

Förord

Förre statsrådet och chefen för Justitiedepartementet Thomas Bodström beslutade den 2 maj 2006 att ge chefsrådmannen Helena Jäderblom i uppdrag att som särskild utredare biträda departementet med en översyn av användningen av tvångsmedel enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning (Ju 2006:G). Till sekreterare förordnades den 1 augusti 2006 hovrättsassessorn Karin Lindbäck. Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i februari 2007

Helena Jäderblom

Karin Lindbäck

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	11
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa mål om allvarliga brott mot allmän säkerhet.....	15
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	18
1.3 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1952:99) angående skyldighet i visst fall att vidarebefordra försändelse, som varit föremål för beslag.....	25
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	26
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning	28
2 Mitt uppdrag och arbetets genomförande.....	29
Bakgrund	29

3	Straffprocessuella tvångsmedel.....	35
3.1	Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel.....	35
3.1.1	Definition av straffprocessuella tvångsmedel	35
3.1.2	Det grundläggande skyddet för personliga fri- och rättigheter.....	36
3.2	Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning.....	37
3.3	Allmänt om förundersökning och tvångsmedel.....	39
3.3.1	Förundersökning	39
3.3.2	Tvångsmedel.....	40
3.3.3	Omfattningen och kontrollen av tvångsmedelsanvändningen	41
3.3.4	Förslaget om stärkt parlamentarisk kontroll genom inrättande av en särskild tvångsmedels- nämnd	43
3.3.5	Förslaget om särskild tillsyn över användandet av hemliga tvångsmedel	43
4	1952 års tvångsmedelslag.....	45
4.1	Inledning.....	45
4.2	Bakgrunden till 1952 års tvångsmedelslag	46
4.2.1	Förslaget till skärpt lagstiftning om tvångs- medel vid utredning av brott rörande rikets säkerhet.....	49
4.3	De brott som omfattas av 1952 års lag.....	54
4.4	De tvångsmedel som omfattas av 1952 års lag	56
	Hemlig teleavlyssning.....	56
	Hemlig teleövervakning.....	60
	Hemlig kameraövervakning.....	61
	Utredningshäktning.....	66
	Beslag av skriftligt meddelande	68
	Kvarhållande av försändelse.....	69

5	Tidigare översyn av 1952 års tvångsmedelslag	71
5.1	Lagens begränsade giltighetstid	71
5.1.1	Frågan om permanentning av 1952 års lag	71
5.2	Tidigare översyn av 1952 års tvångsmedelslag	77
5.2.1	Utredningen om telefonavlyssning	78
5.2.2	Tvångsmedelskommittén	83
5.2.3	SÄPO-kommittén	88
5.2.4	Buggningsutredningen	89
6	Utvecklingen sedan tillkomsten av 1952 års lag.....	97
6.1	Förändringar i omvärlden	97
6.1.1	Hoten mot landets yttre och inre säkerhet.....	98
6.1.2	Utvecklingen inom teknik och kommunika- tion.....	100
6.1.3	Internationella åtaganden och behovet av samarbete över gränserna	101
6.2	Pågående anknytande lagstiftningsarbete.....	102
6.2.1	Lagförslaget om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	103
6.2.2	Lagförslaget om hemlig rumsavlyssning	106
7	Säkerhetspolisens användning och behov av tvångsmedel	109
7.1	Säkerhetspolisens verksamhet.....	109
7.1.1	Terrorism, spionage och författningshotande verksamhet	112
7.2	Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel ..	115
7.2.1	Handläggningen av ärenden om hemliga tvångsmedel vid Stockholms tingsrätt.....	118
7.2.2	JO:s granskning av handläggningen vid Stockholms tingsrätt	120
7.2.3	Säkerhetspolisens redovisning till regeringen.....	121

7.2.4	Information och synpunkter från berörda myndigheter	122
7.2.5	Situationen inom Säkerhetspolisens olika verksamhetsområden	123
7.2.6	Åklagarmyndighetens synpunkter på de särskilda tvångsmedelsbestämmelserna i 1952 års lag	126
7.2.7	Frågor om brottskatalogen i 1952 års lag	127
7.2.8	Synpunkter på Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning	129
8	Lagen om hemlig kameraövervakning.....	135
8.1	Inledning.....	135
8.2	Bakgrund.....	136
8.2.1	Utredningen om användningen av övervakningskameror.....	138
8.2.2	Propositionen.....	144
8.3	Översyn och kompletteringar av lagen.....	149
8.4	Nu gällande bestämmelser i lagen om hemlig kameraövervakning	151
8.5	Hur tillämpas lagen om hemlig kameraövervakning?	155
8.6	Inhämtade synpunkter.....	157
8.6.1	Rikspolisstyrelsens synpunkter	157
8.6.2	Gränsdragningen mellan fjärrmanövrerad och handmanövrerad kameraövervakning.....	161
9	Överväganden avseende 1952 års lag.....	165
9.1	Inledning och förslag	165
9.2	Skälen för mina förslag	166
9.2.1	Allmänna utgångspunkter	166

9.2.2	Behovet av utökade möjligheter att använda tvångsmedel.....	167
9.2.3	Brottslighetens karaktär	168
9.2.4	Hur har den allmänna utvecklingen av tvångsmedelslagstiftningen m.m. påverkat behovet av 1952 års lag?	170
9.2.5	Vilka brott kan vara aktuella för en särreglering?	172
9.2.6	Vilka typer av tvångsmedel skall vara tillåtna?	173
9.2.7	För vilka brott behövs särreglering?	178
9.2.8	Bestämmelserna bör göras permanenta.....	186
9.2.9	Bestämmelserna bör finnas i en särskild lag.....	188
10	Överväganden avseende lagen om hemlig kameraövervakning.....	189
10.1	Inledning och förslag.....	189
10.2	Skälen för mina förslag.....	190
10.2.1	Behovet av lagen om hemlig kameraövervakning	190
10.2.2	Förändringsbehov.....	190
10.2.3	Bestämmelserna bör tas in i rättegångsbalken	192
11	Kostnader.....	195
12	Författningskommentar.....	197
12.1	Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i mål om vissa allvarliga brott mot den allmänna säkerheten.....	197
12.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	200

Sammanfattning

1952 års tvångsmedelslag

I promemorian föreslår jag att bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag skall permanentas genom att föras in i en ny lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa mål om allvarliga brott mot allmän säkerhet, vilken ges obegränsad giltighetstid.

