juridiskt biträde vid förhöret. Det måste framhållas att avsikten med förslaget inte är att ge biträdet någon direkt försvararroll. I stället skall biträdet ha i första hand en juridiskt rådgivande funktion för den som hörs. Därmed är det heller inte aktuellt att ge ett sådant biträde en behörighet som kan liknas vid en försvarares eller ett målsägandebiträdes enligt rättegångsbalken. Vi föreslår att den behörighet biträdet skall ha är rätten att närvara vid förhöret med den hörde. När det gäller rätten

att ställa frågor till den som hörs, skall biträdets behörighet inte vara annan än vad som gäller enligt den huvudregel som angavs ovan, dvs. det får ske med undersökningsledarens tillstånd enligt 23 kap. 11 § RB. Skulle biträdet inte rätta sig efter vad undersökningsledaren bestämmer i det avseendet, kan biträdet komma att anses som icke lämplig för uppgiften. Det juridiska biträdet kommer också att omfattas av ett eventuellt beslut av undersökningsledaren om tystnadsplikt enligt 23 kap. 10 § sista stycket RB rörande det som har förekommit vid förhöret.

Informationsplikten

Bestämmelser om information till den som skäligen misstänks för brott finns i 12 § FuK. Informationen skall bl.a. avse rätten för den misstänkte att låta sig biträdas av försvarare under förundersökningen. Informationen skall lämnas i samband med underrättelse om brottsmisstanken enligt 23 kap. 18 § första stycket RB och enligt 24 kap. 9 § RB i samband med gripande och anhållande.

Den formella informationsplikten om rätten att anlita försvarare inträder med andra ord först i samband med delgivningen av misstanke eller vid frihetsberövandet.

Det skulle enligt vår mening föra för långt att föreslå att alla personer som skall höras av t.ex. polis dessförinnan formellt skall informeras om sin möjlighet att ha juridiskt biträde vid förhöret. Det skulle då skapas en ordning där varje polisman i början av varje förhör, alltså även sådana förhör som hålls i ett mer akut skede i anslutning till ett brott eller en brottsplats, skulle behöva inleda detta med att erinra t.ex. ett vittne till ett rån eller en målsägande vid en grov misshandel om möjligheten att anlita biträde innan polisen börjar att tala med dem för att exempelvis få signalement på gärningsmän eller liknande. Enligt vår bedömning skulle det komma att medföra klart negativa verkningar för effektiviteten i det brottsbekämpande arbetet och i värsta fall även för tilltron till polisen och de andra myndigheterna utan att det samtidigt uppstod några klara fördelar från rättssäkerhetssynpunkt.

Det framstår för oss som fullt tillräckligt att den formella informationsskyldigheten gäller just personer som har underrättats om att de är skäligen misstänkta för brott. Att den lagliga möjligheten att anlita juridiskt biträde vid förhör finns även dessförinnan förutsätter vi att polisen eller annan brottsutredande myndighet, i de fall det finns skäl för det, på olika sätt informerar om ändå. Det kan

exempelvis ske i kallelsen till förhöret, muntligt vid förhörets början eller genom informationsbroschyrer eller annat material som hålls tillgängligt på polisstationer och andra lämpliga platser. Vi föreslår alltså inte någon ändring i den formella underrättelseskyldigheten enligt 12 § FuK.

Dokumentation

I 20 § FuK finns närmare bestämmelser om vad ett förundersökningsprotokoll skall innehålla. I paragrafens andra stycke anges exempelvis att uppgift om namn på förhörsvittne och andra som har varit närvarande vid förhör skall antecknas i protokollet. Den bestämmelsen kommer att omfatta även vårt förslag om juridiskt biträde.

Kostnader

Kostnaderna för ett sådant juridiskt biträde vid förhör som vi föreslår kommer den som hörs att få stå för själv. Vi föreslår alltså ingen utvidgning av rätten enligt 31 kap. 2 § RB att vid exempelvis frikännande dom få ersättning av allmänna medel för försvararkostnaden. Skulle det juridiska biträdet senare komma att förordnas som offentlig försvarare eller målsägandebiträde, skall det på samma sätt som i dag vara möjligt att få viss ersättning retroaktivt för arbete som har utförts före förordnandet.

9 Förande av fordon i spaningsverksamhet

Förslag: Föraren av fordon som används i spaningsverksamhet inom polisen, tullen och Kustbevakningen skall ha större möjlighet än som gäller i dag att underlåta att följa trafikföreskrifter.

I vissa situationer är det nödvändigt för polis-, tull- och kustbevakningspersonal att bryta mot trafikregler. I trafikförordningen (1998:1276) och förordningen (1991:102) om poliseskort finns bestämmelser som ger en sådan rätt i vissa fall. Att poliser och andra i nödsituationer kan bryta mot trafikregler följer av brottsbalken och behöver inte tas upp mer i detta sammanhang. Inte heller förordningen om poliseskort kommer att behandlas här.

Polis-, tull- och kustbevakningspersonal kan som sagt i olika situationer utnyttja undantagsregler i trafikförordningen. Den medger att det görs undantag efter tre angelägenhetsgrader; yrkesutövning eller tjänsteutövning, brådskande yrkesutövning och trängande fall.

De bestämmelser som ger vissa befogenheter under *yrkesutövning* eller *tjänsteutövning* finns i 11 kap. 1-3 och 5 §§ trafikförordningen. Enligt de bestämmelserna finns rätt att bryta mot vissa regler som i huvudsak rör var fordon får framföras och stannas eller parkeras. Det är i dessa fall inte nödvändigt att föraren kör ett utryckningsfordon för att få tillämpa bestämmelserna.

Brådskande yrkesutövning regleras i 11 kap. 4 och 6 §§ trafikförordningen. Bestämmelserna ger förtur vid färjning och möjlighet att bryta mot ytterligare regler, framför allt föreskrifter om färdhastighet. Inte heller i detta fall är det nödvändigt att föraren kör ett utryckningsfordon. Givetvis är det tillåtet att vid brådskande yrkesutövning tillämpa även de befogenheter som gäller vid yrkesutövning eller tjänsteutövning.

Till skillnad från de nu nämnda fallen är det endast förare av utryckningsfordon som kan använda sig av bestämmelserna i 11 kap.

7 och 8 §§ trafikförordningen om *trängande fall*. En förare av utryckningsfordon får dels underlåta att följa föreskrifter som inte särskilt gäller honom eller henne, dels kräva fri väg för fordonet genom att ge signal med larmanordningar, dvs. ljudanordning och/eller lykta.

Några föreskrifter om vad som karaktäriserar varje angelägenhetsgrad, t.ex. hur farlig eller akut situationen måste vara för att ett trängande fall skall anses föreligga, finns inte.

Enligt RPS är det inte ovanligt att reglerna om yrkesutövning, tjänsteutövning och brådskande yrkesutövning tillämpas av spaningspersonal under s.k. skuggningsoperationer. Motsvarande gäller inom tullen och blir också aktuellt för personal vid Kustbevakningen i vissa fall. Däremot är det vid spaning ytterst sällan fråga om trängande fall enligt 11 kap. 7 § trafikförordningen. Dessutom är det vanligt att de fordon som används inte är registrerade som utryckningsfordon. Sammantaget begränsar det utrymmet att bryta mot trafikföreskrifter i spaningsarbetet, vilket RPS har framhållit i skrivelse till regeringen (N2000/10645/TP). Exempelvis förhindras körning mot rött ljus, något som upplevs som det största hindret.

Den principen att personal vid polisen, tullen och Kustbevakningen aldrig får begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja brott är givetvis tillämplig även i trafiksituationer. Enligt vad vi har erfart upplever spaningspersonalen dagligen det som ett i många fall stort problem att inte kunna bryta mot vissa trafikföreskrifter. Det gäller inte minst vid spaning mot personer misstänkta för grov kriminalitet. Dessa personer har ofta på olika sätt satt i system att bete sig på ett sådant sätt att spaningspersonalen har svårt att under uppdrag med bil undgå upptäckt. Intresset av att trafikföreskrifter följs tar alltså i praktiken över intresset av att mycket grövre brott förhindras eller avslöjas.

Vi skulle kunna redovisa ett flertal exempel på sådana vanliga beteenden i kriminella kretsar men avstår från att redogöra för de uppgifterna. Vi vill inte heller här närmare redogöra för hur polisen, tullen och Kustbevakningen arbetar i dag i samband med spaningsuppdrag och inte heller hur det arbetet i praktiken skulle se ut om en författningsändring kom till stånd. Däremot kan vi konstatera att det är djupt otillfredsställande att personalen i dagsläget är nödsakad att släppa kontakten med de personer de är satta att spana på, vilket uppenbarligen kan leda till att ett förestående brott inte kan förhindras eller avslöjas eller att utredningen blir fördröjd eller eventuellt helt spolierad.

Vi instämmer därför med RPS (se ärendet N2000/10645/TP), att det finns starka skäl för att öka den brottsbekämpande personalens möjlighet att underlåta att följa trafikföreskrifter i spaningsverksamheten på samma sätt som om det förelåg ett trängande fall.

Vi föreslår därför en sådan bestämmelse. Förare av fordon i spaningsverksamhet skulle därigenom få större möjlighet att fullgöra sina arbetsuppgifter, något som gagnar intresset av att bekämpa grov och annan allvarlig brottslighet. Vid sidan om bättre resultat i de enskilda spaningsuppdragen kan det även förutses att de spaningsresurser som står till förfogande kommer att utnyttjas på ett effektivare sätt.

Den föreslagna bestämmelsen är inte avsedd att användas annat än i kvalificerade fall där intresset av att spaningsinsatsen fullföljs är stort. Vi har diskuterat att föreslå ett kvalificerande rekvisit, t.ex. så att den aktuella spaningen skall vara av särskild vikt, men kommit fram till att ett sådant inte bör införas. Det är tillräckligt att tillämpningen styrs av behovs- och proportionalitetsprinciperna som finns uttryckta i t.ex. 8 § polislagen. Från polisen har vi fått klart för oss att det inte finns något behov av att tillämpa regeln vid "biljakter" eller liknande. Behovet finns i stället i helt andra fall där det krävs av föraren att han kör på ett mycket diskret sätt med iakttagande av särskild försiktighet för att inte väcka uppmärksamhet, inte minst från de kriminellas sida. Genom vårt förslag kommer föraren också att vara skyldig att enligt bestämmelsen iaktta särskild försiktighet vid körningen för att undvika trafikolyckor. Enligt vår mening bör trots detta de förare som kommer i fråga för att tillämpa regeln ha särskild kompetens för uppgiften. Det bör ankomma på RPS, Tullverket och Kustbevakningen att närmare överväga utformningen av en sådan utbildning.

Vi bedömer därför sammantaget att risken för olyckor i stort sett inte kommer att öka genom vårt förslag. Däremot kommer förslaget att leda till ett förbättrat arbetssätt när det gäller bekämpningen av särskilt grövre kriminalitet.

10 Underrättelse till närstående om frihetsberövande

10.1 Bakgrund

Enligt 24 kap. 9 § RB skall en anhållen persons närmaste anhöriga och andra personer som står den anhållne särskilt nära underrättas om anhållandet. Detsamma gäller när ett beslut om anhållande som har meddelats i personens frånvaro har verkställts. Underrättelse-skyldigheten är inte ovillkorlig. Underrättelse skall enligt bestämmelsen lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen. Motivet för det undantaget är risken för att bevis undanröjs eller utredningen försvåras på annat sätt, s.k. kollusionsfara.

Vidare får underrättelse inte lämnas mot den anhållnes önskan, om inte synnerliga skäl föreligger. Möjligheten att i undantagsfall lämna underrättelse mot den anhållnes önskan infördes på Lagrådets inrådan vid rättegångsbalkens tillkomst med tanke på t.ex. underåriga och personer som efterlysts som saknade. Senare har JO (1993/94 s. 111) uttalat att regeln också har bärkraft när det gäller en anhållen som lider av en allvarlig psykisk störning (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 24:38 b).

Rättegångsbalkens bestämmelser om underrättelse till närstående har i huvudsak haft samma innehåll sedan balken kom till. En språklig förändring gjordes år 1981 och departementschefen uttalade då att bl.a. arbetskamrater och grannar inte bör underrättas, såvida den anhållne inte uttryckligen begär det (SFS 1981:1294, prop. 1980/81:201 s. 43). Språkliga och redaktionella ändringar gjordes även år 1987 (SFS 1987:1211, prop. 1986/87:112 s. 74). Därefter förändrades bestämmelsen redaktionellt den 1 april 1998 då det i propositionen bl.a. konstaterades att anhöriga till den som har *gripits* inte behöver underrättas (SFS 1998:24, prop. 1996/97:175 s. 77).

Underrättelsen skall avse endast själva anhållandet och den anhållne behöver inte uttryckligen begära att underrättelse skall lämnas. JO har betonat vikten av att underrättelsen lämnas i tid, särskilt när det gäller underåriga (JO 1985/86 s. 152 och Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 24:38 b). Enligt JO åligger det utredningsmannen att samråda med undersökningsledaren i frågan om och när underrättelse kan lämnas med hänsyn till utredningsläget. Vidare krävs det konkreta omständigheter för att motivera att ingen underrättelse lämnas. Det räcker t.ex. inte att hänvisa till att medgärningsmän alltjämt är på fri fot och att det inte kan uteslutas att dessa är närstående till den anhållne (se JO:s beslut den 29 januari 1996 i ärende 2931-1994).

Även förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhålla m.fl. innehåller en föreskrift om underrättelse till närstående (12 §). Det gäller personer som har berövats friheten och är placerade i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest på annan grund än misstanke om brott. Enligt bestämmelsen skall sådana personer ges tillfälle att underrätta närstående om var de befinner sig. Bestämmelsen omfattar bl.a. den som har häktats av annan anledning än brottsmisstanke och den som har omhändertagits enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns det också regler om underrättelse till bl.a. vårdnadshavare (5 och 33 §§). I dessa fall avser underrättelsen brottsmisstanken som sådan och inte ett eventuellt frihetsberövande. Underrättelse skall inte lämnas, om det är till men för utredningen eller om det annars finns särskilda skäl mot åtgärden.

I polislagen finns ingen föreskrift om underrättelse till närstående. I sammanhanget kan dock nämnas att det i 17 § anges att ett omhändertagande enligt polislagen inte får orsaka den omhändertagne större olägenhet än som är oundvikligt, och den omhändertagne får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som behövs med hänsyn till ändamålet med åtgärden samt ordning och säkerhet. En omhändertagen får därmed inte hindras från att kontakta närstående eller annan när skäl saknas för en sådan inskränkning.

Rättsligt bindande internationella konventioner som Europakonventionen och 1966 års FN-konvention om politiska och civila rättigheter saknar föreskrifter om underrättelse till närstående vid frihetsberövanden. Däremot finns sådana föreskrifter i icke bindande dokument inom FN och Europarådet. I dessa dokument föreskrivs bl.a. att underrättelse skall ske och att den skall lämnas så

tidigt som möjligt. Inskränkningar i underrättelseskyldigheten med hänsyn till brottsutredningens krav godtas normalt uttryckligen.

Europarådets anti-tortyrkommitté (The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) har behandlat frågor om underrättelse till närstående om att frihetsberövande har skett. CPT har vid besök i Sverige konstaterat bl.a. att polisens handläggning beträffande sådana underrättelser varierar från fall till fall.

Det kan i det sammanhanget nämnas att det i praktiken sker betydligt fler underrättelser än vad som föreskrivs i författningarna. I de fall den frihetsberövade tillåts, och ges faktisk möjlighet att meddela sig med tredje man, ombesörjer han naturligtvis själv att detta genomförs. I övriga fall är det polisen som lämnar sådana underrättelser, under förutsättning att det inte riskerar att skada brottsutredningen.

CPT har när det gäller underrättelse till närstående om frihetsberövande kritiserat den svenska ordningen och angett att bestämmelserna om underrättelse skall gälla alla personer som berövas friheten och att gruppen frihetsberövade skall definieras brett. Förutom anhängna menar CPT att den rätten, som skall gälla från den tidpunkt då personen är skyldig att stanna kvar hos polisen, även skall tillkomma exempelvis den som grips, tas om hand och även vittne som är skyldig att stanna kvar för förhör. CPT har också uttalat att underrättelse inte skall lämnas mot den frihetsberövades vilja utom i exceptionella fall, som om personen är mentalt sjuk, och att undantag från regeln skall vara klart begränsade och omgärdade av skyddsregler vad gäller dokumentation och beslutsbehörighet.

Regeringen har överlämnat frågan om en ändring i den nuvarande regleringen till oss (Ju 1997/1367/DOM).

Innebörden av begreppet frihetsberövande varierar i olika författningsmässiga sammanhang (se SOU 1993:60 s. 95 ff.). Vi definierar inte begreppet i de följande skrivningarna utan använder det på det breda sätt som CPT synes utgå från vid diskussion om underrättelse till närstående om frihetsberövande.

10.2 Våra överväganden

Förslag: En underrättelse om att någon har frihetsberövats skall lämnas till närstående tidigare och i flera fall än som sker i dag.

Sådan underrättelse skall som huvudregel lämnas redan vid gripandet.

Underrättelse skall också lämnas när den som har omhändertagits eller på annan grund är skyldig att stanna kvar hos polisen eller hos annan myndighet under brottsutredning begär det eller det annars finns skäl för det.

Underrättelsen skall lämnas så snart det kan ske utan men för utredning om brott och får mot den frihetsberövades önskan lämnas enbart om det finns synnerliga skäl.

Utvidgning av underrättelseskyldigheten om frihetsberövande

Som framgår av det tidigare sagda saknas en mer heltäckande reglering av rätten för en frihetsberövad att underrätta närstående om frihetsberövandet och om var han befinner sig. Dessutom har det kommit fram att anhöriga ofta underrättas om frihetsberövande i större omfattning än som följer av de olika bestämmelserna men att praxis på den punkten varierar.

Underrättelseskyldigheten till närstående tjänar syftet att vara ett skydd mot övergrepp från det allmännas sida gentemot den enskilde. Det måste framhållas att det kanske främsta syftet med underrättelseskyldigheten i vårt land är att anhöriga och andra inte skall behöva oroa sig över var deras närstående har tagit vägen och att den som har frihetsberövats i många fall kan känna sig bättre till mods av vetskapen om att någon närstående vet var han befinner sig.

På samma sätt som vid rätten att ha biträde vid förhör under förundersökning (avsnitt 8) är vi tveksamma till om det egentligen finns skäl att förändra den nuvarande regleringen om underrättelse till närstående. Med hänsyn till CPT:s uttalanden vill vi ändå föreslå att den formella underrättelseskyldigheten om frihetsberövande, som innefattar uppgift om var den frihetsberövade befinner sig, skall utvidgas.

Vid vilka frihetsberövanden skall underrättelse lämnas?

Som vi nämnde tidigare finns i dag en formell underrättelseskyldighet om frihetsberövande i några fall. Det gäller för det första den som är anhållen (24 kap. 9 § RB). För det andra gäller det, enligt 12 § förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., den som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott och som har tagits i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

De syften som finns bakom skyldigheten att underrätta närstående gör sig gällande vid flera former av frihetsinskränkningar än vad som nu har nämnts. Vår inställning är att den reglering vi föreslår skall ha ett brett tillämpningsområde. Det finns med andra ord flera kategorier av frihetsberövanden vid vilka den utvidgade underrättelseskyldigheten bör tillämpas.

Det gäller *för det första* personer som har frihetsberövats med anledning av misstanke om brott. I denna del föreslår vi en förändring av den nuvarande bestämmelsen i 24 kap. 9 § RB, som föreskriver underrättelseskyldighet till en anhållens närstående, så att skyldigheten i fortsättningen kommer att avse den som grips. Underrättelseskyldigheten bör alltså som en slags huvudregel inträda tidigare än i dag. När ett beslut att anhålla någon har meddelats i personens frånvaro, bör underrättelseskyldigheten inträda när beslutet verkställs (24 kap. 8 § första stycket RB).

För det andra bör den utvidgade underrättelseskyldigheten omfatta personer som är skyldiga att stanna kvar hos polisen på annan grund än gripande, anhållande och häktning och som inte är tagna i förvar, dvs. som inte är placerade i arrest eller på annat sätt inlåsta, eftersom rätten att underrätta närstående enligt 12 § förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. inträder i och med förvarstagandet. Det sistnämnda gäller visserligen enbart för den som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott. Det bör då anmärkas att den som kan misstänkas för brott kan vara skyldig att stanna kvar hos polisen enligt 23 kap. 9 § RB även om personen inte är gripen, anhållen eller häktad och att 12 § förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i och för sig bör behållas i syfte att inte inskränka den nuvarande rätten enligt den bestämmelsen (jfr nedan vad som sägs om fall när det föreligger men för en pågående brottsutredning).

I denna del menar vi att bestämmelsen om underrättelseskyldighet kan införas i polislagen och omfatta den som har omhändertagits enligt polislagen eller enligt de särskilda föreskrifter som anges

i 11 § den lagen och andra som på annan grund är skyldiga att stanna kvar hos polisen.

Vilka fall rör då detta? Enligt polislagen finns möjlighet för polisen att omhänderta t.ex. ungdomar som påträffas under sådana förhållanden att det finns överhängande och allvarlig risk för personens hälsa eller utveckling och personer som stör eller utgör en fara för den allmänna ordningen (12 och 13 §§). I 11 § polislagen hänvisas också till att en polismyndighet enligt särskilda föreskrifter har befogenhet att besluta om omhändertaganden. Sådana föreskrifter finns exempelvis i 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 6 kap. utlänningslagen (1989:529), 20 § lagen (1957:668) om utlämning för brott, 16 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, 9 § lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling och i 21 kap. 10 § föräldrabalken (se vidare Berggren/Munck, Polislagen, En kommentar s. 81 ff.).

Som vi nämnde bör underrättelseskyldigheten även omfatta personer som på annan grund än vad som nyss har nämnts är skyldiga att stanna kvar hos polisen. Med det uttrycket avser vi att fånga in främst de fall där någon har hämtats eller medtagits till förhör enligt 23 kap. 7 och 8 §§ RB och personer som i övrigt är skyldiga att stanna kvar hos polisen för förhör (23 kap 9 § RB). Uttrycket omfattar även personer som har omhändertagits enligt 9 kap. 10 § RB i avvaktan på domstolsförhandling.

En av fördelarna med att på detta sätt ha ett brett tillämpningsområde för underrättelseskyldigheten är att det kan leda till praktiska förenklingar i arbetet eftersom det många gånger kan vara en ren tillfällighet i inledningen av en brottsutredning om personen t.ex. grips, hämtas till förhör eller medtas till förhör.

Hur skall underrättelseskyldigheten vara utformad?

De nuvarande regleringarna av underrättelseskyldigheten i 24 kap. 9 § RB och 12 § förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. skiljer sig åt vad gäller själva utformningen av skyldigheten.

För anhållna föreskrivs att en underrättelse skall lämnas till närstående medan det i de andra fallen inte finns någon sådan absolut regel. Det föreskrivs då i stället att den som har berövats friheten

får avgöra den saken själv genom att han skall få tillfälle att underrätta sina närstående om sin vistelseort.

Enligt vår bedömning finns det ingen anledning att beträffande de personer som har gripits eller när anhållningsbeslut har verkställts föreskriva en annan ordning än den som i dag gäller för anhållna. Enligt den ordningen skall det alltså som huvudregel ske en underrättelse.

När det däremot gäller omhändertagna personer eller de som av annan anledning är skyldiga att stanna kvar hos polisen kan följande anföras.

I många av de fallen kan den tid som personen är skyldig att stanna kvar hos polisen förutses bli mycket kort, t.ex. vid ett förhör under högst någon enstaka timme. Det kan enligt vår bedömning i sådana situationer, inte minst för den som skall höras och dennes närstående, framstå som synnerligen märkligt om en underrättelse alltid behövde lämnas. I många fall tar en underrättelse av nu angivet slag visserligen inte mycket tid i anspråk, men i en del fall skulle arbetet med att kontakta närstående dessutom komma att innebära att den åtgärd som är avsedd att uppnås genom frihetsberövandet, t.ex. förhöret, fördröjs, något som i sin tur skulle medföra en hel del merarbete för polisen. Därmed skulle även frihetsinskränkningen komma att pågå under längre tid utan att några egentliga rättssäkerhetsvinster uppnåddes. Effekten är givetvis inte önskvärd men kan alltså inträda även i de fall åtgärderna är möjliga att avsluta efter kort tid. Som exempel på särskilda svårigheter i detta avseende kan nämnas när ingripanden sker samtidigt mot ett stort antal personer eller när den mottagare som har uppgetts för underrättelsen är svår att nå.