När det gäller innehållet i den nya lagen överensstämmer de föreslagna bestämmelserna i huvudsak med innehållet i 1952 års lag. I vissa avseenden har jag dock bedömt att bestämmelserna behöver kompletteras eller att de kan tas bort. Mitt syfte är att anpassa bestämmelserna till de krav som kan ställas på å ena sidan skyddet för enskildas personliga integritet och å andra sidan ett så väl fungerande och effektivt skydd som möjligt mot den särskilt allvarliga brottslighet som det är fråga om, ofta i form av terrorism eller annan grov organiserad brottslighet.

Terrorism och grov organiserad brottslighet har oftast internationell anknytning. Inte minst den internationella terrorismen utgör ett hot mot allas säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter. Bekämpningen av sådan brottslighet kräver ett väl fungerande internationellt straffrätligt samarbete. För de brottsbekämpande myndigheterna gäller det bland annat regleringen av rättslig hjälp i brottmål. På det området har jag noterat en markant ökning i fråga om andra länders framställningar av sådan hjälp av de svenska brottsutredande myndigheterna.

En förutsättning för mitt förslag är att frågan om kontroll av bestämmelsernas tillämpning prioriteras i högre grad av lagstiftaren och de myndigheter som har att rapportera om sin användning av tvångsmedel än vad som är fallet för närvarande. Jag menar att en förbättrad kontroll är av yttersta vikt för möjligheterna att bedöma om tvångsmedlen används i enlighet med de principer för användningen som gäller, nämligen proportionalitets-, ändamåls och behovsprinciperna.

För att anpassa lagens användningsområde efter nuvarande behov föreslår jag att brottkatalogen skall kompletteras med brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken, brott mot lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. och sådant företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter som utövas eller understöds av andra stater (statsstyrt företagsspioneri).

Det har visat sig att bestämmelserna i 1952 års lag i vissa delar är onödiga eller obsoleta och jag föreslår därför att de skall utgå. Det gäller bland annat bestämmelserna om förlängd tid för s.k. utredningshäktning och särregleringen i fråga om de s.k. majestätsbrotten. Brottet olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 § brottsbalken) bör också utmönstras ur brottkatalogen. Det främsta skälet till det är att utformningen av straffbestämmelsen rimmar illa med hur sådan verksamhet organiseras och bedrivs idag. Jag menar att det förekommer en extensiv användning av tvångsmedel på detta område som inte är godtagbar. Det innebär inte att brottet inte måste bekämpas. Tvärtom måste Säkerhetspolisens arbete mot sådan författningshotande verksamhet ges bästa tänkbara förutsättningar. Det är emellertid nödvändigt att lagstiftaren gör en översyn av straffbestämmelsen innan brottet tas med i tillämpningsområdet för lagen. Det bör ske inte minst mot bakgrund av brottet, som det uttrycks genom straffskalan, har ett lågt straffvärde (böter eller fängelse i högst två år).

Jag föreslår ytterligare några ändringar jämfört med 1952 års lag. Rätten att fatta interimistiskt beslut om kvarhållande försändelse bör inte längre tillkomma undersökningsledare och beslut

om beslag av skriftliga meddelanden mellan närstående skall endast få fattas av åklagare eller domstol.

I syfte att förstärka kontrollen över tillämpningen av hemliga tvångsmedel föreslår jag att det uttryckligen i lagen anges att interimistiska beslut om tvångsmedelsanvändning som fattas av åklagare skall prövas av rätten även för det fall att åtgärden har upphört vid tidpunkten för prövningen.

Lagen om hemlig kameraövervakning

Mitt förslag innebär att bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning ges obegränsad giltighetstid och att de med oförändrat innehåll överförs till de allmänna tvångsmedelsbestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Rikspolisstyrelsen har lämnat vissa förslag om anpassning av bestämmelserna till den tekniska utvecklingen på området. Vid lagens införande uttalade regeringen att lagen på vissa områden, i andra sammanhang, borde bli föremål för vidare beredning. Så har i vissa delar skett. Jag anser att det finns anledning att i återstående delar göra en mer noggrann översyn över hur lagen bör anpassas för att bättre fylla de brottsutredande myndigheternas behov. Inom ramen för denna utredning har en sådan översyn inte varit möjlig att genomföra.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa mål om allvarliga brott mot allmän säkerhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller vid förundersökning i mål om

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

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

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det med hänsyn till omständigheterna finns övertygande skäl att anta att brottet begåtts eller understötts av främmande makt,

6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott eller brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som ovan nämnts, om sådan gärning är belagd med straff.

2 § Beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken får läggas hos den misstänkte eller någon närstående till denne på skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon som är närstående till denne eller mellan sådana närstående inbördes, även om det för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Sådant beslag får endast beslutas av rätten eller av åklagare.

3 § Tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig teleövervakning får meddelas även om brottet inte omfattas av kravet på minimi- straff i 27 kap. 18 § andra stycket, 18 a § andra stycket eller 19 § andra stycket rättegångsbalken.

4 § Om det kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 21 § rättegångsbalken skulle medföra en sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren.

5 § Om det kan befaras att inhämtande av rättens förordnande om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren. I sådant fall skall anmälan som avses i 27 kap. 9 § tredje stycket rättegångsbalken göras hos den som har meddelat förordnandet. Denne har även den prövningsskyldighet som anges där.

6 § Har åklagaren lämnat tillstånd enligt 4 eller 5 § skall han eller hon genast göra en skriftlig anmälan hos rätten. I anmälan skall skälen till åtgärden anges. Rätten skall skyndsamt ta upp ärendet

till prövning. Finner rätten att förordnandet inte bör kvarstå, skall den upphäva förordnandet.

Anmälan enligt första stycket skall göras även om åtgärden upphört innan anmälan har gjorts.

7 § På förfarandet enligt denna lag tillämpas reglerna i rättegångsbalken om handläggning av frågor om tvångsmedel i brottmål samt om verkställighet och överklagande av beslut i sådana frågor.

Denna lag träder i kraft den ...

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 27 kap. 20, 21, 23, 23 a, 24, 26 och 28 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i kapitlet skall införas tre nya paragrafer, 18 a, 20 a och 20 b §§ med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

18 a §

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

Hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff, eller

3. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

20 §¹

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. *Åtgärden får endast avse*

1. en teleadress som under den tid som tillståndet avser innehåller eller har innehaft av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2003:1146.

20 a §

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får endast avse

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

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

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

20 b §

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

Om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet får hemlig kameraövervakning

användas för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats. Hemlig kameraövervakning enligt detta stycke får ske endast om syftet är att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

21 §²

Frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

I ett beslut att tillåta *hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning* skall det anges *vilken teleadress och vilken tid* tillståndet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, såvitt gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

I tillstånd till avlyssning eller övervakning skall det särskilt anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

Frågor om hemlig teleavlyssning, *hemlig kameraövervakning* och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

I ett beslut att tillåta *åtgärder enligt första stycket* skall det anges vilken tid tillståndet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, såvitt gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Gäller beslutet hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det anges vilken teleadress tillståndet avser. Får åtgärden verkställas utanför allmänt tillgängligt telenät skall det särskilt anges.

Gäller beslutet hemlig kameraövervakning skall det anges vilken plats tillståndet gäller.

² Senaste lydelse 2003:1146.

23 §³

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig teleavlyssning, *hemlig kameraövervakning* eller hemlig teleövervakning, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

23 a §⁴

Om det vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om

Om det vid hemlig teleavlyssning, *hemlig kameraövervakning* eller hemlig teleövervakning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om

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

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

³ Senaste lydelse 1989:650.

⁴ Senaste lydelse 2005:504.

24 §⁵

En upptagning eller upp-
teckning som gjorts vid hemlig
teleavlyssning skall granskas
snarast möjligt. I fråga om så-
dan granskning tillämpas 12 §
första stycket.

En upptagning eller upp-
teckning som gjorts vid hemlig
teleavlyssning *eller hemlig ka-
meraövervakning* skall granskas
snarast möjligt. I fråga om så-
dan granskning tillämpas 12 §
första stycket.

Upptagningar och upppteckningar skall, i de delar de är av be-
tydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förun-
dersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts,
målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och upp-
teckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott
skall de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De
skall därefter förstöras.

*Upptagningar som gjorts vid
hemlig kameraövervakning och
som saknar betydelse från
brottsutredningssynpunkt skall
förstöras omedelbart efter det att
de har granskats.*

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myn-
digheter behandla uppgifter från upptagningar och upppteck-
ningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

26 §⁶

Offentliga ombud skall be-
vaka enskildas integritetsin-
tressen i ärenden hos domstol
om hemlig teleavlyssning.

Offentliga ombud skall be-
vaka enskildas integritetsin-
tressen i ärenden hos domstol
om hemlig teleavlyssning *och
hemlig kameraövervakning.*

Ett offentligt ombud har rätt att ta del av vad som förekom-
mer i ärendet, att yttra sig i ärendet och att överklaga rättens be-
slut.

⁵ Senaste lydelse 2005:504.

⁶ Senaste lydelse 2003:1146.

28 §⁷

När en ansökan om hemlig teleavlyssning har kommit in till rätten, skall rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet skall åklagaren och det offentliga ombudet närvara.

När en ansökan om hemlig teleavlyssning *eller hemlig kameraövervakning* har kommit in till rätten, skall rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet skall åklagaren och det offentliga ombudet närvara.

Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig.

Ett uppdrag som offentligt ombud gäller även i högre rätt.

Denna lag träder i kraft den ...

⁷ Senaste lydelse 2003:1146.

1.3 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1952:99) angående skyldighet i visst fall att vidarebefordra försändelse, som varit föremål för beslag

Härigenom föreskrivs att kungörelsen (1952:99) angående skyldighet i visst fall att vidarebefordra försändelse, som varit föremål för beslag¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Har brev, telegram eller annan försändelse, som finns hos ett befordringsföretag, tagits i beslag vid förundersökning angående brott, som avses i 1 § lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, skall, sedan beslaget hävts, försändelsen på undersökningsledarens eller åklagarens begäran genom befordringsföretagets försorg tillställas adressaten.

Föreslagen lydelse

Har brev, telegram eller annan försändelse, som finns hos ett befordringsföretag, tagits i beslag vid förundersökning angående brott, som avses i 1 § lagen (0000:00) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa mål om allvarliga brott mot allmän säkerhet, skall, sedan beslaget hävts, försändelsen på undersökningsledarens eller åklagarens begäran genom befordringsföretagets försorg tillställas adressaten.

Denna förordning träder i kraft den...

¹ Senaste lydelse 1993:620.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §¹

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken, kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken *eller hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning* skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren.

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning, *hemlig kameraövervakning* eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18, *18 a* eller 19 § rättegångsbalken *eller* kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren.

¹ Senaste lydelse 1995:1509.

Anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.

Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av första stycket, skall det genast anmälas hos rätten. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas.

Denna lag träder i kraft den...

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1§

I denna lag finns bestämmelser om användning av övervakningsutrustning (allmän kameraövervakning). Allmän kameraövervakning skall ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet.

I fråga om hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål gäller *lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning* och *lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål*.

I fråga om hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål gäller *bestämmelserna om hemlig kameraövervakning i 27 kap. rättegångsbalken* och *lagen (0000:00) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa mål om allvarliga brott mot allmän säkerhet*.

Denna lag träder i kraft den...

2 Mitt uppdrag och arbetets genomförande

Uppdraget

Den 2 maj 2006 fick jag, Helena Jäderblom, i uppdrag av Justitiedepartementet att analysera behovet av 1952 års tvångsmedelslag och, för det fall jag finner att ett sådant behov finns, presentera ett lagförslag som innebär en permanentning av lagen. Jag fick också i uppdrag att, mot bakgrund av en analys av hur lagen om hemlig kameraövervakning har tillämpats, presentera ett förslag till en permanentning av den lagen. Till sekreterare för uppdraget utsågs den 1 augusti 2006 hovrättsassessorn Karin Lindbäck.

I den promemoria som ligger till grund för uppdraget har följande antecknats.¹

Bakgrund

Bestämmelser om användning av hemliga tvångsmedel under en förundersökning finns i första hand i 27 kap. rättegångsbalken, men även i annan lagstiftning, t.ex. i lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.

¹ Dnr Ju2006/4202/P.

1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning är tidsbegränsade och gäller efter den senaste förlängningen av giltighetstiden till utgången av år 2007.

1952 års tvångsmedelslag

1952 års lag gäller vid förundersökning angående vissa brott som för landets säkerhet ansetts särskilt allvarliga. Den omfattar allmänfarliga brott som sabotage och grovt sabotage samt mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftsabotage och flygplatssabotage om något av dessa brott innefattar sabotage. Därutöver omfattar lagen dels vissa högmålsbrott som uppror och olovlig kårverksamhet, dels vissa brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri. Sedan den 1 juli 2003 omfattar lagen även terroristbrott.