Vår bedömning är därför att det är tillräckligt att det införs en rätt att underrätta eller låta underrätta närstående. Underrättelse skall alltså inte göras "automatiskt" utan som huvudregel lämnas först om den omhändertagne eller den som är skyldig att stanna kvar hos polisen begär det. Givetvis kan det förekomma situationer när det finns skäl att underrätta närstående utan att personen begär det. Det kan t.ex. gälla om den frihetsberövade är underårig, har psykiska problem eller är påverkad av droger. I sådana fall skall den frihetsberövades egen begäran inte spela någon roll, utan underrättelse skall lämnas ändå.

Polisen kommer därför med en sådan ordning att i många fall självmant behöva överväga om underrättelse skall lämnas utan att den enskilde begär det. Vi förutsätter också att polisen, även om ingen uttrycklig informationsplikt införs, upplyser den enskilde, i

de fall det finns skäl för det, om möjligheten att underrätta närstående.

En särskild fråga, främst vid mer kortvariga frihetsberövanden är hur det skall förfaras när underrättelse inte har kunnat lämnas under den tid som den frihetsberövade har varit tvungen att stanna kvar hos polisen. Orsaken till detta kan vara att det inte har varit möjligt att få tag på en viss närstående inom kort tid. Frihetsberövandet har helt enkelt upphört innan underrättelse har kunnat lämnas. Det får enligt vår mening vid varje tillfälle bedömas om ändamålet med bestämmelserna om underrättelse fortfarande är gällande i det enskilda fallet, eller med andra ord om en underrättelse skulle fylla någon funktion över huvud taget. Fall där en sådan funktion mer regelmässigt kan anses finnas kvar även efter frisläpandet är exempelvis när ungdomar har varit frihetsberövade.

Det saknas anledning att i författningstexten peka ut vem som skall lämna underrättelsen, polisen eller den frihetsberövade själv. Den frågan får vara upp till polisen att avgöra, bl.a. mot bakgrund av utredningsläget i en eventuell pågående förundersökning.

I 24 kap. 9 § RB anges i dag att den anhållnes "närmaste anhöriga och andra personer som står den anhållne särskilt nära" skall underrättas. Bl.a. mot bakgrund av den praktiska tillämpningen av bestämmelsen har vi kommit fram till att det inte bör krävas annat enligt författningstexten än att "någon av" den frihetsberövades närmaste anhöriga skall underrättas alternativt någon annan person som står denne särskilt nära. Det innebär alltså att det i fortsättningen inte bör finnas någon formell skyldighet att underrätta flera än en person om frihetsberövandet. I övrigt är den krets av personer som skall kunna komma ifråga för underrättelse densamma som tidigare.

Undantag med hänsyn till pågående brottsutredning m.m.

Enligt nuvarande ordning är underrättelseskyldigheten i 24 kap. 9 § RB villkorad av att underrättelsen skall lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen. Kollusionsfara kan alltså medföra att underrättelsen skjuts upp och kan även påverka valet av vem som underrättas. Som nyss nämndes kan utredningsläget även påverka om den frihetsberövade själv skall få lämna underrättelsen eller om det skall ske genom polisens försorg.

Det framstår enligt vår bedömning som givet att även den utvidgade ordning med underrättelse som vi föreslår innehåller un-

dantag av nyss nämnt slag. Det undantaget blir självfallet aktuellt att tillämpa enbart i de fall där det över huvud taget pågår en brottsutredning.

Det undantag som alltså enligt vår mening bör gälla i detta avseende är att underrättelsen skall lämnas så snart det kan ske utan men för en eventuell pågående brottsutredning. Vad som också kan nämnas här är att JO:s uttalande (se ovan) om att det åligger utredningsmannen att samråda med undersökningsledaren i frågan om och när underrättelse kan lämnas med hänsyn till utredningsläget givetvis kommer att ha betydelse även i fortsättningen. Någon författningsreglering av den frågan, som innefattar beslutsbehörigheten i allmänhet under förundersökning, är inte nödvändig.

I övrigt finns det i dag i 24 kap. 9 § RB ett undantag som anger att en underrättelse inte utan synnerliga skäl får lämnas mot den anhållnes önskan. Ett sådant undantag bör finnas även i fortsättningen. Som nämnades tidigare rör det exempelvis fall där den frihetsberövade är underårig, har efterlysts som saknad eller lider av en allvarlig psykisk störning.

Särskilt om ungdomar

De föreslagna bestämmelserna om underrättelse till närstående om ett frihetsberövande i form av t.ex. gripande eller medtagande till förhör kommer att gälla även beträffande ungdomar. Vi nämnde tidigare att det finns bestämmelser i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (5 och 33 §§) som innebär att vårdnadshavaren eller liknande skall underrättas om brottsmisstanke mot den unge. Underrättelsen förutsätter alltså inte att det har skett ett frihetsberövande i någon form. Bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kompletterar rättegångsbalkens och andra bestämmelser.

Med den utvidgade underrättelseskyldighet som vi föreslår kan underrättelse till den personkrets som omfattas av båda regelverken avse såväl uppgift om frihetsberövandet som brottsmisstanken. En kombinerad underrättelse bör dock inte ske med automatik. Det kan mycket väl vara så att underrättelse om frihetsberövandet bör lämnas, men att uppgifter om brottsmisstanken kan vara till men för utredningen (se de angivna 5 och 33 §§). För det nuvarande undantaget från underrättelse i 5 § räcker det att "man kan befara" ett visst förhållande (prop. 1994/95:12 s. 97). Det kan alltså finnas anledning att skilja på den skadebedömning som skall göras i fråga

om uppgifter om frihetsberövandet från den som avser uppgifter om brottsmisstanken. Någon anledning att ändra skadekravet i 5 § finns inte. Givetvis bör dock så långt som möjligt underrättelser enligt de båda regelverken samordnas.

Dokumentation

Protokollet har stor betydelse under en förundersökning. Det tjänar bl.a. som underlag för beslutet i åtalsfrågan och för åklagarens förberedande av sin talan. Det ger vidare den misstänkte och hans försvarare möjlighet att granska de omständigheter och bevis som åberopas mot den misstänkte.

Att det skall finnas ett förundersökningsprotokoll framgår av 23 kap. 21 § RB. I protokollet skall det som är av betydelse för utredningen antecknas och ge en trogen bild av detta. Förutom att 23 kap. 21 § RB innehåller bestämmelser rörande uppteckning av förhör finns i 20-23 §§ FuK bestämmelser om vad förundersökningsprotokollet skall innehålla i olika avseenden.

Det finns även en allmän bestämmelse i 27 § polislagen om skyldighet att protokollera polisingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll skall enligt bestämmelsen också föras över husrannsakan och liknande åtgärder och vid omhändertagande av föremål. Av protokollet skall det framgå tidpunkten för ingripandet, vem som har fattat beslutet, grunden för detta, vem eller vilka som har deltagit vid ingripandet, vem eller vilka detta har riktat sig mot och vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

I förarbetena till 27 § polislagen (prop. 1996/97:175 s. 64) anges att bakgrunden till införandet av bestämmelsen bl.a. var uttalanden av Europarådets anti-tortyrkommitté om bristfällig dokumentation av frihetsberövanden, exempelvis vad gäller uppgifter om underrättelse till den frihetsberövades anhöriga.

Det är givet att uppgifter som rör underrättelser till frihetsberövades närstående skall dokumenteras. Det rör uppgifter om t.ex. tidpunkten för underrättelsen, till vem underrättelsen har lämnats och beslut att skjuta upp underrättelsen. Bestämmelsen i 27 § polislagen fyller den funktionen redan i dag, så enligt vår mening behövs ingen komplettering av den bestämmelsen i det nu aktuella avseendet.

När det däremot gäller uppgifter under en brottsutredning finns det anledning att komplettera uppräknningen i 20 § FuK om vad ett

förundersökningsprotokoll skall innehålla med en föreskrift om att uppgifter i fråga om underrättelse till anhörig eller annan närstående om att någon har frihetsberövats skall antecknas i protokollet.

Brottsutredning hos annan än polisen

Som vi nämnde skall underrättelse om frihetsberövande ske till närstående på begäran av den som är skyldig att stanna kvar hos polisen. Den bestämmelsen träffar t.ex. personer som i vissa situationer förhöras av polisen under en förundersökning.

Bestämmelsen måste dock genom en hänvisning i polislagen ges ett vidare tillämpningsområde än så. Det hänger samman med att brottsutredningsverksamhet enligt 23 kap. RB bedrivs vid flera myndigheter än polisen. Förutom åklagare, som kan genomföra en förundersökning utan att anlita polisen (SOU 1992:61, del A s. 285), gäller det Tullverket, Kustbevakningen och skattemyndigheten. I denna del hänvisar vi huvudsakligen till lagen om straff för smuggling, lagen om åtgärder mot förorening från fartyg och lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar.

11 Kostnader för hemlig teleavlyssning m.m.

11.1 Bakgrund

I rättegångsbalken finns bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

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. Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning som avser brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott (27 kap. 18 § RB).

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som expedieras eller beställs till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram. Uppgifter som de brottsutredande myndigheterna kan få genom hemlig teleövervakning kan exempelvis vara vid vilka tidpunkter som befordran sker, längden på samtalen och, när det gäller mobilsamtal, från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader samt vissa former av narkotikabrott och narkotikasmuggling och försök, förberedelse eller stämpling till vissa brott (27 kap. 19 § RB).

I 6 kap. 20-23 §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak 45-47 och 54 §§ den upphävda telelagen (1993:597), som upphörde att gälla den 25 juli 2003 (se prop. 2002/03:110).

Tystnadsplikten är inte absolut. I 6 kap. 22 § lagen om elektronisk kommunikation föreskrivs undantag enligt vilket brottsutredande myndigheter vid misstanke om vissa brott kan få uppgift om abonnemang från operatören (6 kap. 22 § första stycket 2). Om det är fråga om brottslighet av mer allvarlig art där det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, kan myndigheterna även få andra uppgifter som angår ett särskilt elektroniskt meddelande (6 kap. 22 § första stycket 3). För ett sådant utlämnande av uppgifter användes tidigare beteckningen telelagsutlämnande (47 § första stycket 3 den upphävda telelagen).

Även utan samband med brottsmisstanke kan polisen få uppgift från en operatör om abonnemang när uppgiften behövs för t.ex. identifiering i samband med olyckor och dödsfall eller för att kunna fullgöra underrättelseskyldighet enligt polislagen (6 kap. 22 § första stycket 6 lagen om elektronisk kommunikation). Möjligheten att enligt paragrafen få uppgifter från operatörer för olika ändamål gäller även för andra myndigheter, som kronofogdemyndighet och skattemyndighet.

Reglerna om utlämnande enligt 6 kap. 22 § lagen om elektronisk kommunikation förutsätter att uppgifterna finns tillgängliga hos operatören när de begärs utlämnade. Om operatörerna inte har sparat uppgifterna, kan de brottsutredande myndigheterna inte få tillgång till dessa. I 6 kap. 5 § lagen om elektronisk kommunikation anges som huvudregel att den som bedriver anmälningspliktig verksamhet och som lagrar eller på annat sätt behandlar trafikuppgifter skall utplåna eller avidentifiera uppgifterna när de inte längre behövs för att överföra ett elektroniskt meddelande. Operatörerna har dock rätt att spara och behandla sådana uppgifter om det är nödvändigt för fakturering av abonnenter eller för betalning av samtrafikavgifter och liknande ändamål (6 kap. 6 § första stycket och 8 § lagen om elektronisk kommunikation). Utlämnande av uppgifter kan således ske enbart så länge operatören för dessa ändamål själv har behov av uppgifterna i den egna verksamheten, eftersom uppgifterna därefter skall utplånas.

Den huvudsakliga skillnaden mellan hemlig teleövervakning och utlämnande av uppgifter enligt lagen om elektronisk kommunikation är alltså att hemlig teleövervakning avser uppgifter om elektroniska meddelanden som befordras sedan beslutet om tvångsmedlet har fattats, medan de brottsutredande myndigheterna genom utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation kan få ut liknande uppgifter rörande meddelanden som har befordrats dessförinnan, alltså i "förfluten tid" (s.k. historiska uppgifter). Ut-

lämnande enligt bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation utgör alltså ett komplement till bestämmelserna i 27 kap. RB om hemlig teleövervakning.

Det skall nämnas att regeringen i prop. 2002/03:74 Hemliga tvångsmedel – offentligt ombud och en mer ändamålsenlig reglering, har föreslagit vissa ändringar i reglerna om bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. De förslagen behöver dock inte beröras ytterligare här.

Det saknas i dag bestämmelser i lag eller annan författning om de kostnader som operatörerna tar ut av de brottsutredande myndigheterna för verkställandet av enskilda beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt för utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation.

I förarbetena till telelagen nämns inget i kostnadsfrågan. Telelagen infördes i samband med att verksamhet i Televerket överfördes till Telia AB. Regeringen konstaterade då att enskilda företag som Telia AB inte är underkastade den reglering som finns i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet och de inskränkningar i denna som föreskrivs i sekretesslagen (prop. 1992/93:200 s. 162 ff.). Bestämmelserna i telelagen skulle enligt regeringen utgöra en ”huvudsaklig motsvarighet” till vad som gällde enligt sekretesslagen för Televerkets verksamhet. De uppgifter som lämnades från det tidigare Televerket medförde inte några kostnader för de brottsutredande myndigheterna. Det kan mot den bakgrunden antas att det knappast fanns skäl för regeringen att i samband med telelagens tillkomst aktualisera frågan om ansvaret för sådana kostnader.

År 1996 infördes regler i telelagen som i vissa fall ålade teleoperatörer en skyldighet att anpassa sin verksamhet så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kunde verkställas. Regeringen tog i det sammanhanget upp frågan om vem som skulle stå för kostnaderna för anpassning av systemen och för verkställigheten av tvångsmedelsbesluten (prop. 1995/96:180 s. 29 ff.). Regeringen kom fram till att operatörerna skulle stå för de kostnader för anpassning, drift och underhåll av systemen som krävs för att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall kunna verkställas. Regeringen menade däremot att polisen skulle betala en ersättning för varje enskild verkställighetsåtgärd och ansåg att det inte fanns skäl att i författning reglera ersättningsfrågan. Regeringen utgick i propositionen från att operatörerna och polisen själva kunde lösa detta och gjorde bedömningen att de brottsutredande myndigheterna borde få väga kostnaderna och

fördelarna av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning mot kostnaderna och fördelarna med andra åtgärder som kan komma i fråga.

Enligt uppgift till oss har den gällande ordningen resulterat i att polisen måste prioritera hårt i vilka ärenden man använder sig av de metoder som nu är aktuella. Trots att det är fråga om grov brottslighet som skulle kunna utredas på ett klart mer effektivt sätt med användning av t.ex. utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation tvingas polisen många gånger att avstå från att inhämta uppgifter som skulle kunna vara väsentliga för brottsutredningen. Orsaken till detta är de kostnader som operatörerna tar ut för att bistå polisen med informationen.

Inom polisväsendet har Säkerhetspolisen ansvaret för tekniska och administrativa frågor som rör hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Säkerhetspolisen har slutit avtal om verkställighetskostnader med de största operatörerna. Vi har fått uppgiften att de kostnader som operatörerna tar ut för att verkställa beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning beräknas uppgå till elva miljoner kronor för år 2003.

Som framgick rör det som tidigare betecknades telelagsutlämnande enbart sådana uppgifter som operatörerna själva har behov av att för en tid ha kvar i den egna verksamheten, t.ex. för faktureringsändamål. Uppgifterna sparas alltså inte av hänsyn till de brottsutredande myndigheternas önskan att eventuellt få tillgång till dessa i en framtid. Det finns beträffande telelagsutlämnande ingen samlad uppgift om den totala årliga kostnaden för de brottsutredande myndigheterna. Uppgifterna kommer i stället fram i varje enskilt ärende hos polismyndigheterna. Det pris som polisen får betala fastställs av respektive operatör. Många små operatörer, som lämnar ut uppgifter någon eller några gånger om året, avstår ibland från att ta betalt. När det gäller vissa av de större operatörerna har RPS som exempel nämnt att kostnaden för att få ut uppgifter om ingående samtal under två veckors tid till tre telefonnummer uppgick till närmare 48 000 kr hos en operatör, medan samma typ av uppgifter kostade 17 000 kr hos en annan och 8 400 kr hos en tredje operatör. De tre största polismyndigheterna har beräknat kostnaden per myndighet till mellan 1,5 och 2 miljoner kronor årligen. Till detta kommer kostnaderna för övriga polismyndigheter och Säkerhetspolisen samt för Tullverket.

I de ärenden där Tullverket driver förundersökning verkställs beslut om hemlig teleavlyssning via polisens tekniska utrustning. Någon kostnad för detta belastar enligt uppgift inte Tullverket. Där-

emot har Tullverket egna kostnader för hemlig teleövervakning och utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation. Kostnaden uppgår till drygt 200 000 kr årligen. Det relativt låga beloppet hänger samman med att polisen står för kostnaden i de ärenden där även polisen är inblandad.

RPS har bl.a. i en skrivelse den 30 maj 2002 till regeringen tagit upp frågan om polisens kostnader för telelagsutlämnande (RAS 005-2935/02, Ju 2002/4429/PÅ). RPS menar att tjänsterna bör kostnadsfritt tillhandahållas de brottsutredande myndigheterna.

11.2 Våra överväganden

Förslag: Innehållet i och uppgifter om avlyssnade eller övervakade teledelanden som omfattas av beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall göras tillgängliga utan kostnad för de brottsutredande myndigheterna. Även utlämnande från operatörer av vissa uppgifter enligt lagen om elektronisk kommunikation skall ske kostnadsfritt.

Det är högst otillfredsställande att de brottsutredande myndigheterna av resursskäl ser sig förhindrade att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation för att få uppgifter som skulle kunna vara avgörande i en brottsutredning. Det gäller särskilt som hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och utlämnande enligt den nämnda lagen blir aktuella att använda först vid misstanke om allvarlig brottslighet. De brottsbekämpande insatserna brister på så sätt i effektivitet.

RPS påpekade i skrivelsen den 30 maj 2002 att de kontakter som varit under senare tid mellan styrelsen och de tre största operatörerna i kostnadsfrågan har lett fram till slutsatsen, att det inte finns förutsättningar att genom avtal på ett avgörande sätt påverka kostnaderna.

Mot bl.a. den bakgrunden kan det övervägas om det bör införas en skyldighet för operatörer att utan kostnad lämna ut uppgifterna till de brottsutredande myndigheterna.

I och för sig bör en allmän utgångspunkt vara att polisen skall svara för kostnader för den brottsutredande verksamheten. Det kan sägas vara en statlig angelägenhet som i vart fall som huvudregel bör bekostas av samhällsmedborgarna som kollektiv och inte av exempelvis operatörerna.

Regeringen påpekade i propositionen 1995/96:180 om teleoperatörernas skyldigheter vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (s. 32 f.) att det finns en rad verksamhetsområden där samhället som förutsättning för att få idka näring kräver att vissa samhällliga intressen beaktas. Regeringen anförde bl.a. att ett åläggande för operatörerna att på egen bekostnad anpassa sina system så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas inte innebar att man därigenom ålade dem ett ansvar för brottsutredande verksamhet i egentlig mening. Regeringen föreslog att operatörerna skulle få stå för dessa kostnader (jfr 17 § den upphävda telelagen och 6 kap. 19 § lagen om elektronisk kommunikation). Regeringen gav även exempel på områden där skyldigheter åläggs operatörerna med beaktande av vissa samhällliga intressen utan att de får ekonomisk kompensation från staten för de kostnader som uppstår.

Enligt vår uppfattning finns det inte någon avgörande principiell skillnad mellan den situationen att operatörerna får stå för kostnader som avser anpassning, drift och underhåll av systemen, och situationen att operatörerna inte får ersättning för verkställigheten av beslut om bl.a. hemlig teleavlyssning.

Vi gör bedömningen att kostnadsutvecklingen som har varit under de senaste åren på området knappast kan ha varit förutsedd vare sig vid telelagens tillkomst eller i samband med regeringens uttalanden i propositionen rörande kostnaderna för verkställighet av tvångsmedelsbesluten (prop. 1995/96:180).

RPS har i skrivelsen den 30 maj 2002 framhållit den bristande konkurrensen och frånvaron av en författningsreglering i saken som huvudsaklig orsak till den nuvarande kostnadsnivån. Det saknas med andra ord enligt RPS en konkurrensutsatt marknad för tjänsterna, vilket medför att de brottsutredande myndigheterna är hänvisade till att begära informationen från den ende operatör som har tillgång till den och som därmed hamnar i en slags monopolställning.

Vi har ingen annan uppfattning i frågan än RPS. Den bristande konkurrensen är med största sannolikhet den starkast bidragande orsaken till den kostnadsnivå som i dag gäller för informationen från operatörerna.

Vi föreslår mot bakgrund av vad som nu har sagts och med tanke på att regeringen framhöll i propositionen 1995/96:180 (s. 34) att televerksamhet är så speciell att det är oundvikligt att ett relativt stort samhällsansvar måste följa med verksamheten, att ”verkställigheten” hos operatörer av beslut om hemlig teleavlyssning och

hemlig teleövervakning skall vara kostnadsfri för de brottsutredande myndigheterna. Även utlämnande av uppgifter enligt 6 kap. 22 § första stycket 2 eller 3 lagen om elektronisk kommunikation skall vara kostnadsfritt.

En skyldighet för operatörerna att kostnadsfritt tillhandhålla uppgifter som efterfrågas i samband med hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation får naturligtvis vissa ekonomiska konsekvenser för operatörerna. Vi bedömer dock att kostnaden som i så fall belastar varje operatör kommer att vara låg och dessutom i slutändan fördelas på samtliga abonnenter. Det finns enligt vår bedömning inte anledning, som i samband med diskussionen om anpassning av systemen som sådana, att diskutera möjligheten att fördela kostnader på olika sätt mellan operatörerna och polisen (prop. 1995/96:180 s. 31). Vi ser framför oss att en ordning där operatörerna får stå för kostnaderna kommer att leda till mer kostnadseffektiva lösningar.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är reglerade som straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken, där bl.a. vissa krav på brottets svårighetsgrad finns angivna (som huvudregel lägst två års respektive sex månaders fängelse). På talan av åklagare är det domstol som fattar beslut om tvångsmedlen. Utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation får enbart användas om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Vi bedömer mot den bakgrunden att det inte finns skäl att befara att metoderna skulle "överkonsumeras" av de brottsutredande myndigheterna med anledning av förslaget om att användningen skall bli kostnadsfri i förhållande till operatörerna.

12 Behörig domstol vid häktning m.m.

12.1 Uppdraget

Vi har i samband med de överväganden som syftar till förslag för att öka effektiviteten i rättsväsendet uppmärksammat frågan om att skapa förutsättningar för ett billigare och mer effektivt förfarande såvitt avser rättens beslut om häktning och andra tvångsmedel samt andra typer av frågor under en förundersökning som rätten kan besluta om. Det rör sig således om förhandlingar och beslut som äger rum före en huvudförhandling och oftast innan ett åtal har väckts. Utgångspunkten har därvid varit att minska kostnaderna för transporter av häktade och anhållna personer i samband med förhandlingar, att öka säkerheten och att åstadkomma ett mer effektivt förfarande.

I avsnitt 12.2 redogörs för häktningsförfarandet såvitt gäller bestämmelserna i rättegångsbalken. Även om häktningsförhandlingar endast utgör en typ av de förhandlingar och beslut som här är aktuella, är det tveklöst den vanligast förekommande. I avsnitt 12.3 redogörs för transporter av anhållna och häktade till och från en domstol, såväl vad gäller genomförandet av transporter som kostnaderna för dessa. I avsnitt 12.4 finns en beskrivning av rättens beslut under förundersökningen i fråga om andra tvångsmedel än häktning och övriga typer av beslut. I avsnitt 12.5 redogörs för två pågående projekt som var för sig kan leda till effektivitetsvinster. I avsnitt 12.6 redovisas våra överväganden.