I förhållande till regleringen i rättegångsbalken innehåller lagen utvidgade möjligheter att använda tvångsmedlen häktning, beslag, kvarhållande av postförsändelser m.m. samt hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Lagen innehåller också bestämmelser som innebär att hemlig kameraövervakning kan användas på mindre stränga villkor än vad som följer av lagen om hemlig kameraövervakning.

Lagen om hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas. Förutsättningarna för att sådan övervakning skall få ske är i huvudsak desamma som gäller för hemlig teleavlyssning.

Pågående lagstiftningsärenden

Förutom nämnda gällande bestämmelser om hemliga tvångsmedel pågår två lagstiftningsärenden som bör nämnas i detta sammanhang. Regeringen beslutade den 16 mars 2006 om propositionen 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning. I propositionen föreslås att hemlig rumsavlyssning skall införas som ett nytt hemligt tvångsmedel vid förundersökning i brottmål. Enligt förslaget skall möjligheterna till hemlig rumsavlyssning införas genom en särskild, tidsbegränsad lag. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006 och gälla till och med den 30 juni 2009.

Regeringen har även till riksdagen överlämnat propositionen 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. I den propositionen föreslås att de brottsbekämpande myndigheterna genom en särskild lag skall ges möjlighet att – utan att en förundersökning har inletts – använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Behovet av en utredning

1952 års tvångsmedelslag tillkom med anledning av den politiska spänning som rådde i världen efter det andra världskriget. Lagen, som är tidsbegränsad, har förlängts upprepade gånger. Efter senaste förlängningen gäller lagen till utgången av år 2007. Lagen har nu varit i kraft i över 50 år. Under den tid som lagen tillämpats har omvärlden förändrats samtidigt som de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda andra tvångsmedel har utvidgats. Mot denna bakgrund finns det nu skäl att närmare kartlägga och analysera behovet av den typ av bestämmelser som finns i 1952 års tvångsmedelslag.

Det är givetvis av yttersta vikt att de brottsbekämpande myndigheterna har ändamålsenliga verktyg och tvångsmedel för att effektivt kunna bekämpa allvarliga brott som rör landets inre och yttre säkerhet. Bekämpandet av brottslighet av denna karaktär har fått allt

mer ökad aktualitet, bl.a. mot bakgrund av de senaste årens terror-dåd.

Behovet av bestämmelser av den typ som finns i 1952 års lag bör analyseras i ljuset av de befintliga hemliga tvångsmedlen. Om analysen leder till slutsatsen att det finns ett behov av bestämmelserna, finns det anledning att närmare överväga hur dessa kan permanentas. I samband med dessa överväganden är det lämpligt att utredaren bevakar den fortsatta beredningen av ovan nämnda pågående lagstiftningsärenden.

Även lagen om hemlig kameraövervakning är tidsbegränsad. Lagen gällde först till utgången av år 1996 och har därefter förlängts fem gånger och gäller nu till utgången av år 2007.

När det gäller hemlig kameraövervakning visar erfarenheterna att detta tvångsmedel är ett värdefullt hjälpmedel vid utredningar av grova brott. Användning av hemlig kameraövervakning har bl.a. medfört att spaning kunnat utföras i situationer där det annars inte har varit möjligt, vilket har lett till att allvarlig brottslighet kunnat klaras upp. Det finns således inte något som tyder på att behovet av bestämmelser av den typ som finns i lagen om hemlig kameraövervakning skulle minska eller att denna under överskådlig framtid skulle kunna utmönstras ur lagstiftningen. Det finns därför behov av att se över möjligheterna att permanenta denna lag.

Uppdraget

Ett uppdrag lämnas att, utifrån de utgångspunkter som har angetts ovan, analysera behovet av 1952 års tvångsmedelslag.

Om utredaren kommer fram till att det finns ett behov av 1952 års tvångsmedelslag, skall han eller hon presentera ett lagförslag som innebär en permanentning av lagen. Utredaren skall i samband med det analysera om de nuvarande bestämmelserna kan anses ändamålsenligt utformade eller om det finns skäl att förändra dessa. Utredaren skall särskilt överväga brottskatalogens utformning samt behovet av särregler på detta område.

Utredaren skall vidare, mot bakgrund av en analys av hur lagen om hemlig kameraövervakning har tillämpats, presentera förslag till

en permanent reglering av den lagen. Utredaren skall inom ramen för detta analysera om bestämmelserna kan anses ändamålsenligt utformade eller om det finns skäl att förändra dessa.

Utredaren skall även överväga lagtekniska och systematiska frågor, såsom förhållandet mellan de särskilda lagarna och rättegångsbalkens bestämmelser och skälen för respektive mot att inarbeta nu behandlade bestämmelser i rättegångsbalkens regelverk.

Utredaren skall vid uppdragets genomförande samråda med de myndigheter som berörs, främst Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten.

I uppdraget ingår att redovisa eventuella ekonomiska konsekvenser av de förslag som lämnas och hur uppkomna kostnader skall finansieras.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2006.

Efter erhållet anstånd skall uppdraget redovisas senast den 28 februari 2007.

Arbetets genomförande

Under utredningsarbetet har jag sammanträffat med företrädare för Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten samt med domare vid Stockholms tingsrätt som handlägger ärenden i vilka 1952 års lag tillämpas. Jag har gjort en genomgång av tingsrättens ärendediarium och flertalet av ärendena under åren 2004–2006. Den 7 september 2006 deltog jag i ett samrådsmöte som anordnades av den särskilde utredare som sedermera i november 2006 lämnade förslag om ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m.² Jag har tagit del av redovisningar av tvångsmedelsanvändning som Säkerhetspolisen årligen ger in till regeringen. Jag har haft ett sammanträffande med företrädare för Advokatsamfundets styrelse.

² SOU 2006:98.

3 Straffprocessuella tvångsmedel

3.1 Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel

Inledning

Möjligheterna att använda tvångsmedel under förundersökningen är ofta en förutsättning för lagföring i anledning av ett brott. Bestämmelserna om tvångsmedel har därför stor betydelse för samhällets förmåga att på ett effektivt sätt bekämpa brottslighet. Det ligger i saken natur att behovet av tvångsmedelsanvändning för att tillgodose intresset av en effektiv brottsbekämpning kommer i konflikt med skyddet för den personliga integriteten. Det är ofrånkomligen så att all tvångsmedelsanvändning, i större eller mindre omfattning, innebär ett ingrepp i den personliga integriteten för den enskilde. Olika former av tvångsmedel innebär också integritetskränkning i olika grad i förhållande till personer som inte är misstänkta men som ändå, via kontakter med den misstänkte eller av annan anledning, kommer att omfattas av åtgärden.