12.2 Förfarandet i samband med häktning

12.2.1 Allmänt om häktningsförhandlingar

En fråga om häktning väcks normalt genom att åklagaren begär att en misstänkt som är anhållen skall häktas. Rätten skall då hålla häktningsförhandling (24 kap. 13 § RB). Häktningsförhandling skall därefter också normalt hållas med högst två veckors mellanrum i avvaktan på att åtal väcks, s.k. omhäktningsförhandling (24 kap. 18 § tredje stycket RB).

12.2.2 Vilken domstol är behörig att pröva häktningsfrågan?

Allmänt häktningsforum

Beslut om häktning fattas enligt huvudregeln av den domstol som senare kommer att handlägga brottmålet. Häktningsforum och brottmålsforum är därför enligt huvudregeln desamma.

Behörig att handlägga ett brottmål är enligt huvudregeln domstolen på gärningsorten (19 kap. 1 § första stycket RB). Bestämelsen är försedd med flera undantag för speciella situationer, t.ex. fall när ett brott har begåtts på flera orter eller när det är ovisst var ett brott har begåtts. Det finns också en möjlighet att väcka åtal vid rätten på den ort där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller rätten i den ort där denne mera varaktigt uppehåller sig (19 kap. 1 § tredje stycket RB). Åtalet skall i dessa fall dock föregås av en lämplighetsprövning där rätten skall ta hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter.

Samma forumregler som gäller för brottmål gäller alltså också för domstolarnas befattning med häktningsfrågor (19 kap. 12 § RB). Beslut i häktningsfrågan skall således enligt huvudregeln fattas av domstolen på gärningsorten eller, om det är lämpligt, den ort där den misstänkte mera varaktigt uppehåller sig.

Undantag från huvudregeln – de s.k. jourdomstolarna

Tidsfristerna för domstolarnas prövning av häktningsfrågor förkortades avsevärt år 1987. Häktningsförhandling skall enligt 24 kap. 13 § andra stycket RB hållas inom fyra dygn efter det att den misstänkte gripits eller att ett anhållningsbeslut verkställts. De korta fristerna gör det i bland nödvändigt att pröva frågor om häktning utanför ordinarie arbetstid. Detta medför i sin tur att en särskild organisation för prövning av häktningsfrågor utanför ordinarie arbetstid har skapats.

Enligt förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor, skall tingsrätterna under veckosluten och under vissa angivna helger ha beredskap för prövning av häktningsfrågor. Landet delas in i beredskapsområden genom beslut av DV efter samråd med RÅ. DV utser därefter en tingsrätt som skall svara för samordningen inom respektive område. Tingsrätterna inom området fördelar därefter beredskapen mellan sig efter samråd med åklagarmyndigheten. Åklagaren vänder sig därefter under beredskapstiden till den domstol inom respektive område som ansvarar för beredskapen, vilket inte nödvändigtvis är samma domstol som har behörighet att handlägga ett senare brottmål.

Den ovan beskrivna modellen med jourdomstolar som inom ett visst område fördelar beredskapen mellan sig, nödvändiggör avsteg från de allmänna forumreglerna för häktning. Sådana avsteg kan också aktualiseras exempelvis om den misstänkte är anhållen i sin frånvaro och grips så långt från den ort där förundersökningen bedrivs att transport till den behöriga domstolen inte hinns med. Frågor om bl.a. häktning får därför enligt 19 kap. 12 § RB tas upp även av rätten i en annan ort om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål. Rätten att pröva häktningsfrågan inkluderar också exempelvis rätten att utse offentlig försvarare, att bestämma tid för åtals väckande och att meddela beslut om personutredning. Besluten överklagas på vanligt sätt, dvs. till den hovrätt inom vars domkrets den beslutande tingsrätten finns. Att frågan får tas upp endast om beslut bör fattas utan dröjsmål innebär enligt motiven ingen inskränkning i praktiken vad gäller jourdomstolarnas arbete (prop. 1999/2000:26 s. 104).

Enligt motiven till bestämmelsen är det i första hand åklagaren på den ort där förundersökningen bedrivs som skall avgöra var en fråga om häktning skall anhängiggöras. Åklagaren bör vid mer komplicerade utredningar normalt anhängiggöra häktningsfrågan vid domstolen på utredningsorten och se till att den misstänkte

transporteras dit. Åklagaren bör också väga in bl.a. de svårigheter som kan föreligga för den misstänkte att få den försvarare han eller hon vill ha och de olägenheter för den misstänkte som ett eventuellt senare försvararbyte kan medföra (prop. 1986/87:112 s. 68 ff.).

Om jourdomstolen beslutar om häktning ankommer det på åklagaren att ta initiativ till vid vilken domstol målet skall handläggas fortsättningsvis. Om åklagaren avser att väcka talan vid annan domstol än den som beslutat i häktningsfrågan, bör enligt motiven åklagaren så snart som möjligt begära att den domstol som fattat beslut i häktningsfrågan överlämnar målet till den domstol där åtal skall väckas. Bestämmelser om sådant överlämnande finns i 19 kap. 7 § jämförd med 12 § RB. Den tingsrätt som beslutat i häktningsfrågan ansvarar fram till dess att ett överlämnande av målet har skett för bevakning av frister för åtals väckande och för omförhandlingar.

12.2.3 Närvaro vid häktningsförhandling

Den som yrkar häktning, dvs. normalt åklagaren, skall vara närvarande vid häktningsförhandlingen (24 kap. 14 § första stycket RB).

Vid häktningsförhandling skall också den anhållne vara närvarande. Avsteg från kravet på dennes närvaro kan göras endast om det finns synnerliga skäl (24 kap. 14 § första stycket RB). Undantaget tar exempelvis sikte på situationer där den anhållne vårdas på sjukhus och inte kan inställas (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 24:47). Enligt 21 kap. 9 § andra stycket RB skall även den anhållnes försvarare kallas till en häktningsförhandling.

Det är enligt 45 kap. 15 § andra stycket RB rätten som beslutar att den som är anhållen eller häktad skall inställas till förhandlingen.

Utöver åklagaren får även målsäganden i ett visst fall yrka häktning. Det gäller för det fall att åtal är väckt i ett mål där den tilltalade inte är anhållen (24 kap. 17 § första stycket RB). Rätten skall vid ett sådant yrkande hålla häktningsförhandling så snart som möjligt. Målsäganden skall i dessa fall vara närvarande vid förhandlingen, på samma grunder som normalt gäller för åklagaren.

Även vid en häktningsförhandling som äger rum på yrkande av åklagaren finns möjlighet för rätten att kalla målsäganden (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 24:47).

12.2.4 Placeringen av häktade och anhållna

Den som är gripen, anhållen eller häktad skall tas i förvar. Den som häktas skall utan dröjsmål föras till häkte (24 kap. 22 § RB).

Det finns i dag 20 häkten i landet, från Umeå i norr till Malmö i söder. Några särskilda bestämmelser om den geografiska placeringen av häktade och anhållna finns inte, vare sig i lag eller annan författning.

Beläggningen på häktena har de senaste åren ökat, från 94 procent år 2001 till 98 procent år 2002. Under år 2002 var beläggningen vid vissa häkten över 100 procent (Kriminalvårdens årsredovisning för år 2002 s. 6). Vid platsbrist kan en anhållen eller häktad person placeras på annan ort än den där förundersökningen bedrivs och där den tingsrätt som senare skall avgöra brottmålet är belägen. Det finns dock ingen tillgänglig statistik över hur vanligt förekommande detta är. Enligt uppgift från kriminalvården förekommer det dock inte helt sällan att en anhållen måste transporteras längre sträckor med anledning av inställelse vid exempelvis häktningsförhandlingar. Det tycks dock vara mer ovanligt att en häktad person transporteras på detta sätt inför en omhäktningförhandling.

12.3 Transporter av häktade och anhållna

Som framgått ovan skall den misstänkte vara personligen närvarande vid en häktningförhandling om det inte finns synnerliga skäl däremot (24 kap. 14 § RB). Med denna bestämmelse följer behovet av ett regelverk om och en organisation för transporter av anhållna och häktade. Nedan följer en redogörelse för de regler som finns och hur transportverksamheten bedrivs i praktiken.

12.3.1 Genomförandet av transportererna

Aktörerna

Ansvaret för transporter av anhållna och häktade till domstolen för inställelse vid häktningförhandlingar och andra typer av förhandlingar är något oklart från författningsmässig utgångspunkt. Utgångspunkten är dock att den myndighet som ansvarar för den lo-

kal där den anhållne eller häktade befinner sig också ansvarar för transporterna av denne (jfr 16 § förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.). En sådan huvudregel är dock försedd med ett flertal undantag. Transporterna av häktade och anhållna synes i praktiken lösas efter mer praktiska utgångspunkter och ansvarsfördelningen är därför inte helt klar.

Det finns fyra olika aktörer som transporterar anhållna och häktade för inställelse till häktningsförhandlingar: Kriminalvårdens Transporttjänst (Transporttjänsten, som är en egen myndighet under Kriminalvårdsstyrelsen), de lokala häktena, polisen och Tullverket. Vilken av dessa aktörer som i det enskilda fallet utför transporten beror till en del på myndighetsstrukturen inom kriminalvården och till en del på praktiska, lokala överenskommelser.

Det finns regelverk som till viss del styr transportverksamheten, främst Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVVFS 2002:7). Föreskrifterna ger dock ingen heltäckande bild av hur transporterna genomförs i praktiken och rör enbart uppdelningen inom kriminalvården.

En närmare beskrivning av hur transporterna av anhållna och häktade för inställelse till en häktningsförhandling går till och vem som har ansvaret bör för tydlighetens skull ha sin utgångspunkt i de olika typfall som förekommer. Vad som nedan sägs om polisen gäller också i tillämpliga delar för Tullverket i de fall den frihetsberövade faller under verkets ansvar.

Transporten av anhållna personer – lokal transport

Det första typfallet är när en anhållen person skall inställas för en första häktningsförhandling. Den anhållne kan finna sig antingen på ett häkte eller i polismyndighetens arrestlokaler på den ort där häktningsförhandlingen skall äga rum.

Om den anhållne befinner sig i polismyndighetens arrestlokaler, ansvarar antingen polisen eller det lokala häktet för transporten till och från häktningsförhandlingen. Vem av dessa som utför transporten beror på lokala överenskommelser.

Om den anhållne befinner sig på ett häkte på den ort där häktningsförhandlingen skall äga rum, ansvarar det lokala häktet för transporten.

Transporten av anhållna personer – rikstransport

Det andra typfallet är när en anhållen person skall inställas till en första häktningförhandling och förhandlingen skall äga rum på en annan ort än den där den anhållne personen befinner sig. Den anhållne kan i dessa fall förvaras antingen i polismyndighetens arrestlokaler eller på ett häkte.

Transporttjänsten ansvarar för transporten mellan två häkten, dvs. transporten av den anhållne från en ort till en annan. En sådan transport utförs inte sällan dagen före den dag då häktningförhandlingen skall äga rum. Det lokala häktet ansvarar sedan för inställelsen till förhandlingen.

Transporttjänsten ansvarar också för transporten av den anhållne från polismyndighetens lokaler på annan ort, antingen till polismyndighetens lokaler på den nya orten eller till häkte på den orten. Om avståndet är relativt kort genomförs inte sällan transporten i stället av polisen och detta sker regelmässigt vid mycket korta avstånd. För inställelsen till häktningförhandlingen ansvarar sedan det lokala häktet eller polisen beroende på lokala överenskommelser.

Att en anhållen person förvaras på annan ort än den ort där häktningförhandlingen skall äga rum är enligt uppgift från Kriminalvårdsstyrelsen ingen ovanlig situation. Skälet till att den anhållne befinner sig på annan ort i detta skede är ofta att denne har gripits och anhållits på annan ort än den där brottet har begåtts. De korta tidsfristerna vad gäller beslut om anhållande och häktning medför att den anhållne inte har hunnit transporteras till den ort där brottet har begåtts. Dessa transporter är särskilt kostsamma eftersom de korta tidsfristerna medför att någon samordning ofta inte är möjlig med andra transporter. Det händer därför i stor utsträckning att långa transporter omfattar bara en enda person.

Det finns ett särskilt undantag för jourhäktningar, dvs. häktningförhandlingar under veckoslut och storhelger. Transporttjänsten ansvarar för transporter i samband med jourhäktningar om en anhållen förvaras hos polismyndighet på en ort som saknar häkte och häktningförhandlingen äger rum på annan ort (2 § första stycket d i de ovan nämnda föreskrifterna).

Omhäktning av häktade personer – lokal transport

Det tredje typfallet rör häktade personer som skall inställas för omhäktningförhandling och som befinner sig på ett häkte på den ort där förhandlingen skall äga rum. I dessa fall ansvarar det lokala häktet för transporterna.

Omhäktning av häktade personer – rikstransport

Det fjärde typfallet rör häktade personer som skall inställas för omhäktningförhandling och som befinner sig på ett häkte på annan ort än den ort där förhandlingen skall äga rum.

I dessa fall ansvarar Transporttjänsten för transporten av den häktade från ett häkte till ett annat. Det lokala häktet ansvarar därefter för inställelsen till förhandlingen.

Enligt uppgift från Kriminalvårdsstyrelsen är detta en tämligen ovanlig situation. En häktad person placeras nämligen med prioritet på den ort där förundersökningen bedrivs och där en eventuell omhäktningförhandling skall äga rum.

Särskilda undantag

Det finns två särskilda undantag som rör uppdelningen av ansvaret mellan Transporttjänsten och de lokala häktena.

Transporttjänsten har i Umeå och Luleå ansvaret för transporter utanför dessa tätorter som det lokala häktet annars skulle ha ansvaret för. Som exempel kan nämnas att en anhållen befinner sig på ett häkte i Umeå och skall inställas till en häktningförhandling i en grannkommun.

Motsatt förhållande gäller på Gotland där det lokala häktet ansvarar för samtliga transporter som annars skulle ha ankommit på Transporttjänsten.

12.3.2 Kostnader för transporter

Kriminalvården

Kriminalvårdsstyrelsen har försökt uppskatta kostnaderna för transporter i samband med häktningsförhandlingar. Beräkningarna är dock inte exakta utan bygger på en rad antaganden. I kostnaderna ingår exempelvis löner för kriminalvårdens personal inklusive arbetsgivaravgifter m.m. Beräkningarna har delats upp på vanliga häktningsförhandlingar och jourhäktningar.

Vad gäller kostnaderna för häktningsförhandlingar under vardagar har kriminalvården uppskattat dessa till drygt 6 mkr för år 2001. Denna kostnad inkluderar såväl de lokala häktenas som Transporttjänstens åtaganden.

Vad gäller jourhäktningar uppskattas kostnaden till 8,2 mkr för år 2001. Även här inkluderas såväl de lokala häktenas som Transporttjänstens kostnader.

I de ovan nämnda beräkningarna ingår dock inte Transporttjänstens kostnader i samband med omhäktningsförhandlingar, eftersom denna kostnad inte har gått att specificera. Som nämnts ovan är det dock endast undantagsvis som en häktad person måste transporteras längre sträckor inför en omhäktningsförhandling. De kostnader som Transporttjänsten har för flygtransporter i samband med häktningsförhandlingar har dock uppskattats särskilt till 0,5 mkr för år 2001.

Den totala kostnaden för kriminalvården vad gäller inställelser till häktningsförhandlingar av häktade och anhållna personer uppgår därmed till omkring 14,2 mkr per år.

Som jämförelse kan nämnas att den totala kostnaden för transporter av häktade och anhållna för de lokala häktena uppskattas till 53 mkr per år. I detta belopp ingår de redovisade kostnaderna för transporter till och från häktningsförhandlingar, men även motsvarande transporter till och från huvudförhandlingar samt för sjukvårdsbesök m.m.

Polisen och Tullverket

Det är inte möjligt att med hjälp av tillgänglig statistik uppskatta kostnaderna för polisens transporter av anhållna personer till och

från häktningsförhandlingar. Enligt uppgift från RPS är dock dessa kostnader inte försumbara.

Inte heller för Tullverket finns några uppgifter om kostnaderna. Enligt uppgift från verket utgör dock transporter ett regelbundet inslag i verksamheten.

12.4 Rättens övriga beslut under förundersökningen

12.4.1 Tvångsmedel

Domstolen kan vid särskild förhandling eller annan särskild prövning under förundersökningen fatta beslut även i fråga om andra tvångsmedel än häktning. Rätten kan därvid fatta beslut om

- reseförbud eller anmälningsskyldighet (25 kap. 3 § första stycket RB),
- kvarstad (26 kap. 2 § RB),
- beslag (27 kap. 5 § RB),
- att tillstänga byggnad eller rum, förbjuda tillträde till visst område, meddela förbud om att flytta ett visst föremål och andra liknande åtgärder (27 kap. 15 § RB),
- hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (27 kap. 21 § RB) samt
- husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 4 och 13 §§ RB).

12.4.2 Andra typer av beslut

Rätten kan redan under förundersökningen höra vittnen och ta upp annan bevisning. Detta kan ske antingen för att ge åklagaren ett bättre beslutsunderlag i åtalsfrågan eller i syfte att bevisningen skall användas vid huvudförhandlingen. Båda dessa situationer är sällsynt förekommande i praktiken.

Rätten kan därvid på undersökningsledarens begäran hålla vittnesförhör med en person som vid förhör har vägrat att yttra sig angående en omständighet som är av vikt för utredningen eller om det annars är av synnerlig vikt för utredningen. Personen som skall höras måste om åtal väcks vara skyldig att vittna om saken i målet (23 kap. 13 § första stycket RB). En ytterligare förutsättning för ett sådant vittnesförhör inför rätten är att någon skäligen kan misstän-

kas för brottet (23 kap. 13 § andra stycket RB). De uppgifter som framkommer vid förhöret är tänkta att användas av undersökningsledaren för att få fram material för bedömning av åtalsfrågan.

Rätten kan också redan under förundersökningen under vissa omständigheter ta upp bevisning som avses att användas vid en kommande huvudförhandling. Om det finns risk för att ett bevis som skall åberopas vid huvudförhandlingen dessförinnan går förlostat eller då endast med svårighet kan föras, får rätten genast ta upp beviset. Saken prövas på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte (23 kap. 15 § RB). Som exempel på när dessa förutsättningar är uppfyllda kan nämnas att det finns anledning att anta att ett vittne på grund av sjukdom, resa eller annan orsak kommer att vara ur stånd att närvara vid huvudförhandlingen. Bestämmelsen är inte begränsad till vittnen utan gäller även andra bevismedel (Fittger, Rättegångsbalken 2 s. 23:56).

Vidare kan rätten förordna om offentlig försvarare, målsägandebiträde och särskild företrädare för barn under förundersökningen (21 kap. 4 § RB, 7 § lagen om målsägandebiträde och lagen om särskild företrädare för barn). Om det är aktuellt att förordna offentlig försvarare eller målsägandebiträde under förundersökningen skall undersökningsledaren göra anmälan om det till rätten (23 kap. 5 § RB).

12.4.3 Behörig domstol

Domstolarnas befattning med förundersökning generellt och användande av tvångsmedel följer de ovan beskrivna forumreglerna för häktning. Det är alltså enligt huvudregeln den domstol som senare skall handlägga brottmålet som skall ta befattning även med frågor om förundersökning och andra tvångsmedel än häktning.

Efter en lagändring år 2000 medger den ovan nämnda bestämmelsen om jourdomstolar i 19 kap. 12 § RB, att en jourdomstol får ta befattning med alla frågor under förundersökningen och användning av tvångsmedel i övrigt, under förutsättning att beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål. Tidigare gällde att endast frågan om häktning fick tas upp av rätten i en annan ort än som följer av bestämmelserna om forum i brottmål, dvs. den ovan beskrivna förutsättningen för jourdomstolarnas arbete. Bakgrunden till utvidgningen, som även den tillkommit med tanke på jourdomstolarna, är enligt motiven att bestämmelsen i sin tidigare lydelse kunde leda till ett otillfredsställande resultat. Som exempel nämns i förarbetena

(prop. 1999/2000:26 s. 103) att en misstänkt som skall förhöras under ett veckoslut är i behov av offentlig försvarare, vilken förordnas av rätten. Om ett sådant förordnande inte har samband med en häktningsförhandling, ansågs det tidigare oklart om jourdomstolen hade rätt att pröva frågan. Som andra exempel där jourdomstolens kompetens enligt den tidigare bestämmelsen kunde ifrågasättas var vissa frågor om bevisning samt beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Med den nya bestämmelsen klargörs jourdomstolarnas behörighet i dessa avseenden.

12.4.4 Rättens prövning

Rättens handläggning av ärenden angående förundersökning och tvångsmedel ser olika ut beroende på ärendetyp.

Rättens prövning av frågor om reseförbud eller anmälningsskyldighet, kvarstad, beslag och liknande skall ske vid förhandling. Sådana förhandlingar följer i stort samma mönster som häktningsförhandlingar. Om den misstänkte har kallats till förhandlingen eller det finns anledning att anta att han eller hon avvikit eller på annat sätt håller sig undan, kan dock förhandlingen genomföras i dennes utevaro (jfr 24 kap. 17 § RB).

Rättens prövning av frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning sker dock utan förhandling. En sådan prövning sker i stället av rätten på åklagarens ansökan. Handläggningen sker inom ramen för ett s.k. RB-ärende och någon målakt behöver inte upprättas. Det ligger i sakens natur att den misstänkte inte under rättas om ansökan eller beslutet (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 27:39). Av samma skäl äger inte heller prövningen vid beslut om husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning rum vid en förhandling. Regeringen har nyligen i propositionen Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering (prop. 2002/03:74) föreslagit bl.a. att offentliga ombud skall bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Rätten skall enligt förslaget vid en ansökan om hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning som huvudregel kalla åklagaren och det offentliga ombudet till ett sammanträde.

Vad gäller bevisupptagning på grund av att ett vittne har vägrat att yttra sig i förhör stadgas särskilt att den misstänkte skall ges tillfälle att närvara vid förhöret (23 kap. 13 § andra stycket RB). Vid bevisupptagning under förundersökningen gäller annars vad

som i övrigt föreskrivs om bevisupptagning utom huvudförhandling. Dessa bestämmelser innebär att parterna skall kallas. Om i dessa fall någon är anhållen eller häktad, skall rätten förordna om hans eller hennes inställelse om närvaron är erforderlig (35 kap. 9 § RB).

12.5 Pågående projekt för ett mer effektivt förfarande

12.5.1 Försöksverksamhet med videokonferens

Regelverket

Som framgått ovan är utgångspunkten att den misstänkte skall närvara vid häktningsförhandlingar och andra typer av förhandlingar. Detta sker normalt genom att den misstänkte på rättens begäran genom kriminalvårdens eller polisens försorg transporteras till domstolens lokaler. Den lagstiftning som reglerar användningen av telefon i rättegång omfattar inte häktningsförhandlingar.

Den 1 januari 2000 trädde lagen (1999:613) om försöksverksamhet med videokonferens i rättegång i kraft. Lagen möjliggör för en part eller ett vittne att under vissa, närmare angivna förutsättningar delta i ett sammanträde inför rätten genom videokonferens. Den som deltar i ett sammanträde genom videokonferens enligt lagen skall anses ha inställt sig inför rätten. Möjligheten att delta i ett sammanträde genom videokonferens inkluderar häktningsförhandlingar. Försöksverksamheten skall enligt nu gällande beslut pågå till utgången av år 2004.

Enligt förarbetena till försökslagstiftningen skall fysisk närvaro i rättssalen fortfarande vara huvudregel. Användningen av videokonferens bygger på frivillighet, dvs. den misstänkte kan alltid begära att få närvara fysiskt vid förhandlingen. Möjligheten att delta i häktningsförhandling genom videokonferens gäller i både över- och underrätt samt vid både häktnings- och omhäktningsförhandling. I förarbetena anförs som skäl för att låta en anhållen delta i en häktningsförhandling genom videokonferens att transporter av den misstänkte i vissa fall kan leda till att prövningen av häktningsfrågan drar ut på tiden. Tekniken medger vidare en snabbare hand-

läggning och det blir möjligt att öka säkerheten (prop. 1998/99:65 s. 17 ff.).

Som villkor för den misstänktes deltagande genom videokonferens vid en häktningsförhandling gäller att det skall vara lämpligt med hänsyn till ändamålet med den misstänktes inställelse och övriga omständigheter, eller att förhandlingen annars skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att han eller hon inställer sig i rättssalen.

Lagen medger även för åklagaren och målsäganden att inställa sig genom videokonferens, dock med samma villkor som för den misstänkte.

Enligt förarbetena skall det vara möjligt för den misstänkte eller åklagaren att genom videokonferens närvara vid förhandlingar även i fråga om andra tvångsmedel, t.ex. reseförbud, kvarstad och beslag.

Genomförande och utvärdering

DV har fått regeringens uppdrag att genomföra och utvärdera försökslagstiftningen. Verket redovisade i en första rapport i februari 2001 (DV:s rapport 2001:3) de dittillsvarande erfarenheterna av verksamheten och lämnade i juni 2002 en slutrapport (DV:s rapport 2002:5).

Av slutrapporten framgår att försöksverksamheten vid den tiden omfattade Högsta domstolen, hovrätterna och elva tingsrätter.

Av totalt genomförda 115 videokonferenser var 8 stycken häktningsförhandlingar eller omhäktningsförhandlingar. Såväl åklagaren som den misstänkte och försvararen har deltagit i förhandlingarna genom videokonferens. Som skäl för att använda videotekniken har domstolarna angett effektivitetsskäl eller, i något fall, att åklagaren haft svårigheter med att inställa sig. De som har deltagit genom videokonferens har i de flesta fall befunnit sig på en annan domstol än den där förhandlingen har ägt rum. Även deltagande från åklagarmyndighetens lokaler har förekommit.

DV gör den sammanfattande bedömningen att det finns många fördelar med att använda videokonferens i rättegångar både när det gäller effektivitetsaspekter och när det gäller ökad tillgänglighet till domstolarna. Enligt verkets mening bör lagstiftningen permanentas efter försöksperioden och videokonferenstekniken successivt införas i samtliga allmänna domstolar.

Frågan om användningen av ljud- och bildteknik i domstolarna har berörts av 1999 års rättegångsutredning. Utredningen har i be-

tänkandet En modernare rättegång (SOU 2001:103 s. 90 ff.) i likhet med DV föreslagit att den ovan beskrivna försöksverksamheten skall permanentas. Utredningen menar att videokonferens - liksom telefon - alltjämt skall användas i undantagsfall. Vad gäller parter, t.ex. misstänkta i häktningsförhandlingar, skall användningen av videokonferens också fortfarande bygga på frivillighet. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

12.5.2 Häktningförhandlingar på polishus eller häkten

Ett ytterligare sätt att minska kostnaderna för transporter av anhållna och häktade och att förbättra säkerheten är att förlägga häktningförhandlingar till polis- eller häkteslokaler.

DV har i samarbete med RÅ, kriminalvården och RPS utrett frågan om att skapa särskilda häktningförhandlingssalar i anslutning till polis- eller häkteslokaler.

Av en promemoria framgår att knappt hälften av tingsrätterna genomför i princip alla jourhäktningförhandlingar i polis- eller häkteslokaler, medan ordinarie häktningförhandlingar i mycket stor utsträckning genomförs i domstolarnas egna lokaler.

I promemorian konstateras att det är viktigt att domstolarnas självständighet inte kan ifrågasättas och att det från många tingsrätters sida finns en stark principiell inställning mot att genomföra häktningförhandlingar i polis- eller häkteslokaler. Allmänt viktiga åtgärder som kan genomföras är enligt promemorian att exempelvis underlätta allmänhetens tillträde, avskilja lokalen från polis- eller häkteslokalerna och att genom skyltning betona att det är en domstolslokal.

De myndigheter som står bakom promemorian anför sammanfattningsvis att under förutsättning att finansiella lösningar kan tillskapas bör, på de orter där berörda parter är överens om lämpligheten i att hålla häktningförhandlingar i särskilda salar i polis- eller häkteslokaler, sådana lokaler iordningsställas.

Regeringen har därefter i regleringsbrevet för år 2003 gett DV och Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att utreda förutsättningarna för att, i lokaler där häkten finns, iordningsställa förhandlingslokaler för häktesförhandlingar. Enligt regeringen skall allmänhetens tillträde till lokalerna särskilt beaktas. Myndigheterna skall redovisa kostnaderna för iordningställande och inredning av lokalerna liksom kostnaderna för hyra och övriga merkostnader samt de bespa-

ringar som uppkommer. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2003.

12.5.3 Den pågående tingsrättsreformen

Regeringen har sedan slutet av 1990-talet genomfört förändringar av den yttre tingsrättsorganisationen. Ett antal tingsrätter har därvid lagts samman till större enheter.

Riksrevisionsverket (RRV) har på regeringens uppdrag granskat sammanläggningarna och har i det sammanhanget uppmärksammat de effekter som sammanläggningarna har haft på bl.a. häktningsförhandlingarna. RRV har därvid undersökt de besparingar som görs genom att häktningsförhandlingar koncentreras till färre och större orter, dvs. de orter där de nya tingsrätterna har sin verksamhet. I de fall de nya tingsrätterna bedriver sin verksamhet på flera orter har det undersökts vilka besparingar som uppnås till följd av att verksamheten med häktningsförhandlingar koncentreras till den ort där domstolen har sitt säte, dvs. den ort där ledningen och den huvudsakliga administrationen finns.

RRV har studerat besparingarna i tid och pengar vid tolv tingsrätter som varit föremål för sammanläggning. Beräkningarna begränsar sig till besparingar i restid/arbetstid för kriminalvården respektive åklagarna. Enligt RRV har tidsvinsten för ett kalenderår för kriminalvården beräknats till 2 010 timmar och för åklagarmyndigheterna till 798 timmar. Detta motsvarar enligt RRV en besparing om knappt 1,25 årsarbetskrafter för kriminalvården och 0,5 årsarbetskrafter för åklagarmyndigheterna (Tingsrätter i förändring – Granskning av tolv sammanlagda tingsrätter 1999–2001, RRV 2002:9 s. 40 ff.).

12.6 Våra överväganden

Förslag: Beslut i fråga om tvångsmedel och i frågor som rör befattning med förundersökning skall få fattas även av annan tingsrätt än den som skall pröva ett kommande åtal, om det är lämpligt.

Som framgått ovan finns det flera olika anledningar för rätten att fatta beslut i frågor innan ett åtal har väckts. Den enskilt viktigaste frågan är självfallet beslut om häktning, men även frågor om andra tvångsmedel, bevisning och offentlig försvarare m.m. förekommer.

Det är dessutom så att den misstänkte i flera fall enligt huvudregeln skall vara personligen närvarande vid rättens prövning. Så är fallet vid häktningförhandlingar samt förhandlingar som rör reseförbud, anmälningsskyldighet, kvarstad, beslag och liknande frågor. Även vid upptagning av bevisning skall den misstänkte enligt huvudregeln vara närvarande.

I samband med frågor rörande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt husrannsakan, kroppsbesiktning och kroppsvisitation äger prövningen inte rum vid en förhandling och den misstänkte är av naturliga skäl inte involverad i handläggningen. Rättens prövning föregås dock ofta av att åklagaren inställer sig personligen inför rätten.

Om den misstänkte är anhållen eller häktad åligger det domstolen att, i de fall där den misstänkte skall närvara personligen vid en förhandling inför rätten, förordna om dennes inställelse. På rättens begäran transporteras därefter den misstänkte från arrestlokal eller häkteslokal till antingen en domstolslokal eller annan lokal där förhandlingen äger rum. Transporter av anhållna och häktade kräver relativt stora personella och ekonomiska resurser. Därtill kan läggas säkerhetsaspekter. Särskilt de långa transporter som ibland är nödvändiga hindrar ett effektivt resursutnyttjande inom rättsväsendet som helhet.

Det är mot denna bakgrund vår uppfattning att transporterna av anhållna och häktade bör minimeras, såväl vad gäller lokala som längre transporter. Samtidigt måste naturligtvis beaktas att den misstänkte i varje enskilt fall ges en fullgod möjlighet att närvara vid en förhandling på det sätt lagstiftningen förutsätter.

Tidigare har beskrivits två pågående projekt som kan leda till ett mer effektivt resursutnyttjande. Genom att låta den misstänkte delta i exempelvis en häktningförhandling genom videokonferens undviks transporter både lokalt och på riksplanet. Genom att placera nödvändig teknisk utrustning på häktena kan den misstänkte delta i förhandlingen utan att för den skull ens lämna häktets lokaler. Detsamma gäller för förhandlingar som hålls i lokaler i anslutning till häktet. Vad gäller videokonferens har dock lagstiftaren påpekat att detta aldrig kan vara ett huvudalternativ. Fysisk närvaro i rättsalen skall fortfarande vara det normala. Samma typ av besparing kan åstadkommas genom att i större utsträckning utnyttja polis- eller häkteslokaler för häktningförhandlingar, såväl avseende ordinarie häktningar som jourhäktningar.

I syfte att i möjligaste mån undvika transporter av anhållna och häktade föreslår vi att det skall vara möjligt att handlägga frågor om

häktning och andra tvångsmedel vid en annan domstol än den som senare har att handlägga åtalet. En sådan prövning är redan i dag möjlig inom ramen för jourdomstolssystemet. Vi menar dock att den möjligheten borde utsträckas även till andra situationer där det framstår som lämpligt.

En typsituation är att den anhållne eller häktade förvaras långt ifrån den domstol som har att handlägga ett senare åtal. Det kan i många fall inte anses motiverat att den anhållne eller häktade i ett sådant fall transporteras långa sträckor för att inställas vid en relativt kort häktningsförhandling med efterföljande återtransport. Ett annat typfall kan vara att det av säkerhetsskäl kan finnas anledning att minimera den sträcka som en anhållen eller häktad transporteras. Åklagaren kan i sådana fall välja att lämna in sin häktningsframställning till en domstol som ligger geografiskt nära den lokal där den häktade eller anhållne befinner sig. Samma resonemang kan naturligtvis föras också beträffande andra förhandlingar än häktningsförhandlingar.

Det finns skäl som talar för att den anhållne eller häktade inställs vid den domstol som har att handlägga ett senare brottmål. Inte minst utredningsskäl talar för detta. Det är i regel polisen på den orten som utreder de aktuella brotten. Det är vidare på den orten som den anhållne eller häktade senare skall inställas för huvudförhandling. Fram till dess att den anhållne eller häktade kan beredas plats på ett häkte eller en arrestlokal på den orten finns dock skäl att tillåta även en annan domstol att få pröva frågor om tvångsmedel och andra frågor under förundersökningen.

Med vårt förslag möjliggörs också att åklagaren i samband med beslut om exempelvis hemlig teleavlyssning, dvs. ärenden där den anhållne eller häktade inte skall närvara, kan anhängiggöra frågan vid domstolen på den ort där åklagaren befinner sig. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning aktualiseras till stor del i samband med utredningar angående narkotikabrott. För det fall brottsligheten har internationell anknytning handläggs sådana ärenden inte sällan av en åklagare vid en s.k. internationell åklagarkammare. Det finns emellertid endast sex sådana åklagarkammare i landet och några av dessa täcker ett tämligen stort geografiskt område. I dag måste därför de åklagare som är verksamma vid en sådan kammare resa till domstolen på den ort där gärningen är begången för att, vid ett relativt kort sammanträffande med rätten, utverka ett beslut om exempelvis hemlig teleavlyssning. Det skulle innebära en avsevärd effektivitetsvinst om åklagaren i stället kunde utverka ett sådant beslut vid rätten i den ort där åklagarkammaren är belägen.

Rättens behörighet bör grundas på en lämplighetsprövning där framför allt kostnaden bör vara avgörande. Den kostnad som främst torde vara aktuell är kostnaden för transport av den anhållne eller häktade till domstolslokalen. Även andra kostnader kan dock beaktas, t.ex. resekostnader för försvarare och åklagare samt i vissa fall för målsägande. Kostnadsaspekterna kan därvid komma att leda till olika bedömningar. Det förhållandet att den anhållne eller häktade inte måste transporteras en längre sträcka är självfallet kostnadsbesparande i sig. Det kan dock samtidigt vara så att denne redan har en offentlig försvarare förordnad på gärningsorten, vilken i sin tur då måste resa till den ort där förhandlingen äger rum. Vid den lämplighetsbedömning som skall göras måste därför hänsyn tas till samtliga inblandade parter.

Andra omständigheter som bör beaktas är säkerhetsskäl, vilka kan tala för att transporter av anhållna och häktade minimeras.

Vad gäller handläggningen i rätten bör samma principer gälla som vid den handläggning som redan i dag äger rum i jourdomstolarna. Om åklagaren anhängiggör en fråga vid en annan domstol än den som skall pröva ett senare åtal, ankommer det således på åklagaren att ta initiativ till vid vilken domstol målet skall handläggas fortsättningsvis. Åklagaren bör därvid i enlighet med 19 kap. 7 § RB så snart som möjligt begära att den domstol som har fattat beslut i en häktningsfråga eller en annan fråga under förundersökningen överlämnar målet till den domstol där åtal skall väckas. Den tingsrätt som beslutat i häktningsfrågan eller annan fråga skall fram till dess att ett överlämnande av målet har skett ha ansvaret för bevakning av frister för åtals väckande och för omförhandlingar.

Det finns inget hinder mot att en åklagare uppträder i rätten utanför den åklagarregion inom vilken han eller hon är anställd. Åklagaren har därvid behörighet att i de mål som har tilldelats honom eller henne agera vid den domstol där målet handläggs. Det finns således en möjlighet för en åklagare i den ort där utredningen äger rum att inställa sig vid domstolen i den ort där den anhållne eller häktade förvaras.

Vårt förslag är inte tänkt att påverka det befintliga systemet med jourdomstolar. Under veckoslut och helger skall således samma ordning gälla som i dag såvitt avser den organisation och det regelverk som har skapats härför.

Sammantaget menar vi att vårt förslag kan leda till ett minskat antal transporter av anhållna och häktade samt att de transporter som ändå genomförs kan kortas i tid och rum. Vidare kan ökad hänsyn tas till säkerhetsaspekter och kostnader. Tillsammans med

de ovan beskrivna projekten kring videokonferens och lokaler i häkten och polishus ges berörda parter möjlighet att på olika sätt effektivisera sin verksamhet. Som ett exempel kan nämnas att det inte finns några formella hinder mot att en åklagare uppträder vid en häktningförhandling via videokonferens.

En tänkbar effekt av förslaget kan vara att vissa typer av beslut under förundersökningen kan komma att koncentreras till ett färre antal domstolar än vad som är fallet i dag. Således kan tänkas att antalet häktningförhandlingar vid rätten i den ort där ett häkte är beläget kan komma att öka. Vidare kan beslut om exempelvis hemlig teleavlyssning komma att öka vid domstolarna i de orter där internationella åklagarkammare är belägna. Reformen bör mot denna bakgrund utvärderas efter att ha varit i kraft en tid.

Samarbete mellan tingsrätter

I syfte att ytterligare effektivisera verksamheten med framför allt häktningförhandlingar menar vi att ett ökat samarbete mellan olika tingsrätter borde prövas. Ett sådant samarbete skulle innebära att häktningförhandlingar inom en region fördelas mellan tingsrätterna i regionen. Häktningförhandlingarna inom en region skulle därvid kunna koncentreras till en viss tingsrätt under vissa dagar eller vissa veckor enligt ett löpande schema. Den nu föreslagna forumbestämmelsen skulle möjliggöra ett samarbete som det nu beskrivna.

Ett sådant samarbete bör enligt vår mening bygga på frivillighet genom överenskommelser och de närmare detaljerna bör lämpligen utformas regionalt, mellan de berörda tingsrätterna och åklagarmyndigheterna samt med beaktande av kriminalvårdens synpunkter.

13 Villkorlig dom genom strafföreläggande

13.1 Uppdraget

I vårt arbete med att föreslå åtgärder som syftar till minskade genomströmningstider för brottmål har vi uppmärksammat frågan om att vidga möjligheterna att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom. Vår utgångspunkt har varit att uppnå en snabbare lagföring i en typ av mål som är tämligen okomplicerade till sin natur.

13.2 Dagens reglering

13.2.1 Allmänt om strafföreläggande

Enligt huvudregeln får strafföreläggande endast innehålla föreläggande om bötesstraff och en förutsättning för att utfärda ett sådant föreläggande är att böter ingår i straffskalan för brottet (48 kap. 4 § första stycket RB). Om den misstänkte godkänner föreläggandet innebär det att han eller hon erkänner gärningen och godtar bötesstraffet. Ett godkänt föreläggande gäller som lagakraftvunnen dom.

Vad gäller unga lagöverträdare – i detta fall om brottet har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år – finns utvidgade möjligheter att utfärda strafföreläggande. Åklagaren får därvid utfärda strafföreläggande om det kan antas att den unge, om åtal hade väckts, skulle ha dömts endast till böter. Åklagaren skall vid bedömningen beakta de särskilda regler som ger möjlighet för rätten att döma till lindrigare straff än det som är föreskrivet för brottet (15 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Närmast till hands torde ligga bestämmelsen i 29 kap. 7 § första stycket BrB, enligt vilken det är möjligt att döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet om någon har begått brott innan han fyllt 21 år. Det är med stöd av denna bestämmelse möjligt för åklagaren att i dessa fall utfärda strafföreläggande med föreläggande om böter, även om böter inte ingår i straffskalan för det aktuella brottet.

13.2.2 Särskilt om strafföreläggande avseende villkorlig dom

Bakgrund

En möjlighet för åklagaren att genom strafföreläggande förelägga villkorlig dom föreslogs för första gången år 1992 av Åklagarutredningen –90 (SOU 1992:61 s. 204 ff.). Förslaget utsattes för kritik och genomfördes inte. Kritiken hade till stor del sin grund i kriminalpolitiska överväganden där det ansågs ligga ett värde i att påföljden döms ut av domstol (prop. 1994/95:23 s. 100 f.).

År 1996 lade dock regeringen fram ett förslag som i stort överensstämde med Åklagarutredningens förslag. Förslaget genomfördes trots kritik från Lagrådet. Regeringen motiverade sitt förslag med att det kan vara väl så viktigt att reaktionen på ett brott kommer i nära anslutning till gärningen som att personen möter en myndighetsperson i samband med lagföringen. Regeringen påpekade dessutom att domstolarna hade möjlighet att avgöra mål i den tilltalades utvärdering och att argumentet om inställelse inför myndighetsperson därför inte kunde göras gällande fullt ut. Regeringen pekade också på möjligheten att åklagaren sammanträffade personligen med gärningsmannen vid utfärdandet av ett strafföreläggande.

Allmänna förutsättningar

Sedan år 1997 finns enligt 48 kap. 4 § andra stycket RB möjlighet att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. Det är i dessa fall inget krav att böter ingår i straffskalan för brottet.

Om åklagaren beslutar att utfärda ett sådant strafföreläggande bör, enligt 3 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål, gärningsmannen underrättas om beslutet vid

personligt sammanträffande. Som framgår nedan är ett sådant sammanträffande obligatoriskt om gärningsmannen är under 21 år.

Uppenbarhetsrekvisitet

En förutsättning för att kunna meddela strafföreläggande avseende villkorlig dom är att det är uppenbart att rätten skulle döma till en sådan påföljd.

Som allmän förutsättning för att meddela villkorlig dom gäller att rätten skall beakta om det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet (30 kap. 7 § första stycket BrB). Vid utfärdande av strafföreläggande har åklagaren att göra motsvarande prövning. Det skall således för åklagaren framstå som uppenbart att rätten mot bakgrund av denna bestämmelse skulle ha bestämt påföljden till villkorlig dom. Åklagaren har alltså att göra ett hypotetiskt prov.

I förarbetena beskrivs närmare de bedömningar som åklagaren har att göra. För det första får det, vilket gäller strafförelägganden generellt, inte råda den minsta osäkerhet i skuldfrågan. För att villkorlig dom skall kunna föreläggas gäller därtill att brotten relativt sett skall framstå som mindre allvarliga. Vidare får det inte råda någon som helst tveksamhet kring påföljdsvalet. Om det behövs personutredning för att bedöma vilken påföljd som är lämpligast bör saken prövas av domstol. Åklagaren har dock att självständigt pröva om den villkorliga domen skall förenas med böter (prop. 1996/97:8 s. 14 ff.).

Unga lagöverträdare

Möjligheten att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom finns inte om brottet har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år (48 kap 4 § andra stycket RB).

Om gärningsmannen har fyllt 18 år men är under 21 år skall dessutom tillämpas en särskild bestämmelse i 1 § andra stycket förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Om åklagaren har utfärdat ett strafföreläggande som avser villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter skall han eller hon enligt den bestämmelsen underrätta gärningsmannen om beslutet vid ett personligt sammanträffande. Som framgått ovan bör detta göras också om gärningsmannen är över 21 år.

Föreskrift om samhällstjänst

Sedan år 1999 finns en möjlighet för rätten att kombinera en villkorlig dom med en föreskrift om samhällstjänst (27 kap. 2 a § BrB). En sådan föreskrift skall bestämmas efter en lämplighetsprövning och får av rätten beaktas såsom särskilda skäl för att ådöma villkorlig dom i stället för fängelse (30 kap. 7 § andra stycket BrB). Villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst skall alltså användas som ett alternativ till ett fängelsestraff.

Det är dock inte möjligt att bestämma en sådan påföljd genom strafföreläggande. Åklagaren får enligt 48 kap. 4 § andra stycket RB inte utfärda ett strafföreläggande avseende villkorlig dom om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst. Av förarbetena framgår att villkorlig dom inte får föreläggas genom strafföreläggande ”om det finns skäl” att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst (prop. 1997/98:96 s. 213).

Åklagaren har således vid utfärdande av strafföreläggande avseende villkorlig dom – utöver den ovan angivna bedömningen att det är uppenbart att rätten skulle bestämma påföljden till villkorlig dom – även att göra bedömningen om det finns anledning att förena den villkorliga domen med föreskrift om samhällstjänst. Om åklagaren finner att så är fallet är denne förhindrad att utfärda ett strafföreläggande.

13.3 Utvärdering av dagens reglering

Regeringen konstaterade i samband med reformens genomförande att det under en tioårsperiod hade dömts ut omkring 11 000 villkorliga domar per år. Enligt uppgift var omkring hälften av dessa mål erkända. Regeringen anförde vidare att om åldersgruppen 15-18 år undantas återstår något mindre än hälften av de villkorliga domarna. Regeringen uppskattade att omkring hälften av dessa fall skulle kunna strafföreläggas (prop. 1996/97:8 s. 18 f.). Mot denna bakgrund uppskattade regeringen att reformen skulle spara omkring 10 mkr per år under det första året och därefter omkring 12 mkr per år.

Med regeringens resonemang skulle det därmed, försiktigt uppskattat, utfärdas omkring 2 500 strafförelägganden per år avseende villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter.

Under åren 1999-2001 utfärdades strafförelägganden avseende villkorlig dom enligt följande.

	1999	2000	2001
Antal strafförelägganden avseende villkorlig dom	1 019	1 205	1 213

(Källa: Riksåklagarens årsredovisning för 2002 s. 23)

Som jämförelse kan redogöras för antalet domar avseende villkorlig dom vid tingsrätterna. Av intresse är i hur många fall tingsrätterna bestämmer påföljden till villkorlig dom (även i kombination med böter) utan föreskrift om samhällstjänst och där gärningsmannen är över 18 år, dvs. samma förutsättningar som gäller för utfärdande av strafföreläggande avseende villkorlig dom.

	1999	2000	2001
Domar i tingsrätt avseende villkorlig dom (över 18 år/ej samhällstjänst)	6 699	5 960	5 934

(Källa: Brottsförebyggande rådet, BRÅ)

I de fall där gärningsmannen är över 18 år och påföljden avser villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter har alltså de senaste åren som statistik är tillgänglig (åren 2000 och 2001) gärningsmannen lagförts genom strafföreläggande i omkring 17 procent av fallen.

13.4 Våra överväganden

Förslag: Möjligheten för åklagare att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom skall utvidgas. Förfarandet med underrättelse om sådant strafföreläggande vid personligt sammanträffande slopas utom såvitt gäller unga lagöverträdare.

Mot bakgrund av den ovan redovisade statistiken synes det finnas ett ökat utrymme för användningen av strafföreläggande avseende villkorlig dom. Självfallet kan långt i från alla de fall som avgörs i domstol avgöras genom strafföreläggande. Så har exempelvis reger-

ingen haft som utgångspunkt (se ovan avsnitt 13.3) att endast omkring hälften av de mål i vilka villkorlig dom döms ut är erkända. Att endast 17 procent av de här aktuella fallen lagförs genom strafföreläggande framstår dock som en väl liten andel.