3.1.1 Definition av straffprocessuella tvångsmedel

Användning av straffprocessuella tvångsmedel innebär ingrepp i en persons rättssfär som kan genomföras med direkt verkande tvång. Syftet med straffprocessuella tvångsmedel är att utreda brott och att säkra genomförandet av en rättegång. Straffproces-

suella tvångsmedel innefattar tvång mot person eller egendom. Husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beslag utgör exempel på straffprocessuella tvångsmedel liksom gripande, anhållande och häktning.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning betraktas också som straffprocessuella tvångsmedel. Trots att en hemlig tvångsåtgärd i praktiken saknar inslag av tvång talar man om ett tvångsmedel. Det anses tillräckligt att det är fråga om en integritetskränkning mot, som man förmodar, den misstänktes vilja.¹

3.1.2 Det grundläggande skyddet för personliga fri- och rättigheter

Bestämmelser om grundläggande skydd för personliga fri- och rättigheter finns i internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till och i nationell lagstiftning.

Regeringsformen

Genom bestämmelser i regeringsformen finns det ett grundlagskydd för den personliga integriteten. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Det skydd som 6 § garanterar får enligt 12 § samma kapitel under vissa förutsättningar begränsas genom lag. Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grund-

¹ Se Ekelöf, Bylund, Edelstam, Rättegång, tredje häftet, sjunde upplagan 2006, s. 42.

valar. Begränsning för inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Europakonventionen

Även konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilken sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag, innehåller skydd för den enskildes fri- och rättigheter. Enligt art 8:1 Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Undantag får enligt artikel 8:2 göras såvida det sker genom lag. En begränsning av fri- och rättigheterna får bara ske om den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Tilläggs kan att det också i artikel 12 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, vilken inarbetats i artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, anges att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende och att var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp.

3.2 Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning

För all tvångsmedelsanvändning anses gälla tre i praxis utbildade allmänna principer. Principerna, som anknyter till innehållet i 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen om skyddet för den personliga integriteten, är ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprincipen.

Ändamålsprincipen innebär att befogenheten att använda tvångsmedlet skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats.

Behovsprincipen innebär att en tvångsåtgärd inte får företas om det inte är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden.

Proportionalitetsprincipen innebär att tvångsmedlet får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse². En tvångsåtgärd skall alltså i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som finns att vinna med åtgärden.

Proportionalitetsprincipen har lagfästs i rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel, bland annat i 24 kap. som gäller häktning och 27 kap. som gäller beslag och hemlig teleavlyssning m.m. Den är även lagfästs i 3 § lagen om hemlig kameraövervakning.

I samband med att proportionalitetsprincipen år 1989 lagfästes i rättegångsbalken uttalade departementschefen följande om dess innebörd i förhållande till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.³

”Det skall självfallet alltid ske en prövning huruvida hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning över huvud taget är påkallad med hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet och om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd. Utgångspunkten bör vara att pröva om alternativa spaningsåtgärder kan användas och om det kan räcka med att tillgripa hemlig teleövervakning i stället för hemlig teleavlyssning. Proportionalitetsprincipen innebär alltså att utredningen i princip skall ha nått ett stadium där det förefaller omöjligt att komma längre med mindre ingripande metoder; olika åtgärder avsedda att föra utredningen framåt har tillgripits men varit resultatlösa.

Ibland kan det emellertid redan från början stå klart att det är meningslöst att försöka med andra metoder. Detta kan bero på exempelvis att den misstänkte går mycket försiktigt till väga och kan förutsättas på alla sätt skydda sig mot normala utredningsmetoder. Ett annat fall kan vara att efterforskningar med vanliga metoder skulle kräva en orimligt stor insats av personal, kunna i förtid avslöja den pågående utredningen eller kunna vara farliga för polispersonalen.”

² Se bl.a. prop. 1988/89:124 s. 26.

³ Prop. 1988/89:124 s. 66.

3.3 Allmänt om förundersökning och tvångsmedel

3.3.1 Förundersökning

Den användning av tvångsmedel som är föremål för utredningens uppdrag är sådan användning som sker i brottsutredande syfte. Det kan därför finnas anledning att se på vissa av de regler som gäller vid förundersökning.

Allmänna bestämmelser om förfarandet vid förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken. Enligt 1 § detta kapitel skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns *anledning att anta* att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Det innebär att tröskeln för att inleda förundersökning är lågt satt. Det krävs dock att det föreligger ett konkret brott. Om så inte är fallet finns det alltså inte möjlighet att bedriva förundersökning och därmed inte heller att använda tvångsmedel. Kravet på en konkret brottsmisstanke innebär däremot inte att det måste finnas en misstänkt gärningsman. Som berörs i avsnitt 6.2.1 har regeringen lagt fram ett lagförslag som innebär att tvångsmedel i vissa fall skall få användas i preventivt syfte, alltså för att förhindra brott.

Förutom förundersökningsarbetet bedriver brottsutredande myndigheter spaningsarbete eller underrättelseverksamhet. Det kan sägas gå ut på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslighet har förekommit, pågår eller kan antas komma att inträffa. Under sådan allmän spaning, eller underrättelseverksamhet, som polismyndigheterna bedriver utan att det finns någon konkret misstanke gäller således inte reglerna om tvångsmedel i rättegångsbalken eller andra regler om tvångsmedel som är avgränsade till att förundersökning inletts. Sådan verksamhet är i princip oreglerad. Den allmänna spaningen kan självfallet leda till att frågan om att inleda förundersökning blir aktuell.

Under förundersökningen skall enligt 23 kap. 2 § rättegångsbalken utredas vem som *skäligen kan misstänkas* för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot honom eller henne. Vidare skall målet beredas så att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebringas i ett sammanhang. Uttrycket

”skäligen kan misstänkas” innebär ett större krav på misstänkens styrka än som innefattas i ”kan misstänkas” för brottet. Det fordras dock inte att omständigheterna är så graverande att det kan sägas föreligga ”sannolika skäl” för misstanken. Ekelöf använder i fråga om detta krav på bevisstyrka uttrycket ”antagligt”.⁴

Inledande av förundersökning förutsätter, enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken, ett formellt beslut som fattas av polismyndigheten eller åklagaren. Om förundersökningen har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

3.3.2 Tvångsmedel

Utredning av brott innebär vanligen användning av straffprocessuella tvångsmedel i någon form. Avsikten med dessa tvångsmedel är att ge de brottsutredande myndigheterna de instrument som samhället bedömer det finns behov av för effektiv brottsutredning. Avsikten är också att säkra bevisning att användas vid lagföring av dem som begår kriminella handlingar.

Huvudreglerna om tvångsmedel finns i rättegångsbalkens 24–28 kap. I 24 kap. finns reglerna om häktning och anhållande, i 25 kap. om reseförbud och anmälningsskyldighet, i 26 kap. om kvarstad, i 27 kap. om beslag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning m.m. och i 28 kap. om husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Härutöver finns bestämmelser i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara

⁴ Se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2 23:14.

m.m. Dessutom finns bestämmelser om inhämtande av trafikuppgifter i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

3.3.3 Omfattningen och kontrollen av tvångsmedelsanvändningen

Riksdagen utövar parlamentarisk kontroll över den öppna polisens tillämpning av hemliga tvångsmedel när det gäller hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Kontrollen möjliggörs genom en årlig skrivelse från regeringen med uppgifter om föregående års användning av dessa tvångsmedel. Underlaget till skrivelsen kommer från Åklagarmyndigheten (tidigare Riksåklagaren) och Rikspolisstyrelsen som sedan 1996 har regeringens uppdrag att en gång om året gemensamt redovisa föregående års användning av nämnda tvångsmedel. Redovisningen omfattar enbart den tvångsmedelsanvändning som sker med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning inom den öppna polisens verksamhetsområde.

Den senaste gemensamma redogörelsen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen⁵ lämnades till regeringen i september 2006 och avser användning av hemliga tvångsmedel under år 2005. Regeringens skrivelse⁶ överlämnades till riksdagen i november samma år. Skrivelsen bygger i huvudsak på uppgifterna i Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens gemensamma redogörelse.

Av redovisningen framgår att det under år 2005 gavs 833 (542) tillstånd till hemlig teleavlyssning, 1 027 (562) tillstånd till hemlig teleövervakning och 49 (23) tillstånd till hemlig kameraövervakning. Siffrorna inom partantes utvisar hur många av det totala antalet tillstånd som avser narkotikarelaterad brottslighet.

Sammanfattningsvis kan om utvecklingen de senaste tio åren utläsas att i fråga om hemlig teleavlyssning har antalet tillstånd efter en minskning under slutet av 1990-talet årligen ökat, från

⁵ Dnr Ju2006/7661/Å.

⁶ Skr. 2006/07:28.

312 tillstånd år 2000 till 833 år 2005. I fråga om hemlig teleövervakning har också skett en ökning sedan år 2000 från omkring drygt 300 tillstånd till 1 027 år 2005. Beträffande hemlig kameraövervakning låg antalet tillstånd från år 1996, då lagen om hemlig kameraövervakning började gälla, till och med år 1998, liksom år 2000, på omkring 40 tillstånd per år medan antalet minskat till omkring drygt 20 till 30 tillstånd per år under åren 1999 till 2004 (bortsett från år 2000).

I redogörelsen anges att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning under år 2005 huvudsakligen har förekommit i förundersökningar där misstankar om organiserad eller i annat hänseende omfattande handel med narkotika har förelegat och där andra spaningsmetoder har prövats utan resultat eller redan från början visat sig vara otillräckliga. Vidare anges att huvudsyftet har varit att avslöja omfattande smuggling till och försäljning i landet. Det påtalas också att beslut om hemlig teleavlyssning alltid kompletteras med beslut om hemlig teleövervakning.

Någon regelbunden redovisning till riksdagen av Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel sker inte. Däremot sker en årlig redovisning till regeringen. Uppgifterna i dessa skrivelser är hemliga. Generellt kan konstateras att uppgifter i utredningar inom Säkerhetspolisens ansvarsområde skyddas förutom av bestämmelserna i 5 kap. 1 § sekretesslagen om förundersökningssekretess av reglerna i 2 kap. samma lag om utrikes- och försvarssekretess.

I skrivelserna redogör Säkerhetspolisen för den användning av hemliga tvångsmedel i fråga om teleavlyssning, teleövervakning, kameraövervakning och postkontroll som skett med stöd av huvudbestämmelserna i rättegångsbalken, lagen om hemlig kameraövervakning och 1952 års tvångsmedelslag. Av redovisningen kan dock inte utläsas med stöd av vilka av dessa bestämmelser som tillstånd getts. Enligt Säkerhetspolisen förs ingen statistik som visar detta. Det går alltså inte att med hjälp av skrivelsen slå fast i vilken utsträckning 1952 års lag har tillämpats. En närmare redogörelse om innehåller i redovisningarna ges i avsnitt 7.3.2.

3.3.4 Förslaget om stärkt parlamentarisk kontroll genom inrättande av en särskild tvångsmedelsnämnd

De senaste åren har det genom riksdagsmotioner och i den allmänna debatten i övrigt framförts behov av förbättringar i olika avseenden av regeringens årliga redovisning till riksdagen. Samtidigt har det i olika lagstiftningsarbeten framförts förslag innebärande vidareutveckling av befintliga och införande av nya hemliga tvångsmedel och andra särskilda polisiära arbetsmetoder. Genom denna utveckling fann regeringen ett behov av en förstärkt kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel. I anledning härav utsågs en särskild utredare med uppdrag att undersöka och lämna förslag till reglering innebärande en förstärkning av den parlamentariska kontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel⁷. Utredaren lämnade i november år 2005 i promemorian *Hemliga tvångsmedel m.m. under förstärkt parlamentarisk kontroll*⁸ ett förslag som innebär inrättande av en särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, under regeringen. Enligt förslaget skall nämnden ha ett parlamentariskt inslag och utöva tillsyn över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel.

3.3.5 Förslaget om särskild tillsyn över användandet av hemliga tvångsmedel

I betänkandet *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m.*⁹ lämnar Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel förslag om att det skall inrättas ett oberoende organ under regeringen med uppgift att granska den verksamhet där det förekommer hemliga tvångsmedel, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Denna nämnd bör enligt utredningen ha en stark parlamentarisk anknytning. Förutom ordförande och vice ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, skall ledamöterna utses av partigrupperna

⁷ Ju 2005:J.