Enligt vad vi har erfarit vid våra kontakter med företrädare för åklagarväsendet är ett skäl för att användningen av strafföreläggande avseende villkorlig dom är relativt begränsad att de förutsättningar som uppställs är väl restriktiva. Det s.k. uppenbarhetsrekvisitet ställer mycket stränga krav på den bedömning som åklagaren har att göra med avseende på en tänkt prövning i domstol. Det finns mot den bakgrunden anledning att något lätta på den bedömning åklagaren har att göra, utan att för den skull äventyra rättssäkerheten.

Det bör enligt vår mening kunna räcka med att det för åklagaren inte finns anledning att anta något annat än att rätten skulle döma till villkorlig dom. En sådan, något mindre restriktiv hållning bör kunna leda till att rättegång vid tingsrätten i större utsträckning kan undvikas till förmån för den enklare processen hos åklagare.

Möjligheten att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom bör dock även fortsättningsvis vara begränsad såvitt avser unga lagöverträdare och med avseende på föreskrift om samhällstjänst. Föreskrift om samhällstjänst lämpar sig mindre väl för lagföring genom strafföreläggande eftersom en domstol i samband med en dom som innehåller en sådan föreskrift skall i domen ange ett alternativt fängelsestraff.

Vi har vid våra kontakter med företrädare för åklagarväsendet inhämtat att en annan orsak till att möjligheten att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom inte används i större utsträckning är bestämmelserna om att gärningsmannen bör och i vissa fall skall underrättas om beslutet vid personligt besök. Vad gäller vuxna lagöverträdare är bestämmelsen, som är intagen i 3 § förordningen med föreskrift för åklagare i vissa brottmål, inte obligatorisk, utan stadgar att underrättelse om beslutet bör ske vid personligt besök. För unga lagöverträdare är dock ett sådant besök obligatoriskt enligt 1 § andra stycket förordningen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (se ovan avsnitt 13.2.2).

Ett sådant besök av gärningsmannen på åklagarmyndigheten medför ett merarbete och minskar den vinst i tid och resurser som åklagaren annars gör genom att välja att inte väcka åtal. Därtill kan anföras att det finns möjlighet för tingsrätten att avgöra samma mål i den tilltalades utvaro. Den effekt som bestämmelsen är tänkt att ha, dvs. att gärningsmannen skall möta en myndighetsperson i

samband med lagföringen, uppnås därmed heller inte alltid även om ärendet avgörs av domstol. Vi har med anledning härav övervägt att helt slopa bestämmelserna om personligt besök. Det är vår uppfattning att åklagarens benägenhet att utfärda strafförelägganden med föreläggande om villkorlig dom med en sådan ändring skulle kunna öka väsentligt. Vi anser emellertid att en sådan skyldighet bör kvarstå såvitt avser unga lagöverträdare. Det kan i dessa fall inte bortses från den positiva effekt som ett personligt möte med åklagaren kan ha för att den unge skall inse allvaret i den av åklagaren bestämda påföljden.

För att ytterligare förenkla förfarandet vid åklagarmyndigheterna föreslår vi dock, mot bakgrund av vad som anförs ovan, att bestämmelsen om att gärningsmannen bör underrättas om beslutet vid personligt besök bör slopas såvitt avser vuxna lagöverträdare. I stället bör uppdras åt RÅ att utarbeta information om innebörden av villkorlig dom. Sådan information bör enligt vår mening tillställas gärningsmannen tillsammans med föreläggandet. Möjligheten för åklagaren att ändå överlämna beslutet vid personligt besök kvarstår dock givetvis.

14 Konsekvenser och genomförande

Bedömning: Förslagen kan genomföras inom ramen för de resurser som rättsväsendet redan disponerar.

Författningsförslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2005. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) sådana konsekvenser redovisas i betänkandet.

Kostnaderna för att genomföra de förslag vi presenterar kan hållas relativt låga. Det rör sig i första hand om informations- eller utbildningsinsatser. Vi bedömer att det inte föreligger något behov av resursförstärkningar för detta.

De förslag som rör den brottsutredande verksamheten kommer att öka effektiviteten i rättsväsendets arbete och leda till att fler brott kan utredas och beivras. De vinster som rättsväsendet kan göra genom förslagen kommer att uppstå på detta sätt. Några kostnadsbesparingar i egentlig mening kommer dock inte att uppstå. Tvärtom kan ett ökat antal fall som går till lagföring leda till att kostnaderna ökar inom vissa sektorer av rättsväsendet. Om t.ex. polisen blir effektivare kan det leda till en ökad arbetsbörda för åklagare och domstolar. De kostnadsökningar som detta kan medföra bör enligt vår mening kunna finansieras med de kostnadsminskningar som vi beräknar i det följande.

Ett tungt vägande skäl för förslaget om utvidgning av möjligheten att handlägga frågor om häktning och andra frågor under förundersökning vid annan domstol än den som senare skall handlägga åtalet, är att det kommer att leda till kostnadsbesparingar. Storleken på besparingarna är givetvis beroende av i vilken omfattning möjligheten kommer att utnyttjas. Det är dock rimligt att räkna

med att ett sådant mer effektivt resursutnyttjande kommer att leda till en inte obetydlig årlig kostnadsminskning.

Vad som också kommer att leda till kostnadsminskningar är förslaget att utvidga möjligheten för åklagare att utfärda strafföreläggande med villkorlig dom. Genom förslaget kan rättegångar vid domstol i större utsträckning undvikas till förmån för den enklare, billigare och snabbare processen hos åklagare. Hur stor kostnadsminskningen kan bli är i dagsläget svårt att uppskatta.

Kostnadsminskning är också ett motiv för förslaget att de brottsutredande myndigheterna inte skall behöva betala för de uppgifter som operatörerna lämnar under brottsutredningar vid användning av bl.a. hemlig teleavlyssning. De kostnadsminskningarna beräknas till närmare 20 miljoner kronor årligen. Samtidigt uppkommer en motsvarande intäktsminskning för operatörerna, där den minskningen dock slås ut på många operatörer. Vi förutsätter också att operatörerna tar igen en del av den intäktsminskningen genom att "pulvrисera" beloppen och ta ut avgifter från sina abonnenter. Den avgiftshöjning som på detta sätt kan drabba respektive abonnent är försumbar.

Förslagets betydelse för brottslighet och brottsförebyggande arbete har redovisats på andra ställen i betänkandet.

Förslagen kan lämpligen träda i kraft den 1 januari 2005. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

19 kap. 12 §

Vad som sägs i detta kapitel skall tillämpas även i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel. En sådan fråga får tas upp även av rätten i en annan ort än som följer av reglerna i detta kapitel, om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål eller om det annars är lämpligt med hänsyn till kostnader eller andra omständigheter.

Frågan om behörig domstol vid bl.a. häktning har behandlats i avsnitt 12. Det bör påpekas att vi i betänkandet Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93) har föreslagit en ändring av paragrafen i förhållande till den nu gällande lydelsen, av den innebörden att inte bara beslut under förundersökningen utan också beslut under en förenklad brottsutredning skall omfattas.

I paragrafen slås fast att i fråga om domstolarnas befattning med förundersökning och användning av tvångsmedel skall vad som i övrigt sägs i 19 kap. RB gälla. Detta innebär att det är samma domstol som skall handlägga ett senare åtal som har att fatta beslut om denna typ av frågor.

I paragrafens andra mening görs ett undantag för de s.k. jourdomstolarna, dvs. de domstolar som har att fatta beslut under veckoslut och vissa helger. En förutsättning för att kunna åberopa undantagsregeln är att beslut måste fattas utan dröjsmål. Ingen ändring är avsedd såvitt gäller jourdomstolarnas verksamhet.

Genom det föreslagna tillägget i andra meningen möjliggörs avsteg från de övriga bestämmelserna i 19 kap. RB även på den grunden att det är lämpligt med hänsyn till kostnader och andra om-

ständigheter. Tillämpningsområdet är detsamma som i dag gäller för jourdomstolarna enligt paragrafens nuvarande lydelse. Härmed avses all befattning med förundersökning och användning av tvångsmedel (se prop. 1999/2000:26 s. 137).

Bestämmelsen skall tillämpas i de fall en anhållen eller häktad person förvaras på annan ort än den där en häktningsförhandling – eller annan förhandling som omfattas av bestämmelsen – skall äga rum enligt befintliga forumregler. En anhållen eller häktad person transporteras i dag inte sällan längre sträckor till och från exempelvis en häktningsförhandling, genom polisens, kriminalvårdens eller tullens försorg. Med den föreslagna bestämmelsen kan den nu aktuella typen av frågor i stället prövas vid en domstol i den ort där den anhållne eller häktade tillfälligt befinner sig, t.ex. på ett häkte eller i en arrestlokal.

Rättens behörighet grundas på en lämplighetsprövning där alla relevanta omständigheter vägs samman.

Syftet med bestämmelsen är att minska behovet av transporter av anhållna och häktade. De kostnader som framför allt skall beaktas är därför de kostnader som uppstår på grund av att en anhållen eller häktad person måste transporteras kortare eller längre sträckor till och från en förhandling inför rätten. Utgångspunkten är att det i de flesta fall torde vara mest kostnadseffektivt att en anhållen eller häktad person inställer sig inför rätten på den ort där han eller hon förvaras vid tiden för förhandlingen. Även kostnader för andra parter kan emellertid beaktas, t.ex. kostnaderna för försvarare, åklagare eller målsägande. Den vinst som kan göras genom att minimera behovet av transport av en anhållen eller häktad person måste därvid vägas mot eventuella kostnadsökningar för andra parter.

Andra omständigheter som kan beaktas är exempelvis säkerhetsskäl. Även sådana skäl kan tala för att en förhandling äger rum på den ort där en anhållen eller häktad person förvaras tillfälligt. Det kan finnas skäl att i vissa fall undvika onödiga transporter, t.ex. på grund av risk för fritagningsförsök eller mot bakgrund av en hotbild mot personen.

Även i de fall där den anhållne eller misstänkte inte närvarar vid rättens prövning, exempelvis i samband med rättens beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, kan det finnas skäl att ärendet handläggs av annan domstol än den där åtal skall väckas. Ett exempel är om åklagaren i ett sådant fall annars måste inställa sig inför rätten i en ort långt ifrån den egna verksamhetsorten. Frågan kan då i stället prövas av rätten i den ort där åklagaren normalt är verksam.

Vad gäller den närmare tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen bör i tillämpliga delar samma principer gälla som vid den handläggning som redan i dag äger rum i samband med jourdomstolarnas verksamhet (se prop. 1986/87:112 s. 68 ff.). Om åklagaren anhängiggör en fråga vid en annan domstol än den som skall pröva ett senare åtal, ankommer det därvid på åklagaren att ta initiativ till vid vilken domstol målet skall handläggas fortsättningsvis. Åklagaren bör i enlighet med 19 kap. 7 § RB så snart som möjligt begära att den domstol som har fattat beslut i en häktningsfråga eller en annan fråga under förundersökningen överlämnar målet till den domstol där åtal skall väckas.

Den tingsrätt som har beslutat i häktningsfrågan eller en annan fråga skall fram till dess att ett överlämnande av målet har skett ha ansvaret för bevakning av frister för åtals väckande och för omförhandlingar.

Beslut som har fattats av en domstol med tillämpning av bestämmelsen överklagas på vanligt sätt, dvs. till den hovrätt inom vars domkrets den beslutande tingsrätten finns.

23 kap. 6 §

Under förundersökningen får förhör hållas med envar, som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen.

Den som förhörs enligt första stycket får vid förhöret biträdas av en för ändamålet lämplig person. I fråga om lämpligheten gäller vad som föreskrivs för försvarare i 21 kap. 3 §.

Andra stycket i bestämmelsen är nytt. Där regleras rätten att ha juridiskt biträde vid förhör under förundersökning. Frågan har behandlats i avsnitt 8.

Förslaget innebär att det blir tillåtet för alla som förhörs under förundersökning att ha ett juridiskt biträde närvarande vid förhöret. Enligt 21 kap. 3 § RB är det i dag formellt möjligt för den som är skäligen misstänkt under en förundersökning att anlita försvarare. Genom tillägget i 23 kap. 6 § RB kommer det att vara möjligt även för andra, som "potentiella" misstänkta, målsägande, vittnen och andra, att ha ett juridiskt biträde närvarande vid förhöret. Kvalifikationskraven för ett sådant biträde kommer genom hänvisningen till 21 kap. 3 § RB att vara desamma som för försvarare. Den föreslagna bestämmelsen innebär att det aktuella biträdets behörighet omfattar rätten att vara närvarande vid förhöret. När det gäller rätten att yttra sig vid förhöret gäller 23 kap. 11 § RB. Det krävs alltså

tillstånd av undersökningsledaren för att det juridiska biträdet skall få ställa frågor. Skulle biträdet inte respektera undersökningsledarens instruktioner i det avseendet, kan biträdet bedömas vara icke lämplig för uppgiften. Det juridiska biträdet kommer också att omfattas av ett eventuellt beslut av undersökningsledaren om tystnadsplikt enligt 23 kap. 10 § sista stycket RB rörande det som förekommit vid förhöret.

23 kap. 18 § RB

Då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han, då han hörs, underrättas om misstanken. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem. Åtal får inte beslutas, innan detta har skett.

På begäran av den misstänkte eller hans försvarare skall förhör eller annan utredning äga rum, om detta kan antas vara av betydelse för undersökningen. Om en sådan begäran avslås, skall skälen för detta anges.

Innan åklagaren beslutar i fråga om åtal, får han hålla ett särskilt sammanträde med den misstänkte eller hans försvarare, om detta kan antas vara till fördel för åtalsbeslutet eller för sakens fortsatta handläggning i övrigt.

Den misstänktes och hans försvarares rätt att ta del av vad som har förekommit vid undersökningen gäller inte uppgift som hänför sig till sådan identitet som avses i 36 kap. 6 § andra stycket 2 och 3.

Bestämmelsen i 23 kap. 18 § RB innehåller regler om den misstänktes insyn i och inflytande över förundersökningen. Den misstänkte och hans försvarare har enligt första stycket rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen.

Bestämmelsen har kompletterats med ett nytt fjärde stycke som innebär en begränsning i den rätt till insyn i materialet som tillkommer den misstänkte och dennes försvarare enligt första stycket. Begränsningen gäller i första hand uppgifter som hänför sig till identiteter hos de brottsbekämpande myndigheternas informatörer (se förslaget till 36 kap. 6 § andra stycket 3 RB). Frågan har be-

handlats i avsnitt 5. För den misstänkte och hans försvarare kommer därigenom samma regler att gälla som för andra avseende rätten att ta del av de aktuella uppgifterna. Det blir med andra ord fråga om en prövning enligt sekretesslagen, främst enligt 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 §. Skulle det i förundersökningen förekomma uppgift om skyddsidentitet skall rätten till insyn vara begränsad även i det avseendet. Det sker genom hänvisningen till 36 kap. 6 § andra stycket 2 RB (se förslaget nedan och avsnitt 4.7.3).

24 kap. 9 §

Då någon grips eller anhålls eller då ett anhållningsbeslut enligt 8 § första stycket verkställs, skall den frihetsberövade få besked om det brott som han är misstänkt för samt grunden för frihetsberövandet. Någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära skall underrättas om frihetsberövandet så snart det kan ske utan men för utredningen. Om den frihetsberövade inte önskar att någon underrättas om frihetsberövandet, får en sådan underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl.

I bestämmelsen har ändringar gjorts när det gäller underrättelser till närstående. Frågan om utvidgning av underrättelseskyldigheten har behandlats i avsnitt 10.

Skyldigheten att underrätta närstående om frihetsberövandet, vilket innefattar uppgift om var den frihetsberövade befinner sig, har utvidgats så att skyldigheten inträder redan vid gripandet. Jämfört med dagens ordning där underrättelseskyldighet föreskrivs vid anhållande, innebär det att underrättelse i de flesta fall kommer att lämnas tidigare. Det kan, t.ex. vid s.k. skrivbordsgripanden, också innebära att en ny underrättelse måste lämnas trots att underrättelse enligt 17 a § polislagen (se nedan) har skett. Det anges också att underrättelse skall lämnas när ett anhållningsbeslut som har meddelats i personens frånvaro har verkställts.

Den krets av personer som kan komma i fråga för underrättelse är densamma som tidigare. Den enda förändring som föreslås i den delen är att det är tillräckligt att någon av de närstående underrättas. Det finns alltså ingen skyldighet att underrätta fler än en person.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad. Det innebär att underrättelsen skall lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen. Den frågan får avgöras av undersökningsledaren med hänsyn till

utredningsläget (kollusionsfaran). Om den frihetsberövade inte önskar att någon underrättas om frihetsberövandet, får underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl. Sådana skäl kan exempelvis vara att den frihetsberövade är underårig, har efterlysts som saknad eller lider av en allvarlig psykisk störning.

27 kap. 11 §

Om den från vilken beslag sker inte är närvarande vid beslaget, skall han så snart det kan ske utan men för utredningen underrättas om det och om vad som har skett med det beslagtagna. Har en försändelse hos ett befordringsföretag tagits i beslag, skall underrättelsen lämnas till mottagaren och även till avsändaren, om denne är känd.

Paragrafen reglerar underrättelseskyldigheten för de brottsutredande myndigheterna sedan föremål har tagits i beslag. Någon ändring i sak har inte skett för det fallet att en försändelse hos ett befordringsföretag har tagits i beslag. Även i fortsättningen skall mottagaren och en känd avsändare underrättas om åtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen. Genom den föreslagna ändringen av bestämmelsen skall underrättelse lämnas vid den tidpunkten även i andra fall. Om den från vilken beslag sker inte är närvarande vid beslaget skall han, så snart det kan ske utan men för utredningen, underrättas om åtgärden. Tidigare fanns ingen möjlighet att ta hänsyn till kollusionsfaran, dvs. risken för att det uppkommer men för utredningen, eftersom underrättelsen skulle lämnas utan dröjsmål. Frågan har behandlats i avsnitt 7.

27 kap. 17 a §

Vid förundersökning angående brott på vilket fängelse kan följa får, för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet, åtgärder vidtas som kan föranleda någon att begå brottslig gärning, om det kan antas att denne skulle komma att begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas.

Beslut om åtgärderna meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Protokoll skall föras över användningen av åtgärderna enligt vad som föreskrivs i 13 § första stycket.

Paragrafen är ny och reglerar vissa provokativa åtgärder som straffprocessuellt tvångsmedel. Frågan har behandlats utförligt i avsnitt

4.7.1. För en bakgrund till bestämmelsens utformning hänvisar vi till det avsnittet.

Av *första stycket* framgår i vilka fall tvångsmedlet skall få användas av de brottsutredande myndigheterna. Det skall kunna följa fängelse på det brott som förundersökningen avser. Det förhållandet att behovs- och proportionalitetsprinciperna skall beaktas av myndigheterna (se 27 kap. 1 § RB och 8 § polislagen) innebär en ytterligare begränsning av tillämpningen, bl.a. såvitt avser arten styrkan, räckvidden och varaktigheten av åtgärden. Syftet med tvångsmedlet skall vara att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Samma eller liknande uttrycksätt används för att uttrycka syftet bakom husrannsakan, beslag, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (27 kap. 1 § samt 28 kap. 1, 11 och 12 §§ RB).

Som framgår innebär tvångsmedlet att åtgärder får vidtas som kan föranleda någon att begå brottslig gärning, om det kan antas att denne skulle komma att begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas.

Vad som därmed inte omfattas av tvångsmedlet är åtgärder som kan betraktas som så passiva att det inte kan sägas bli fråga om sådana provokativa åtgärder över huvud taget. Många av de åtgärder som polisen och tullen genomför vid interimistisk passivitet faller under denna kategori. Följande exempel på situationer kan nämnas (kategori 1).

- ✓ Polisen blir utan att själv ha tagit initiativ till det erbjuden att köpa narkotika eller stöldgods av en person som själv samtidigt visar upp narkotikan eller godset för denne
- ✓ Polisen "lyder" en utpressares villkor och lägger ut ett kuvert med pengar på en plats som denne anvisar med syftet att gripa personen när denne hämtar pengarna
- ✓ Polisen spelar in ett telefonsamtal med en misstänkt gärningsman för att få bevisning om brott, där initiativet till telefonsamtalet och aktiviteten ligger på den misstänktes sida
- ✓ En butiksägare misstänker att hans butik kommer att bli utsatt för stöld eller rån eftersom han upptäckt att några personer riktar en onormal uppmärksamhet mot butiken och personalen. Polisen sätter butiken under bevakning för att kunna gripa eventuella gärningsmän vid stölden eller rånet. Inga rutiner ändras i butiken och inga särskilda åtgärder vidtas för att "underlätta" ett eventuellt planerat brott

- ✓ Polisen misstänker att stöldgods finns hos en viss person men avvaktar med ingripande för att se om personen överlämnar godset till någon annan
- ✓ Polisen och tullen bevakar en försändelse av narkotika genom kontrollerad leverans

Vad som heller inte omfattas av tvångsmedlet är åtgärder som visserligen kan betraktas som provokativa men där åtgärderna inte bedöms kunna föranleda någon att begå brottslig gärning. Här kan följande exempel nämnas (kategori 2).

- ✓ Polisen får erbjudande om att köpa vapen eller narkotika och får personen att avslöja innehavet men gör ingen ansats till att vilja köpa sakerna
- ✓ Polisen spelar in ett telefonsamtal med en misstänkt gärningsman för att få bevisning om brott, där initiativet till telefonsamtalet kommer från polisen och genomförs med instruktioner av polisen
- ✓ Polisen får kontakt med en misstänkt hälare, uppträder som spekulant och frågar om hälaren har gods till försäljning
- ✓ En paketförsändelse som har innehållit narkotika levereras enligt befordringsföretagets rutin till den angivna adressaten men med en tulltjänsteman som chaufför

De åtgärder som omfattas av paragrafen måste ha en innebörd av frestelse, initiativ, uppmuntran eller annan starkare påverkan, dvs. vara till viss utsträckning ”aktiva”. Det skall också bedömas att åtgärderna kan föranleda personen att begå en brottslig gärning samtidigt som det kan antas att denne skulle komma att begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas. Exempel på sådana fall är följande (kategori 3).

- ✓ Polisen får erbjudande om att köpa narkotika, visar sig intresserad och får sakerna överlätna till sig
- ✓ Polisen sätter på det sätt som anges i avsnitt 4.7.1 in en begravningsannons i en tidning för att kunna gripa personer som gör inbrott i hem när de boende är på begravning
- ✓ Polisen sätter på det sätt som anges i avsnitt 4.7.1 ut en motorcykel för att den skall tillgripas av personer som begår sådana brott
- ✓ Polisen får kontakt med en misstänkt hälare, uppträder som spekulant, frågar om hälaren har godset till försäljning och

- får godset överlåtet till sig på de villkor hälarer själv, utan övertalning eller liknande, bestämmer
- ✓ I spaningarna efter en våldtäktsman får kvinnliga poliser uppdraget att "locka fram" honom genom att uppträda som civila och gå omkring i vissa kvarter, utan att genom klädsel eller på annat sätt avvika från hur kvinnor som befinner sig i området annars kan se ut och uppträda
 - ✓ En person blir erbjuden att köpa gods som han vet eller misstänker är stulet. Personen kontaktar polisen som ger honom instruktioner om hur överlåtelsen skall genomföras för att de misstänkta hälarerna skall kunna gripas och godset tas i beslag
 - ✓ En person misstänks för att ta betalt för att överlåta eller förmedla hyresrätter. Polisens spanare visar för den personen att han är intresserad av en hyresrätt och genomför förvärvet utan att ha varit pådrivande eller "aktiv" i kontakterna med den misstänkte
 - ✓ På en arbetsplats har flera stölder begåtts och slutsatsen kan dras att det är någon ur personalen som gjort sig skyldig till brotten. I samråd med arbetsgivaren placerar polisen ut gods som hålls under bevakning i syfte att avslöja gärningsmän till stölderna
 - ✓ En kvinnlig polis utger sig för att vara prostituerad men uppträder passivt så att initiativet helt ligger på kunden i kontakten med henne
 - ✓ Polisen har fått anmälningar mot en restaurangägare om olaga diskriminering bestående i att mörkhyade personer vägras att komma in i lokalen. Polisens spanare med utländskt ursprung uppträder som gäst för att få bevisning om att den formen av beteende förekommer
 - ✓ Polisen söker och får kontakt med en person som kan misstänkas för koppleri och får denne att förmedla en kontakt med en prostituerad som polisen planerar att använda som vittne

Den föreslagna bestämmelsen har den begränsningen att åtgärder inte får vara så "aktiva" att de kan föranleda någon att begå en brottslig gärning som personen annars inte skulle ha begått. Här kan följande exempel ges (kategori 4).