⁸ Ds 2005:53.

⁹ SOU 2006:98.

i riksdagen. Nämnden skall utöva löpande tillsyn genom inspektioner och andra undersökningar. Dessutom skall den handlägga särskilda kontrollärenden på begäran av enskilda. Utredningen anförde att utan ett sådant oberoende organ skulle den underrättelseskyldighet som föreslås gentemot enskilda som berörs av verkställighet av hemliga tvångsmedel inte bli särskilt meningsfull. Vidare behövs det för att kontrollera tvångsmedelsanvändningen i de fall där undantag i underrättelseskyldigheten gäller.¹⁰

¹⁰ a. bet. s. 9 f.

4 1952 års tvångsmedelslag

4.1 Inledning

1952 års tvångsmedelslag gäller vid brottsutredning av allvarliga brott riktade mot rikets inre och yttre säkerhet och vissa andra särskilt allvarliga allmänfarliga brott. I lagen finns tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning, som innebär utvidgade möjligheter att använda vissa tvångsmedel. Lagen används uteslutande i Säkerhetspolisens verksamhet, vilket följer av Säkerhetspolisens uppdrag att leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet.¹

Lagen kom till i det spända utrikespolitiska läge som rådde efter andra världskrigets slut. Bestämmelser av liknande slag hade införts och tillämpats i anledning av andra världskriget, men upphört att gälla efter krigsslutet.

De tvångsmedel som har särreglerats i 1952 års lag är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, den häktningsform som brukar kallas utredningshäktning, beslag av skriftligt meddelande hos den misstänkte eller denne närstående och kvarhållande av försändelse.

Allmänna bestämmelser om tvångsmedel finns i rättegångsbalken och i lagen om hemlig kameraövervakning. Bestämmelser om häktning finns i 24 kap rättegångsbalken. De speciella bestämmelserna som rör s.k. utredningshäktning finns i 3 §, i vil-

¹ 2 § förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

ken hänvisas till 1 och 19 §§. Bestämmelsen om beslag av skriftligt meddelande hos den misstänkte eller denne närstående personer finns i 27 kap. 2 § andra punkten rättegångsbalken. Reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns i samma kapitels 18–25 §§. Bestämmelser om hemlig kameraövervakning finns i 1995 års lag om hemlig kameraövervakning.

4.2 Bakgrunden till 1952 års tvångsmedelslag

Säkerhetstjänsten och tvångsmedelsanvändningen under andra världskriget

I bestämmelser som tillkom i anledning av andra världskriget reglerades bland annat verksamheten vid en särskilt inrättad allmän säkerhetstjänst och dess användning av tvångsmedel. Den allmänna säkerhetstjänstens uppgift var att vid krig eller krigsfara förhindra överbringande av krigsunderrättelse till obehöriga. Säkerhetstjänsten inrättades med stöd av den år 1938 utfärdade hemligstämplade säkerhetskungörelsen. För säkerhetstjänstens befogenhet att använda tvångsmedel gällde särskilda bestämmelser, dels i lagen den 14 oktober 1939 om särskilda tvångsmedel vid utredning rörande brott som avses i 8 eller 19 kap. strafflagen m.m., dels i lagen den 9 januari 1940 om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m.m. I strafflagens 8 kap. upptogs brott mot rikets yttre säkerhet och i 19 kap. allmänfarliga brott. De båda tvångsmedelslagarna var provisoriska och hade båda upphört att gälla vid halvårsskiftet år 1945, 1939 års lag redan år 1941. I 1940 års tvångsmedelslag gavs mycket mer långtgående befogenheter än i 1939 års lag.

De tvångsåtgärder som reglerades i 1940 års lag fick tillgripas i den mån det var nödvändigt för att hindra eller uppdaga brott som avsågs i 8 kap. strafflagen eller sådana brott i 19 kap. samma lag som kunde skada rikets säkerhet, försvar eller folkförsörjning eller dess vänskapliga förbindelser med främmande makt. Förteckningen utökades i samband med den år 1940 tillkomna lagen om straff för sabotage. Tvångsåtgärderna fick användas även i

den mån det behövdes för att hindra att information om för rikets säkerhet känsliga förhållanden kom till främmande makts eller annars obehörigas kännedom.

De tvångsmedel som omfattades av lagen var beslag, skingringsförbud, hus- och kroppsrensningen, inställd eller fördröjd expediering av post- telegraf-, järnvägs- eller annan försändelse eller granskning och censur av försändelsens innehåll, inställande eller fördröjning av expediering av telefonsamtal, avlyssning av telefonsamtal samt avstängning av telefonapparat på viss tid eller tills vidare. Senare lades till en möjlighet att besluta om att uppgift skulle lämnas från telefonsanstalt om utväxlade eller beställda samtal. Lagen gav även möjlighet att gripa och kvarhålla personer som misstänktes för att förbereda, utöva eller främja sådan verksamhet mot vilken lagen riktade sig. Ursprungligen gällde att en åtgärd som beslutats med stöd av lagen inte fick upprätthållas längre än som erfordrades för att vinna det med åtgärden avsedda ändamålet. Efter hand infördes dock preciserade kontrollbestämmelser som innebar bland annat att anmälan om kontroll av postförsändelse och avlyssnande av telefonsamtal skulle göras till Justitiekanslern som hade att pröva åtgärdens fortsatta bestånd. Likaså krävdes medgivande av Justitiekanslern för fortsatt frihetsberövande av en kvarhållen person, ursprungligen sedan personen kvarhållits i trettio dagar, vilken frist senare kortades ned till femton och slutligen fem dygn.

Genom 1940 års lag skedde en utvidgning av säkerhetstjänstens verksamhetsområde. Säkerhetstjänsten fick befogenheter att tillämpa tvångsmedlen inte bara för att förhindra obehörigt överbringande av krigsunderrättelser utan även för att hindra att förhållanden, som kunde skada rikets vänskapliga förbindelser med främmande makt, kom till obehörigas kännedom. Detta innebar att säkerhetstjänsten hade att bedriva spanings- och kontrollverksamhet för att dels förhindra och uppdaga spioneri- och sabotagebrott och vissa därmed jämförliga brott, dels genom övervakning av trafikmedlen (post- telegram- och telefontrafik samt person- och godstrafik med järnväg, båt och flyg) förhindra obehörig spridning av uppgifter om förhållanden som kunde

skada rikets försvar eller folkförsörjningen eller rikets vänskapliga förbindelser med främmande makt. Vid utövande av den allmänna kontrollen ansågs säkerhetstjänsten fungera som ett allmänt censurorgan.²

Omedelbart efter andra världskrigets slut vidtogs åtgärder för säkerhetstjänstens avveckling, vilket skedde vid utgången av juni 1946. I ett lagförslag om fortsatt verksamhet för hindrande och uppdagande av spioneri m.m.³ uttalades att sådan verksamhet under fredstid borde vara en uppgift för de ordinära polis- och åklagarmyndigheterna med biträde av spaningsverksamheten vid statspolisen.