- ✓ Polisen får kontakt med en narkotikahandlare, säger sig vara intresserad av narkotikaaffärer och förmår denne att

- anskaffa ett parti narkotika för polisens eller annans räkning
- ✓ Polisen får genom en informatör veta att en person är intresserad av att begå stöldbrott mot ett företag. Polisen "underlättar" brottet genom att lämna upplysningar till den personen, via informatören, om när, var och hur stölden kan genomföras i syfte att gripa personen när brottet begås
 - ✓ En kvinnlig polis utger sig för att vara prostituerad och uppträder själv aktivt genom "sälja sig" och ta initiativet i kontakten med män på gatan

Vi vill påpeka att exemplen ovan är mycket schematiska där de närmare omständigheterna i varje enskilt fall måste övervägas noggrant såväl före det att åtgärderna vidtas som i samband med genomförandet av tvångsmedlet.

Det är undersökningsledaren eller åklagaren som beslutar om provokativa åtgärder. Det anges i *andra stycket*. Frågan om vem som leder förundersökningen när tvångsmedlet blir aktuellt att använda följer av 23 kap. 3 § RB.

Användningen av provokativa åtgärder skall dokumenteras. I *tredje stycket* föreskrivs i likhet med vad som gäller för beslag enligt 27 kap. 13 § första stycket RB att protokoll skall föras i vilket ändamålet med åtgärden och vad som har förekommit vid denna skall anges.

27 kap. 17 b §

Kontrollerad leverans får genomföras, om det finns anledning att anta att brott har förövats på vilket fängelse kan följa.

Med kontrollerad leverans avses att en försändelse som kan antas innehålla föremål som får tas i beslag eller som har innehållit sådana föremål får fortsätta in i eller ut ur landet utan omedelbart ingripande för att utröna vem mottagaren eller förmedlaren av föremålet är eller vem som i övrigt har medverkat till brott som har samband med försändelsen.

Beslut om kontrollerad leverans meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Protokoll skall föras över kontrollerad leverans enligt vad som föreskrivs i 13 § första stycket.

Paragrafen är ny och reglerar kontrollerad leverans som straffprocessuellt tvångsmedel. Frågan har behandlats i avsnitt 4.7.2.

Av *första stycket* framgår i vilka fall kontrollerad leverans skall få användas av de brottsutredande myndigheterna. Det skall kunna följa fängelse på det brott förundersökningen avser. Det förhållandet att behovs- och proportionalitetsprinciperna skall beaktas av myndigheterna (se 27 kap. 1 § RB och 8 § polislagen) innebär en ytterligare begränsning av tillämpningen.

Vad som avses med kontrollerad leverans framgår av *andra stycket*. Kontrollerad leverans skall få användas när en försändelse kan antas innehålla föremål som får tas i beslag vid misstanke om brott (jfr 27 kap. 1 § RB), t.ex. narkotika, alkohol- och tobaksvaror, vapen och dopningsmedel. Enligt den föreslagna bestämmelsen utgör det dock inget hinder för tillämpningen att en brottsutredande myndighet (i landet eller utomlands) redan har avlägsnat föremålet eller har bytt ut detta mot något "ofarligt" sådant. Av definitionen följer också att tvångsmedlet innebär att leveransen får fortsätta in i eller ut ur landet i syfte att myndigheterna skall få reda på vem mottagaren eller förmedlaren av föremålet är eller vem som i övrigt har medverkat till brott som har samband med försändelsen.

Det är undersökningsledaren eller åklagaren som beslutar om kontrollerad leverans. Det anges i *tredje stycket*. Frågan om vem som leder förundersökning i fall när kontrollerad leverans blir aktuell följer av 23 kap. 3 § RB och 19 § lagen om straff för smuggling.

Användningen av kontrollerad leverans skall dokumenteras. I *fjärde stycket* föreskrivs i likhet med vad som gäller för beslag enligt 27 kap. 13 § första stycket RB att protokoll skall föras i vilket ändamålet med åtgärden och vad som har förekommit vid denna skall anges.

28 kap. 7 §

Vid husrannsakan skall såvitt möjligt ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Förrättningsmannen äge anlita erforderligt biträde av sakkunnig eller annan.

Den, hos vilken husrannsakan företages, eller, om han ej är tillstädes, hans hemmavarande husfolk skall erhålla tillfälle att övervara förrättningen så ock att tillkalla vittne, dock utan att undersökningen därigenom uppehålls. Har varken han eller någon av hans husfolk eller av dem tillkallat vittne närvarit, skall han, så snart det kan ske utan men för utredningen, underrättas om den vidtagna åtgärden. Om det föreligger särskilda skäl, får undersökningsledaren eller åklagaren besluta att underrättelse inte skall lämnas.

Vid förrättningen må målsägande eller hans ombud tillåtas att närvara för att tillhandagå med nödiga upplysningar; dock skall tillses, att målsäganden eller ombudet icke i vidare mån än för ändamålet erfordras vinner kännedom om förhållande, som därvid yppas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt att närvara vid husrannsakan. I andra stycket föreskrivs att om husrannsakan har skett utan att den hos vilken åtgärden företas, någon av hans husfolk eller annat vittne har varit närvarande, skall underrättelse lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen. Ett tillägg har gjorts till den bestämmelsen med innebörd att undersökningsledaren eller åklagaren skall kunna besluta att underrättelse inte skall lämnas om det föreligger särskilda skäl. Ibland kan det alltså finnas skäl att inte lämna någon underrättelse alls, t.ex. om det skulle uppkomma men för annan brottsutredning än den i vilken husrannsakan har vidtagits. Frågan har behandlats i avsnitt 7.

36 kap. 6 §

Vittne får vägra att yttra sig angående omständighet, vars yppande skulle röja, att vittnet eller någon honom närstående, som avses i 3 §, förövat brottslig eller vanärande handling.

Ett vittne får också vägra att yttra sig i syfte att inte röja

- 1. yrkeshemlighet,*
- 2. skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387) eller den rätta identiteten hos den som har skyddsidentitet, eller*
- 3. identiteten hos den som har lämnat uppgifter för att användas i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om myndigheten har utfäst att uppgifter som hänförs till hans identitet inte skall röjas.*

Rätten att vägra att yttra sig enligt andra stycket gäller inte, om det finns synnerliga skäl att uppgiften röjs.

Av 36 kap. 6 § RB framgår att ingen behöver svara på frågor som skulle avslöja att han själv eller en honom närstående gjort sig skyldig till ett brott eller en vanärande handling. Dessutom framgår att ett vittne kan avstå från att avge en utsaga om utsagan skulle avslöja en yrkeshemlighet.

Förutom en viss språklig justering har ingen annan förändring skett av bestämmelsen i dessa båda delar än att rätten att vägra att yttra sig i syfte att inte avslöja yrkeshemlighet regleras i de nya

andra och tredje styckena i paragrafen. I anslutning till den regleringen föreskrivs enligt förslaget att rätten att vägra att yttra sig också gäller i syfte att inte röja skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen eller den rätta identiteten hos den som har skyddsidentitet. Vad som också är nytt i paragrafen är rätten att vägra att yttra sig i syfte att inte röja identiteten hos den som har lämnat uppgifter för att användas i bl.a. åklagarmyndighets och polismyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om myndigheten har utfäst att uppgifter som hänför sig till hans identitet inte skall röjas. Det sistnämnda gäller alltså uppgifter som kan hänföras till identiteter hos de brottsbekämpande myndigheternas informatörer. Frågorna har behandlats i avsnitt 4.7.3 och 5.

Att vittnet har rätt att vägra att yttra sig i nu angivna avseenden innebär givetvis inte någon begränsning i skyldigheten för vittnet enligt 36 kap. 10 § RB att uppge sitt eget namn alternativt det namn vittnet uppträder i enligt skyddsidentiteten.

Rätten att vägra att yttra sig i fråga om yrkeshemlighet gäller i dag enligt 36 kap. 6 § RB inte om det finns synnerliga skäl att uppgiften röjs. Detta skall enligt den nu föreslagna lydelsen gälla även i frågan om skyddsidentiteter och uppgifter hänförliga till identiteter hos informatörer. Vid en sådan bedömning får det i praktiken göras en avvägning mellan vikten av en fullständig utredning och andra omständigheter. Sådana omständigheter kan exempelvis vara säkerheten för någon enskild, risken att äventyra genomförandet av en infiltration eller avslöja arbetsmetoder i allmänhet, t.ex. med att skydda bevispersoner, eller att det uppstår svårigheter för den som har medverkat att delta i sådan verksamhet i framtiden.

48 kap. 4 §

Bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott, för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Det finns särskilda bestämmelser om föreläggande av bötesstraff för brott som har begåtts av någon som är under arton år. Bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket 2 brottsbalken är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff.

Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det inte finns anledning att anta något annat än att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med föreskrift om samhällstjänst.

Paragrafens andra stycke har ändrats på det sättet att det för att förelägga villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter genom strafföreläggande inte längre krävs att det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Frågan har behandlats i avsnitt 13.

Åklagaren får enligt den föreslagna lydelsen av bestämmelsen förelägga villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter om det inte finns anledning att anta något annat än att rätten skulle döma till sådan påföljd. Genom den nya formuleringen blir den bedömning som åklagaren har att göra något mindre restriktiv. Fortfarande gäller naturligtvis, vilket framgår av de allmänna principerna för strafföreläggande, att det inte får finnas minsta osäkerhet när det gäller bedömningen i skuldfrågan. Även det hypotetiska prov som åklagaren har att göra beträffande rättens val av påföljd vid ett åtal kvarstår. Att i enlighet med bestämmelsens nuvarande lydelse konstatera att rätten uppenbart skulle döma till viss påföljd innebär dock en synnerligen restriktiv prövning. Med den föreslagna formuleringen är det i stället tillräckligt att åklagaren på grund av uppgifterna i ärendet inte ser någon anledning att rätten skulle döma till någon annan påföljd än villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. Det är således avsaknaden av sådana indikationer som är avgörande för om åklagaren enligt den föreslagna lydelsen av bestämmelsen kan besluta att utfärda strafföreläggande. Om åklagaren ser tveksamheter i valet av påföljd skall frågan naturligtvis även fortsättningsvis prövas av domstolen.

Några ändringar i övrigt såvitt gäller förutsättningarna enligt den nu gällande lydelsen för att förelägga villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter genom strafföreläggande är inte avsedda. Jämför dock förslaget till ändring i förordningen med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål (se författningsförslaget).

15.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

5 kap. 1 §

Sekretess gäller 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 frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde,

4. åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, upp-
daga, utreda eller beivra brott, eller

5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt in-
siderstrafflagen (2000:1086),

om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder
motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som
avses i 3 § polisdatalagen (1998:622), till ärende om skyddsidentitet
enligt 10 c § polislagen (1984:387) eller som i annat fall hänför sig till
Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot
rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148)
om straff för terroristbrott gäller sekretess, om det inte står klart att
uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder
motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detsamma
gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som
avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid
skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan under-
rättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av
personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet
hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, skat-
temyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen med att förebygga,
uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i kon-
kurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om
brott.

Utän hinder av sekretessen enligt andra stycket kan enskild få upp-
gift om huruvida han eller hon förekommer i Säkerhetspolisens register
med anledning av den verksamhet som bedrevs med stöd av

1. personalkontrollkungörelsen (1969:446) och de tilläggföreskrif-
ter som utfärdats med stöd av den,

2. förordningen den 3 december 1981 med vissa bestämmelser om
verksamheten vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning, eller

3. motsvarande äldre bestämmelser.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet
hos Säkerhetspolisen som avses i andra stycket om uppgiften har införts
i en allmän handling före år 1949. I fråga om annan uppgift i allmän
handling som hänför sig till sådan verksamhet som avses i andra styck-
et gäller sekretessen i högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän hand-
ling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Ett tillägg har gjorts i bestämmelsens andra stycke, som behandlar sekretess för uppgifter som hänför sig till bl.a. polisens underrättelseverksamhet. Sekretess enligt den bestämmelsen skall också gälla till skydd för verksamheten för uppgift som hänför sig till ärende om skyddsidentitet enligt den föreslagna 10 c § polislagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

7 kap. 15 §

Sekretess gäller

1. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen,

2. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur sjömansregistret, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och i ärende om skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387) för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till en annan myndighet, gäller sekretessen också där.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

I bestämmelsens andra stycke, som bl.a. anger att sekretess gäller i ärenden om fingerade personuppgifter har i förtydligande syfte en hänvisning till lagen om fingerade personuppgifter förts in. Behovet av sekretess i sådana ärenden för uppgift om enskilds personliga förhållanden gör sig lika starkt gällande i ärenden om skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen. Paragrafen har därför kompletterats med en hänvisning även till sådana ärenden.

15.3 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Användning av vissa tekniska hjälpmedel

10 b §

En polisman får för att förhindra, avslöja eller utreda brott, om annat inte följer av annan lag eller författning, vidta vilseledande eller dolda åtgärder genom att använda

- 1. handmanövrerad kamera,*
- 2. utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar,*
- 3. utrustning för positionsbestämning, eller*
- 4. annat liknande tekniskt hjälpmedel.*

För att installera och avlägsna utrustning som avses i första stycket 3 har polismannen rätt att bereda sig tillgång till de utrymmen som behövs och får tillfälligt flytta det föremål som skall positionsbestämmas. Polismannen får vidare vidta de åtgärder som behövs för att utrustningen skall fungera effektivt.

Åtgärder som avses i första och andra styckena och som är ägnade att leda till intrång i annans personliga integritet får vidtas endast om det är uppenbart att det intrång eller det men som åtgärden leder till inte står i missförhållande till syftet med åtgärden.

Beslut om åtgärder enligt första stycket 2-4 och andra stycket fattas av polismyndighet. Om en förundersökning har inletts, fattas beslutet i stället av undersökningsledaren.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen ges polisen, bl.a. mot bakgrund av innehållet i artikel 8 i Europakonventionen, ett uttryckligt lagstöd för användningen av vissa teknikbundna arbetsmetoder. Frågorna har behandlats i avsnitt 3.

I *första stycket* anges att metoderna får användas för att förhindra, avslöja eller utreda brott. Detta innebär att användningen av metoderna inte är begränsade till en viss del av polisens verksamhet och inte heller till en förundersökning. Metoderna får således användas såväl vid s.k. allmän brottsspaning och underrättelseverksamhet som vid utredning av brott, dvs. i en förundersökning.

Vidare anges att metoderna får användas endast om annat inte följer av annan lag eller författning. De i första stycket föreslagna befogenheterna för polisen syftar således inte till att utvidga polisens befogenheter i förhållande till gällande lagstiftning. I den mån

annan lagstiftning eller annan författning i någon del förbjuder eller inskränker polisens möjligheter att använda sig av metoderna gäller dessa förbud eller inskränkningar före de nu föreslagna bestämmelserna. I anslutning till detta bör för tydlighetens skull påpekas att den föreslagna paragrafens andra stycke dock innebär en utvidgning av polisens befogenheter och att den föreslagna bestämmelsen i den delen har företräde framför andra bestämmelser som är tillämpliga på den i det stycket beskrivna situationen.

I paragrafen regleras användningen av metoderna i den mån de används på ett vilseledande eller dolt sätt. En öppen användning av metoderna förutsätts inte kräva särskilt lagstöd. Att polisen exempelvis på en offentlig plats med handmanövrerad kamera öppet dokumenterar en händelse förutsätts således få ske även utan stöd i de föreslagna bestämmelserna.

I *första stycket 1* regleras användningen av handmanövrerad kamera. Med handmanövrerad kamera avses sådan användning av kamera som inte omfattas av bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning eller lagen om allmän kameraövervakning. Den typ av kameraövervakning som omfattas av lagen om hemlig kameraövervakning definieras som "fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar". Lagen är vidare begränsad till situationer då utrustningen används för personövervakning (1 §). Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att lagen endast omfattar kameror som "inte manövreras på platsen" (prop. 1995/96:85 s. 39). Genom en hänvisning till tidigare förarbetsuttalanden klargörs att med det avses att "instrumentet inte skall manövreras på den plats där det finns". Vidare klargörs att med uttrycket manövreras menas "en mera fortlöpande hantering av instrumentet" och "att någon sätter instrumentet i funktion innebär inte att det manövreras i den mening som här avses". Slutligen påpekas att det förhållandet "att instrumentet fungerar med inbyggd automatik innebär inte heller att det manövreras" (prop. 1989/90:119 s. 39 ff.). Lagen om allmän kameraövervakning omfattar på liknande sätt "TV-kameror, andra optiska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning" (2 § 1).

Med handmanövrerad kamera i den nu föreslagna bestämmelsen avses därmed kameror som fortlöpande hanteras på platsen. Utgångspunkten är att polismannen håller kameran i handen i samband med fotograferingen eller filmningen. Den tekniska utvecklingen medför dock att det inte kan uppställas som ett krav att po-

lismannen håller en kamera av traditionell typ i handen för att den skall betraktas som handmanövrerad i den nu föreslagna betydelsen. Vad som krävs för att gränsdragningen gentemot sådan kameraövervakning som avses i lagen om hemlig kameraövervakning och lagen om allmän kameraövervakning skall bli tydlig är att polismannen i vart fall skall genom egna åtgärder fortlöpande hantera kameran i anslutning till den plats där kameran finns. Härav följer att en kamera som är monterad i exempelvis ett fordon eller ett flygplan och som fortlöpande hanteras av en polisman som befinner sig i fordonet eller flygplanet bör betraktas som handmanövrerad i den nu föreslagna bestämmelsens mening. Som ett annat exempel på en handmanövrerad kamera som fortlöpande hanteras på platsen kan nämnas en kamera där objektivet är monterat på ett sådant sätt (t.ex. genom fiberoptik) att det kan föras in i ett tillstängt eller slutet utrymme. Det kan exempelvis finnas behov av att i en krissituation, t.ex. en gisslansituation, filma in i en låst lokal via ett brevinkast eller liknande. En förutsättning är även här att polismannen fortlöpande hanterar kameran i anslutning till den plats där kameran (inklusive objektivet) finns. En annan sak är att en sådan kameraanvändning, särskilt om det handlar om att filma in i en bostad, självfallet måste föregås av en noggrann prövning enligt det föreslagna tredje stycket (se nedan).

Bestämmelsen omfattar användningen av såväl stillbildskameror som videokameror och tillämpas oberoende av om den teknik som används är analog eller digital. Vidare omfattas kameror som dokumenterar med hjälp av exempelvis radar samt infrarött och ultraviolett ljus. Det bör påpekas att användningen av digitala kameror kan begränsas av annan lagstiftning, t.ex. personuppgiftslagen och polisdatalagen.

I *första stycket* 2 behandlas användningen av utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar. Med det avses framför allt mikrofoner som fästs på kroppen eller i kläderna på en polisman. Utrustningen kan också döljas exempelvis i en väska som polismannen bär med sig, i ett rum där polismannen befinner sig eller i en bil där polismannen befinner sig. Utrustningen kan användas dels för att spela in ett samtal, dels för att en utomstående person skall kunna lyssna på samtalet samtidigt som det pågår.

Av bestämmelsen framgår att det är en förutsättning för att metoden skall få användas att den som bär utrustningen själv deltar i samtalet. Avsikten med den formuleringen är att göra gränsen tydlig mot sådan olovlig avlyssning som regleras i 4 kap. 9 a § BrB.

Gränsdragningen blir särskilt viktig för det fall utrustningen är monterad i en väska eller i ett fordon. Så länge utrustningen endast registrerar samtal i vilka den som bär utrustningen (fäst på kroppen eller exempelvis i en medhavd väska) själv deltar utgör den nämnda bestämmelsen i brottsbalken inget hinder mot att samtalet spelas in eller avlyssnas.

I *första stycket 3* behandlas användningen av utrustning för positionsbestämning. Metoden innebär att en sändare fästs på ett fordon eller annat föremål. Genom de signaler som sändaren sänder ut kan föremålets position fastställas allteftersom det förflyttar sig. Bestämmelsen är inte begränsad till utrustning av viss bestämd teknisk art, utan kan tillämpas på all typ av utrustning som används i det beskrivna syftet.

Bestämmelsen i *första stycket 4* möjliggör för polisen att använda även andra teknikbundna spaningsmetoder än de som följer av första stycket 1-3. Möjligheten att använda andra metoder begränsas dock av att det skall röra sig om liknande tekniska hjälpmedel. Som exempel på en sådan metod kan nämnas att bevaka exempelvis en brottsplats med hjälp av larm.

Av *andra stycket* följer vissa särskilda befogenheter med anledning av användningen av utrustning för positionsbestämning enligt första stycket 3. Ofta kan användningen av metoden begränsas till att en sändare fästs utanpå ett fordon för att efter en tid, när målet med positionsbestämningen är uppnått, avlägsnas därifrån utan vidare åtgärder. För att metoden skall kunna utnyttjas effektivt kan dock krävas mer ingripande åtgärder. För att utan insyn kunna få tillgång till exempelvis en bil kan polismannen behöva bereda sig tillträde till ett garage, en garageuppfart eller annat utrymme där bilen finns. Samma behov gör sig naturligtvis gällande då utrustningen skall avlägsnas. Det är heller inte alltid möjligt att installera utrustningen utanpå bilen. Behov finns då av att ta sig in i bilen, antingen i kupén eller i motorutrymmet, för att där installera utrustningen. Särskilda åtgärder kan vidare krävas för att utrustningen skall fungera så effektivt som möjligt. För att säkra strömförsörjningen under längre tid kan utrustningen behöva anslutas till bilens batteri. Vidare kan det finnas behov av att ansluta utrustningens sändare till bilens antenn. För att kunna genomföra sådana åtgärder kan det också vara nödvändigt att tillfälligt flytta exempelvis det fordon, den container eller den väska som skall positionsbestämmas till en plats där polisen utan risk för upptäckt kan installera utrustningen. Polisens möjligheter att vidta denna typ av åtgärder begränsas självfallet genom bestämmelser i brottsbalken, exem-

pelvis om hemfridsbrott och olaga intrång (4 kap. 6 § BrB), egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 § BrB) och olovligt brukande (10 kap. 7 § BrB). Åtgärder av det slag som här beskrivs kräver därför de särskilda befogenheter som följer av det föreslagna andra stycket. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan således polisen utan hinder av bestämmelserna i brottsbalken vidta de åtgärder som behövs för att på ett effektivt sätt genomföra en positionsbestämning. Vid tillämpning av den föreslagna bestämmelsen bör erinras om innehållet i paragrafens tredje stycke.

I *tredje stycket* begränsas användningen av metoderna med hänsyn till den enskildes personliga integritet enligt proportionalitetsprincipen. En användning av metoderna innebär inte sällan att den enskildes integritet kränks med men för den enskilde som följd. På grund av de beskrivna metodernas karaktär bör därför proportionalitetsprincipen komma till särskilt uttryck, jämte den bestämmelse som redan finns i 8 § första stycket polislagen. Om de åtgärder som vidtas har den effekten att den enskildes integritet kränks måste en prövning göras i varje enskilt fall om metoderna bör användas. En åtgärd med stöd av den föreslagna paragrafen får i sådana fall vidtas endast om det är uppenbart att det intrång eller det men som åtgärden leder till inte står i missförhållande till syftet med åtgärden.

Prövningen innebär att ju grövre brottslighet det är fråga om, desto mer ingripande åtgärder från polisens sida kan godtas med avseende på det intrång eller det men som kan uppstå. Även frågor om vad som skall övervakas, hur länge åtgärden skall pågå, vad som står att vinna med åtgärden etc. har betydelse vid prövningen. Avvägningen skall göras dels med avseende på vilken metod som kan användas i det enskilda fallet, dels på vilket sätt metoden används. Att exempelvis dokumentera en händelse med handmanövrerad kamera i en offentlig miljö där den enskilde kan förvänta sig att bli iakttagen är att anse som mindre ingripande än om samma person blir fotograferad i en privat miljö där han eller hon saknar anledning att misstänka att någon kan iaktta honom eller henne. Prövningen skall göras både med avseende på ett beslut om att använda en viss metod och under verkställighetsstadiet.

Det bör framhållas att den prövning som skall göras enligt tredje stycket också innefattar åtgärder enligt andra stycket, dvs. de åtgärder som kan behöva vidtas i samband med en positionsbestämning. Av detta följer att åtgärder enligt andra stycket torde komma att användas med särskild restriktivitet.

I *fjärde stycket* regleras beslutsordningen. Vissa av besluten anses vara av så kvalificerad karaktär att beslut inte kan fattas av en en-

skild polisman, utan skall i stället fattas av polismyndighet. Detta gäller beslut om användning av utrustning för avlyssning och upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar samt positionsbestämning. Även beslut om liknande tekniskt hjälpmedel bör fattas av polismyndighet. Om en förundersökning har inletts skall sådana beslut i stället fattas av undersökningsledaren. Beslut i övrigt, dvs. beslut om användning av handmanövrerad kamera, fattas av enskild polisman. Vad gäller beslut vid Tullverket och Kustbevakningen hänvisar vi till 29 § polislagen.

Användning av skyddsidentitet

10 c §

En polisman får för att förhindra, avslöja eller utreda brott uppträda under skyddsidentitet.

Med skyddsidentitet avses att polismannen använder oriktiga personuppgifter om sig själv, vilka får antecknas i register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen ges polisman rätt att uppträda under en skyddsidentitet, alltså en annan identitet än polismannens riktiga. Frågan har behandlats i avsnitt 4.7.3.

Som framgår av *första stycket* skall syftet med användningen av skyddsidentitet vara att förhindra, avslöja eller utreda brott. Liksom för användning av de tekniska hjälpmedlen som anges i 10 b § innebär det att användningen inte är begränsad till en viss del av polisens verksamhet och inte heller till en förundersökning. Skyddsidentitet får således användas vid skydd av bevispersoner, allmän brottspaning och underrättelse- och brottsutredningsverksamhet.

Att polismannen enligt paragrafens *andra stycke* använder oriktiga personuppgifter om sig själv innebär inte att han byter ut sina "riktiga" uppgifter i det avseendet. Den föreslagna regleringen är därför inte att likställa med den ordning som föreskrivs i lagen om fingerade personuppgifter. Polismannen kommer därför att ha kvar sina vanliga personuppgifter och därutöver använda sig av skyddsidentiteten under exempelvis infiltrationsuppdraget eller uppdraget att skydda en bevisperson.

Genom den föreslagna bestämmelsen får polismannen full rätts-handlingsförmåga i sin skyddsidentitet. På det sättet blir det bl.a. tillåtet för polismannen att fullt ut använda sig av skyddsidentiteten

utan att därmed göra sig skyldig till exempelvis förfalskningsbrott eller liknande brott enligt 14 och 15 kap. BrB.

Som framgår av paragrafen blir det också möjligt att anteckna skyddsidentiteten i olika register och att utfärda dokument i skyddsidentiteten. Det kan vara fråga om körkort, pass, kontokort, medlemskort och patientbrickor.

17 a §

Om den som har omhändertagits enligt denna lag eller särskilda föreskrifter som avses i 11 § eller som på någon annan grund är skyldig att stanna kvar hos polisen begär det eller om det annars finns skäl för det, skall någon av dennes närmaste anhöriga eller någon annan person som står denne särskilt nära underrättas om åtgärden. En sådan underrättelse skall lämnas så snart det kan ske utan men för en utredning om brott. Om den berörde inte önskar att någon underrättas om frihetsberövandet, får en sådan underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om underrättelser till närstående om frihetsberövande i vid bemärkelse. Frågan har behandlats i avsnitt 10.

Bestämmelsen om underrättelse avser personer som har omhändertagits enligt polislagen (se t.ex. 12, 13 och 14 §§) eller enligt föreskrifter som avses i 11 § den lagen. Med det senare avses exempelvis omhändertaganden enligt 13 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall, 47 § lagen om psykiatrisk tvångsvård, 6 kap. utlänningslagen, 20 § lagen om utlämning för brott, 16 § lagen om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, 9 § lagen om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling och enligt 21 kap. 10 § föräldrabalken.

Bestämmelsen omfattar även andra fall där personen är skyldig att stanna kvar hos polisen utan att personen samtidigt är gripen, anhållen eller häktad (jfr 24 kap. 9 § RB). Det rör t.ex. när någon har hämtats, medtagits till förhör eller annars är skyldig att stanna kvar hos polisen för förhör (23 kap. 7-9 §§ RB).

Till skillnad mot vad som föreskrivs i 24 kap. 9 § RB (se författningskommentaren till den bestämmelsen) gäller enligt den nu föreslagna bestämmelsen att det inte behöver lämnas en underrättelse annat än i de fall där den berörde själv begär det eller när det annars finns skäl för det. Det sistnämnda kan exempelvis röra situationer

när denne är underårig, har psykiska problem eller är påverkad av droger.

När det gäller frågan om att skjuta upp underrättelsen med hänsyn till de situationer när det pågår en brottsutredning ("men för utredningen") och frågan om den berördes motvilja att underrätta närstående hänvisas till författningskommentaren till 24 kap. 9 § RB. Även i övriga frågor hänvisas till den kommentaren.

19 a §

Om det kan anses föreligga risk för att något brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver kommer att förövas, får en polisman i syfte att söka efter vapen, sprängmedel eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa eller brott som innefattar skada på egendom

1. kroppsvisitera personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet eller

2. bereda sig tillträde till en lokal som brukar användas gemensamt av sådana personer eller till utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till lokalen och som brukas av personer som använder lokalen.

Rätt till tillträde enligt första stycket 2 skall dock inte gälla lokal som huvudsakligen utgör bostad.

En åtgärd enligt första stycket får vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om det föreligger fara i dröjsmål.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen ges polisen befogenhet att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte för att öka möjligheterna att ingripa mot medlemmar av olika kriminella grupperingar. Det kan gälla medlemmar av t.ex. mc-klubbar och underorganisationer till sådana klubbar, fängelsegång, ungdomsgång, rasistiska sammanslutningar, grupperingar inom den s.k. autonoma rörelsen och terrorgrupperingar. Frågan har behandlats i avsnitt 6.

Enligt 28 kap. 3 § RB finns i dag en möjlighet att genomföra husrannsakan i en lokal som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet. Bestämmelsen kan enbart tillämpas under en förundersökning, eftersom det krävs att det förekommer anledning att brott har förövats på vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Den nu föreslagna bestämmelsen har utformats som en parallell till 28 kap. 3 § RB för tillämpning utanför en förundersökning. Mycket av det som nämns

i förarbetena till 28 kap. 3 § RB har därför giltighet även i dessa fall (prop. 1997/98:181).

Paragrafen ger också möjlighet till kroppsvisitation i aktuella fall och kan ur den vinkeln ses som en utvidgning av rätten för polisen att genomföra kroppsvisitation enligt 19 § polislagen såvitt avser grövre brott.

Bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen är att polisen har konstaterat att de nuvarande reglerna om husrannsakan och kroppsvisitation i rättegångsbalken och polislagen inte innebär ett tillräckligt effektivt redskap när det gäller att förebygga och hindra brott av brottsaktiva personer i olika sammanslutningar. Paragrafen kan tillämpas t.ex. när polisen bedömer att det finns risk för att medlemmar av rivaliserande grupperingar kan komma att konfronteras med varandra på olika offentliga platser. Som huvudregel är det polismyndigheten som har att fatta beslut om husrannsakan och kroppsvisitation enligt paragrafen. Liksom fallet är vid exempelvis husrannsakan enligt 20 § och andra sådana åtgärder enligt 23 § polislagen innehåller den föreslagna bestämmelsen en befogenhet för den enskilde polismannen att fatta beslut vid fara i dröjsmål.

27 §

Protokoll skall föras över

1. ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips,

2. husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål och

3. användningen av sådana tekniska hjälpmedel som avses i 10 b § första stycket 2-4 och åtgärder enligt 10 b § andra stycket.

Av protokollet skall det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,

2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,

3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,

4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,

5. tiden för ingripandet samt

6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 3-6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över beslag, husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

I paragrafens första stycke har förutom språklig justering ett tillägg gjorts avseende protokollföring i samband med användningen av sådana tekniska hjälpmedel och åtgärder som anges i 10 b §. Frågan har behandlats i avsnitt 3.

Genom det föreslagna tillägget (första stycket 3) framgår att protokoll skall föras över polisens användning av vissa tekniska hjälpmedel. De hjälpmedel som avses är utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar, utrustning för positionsbestämning och annat liknande tekniskt hjälpmedel (10 b § första stycket 2-4). Vidare skall protokoll föras över sådana åtgärder i samband med positionsbestämning som anges i 10 b § andra stycket.

29 §

Vad som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning och föreskrifterna i 10 § första stycket 1-4 även tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och bestämmelsen i samma paragraf första stycket 4 den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § 1.

Bestämmelserna i 10 a och 13 § gäller också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans förordnande. Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. I fråga om befogenhet för en tjänsteman vid kustbevakningen att tillämpa 13 § finns särskilda bestämmelser.

Vad som föreskrivs i 10 b § om polismyndighet och polisman, gäller också för Tullverket och tjänsteman vid Tullverket samt för Kustbevakningen och tjänsteman vid Kustbevakningen. Protokoll enligt 27 § skall föras över åtgärder som vidtas med stöd av 10 b § första stycket 2-4 och 10 b § andra stycket.

Bestämmelsen i 17 a § gäller också när skyldighet finns att under brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än polismyndighet.

I paragrafen anges huvudsakligen vilka befogenheter enligt polislagen som tillkommer andra än polismän. Fjärde och femte styckena är nya.

I *fjärde stycket* finns en hänvisning till 10 b § polislagen. I den bestämmelsen föreskrivs bl.a. att polisman får vidta vilseledande eller dolda åtgärder genom att använda handmanövrerad kamera, utrustning för avlyssning eller upptagning av samtal i vilket den som har utrustningen själv deltar, utrustning för positionsbestämning eller annat liknande tekniskt hjälpmedel. Frågan har behandlats i avsnitt 3. Metoderna används i viss utsträckning även av Tullverket och Kustbevakningen. Vad som föreskrivs i 10 b § om polismyndighet och polisman skall även gälla för Tullverket och tjänsteman vid Tullverket samt för Kustbevakningen och tjänsteman vid Kustbevakningen.

I *femte stycket* hänvisas till den föreslagna bestämmelsen i 17 a § om underrättelse till närstående om frihetsberövande. Enligt den bestämmelsen skall underrättelse ske i vissa fall när någon är skyldig att stanna kvar hos polisen, t.ex. för förhör enligt 23 kap. 9 § RB. Även åklagare, Tullverket, Kustbevakningen och skattemyndigheten bedriver brottsutredningsverksamhet och kan exempelvis kalla personer till förhör enligt 23 kap. RB. Som framgår av den föreslagna bestämmelsen skall skyldigheten att underrätta närstående gälla även i de fallen.

15.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Inspelning av telefonsamtal

5 a §

En myndighet får spela in telefonsamtal med enskilda utan att upplysa den enskilde om det i förväg.

Paragrafen är ny. Genom den föreslagna bestämmelsen ges varje myndighet uttryckligt lagstöd för att spela in telefonsamtal med enskilda utan att upplysa om det i förväg. Frågan om sådan inspelning är i dag oreglerad och i den mån inspelning har förekommit har i vissa fall kritik riktats mot det av bl.a. JO. Ett uttryckligt lag-

stöd är motiverat bl.a. med hänsyn till innehållet i artikel 8 i Europakonventionen. Frågan har behandlats i avsnitt 3.

Bestämmelsen föreslås mot bakgrund av att främst myndigheter inom rättsväsendet i den brottsbekämpande verksamheten har ett behov av att spela in samtal med enskilda. Som exempel kan nämnas att polisen, eller någon som polisen samarbetar med, spelar in samtal med en misstänkt brottsling. Ett annat exempel kan vara att en myndighet vill dokumentera hot som framförs via telefon. Sistnämnda behov kan naturligtvis göras gällande även vid myndigheter utanför rättsväsendet. Syftet med inspelningarna skall vara att materialet kan användas i den brottsbekämpande verksamheten.

Det bör framhållas att inspelningar av den typ som här beskrivs är att betrakta som handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Därigenom gäller naturligtvis tryckfrihetsförordningens regler om upprättande av handlingar m.m. även för sådana inspelningar.

15.5 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

5 a §

Den som uppträder under skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387) får registreras inom folkbokföringen även med de identitetsuppgifterna. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen är ny och är föranledd av förslaget i 10 c § polislagen som gör det möjligt för polisman att uppträda under skyddsidentitet. Polismannen får därigenom rätt att använda oriktiga personuppgifter om sig själv. De uppgifterna skall få antecknas i olika register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten.

Det är nödvändigt att den som uppträder under skyddsidentitet får registreras inom folkbokföringen även med de identitetsuppgifterna. Den föreslagna bestämmelsen gör detta möjligt liksom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare bestämmelser om den folkbokföringen.

15.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

6 kap. 19 §

En verksamhet skall bedrivas så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas och så att verkställandet inte röjs, om verksamheten avser tillhandahållande av

1. ett allmänt kommunikationsnät som inte enbart är avsett för utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen,

2. tjänster inom ett allmänt kommunikationsnät vilka består av

a) en allmänt tillgänglig telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt som medger överföring av lokala, nationella och internationella samtal, telefax och datakommunikation med en viss angiven lägsta datahastighet, som medger funktionell tillgång till Internet, eller

b) en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst till mobil nätanslutningspunkt.

Innehållet i och uppgifter om avlyssnade eller övervakade teledelanden skall göras tillgängliga utan kostnad för de brottsutredande myndigheterna och så att informationen enkelt kan tas om hand.

Med teledelande 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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om frågor som avses i första och andra styckena samt får i enskilda fall medge undantag från kravet i första stycket.

6 kap. 22 §

Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 20 § första stycket skall på begäran lämna

1. uppgift som avses i 20 § 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 20 § första stycket 1 och som gäller misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för

brottet och det enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter,

3. uppgift som avses i 20 § första stycket 3 och som gäller 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,

4. uppgift som avses i 20 § 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 20 § 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 20 § 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 en uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

7. uppgift som avses i 20 § 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 33 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, och

8. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 till regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Utlämnande av uppgifter som avses i första stycket 2 eller 3 skall ske utan kostnad för de brottsutredande myndigheterna. Ersättning för att lämna ut uppgifter enligt första stycket 8 skall vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

Innehållet i och uppgifter om avlyssnade eller övervakade teledelanden skall göras tillgängliga utan kostnad för de brottsutredande myndigheterna vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 27 kap. RB. På samma sätt skall utlämnande av uppgifter enligt 6 kap. 22 § lagen om elektronisk kommunikation ske kostnadsfritt för de brottsutredande myndigheterna. Föreskrifter om detta har förts in i 6 kap. 19 § andra stycket och 22 § andra stycket första punkten lagen om elektronisk kommunikation. Frågan har behandlats i avsnitt 11.

15.7 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

20 §

Av förundersökningsprotokollet skall det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet skall i det ange när detta sker.

I protokollet skall antecknas:

angivelsen eller vad som eljest föranlett förundersökningen, tid och plats för företagande av åtgärder under förundersökningen, iakttagelser vid brottsplatsundersökning, utsagor av hörda personer samt erforderliga upplysningar om dem, uppgifter i fråga om underrättelse till anhörig eller annan närstående om att någon har frihetsberövats,

ävensom vad i övrigt finnes vara av betydelse att anteckna i protokollet.

Protokoll skall innehålla erforderliga diarieuppgifter, såsom nummer å inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer), ävensom kort beteckning av saken.

Paragrafen reglerar bl.a. vad som skall antecknas i ett förundersökningsprotokoll. Uppgifter som rör underrättelser till frihetsberövades närstående skall enligt förslaget dokumenteras. Frågan har behandlats i avsnitt 10. Dokumentationen rör bl.a. uppgifter om tidpunkten för underrättelsen, till vem underrättelsen har lämnats och beslut att skjuta upp underrättelsen.

15.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

12 §

Den som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott skall efter intagningen i förvaringslokalen få tillfälle att underrätta närstående om sin vistelseort. Detsamma gäller efter överflyttning från en förvaringslokal till en annan.

I bestämmelsen har det nu gällande andra stycket tagits bort. Där fanns en hänvisning till skyldigheten enligt 24 kap. 9 § RB att underrätta anhörig till anhållen person om frihetsberövandet. En utvidgning av skyldigheten enligt den bestämmelsen är föreslagen i 24 kap. 9 § RB. Dessutom har en liknande bestämmelse tagits in i 17 a § polislagen. Mot den bakgrunden kan hänvisningen i andra stycket i den nu aktuella bestämmelsen utgå.

15.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

13 f §

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om användningen av tekniska hjälpmedel och skyddsidentitet enligt 10 b och c §§ polislagen (1984:387). Föreskrifter som berör tullväsendet eller Kustbevakningen skall utfärdas efter samråd med Tullverket respektive Kustbevakningen.

Enligt 30 § polislagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela verkställighetsföreskrifter till polislagen. De mest centrala verkställighetsföreskrifterna är polisförordningen (1998:1558) och förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. I 13 – 13 e §§ den senare förordningen finns behörigheten för RPS att meddela föreskrifter inom vissa områden. Den behörigheten föreslås bli kompletterad med en ny bestämmelse, 13 f §, som innebär att RPS får meddela föreskrifter om användningen av tekniska hjälpmedel och skyddsidentitet enligt de föreslagna 10 b och c §§ polislagen. När det särskilt gäller användningen av de tekniska hjälpmedlen berör detta även tullväsendet och Kustbevakningen. RPS skall därför samråda med Tullverket respektive Kustbevakningen innan sådana föreskrifter utfärdas.

15.10 Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

11 kap. 9 §

Föraren av fordon som används i spaningsverksamhet inom polisen, tullen eller Kustbevakningen, får när det behövs med iakttagande av

särskild försiktighet underlåta att följa trafikföreskrifter enligt vad som föreskrivs i 7 §.

Den föreslagna bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 9.

I 11 kap. 7 § trafikförordningen anges att förare av utryckningsfordon får, när det föreligger ett trängande fall, underlåta att följa föreskrifter som inte särskilt gäller honom eller henne. Föraren måste då iaktta särskild försiktighet. Enligt 11 kap. 8 § samma förordning får föraren vid ett sådant tillfälle ge ljud- och ljussignaler med larmanordningar. Det finns med andra ord ingen skyldighet att använda blåljus och sirener för utryckningsfordon vid trängande fall.

Genom den föreslagna bestämmelsen ges den behörighet att bryta mot trafikföreskrifter som förare av utryckningsfordon har vid trängande fall även till den förare som deltar i spaningsverksamhet inom polisen, tullen och Kustbevakningen. Det sker genom hänvisningen till 11 kap. 7 § trafikförordningen. Det anges dessutom i paragrafen att föraren vid de tillfällena skall iaktta särskild försiktighet.

Uttrycket trängande fall är inte avsett för den typ av spaningsverksamhet som det här är fråga om. Med 1 § förordningen om poliseskort som förebild har i stället uttrycket "när det behövs" valts. Den sistnämnda bestämmelsen ger förare av fordon i vissa eskorter den rätt som följer av 11 kap. 7 § trafikförordningen när det behövs för att den person som skyddas skall kunna eskorteras på ett bestryggande sätt.

Som framgår av avsnitt 9 är den föreslagna bestämmelsen inte avsedd att användas annat än i kvalificerade fall där intresset av att spaningsinsatsen fullföljs är stort.

Bilaga 1, Dir 2000:90

Sammanfattning av uppdraget

En beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföringen av brott skall beredningen särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen skall också särskilt överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras. Beredningen skall vidare uppmärksamma frågor om myndigheters lokalisering. I beredningens uppgift skall även ingå att överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. Beredningens överväganden bör kunna leda till förslag som kan komma att innefatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

Beredningens arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet och därvid ta hänsyn till det utvecklingsarbete som pågår. Detta utgör en fortsättning på och ett komplement till det arbete som redan inletts mellan företrädare för myndigheterna inom rättsväsendet och Regeringskansliet.

Delbetänkanden skall presenteras av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

Bakgrund

Målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet (prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.1, bet. 2000/01:JuU1). Här ligger bl.a. krav på att brott skall klaras upp samt leda till lagföring så snabbt och effektivt som möjligt utan att rättssäkerhetskraven åsidosätts. I syfte att uppnå detta har ett omfattande utvecklingsarbete bedrivits inom rättsväsendet under senare år. Sverige har vid en internationell jämförelse kommit långt i arbetet med att skapa ett rättsväsende som svarar mot högt ställda krav på snabbhet, effektivitet och rättssäkerhet. Samarbetet mellan rättsväsendets olika myndigheter utvecklas positivt. Samverkan är etablerad i många olika former och på flera nivåer.

Denna positiva utveckling till trots har ibland frågor av t.ex. administrativ, organisatorisk och författningsmässig karaktär betraktats utan tillräcklig samordning. Processer som hänför sig till gränssnitten mellan myndigheterna förtjänar således att ägnas ytterligare uppmärksamhet. En utvecklad och djupgående myndighets-samverkan som ett sätt att uppnå bl.a. en ökad snabbhet och effektivitet bör ha förutsättningar att få större genomslag. Samverkan skall ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter. Denna rollfördelning utgör ytterst en garanti för den demokratiska rättsstaten. I detta sammanhang måste främst domstolarnas och domarnas oberoende och särskilda roll framhållas.

En utgångspunkt bör kunna vara att en ökad samverkan myndigheter emellan samt en helhetssyn på rättsväsendet och ett flödesorienterat tänkesätt kan bidra till ökad effektivitet, snabbhet och rättssäkerhet. Det bör också bidra till att allmänheten uppfattar myndigheterna som mera tillgängliga och att stärka uppfattningen om en bra information och ett positivt bemötande.

Behov av en reformering

Allmänna utgångspunkter

Det fortsatta reformarbetet bör liksom hittills utgå från ett medborgarperspektiv och en helhetssyn på verksamheten inom rättsväsendet (jfr prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.4.1). Medborgarperspektivet innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tillänkta förändringar och reformer som

skall stå i fokus. Helhetssynen innebär bl.a. att konsekvenserna för samtliga myndigheter av tilltänkta reformer och förändringar måste beaktas. Hinder av administrativ, organisatorisk och författningsmässig art som motverkar en snabb, effektiv och rättssäker hantering inom rättsväsendet bör identifieras och – i den mån det är möjligt och önskvärt – undanröjas. En långtgående myndighetssamverkan – med fortsatt bibehållen respekt för den grundläggande rollfördelningen – skall eftersträvas. Rättskedjerspektivet, där samverkan och sambanden mellan myndigheterna poängteras, tillsammans med medborgarperspektivet skall således utgöra ledstjärnor i arbetet.

När det gäller innebörden av uttrycket rättsväsendet skall framhållas att i detta sammanhang avses – om inte annat uttryckligen anges – myndigheter som omfattas av politikområdet rättsväsendet.

I det följande redovisas ett antal områden där det bör finnas utrymme för förändringar av olika slag. För närvarande intar därvid frågor om minskade genomströmningstider i brottmål, den brottsutredande verksamheten, myndigheters lokalisering, utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet en central plats. I ett senare skede kan det också bli aktuellt att mera direkt inrikta sig mot andra frågor, t.ex. sådana som rör tvistemål och förvaltningsmål. Regeringen återkommer i så fall till dessa frågor. Här skall framhållas att det arbete med att utveckla och reformera rättsväsendet som nu och i framtiden bedrivs av rättsväsendets myndigheter och av regering och riksdag inte får hämmas av den tillkallade beredningens uppdrag. Det är tvärtom viktigt att detta reformarbete fortsätter med oförminskad kraft. Ett exempel på vad som pågår inom detta område är reformeringen av tingsrättsorganisationen.

De frågor som behandlas i det följande hör nära samman med och går delvis in i varandra. Så torde t.ex. en väl fungerande brottsutredningsverksamhet vara en förutsättning för ett snabbare flöde genom brottmålskedjan. Myndigheters lokalisering bör även ha betydelse för en effektiv och snabb hantering etc.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift i ett framtida reformarbete är att se över rättsväsendets hantering av brottmål för att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta de totala genomströmningstiderna.

Det kan här vara relevant att återge viss statistik som rör genomströmningstider i brottmål.

Antalet till polisen inkomna ärenden utgjorde ca 1 160 000 år 1997, 1 170 000 år 1998 och 1 164 000 år 1999. De balanserade ärendena minskade med drygt 23 000 ärenden eller med 12 procent mellan 1997 och 1998 samt med 2 procent mellan 1998 och 1999 (se prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.6.1 samt prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.4). Trots de minskade balanserna ökade andelen balanserade ärenden som var äldre än tolv månader från 22 procent vid utgången av år 1997 till 24 procent vid utgången av år 1998. Vid utgången av år 1999 hade denna andel dock minskat till 19 procent. Genomströmningstiderna blev under perioden 1997–1999 längre inom nästan samtliga områden. Inom närpolisen har dock den genomsnittliga handläggningstiden inte ökat nämnvärt. Vid utgången av år 1999 var den 67 dagar. Antalet ärenden som redovisats till åklagare minskade från 192 482 ärenden år 1997 till 185 430 ärenden år 1998. År 1999 minskade antalet ytterligare till 168 228 ärenden.

Ur polisens årsredovisning för 1999 framgår att den genomsnittliga genomströmningstiden nu är för t.ex. våldsbrottsärenden 143 dagar, narkotikabrottsärenden 81 dagar och tillgrepps- och skadegörelsebrott 24 dagar.

Det finns naturligtvis flera förklaringar till de ökande genomströmningstiderna. Så förlänger, statistiskt sett, t.ex. avarbetningar av balanser av äldre mål den genomsnittliga genomströmningstiden för nya mål/ärenden.

Runt om i landet pågår nu en rad försöksprojekt som syftar till att, inom ramen för gällande regelverk, förkorta de totala genomströmningstiderna från brottsanmälan till dom. De första projekten startade för ca ett och ett halvt år sedan i Handen och i Jönköping. Ett av flera medel som man i projekten har använt för att minska genomströmningstiderna har varit att öka parallelliteten i handläggningen. Det innebär att nästa led i kedjan påbörjar handläggningen innan det tidigare ledet är helt klart med sin del. Man har också – i detaljerna – sett över rollfördelningen mellan framför allt polis och åklagare men även mellan åklagare och tingsrätt. En positiv effekt – vid sidan av minskade genomströmningstider – av det utökade samarbetet på dessa orter uppges för t.ex. domstolarnas del ha varit att antalet inställda huvudförhandlingar har minskat.

Det finns inte några givna svar på frågan hur brottmålsprocessen kan effektiviseras och förbättras. En författningsöversyn i syfte att skapa ett permanent snabbt förfarande i brottmål bör dock kunna övervägas. För att nämna några exempel skulle det inom ramen för en sådan översyn kunna vara aktuellt att t.ex. se över rollfördel-

ningen inom brottmålskedjan men också att överväga att införa särskilda tidsfrister för olika led i brottmålsprocessen. Frågan om tidsfrister är emellertid komplicerad, bl.a. eftersom detta skulle komma att innebära en ytterligare prioritering av vissa brottmål vid sidan av de prioriteringar som redan finns. Samtidigt måste också beaktas att ett snabbförfarande inte får leda till sämre rättssäkerhet för den som är berörd av brottsutredningen.

Det kan också finnas anledning att överväga vilken omfattning som brottsutredningarna måste ha i olika situationer. Det är möjligt att förenklingar kan genomföras i detta avseende som i kombination med andra åtgärder kan leda till en snabbare genomströmning. Även frågor om dokumentationskraven under en förundersökning kan vara aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det finns naturligtvis även andra åtgärder än en författningsöversyn som kan vara aktuella. Det kan t.ex. gälla allt från att se över administrativa rutiner till frågan om harmonisering av organisationer.

En särskild fråga när det gäller att förkorta genomströmningstiderna är möjligheterna att utnyttja modern teknik. Den moderna tekniken bör i långt större utsträckning än i dag kunna bidra till att stödja brottmålsprocessen och därigenom också medverka till att förkorta genomströmningstiderna i rättsväsendet. Inom detta område bör det således finnas utrymme för förändringar av olika slag.

Den brottsutredande verksamheten m.m.

Hanteringen av brottmål intar en central plats inom rättsväsendet. I brottmålskedjan intar brottsutredningarna hos polisen en särställning. Frågan om hur denna utredningsverksamhet skall kunna ytterligare förbättras bör också hamna i fokus i det fortsatta reformarbetet.

Brottsutredningar bedrivs i dag inom polisen på olika nivåer, nämligen hos närpolisen samt vid kriminal- och länskriminalavdelningar. Viss brottsutredande verksamhet bedrivs centralt vid Rikspolisstyrelsen hos Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Även i den lokala polisens utryckningsverksamhet bedrivs brottsutredning i form av s.k. förstahandsåtgärder.

För närvarande arbetar cirka 30 procent av landets 16 200 poliser med brottsutredningar. Av dessa beräknas ca 1 200 vara närpoliser medan 3 700 arbetar vid kriminal- och länskriminalavdelningarna (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 7.3).

En stor del av landets brottsutredningar avseende ekonomisk brottslighet bedrivs av poliser som är inkommenderade att tjänstgöra vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten – som är en åklagarmyndighet – inrättades den 1 januari 1998. Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten har inneburit att två av länkarna i den s.k. brottmålskedjan i viktiga avseenden har kommit närmare varandra med betydande effektivitetsvinster som följd. Vid myndigheten arbetar åklagare, poliser och även andra specialister i nära samverkan med varandra. Under år 1999 tjänstgjorde i genomsnitt 387 personer vid Ekobrottsmyndigheten. Av dessa var 194 anställda vid myndigheten. Övriga 193 var poliser.

Även vid skattemyndigheterna bedrivs idag brottsutredande verksamhet. Denna verksamhet utförs vid skattebrottsenheterna, som inrättades under år 1998. Enheterna har bedrivit operativ verksamhet med inriktning på skatte- och bokföringsbrott sedan våren 1999. Under år 2000 tjänstgjorde ca 100 personer vid skattebrottsenheterna och en ytterligare utbyggnad planeras. Enheterna har inneburit ett resurstillskott för utredning av ekonomisk brottslighet.

Tullverket har ansvaret för utredning av alla smugglingsbrott. Brottsutredningarna verkställs av särskilda tullkriminalenheter inom verket. Enheterna är organisatoriskt åtskilda från den fiskala verksamheten. Personalen vid tullkriminalenheterna är tulltjänstemän som har fått kompletterande utbildning för handläggning av brottsutredningar. Under år 2000 tjänstgjorde ca 94 personer vid enheterna.

Uppklaringsprocenten för samtliga brott år 1998 var 27 procent. Samma år uppgick uppklaringsprocenten för brott mot brottsbalken till 20 procent. Andelen uppklarade brott har minskat successivt, främst sedan början av 1980-talet. Det har dock skett en tydlig förbättring under de senaste två åren (uppgifterna är hämtade ur Brottsförebyggande rådets kriminalstatistik och Brottsförebyggande rådets tidskrift, APROPÅ nr 2/2000 s. 30 f).

Det totala antalet ärenden som redovisades från polisen till åklagare minskade med 9 procent mellan åren 1998 och 1999. Betydande minskningar i denna del gällde för tillgrepps- och skadegörelsebrott, våldsbrott, övriga brott och ekobrott (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för 1999). Endast 14 procent av polisens ärenden överlämnas nu till åklagare mot 26 procent vid mitten av 1990-talet. Drygt en miljon ärenden lades ned eller skrevs av under år 1998 på grund av att spaningsuppslag saknades eller spaning-

arna inte gett något resultat (uppgifterna är hämtade ur den s.k. SAMRED-rapporten 991011 från Justitiedepartementet).

Under senare tid har det, från olika håll, framförts vissa synpunkter när det gäller den brottsutredande verksamheten.

Riksåklagaren har konstaterat att möjligheten att klara upp ett brott väsentligt har minskat under hela 1990-talet. Riksåklagaren framhåller att det inom hela åklagarorganisationen finns en oro för att polisens resurser för den brottsutredande verksamheten inte tillgodoser de krav som måste ställas på en av de kanske viktigaste funktionerna i ett rättssamhälle, nämligen att de brott som har begåtts skall klaras upp och leda till lagföring. Det gäller en oro för såväl kvalitet som kvantitet. Riksåklagaren har från åklagarväsendet inhämtat att kvalitén på polisutredningarna ofta inte uppnår en godtagbar nivå och att det i mycket stor utsträckning krävs kompletteringar av utredningarna såväl vad gäller rena formella krav som mer materiellt inriktade uppgifter. Riksåklagaren uppger också att många åklagare upplever att de får ”kämpa om utredningsmän” och att det blir allt svårare att driva utredningar med de krav som nu gäller i fråga om förbättrad lagföring och kortare handläggningstider (uppgifterna är hämtade ur Riksåklagarens budgetunderlag för år 2001).

Granskningskommissionen i anledning av brottsutredningen efter mordet på Olof Palme har i sitt betänkande pekat på brister och oklarheter i brottsutredningssystemet (SOU 1999:88). I betänkandet behandlas således frågor om bl.a. ansvars- eller rollfördelningen mellan polis och åklagare samt förundersökningsledarskapets innebörd.

När det gäller frågan hur utredningsverksamheten hos polisen bör vara organiserad har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen uttalat att regeringen bör se över denna fråga och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen (bet. 1999/2000:JuU11, rskr. 1999/2000:211).

Rikspolisstyrelsen har uppgett att den brottsutredande verksamheten, till följd av resursläget, inte är helt tillfredsställande (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 6.4). Rikspolisstyrelsen har dock framhållit att en av orsakerna till att antalet ärenden som redovisats till åklagare har minskat är de nya reglerna om ledningen av förundersökningen i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret. Dessa har inneburit att polisen har fått större möjligheter att på egen hand slutföra handläggningen av vissa ärenden. Även förändringar i antalet till polisen inkomna ärenden har lyfts

fram när det gäller antalet ärenden som redovisas till åklagare (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för år 1999).

Det pågår arbete inom såväl polis- som åklagarväsendena för att förbättra den brottsutredande verksamheten. Samtidigt finns det skäl att i det fortsatta utvecklingsarbetet fokusera än mer på denna verksamhet. Det finns naturligtvis inget enkelt svar på frågan hur det går att uppnå en bättre fungerande sådan verksamhet. Ett brett angreppssätt bör därför anläggas där såväl ny lagstiftning som administrativa och organisatoriska förändringar övervägs. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjlighet att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna övervägas i detta sammanhang. Samarbete och samverkan inom rättsväsendet bör utgöra ledstjärnor i arbetet.

Vad gäller rättsväsendets och särskilt polisens arbetsmetoder finns det anledning att överväga om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Inte minst gäller det brott av organiserad eller annan allvarlig karaktär. I det sammanhanget kan det t.ex. finnas anledning att överväga frågor om tvångsmedel.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Vid sidan av de reformer som rör redovisade områden kan sägas ligga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. När det gäller den framtida utvecklingen bör dock på nytt framhållas att frågorna hör ihop på ett eller annat sätt. Frågor som rör utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet bör således kunna vara aktuella även vid överväganden som gäller t.ex. minskade genomströmningstider i brottmål och den brottsutredande verksamheten.

Brottsutvecklingen har inneburit att det ställs allt större krav när det gäller kompetens, skicklighet och effektivitet. Rättsväsendets myndigheter utvecklar också fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta dessa krav. Här redovisas i korthet vad som pågår på detta område inom polis-, åklagar- och domstolsväsendena.

Polisutbildningen har genomgått stora förändringar under de senaste åren. Den nya grundutbildningen startade i januari 1998 vid Polishögskolan i Solna. Ett nytt antagningssystem tillämpas och utbildningen bygger på en ny metodik. Umeå universitet har fått ansvaret att vid sidan av Polishögskolan bedriva grundutbildning för poliser. Inom Rikspolisstyrelsen övervägs nu om utbildningen

också skall förläggas till ytterligare någon eller några orter i de södra delarna av landet.

Polismyndigheterna har utarbetat chefsförsörjningsprogram och planer för kompetensförsörjning. Flera myndigheter har ett samarbete i dessa frågor med universitet och högskolor. Ledarskapscentrum vid Polishögskolan har tillkommit för att stödja polismyndigheterna i deras arbete med chefsförsörjning och chefsutveckling. Polishögskolan erbjuder vidareutbildning till samtliga polismyndigheter och flera av utbildningarna är öppna för civilanställd personal och deltagare från övriga rättsväsendet.

Även åklagarväsendet utvecklar fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta de krav som ställs på en modern organisation inom rättsväsendet. Inom åklagarväsendet genomförs därför betydande utbildningsåtgärder för åklagarna. Det finns numera ett stort antal åklagare med specialistkompetens på de kriminalpolitiskt prioriterade områdena. Under år 2000 har alla specialiståklagare påbörjat en 3-årig högre åklagarutbildning som bl.a. tar sikte på olika brottstyper, t.ex. gränsöverskridande grov brottslighet, grova vålds- och narkotikabrott samt grova sexualbrott mot barn. Dessutom får samtliga åklagare som genomgått grundkursen för åklagare fortlöpande vidareutbildning varje år. Under 1999 ökade antalet utbildningsdagar från 4 till 17. Utvecklingen inom åklagarväsendet har fört med sig att det numera finns goda möjligheter till individuell utveckling och verksamhetsanpassad kompetens för åklagarna.

Inom domstolsväsendet genomförs nu utbildningsåtgärder i enlighet med en av Domstolsverket tillsammans med domstolarna utarbetad plan för domstolsanställda. Genom denna nya utbildningsplan kommer antalet kurser att utökas för samtliga personal-kategorier. Utbildningsinsatser för icke ordinarie domare kommer sannolikt att utökas ytterligare till följd av det uppdrag som regeringen lämnade till Domstolsverket i regleringsbrevet för år 2000 avseende utformningen av domarutbildningen. Ordinarie domare kommer under de första anställningsåren att kallas till sammanlagt fem veckors obligatorisk utbildning. Samtliga domare kommer fortsättningsvis att kallas till en veckas återkommande utbildning vart tredje år. I övrigt erbjuds ett omfattande utbud av fördjupningskurser och specialkurser i olika ämnen. Samarbetet med universitet och högskolor kommer att utökas. Enligt utbildningsplanen kommer även övrig personal att kallas till baskurser, grundkurser, påbyggnadskurser och återkommande utbildning.

När det gäller domarutbildningen har regeringen fattat beslut om att den praktiska tjänstgöringen i underrätt skall förlängas från

ett till två år. Regeringen har dessutom för avsikt att i särskild ordning se över domarutbildningen i ett bredare perspektiv (se regeringens skrivelse [1999/2000:106] Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan).

Här kan också nämnas den högre utbildning i tillämpad kriminologi som Brottsförebyggande rådet bedriver tillsammans med kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Utbildningen, som startade vårterminen 1999, ger 40 universitetspoäng och vänder sig till all personal inom rättsväsendet. Hittills har 110 personer antagits till utbildningen.

Det finns även i fortsättningen skäl att följa det arbete som pågår – i detta sammanhang – för att förvissa sig om att utvecklingen sker samordnat och med en helhetssyn för ögonen. Ett reformbehov inom nu aktuellt område kan handla om allt från gemensam utbildning och utbytestjänstgöring till behörighetskrav för de olika yrkesbanorna och arbetsuppgifter inom ramen för dem.

Lokaliseringsfrågor

En annan fråga gäller myndigheters lokalisering. Vid överväganden om myndigheters lokalisering innebär det anlagda helhetsperspektivet att myndigheternas planering av var viss verksamhet skall lokaliseras måste samordnas. Om t.ex. kriminalvården planerar var häkten skall lokaliseras får detta konsekvenser även för polisen när det gäller t.ex. lokalisering av arrester. Å andra sidan är kriminalvårdens transportorganisation beroende av var tingsrätterna är lokaliserade. Även åklagarna är beroende av och tjänar på korta avstånd till tingsrätterna etc.

Medborgarperspektivet innebär i detta sammanhang att det inte skall vara orimliga geografiska avstånd mellan medborgarna och rättsväsendets myndigheter. Å andra sidan bör man beakta att myndigheternas verksamhet ställer olika krav på närhet. Detta förhållande leder till att vissa av rättsväsendets myndigheter bör finnas lokaliserade till många orter över hela landet.

De omorganisationer av framför allt polis- och åklagarväsendena som ägt rum under senare år har på många orter fått till följd att de geografiska avstånden mellan utredningspersonalen och åklagarna har ökat. Det har framförts att det i sin tur har inneburit försämringar när det gäller det faktiska utredningsarbetet och samarbetet mellan polis och åklagare. Det finns nu skäl att överväga vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att i möjligaste mån överbrygga de hinder som uppstått genom organisationsförändringarna.

Här kan nämnas att i det arbete som nu pågår i särskild ordning med att reformera tingsrättsorganisationen utgör bl.a. den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter en viktig komponent.

Även för övriga delar av rättsväsendet och alldeles oavsett om organisationsförändringar har ägt rum finns det skäl att ägna lokaliseringsfrågor särskild uppmärksamhet. En fråga som bör vara aktuell att överväga i detta sammanhang är om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" för lokaliseringsfrågor inom hela rättsväsendet. Vid ett sådant forum skulle myndigheterna ha att t.ex. presentera sina såväl kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Även andra frågor som hör samman med var viss verksamhet skall vara lokaliserad bör kunna diskuteras och samordnas inom ramen för ett sådant forum.

Uppdraget

En särskild beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete.

En viktig uppgift för beredningen är att bidra till att utvecklingsarbetet inom rättsväsendet sker samlat och utifrån ett helhetsperspektiv.

Målet för beredningen skall vara att bidra till att uppnå en ökad kvalitet i vid bemärkelse inom hela rättsväsendet. Beredningen skall därvid särskilt uppmärksamma frågor om en effektivare lagföring för brott och kortare genomströmningstid för mål och ärenden. I det sammanhanget skall beredningen överväga om det behövs förändringar i de regelsystem som styr främst polisens spanings- och utredningsverksamhet, åklagarnas verksamhet samt rättegångsförfarandet. Beredningen bör även överväga om det behövs några organisatoriska åtgärder på detta område.

Beredningen skall kontinuerligt kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. Resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts i olika sammanhang bör analyseras och beaktas. Beredningen skall fortlöpande identifiera organisatoriska, administrativa och författningmässiga hinder för en rationell och effektiv verksamhet. Beredningen skall vidare bedöma och utveckla andras och egna förslag och idéer och därefter initiera det arbete som krävs. Här skall framhål-

las att den formella kompetensen att genomföra förändringar i vissa fall ligger hos myndigheterna och i andra fall hos regering och riksdag. Beredningens uppdrag innebär i detta hänseende självfallet ingen förändring. I många fall kan beredningen fullgöra sitt uppdrag genom att ta initiativ till att myndigheterna uppmärksammas på att det finns ett behov av förändring och sedan överlämna åt myndigheterna att själva besluta om åtgärder eller om att lägga fram förslag. I andra fall krävs att beredningen själv lägger fram förslag. Det får bli en uppgift för beredningen att från fall till fall ta ställning till vilken väg som bör väljas.

En del frågor som ligger inom ramen för beredningens uppdrag kan vara föremål för redan pågående arbete inom Regeringskansliet eller hos någon myndighet. Det är inte avsikten att sådant arbete skall avstanna eller försenas genom tillsättandet av beredningen. I sådana fall förutsätts i stället att beredningen och berörda parter kommer överens om hur arbetet i fortsättningen skall bedrivas. Under den tid som beredningen arbetar kan det också framträda nya områden där ett reformbehov föreligger. Även i sådana fall får det förutsättas att beredningen och berörda parter kommer överens om hur arbetet skall bedrivas.

En aktiv medverkan från rättsväsendets myndigheter är en nödvändig förutsättning för att utvecklingsarbetet skall kunna bli framgångsrikt. Hinder för ett snabbt och effektivt flöde genom rättskedjan identifieras bäst med hjälp av dem som rent faktiskt arbetar inom rättsväsendet. Beredningens arbete skall således ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. För detta ändamål skall inrättas särskilda referens- och arbetsgrupper.

Inom de områden som här redovisas bör det finnas utrymme för förändringar av olika slag. Beredningen är oförhindrad att ta upp även andra frågor som arbetet ger anledning till och som gäller utvecklingen av rättsväsendet. För domstolarnas del kan det t.ex. gälla handläggningen av tvistemål och övriga domstolsuppgifter.

Beredningens arbete skall dock, åtminstone tills vidare, såvitt gäller domstolväsendet endast omfatta verksamheten vid de allmänna domstolarna. Detta hindrar emellertid inte att beredningen när den lägger fram sina förslag kan ta hänsyn till att de lösningar som tas fram kan komma till användning också inom domstolväsendet i övrigt.

I det följande redovisas några frågor som beredningen särskilt bör uppmärksamma inom ramen för sitt arbete.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift för beredningen är att se över rättsväsendets hantering av brottmål i syfte att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta den totala genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen bör här kunna lämna förslag till åtgärder av olika slag. Dessa förslag kan komma att innefatta allt från att identifiera behov av författningsändringar till att ta fram färdiga förslag till sådana. Även förslag till förändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär bör kunna ingå i beredningens överväganden. Frågor om utbildning och kompetensutveckling skulle också kunna bli aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det är också en uppgift för beredningen att överväga på vilket sätt den moderna tekniken på ett bättre sätt än i dag kan stödja brottmålsprocessen och därigenom också bidra till bl.a. kortare genomströmningstider. Uppdraget i denna del innefattar även att undersöka om det i lagstiftningen finns hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet i rättsväsendets verksamhet.

Den brottsutredande verksamheten m.m.

En annan huvuduppgift för beredningen, som hör nära samman med den föregående, är den brottsutredande verksamheten. En väl fungerande brottsutredningsverksamhet torde vara en grundförutsättning för en hög uppklaringsprocent samt ett snabbare flöde genom brottmålskedjan.

Beredningen skall överväga på vilket sätt denna verksamhet kan förbättras. Frågan bör närmas utifrån ett brett angreppssätt och kan komma att innefatta överväganden som innebär förslag till förändringar av såväl författningsmässig som administrativ och organisatorisk karaktär. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjligheter att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna ingå i övervägandena. För att nå målen när det gäller kriminalpolisverksamheten är det nödvändigt att beredningen också i viss utsträckning behandlar frågor om ordningspolisverksamheten. Det är emellertid inte avsikten att beredningen mera allmänt skall göra någon översyn av arbetsmetoderna inom ordningspolisverksamheten.

Beredningens överväganden när det gäller frågor av författningsmässig karaktär kan innebära allt ifrån att identifiera behov av författningsändringar till att presentera färdiga förslag till sådana.

Såvitt avser beredningens överväganden av författningsmässig karaktär och frågor om arbetsmetoder är det motiverat att även inbegripa Tullverkets och skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet i beredningens uppdrag.

När det gäller frågor av organisatorisk karaktär skall det i beredningens uppdrag även ingå att se över frågan om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen och jämföra detta med andra alternativ.

Beredningen skall vidare beakta de synpunkter som framförs i Granskningskommissionens betänkande (SOU 1999:88) såvitt gäller den brottsutredande verksamheten. Det innebär att beredningen skall ha till uppgift att bl.a. se över frågan om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Beredningen skall följa det arbete som pågår inom rättsväsendet när det gäller utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet. Beroende på resultatet av denna kartläggning bör beredningen kunna lämna förslag som syftar till att uppnå största möjliga samordning även inom detta område. Beredningens överväganden kan komma att handla om gemensam utbildning och gemensamma utbildningsinstitutioner samt olika former av utbytestjänstgöring inom rättsväsendet. Även frågor om behörighetskrav för yrkesbarnorna inom rättsväsendet eller för fullgörandet av särskilda uppgifter där kan ingå i övervägandena.

Lokaliseringsfrågor

Beredningen skall överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor. Det kan t.ex. ifrågasättas om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" där myndigheterna hade att presentera såväl sina kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Om beredningen kommer fram till att så är fallet bör man också kunna redovisa på vilket sätt och i vilka former ett sådant forum skulle kunna verka.

Övrigt

Förutom att beredningen skall arbeta med referens- och arbetsgrupper bör beredningen särskilt uppmärksamma behovet av samråd med dels berörda myndigheter inom rättsväsendet, dels sådana utredningar som initieras under beredningens arbete och som kan ha samband dess uppdrag.

Beredningen bör samråda med

- 1999 års rättegångsutredning (Ju 1999:11),
- utredningen om genomförandet av polisregisterlagstiftningen (Ju 2000:01) samt
- Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (dnr Ju96/3163).

Beredningen bör dessutom hålla kontakt med den arbetsgrupp inom domstolsväsendet som arbetar med processrättsliga frågor.

Beredningen bör hålla sig informerad om den fortsatta beredningen med anledning av betänkandena Den centrala polisen (SOU 2000:25) och Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88).

Förslag skall presenteras i delbetänkanden av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

(Justitiedepartementet)