År 1945 tillsattes en parlamentarisk kommission med uppdrag att utreda vissa förhållanden i samband med att det hade upptäckts att en befattningshavare i statens utlänningskommission lämnat ut uppgifter till en svensk medborgare som bedrivit olovlig underrättelseverksamhet. I direktiven till kommissionen framhölls att i den allmänna diskussionen som följt på upptäckten hade riktats kritik också mot säkerhetstjänsten, varför en undersökning var påkallad även för säkerhetstjänstens del. Kritiken gällde framförallt tillämpningen av de befogenheter som enligt 1940 års lag tillkommit säkerhetstjänstens befattningshavare. Kommissionen gjorde en del kritiska uttalanden om säkerhetstjänstens verksamhet, särskilt när det gällde den allmänna kontrollverksamheten. Vidare riktades kritik mot vad kommissionen ansåg vara den obestämda och vaga avfattningen av 1940 års tvångsmedelslag som lett till osäkerhet när det gällde omfattningen av de ingripanden som kunde ske med stöd av lagen.⁴

Tvångsmedelsbestämmelserna i den nya rättegångsbalken

I den nya rättegångsbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1948, togs allmängiltiga bestämmelser in om användande av tvångsmedel under förundersökning vid brottsutredning. Dessa överensstämde i

² Prop. 1952 nr 22 s. 18.

³ Prop. 1946 nr 284.

⁴ SOU 1948:7.

stort med vad som tidigare hade gällt. I fråga om häktning frångicks dock den tidigare ordningen att häktning ansågs innebära inledande av åtal. Beslutanderätten i fråga om häktning överflyttades till domstol. Tidigare tillkom denna befogenhet vissa åklagare och polismyndigheter, som dock var skyldiga att underställa domstol beslutet. Bestämmelserna om beslag överensstämde i huvudsak vad med som gällt enligt lagen den 12 maj 1933 om vissa tvångsmedel i brottmål. Från att tidigare ha varit ett oregerat område infördes bestämmelser om telefonavlyssning. Rätten att besluta om telefonavlyssning tillkom domstol.

I förarbetena till rättegångsbalken berördes inte frågan om eventuella särskilda behov av tvångsmedel när det gällde brott mot rikets säkerhet eller andra brott riktade mot den allmänna säkerheten.

4.2.1 Förslaget till skärpt lagstiftning om tvångsmedel vid utredning av brott rörande rikets säkerhet

Regeringen uppdrog år 1950 åt statspolisintendenten att utreda frågan om nödvändiga åtgärder för att i ett skärpt läge förhindra och uppdaga spioneri m.m. och därmed sammanhängande organisatoriska, personella och ekonomiska frågor. Den 1 februari 1951 överlämnade statspolisintendenten en promemoria, vari han, i fråga om tvångsmedelsanvändning, angav att det fanns behov av att utarbeta ett förslag om särskild tvångsmedelslagstiftning enligt vissa i promemorian angivna riktlinjer. Under riksdagens vårsession samma år väcktes motioner om behovet av skyndsamt beredning avseende beredskapslagstiftning i syfte att vidga möjligheterna att ingripa mot verksamhet som hotade rikets inre och yttre säkerhet vid krig och krigsfara. Efter överläggningar mellan regeringen och ledamöter av riksdagen upprättades inom Justitiedepartementet den 26 juli 1951 en promemoria med förslag till skärpt lagstiftning om tvångsmedel vid utredning av brott mot rikets säkerhet. I promemorian hänvisade departementschefen till de synpunkter som framförts bland an-

nat av statspolisintendenten och att dessa motiverade en viss skärpning av tvångsmedelslagstiftningen.

Promemorians lagförslag

Förslaget i promemorian begränsades till en utvidgning av gällande lagstiftning om individuella ingripanden. Säkerhetstjänstens befogenheter hade, som nämnts ovan, omfattat även en allmän kontrollverksamhet men en sådan ansågs enligt promemorian nödvändig endast om det inträdde en ytterligare allvarlig skärpning av läget. De avsteg från rättegångsbalkens regler om tvångsmedel som promemorians förslag innehöll var följande.

Det skulle ges möjlighet till *förlängning av anhållningstiden* från, enligt då gällande bestämmelser, dagen efter den dag anhållningsbeslut meddelats eller den dag då den anhållne inställts till förhör (med viss möjlighet till förlängd tid till fem dagar) till en längsta anhållningstid om trettio dagar.

Rättegångsbalkens bestämmelser i 27 kap. om beslag och telefonavlyssning skulle kompletteras. När det gällde *beslag* inbar det att vissa skriftliga meddelanden skulle få beslagtas oavsett att det på brottet kunde följa lindrigare straff än straffarbete två år.

I fråga om *kvarhållande av försändelse* skulle under vissa förhållanden beslutanderätt tillkomma undersökningsledare eller åklagare då ett snabb ingripande var nödvändigt för att inte äventyra utredningsresultatet.

Tillstånd till *telefonavlyssning* skulle kunna ges oavsett att för vissa brott kunde följa lindrigare straff än straffarbete två år. Det ansågs kunna utgöra ett hinder för brottsutredningens effektivitet i vissa fall att förordnande om telefonkontroll bara fick avse avlyssnande. Därför skulle det, om det var av synnerligt vikt för utredningen, vara möjligt att förordna om att inställa och fördröja expedieringen av samtal och att avstänga telefonapparat liksom att förordna om tillstånd för undersökningsledaren eller åklagaren att få uppgift från telefonanstalt om telefonsamtal som ägt rum eller beställts mellan apparat som kunde antas ha begag-

nats eller komma att begagnas av den misstänkte och annan apparat. Vidare utsträcktes giltighetstiden för tillstånd från högst en vecka till högst en månad.

I fråga om de övriga i rättegångsbalken reglerade tvångsmedlen (reseförbud, kvarstad, skingringsförbud, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning) föreslogs i promemorian inte några ändringar med motiveringen att de i det rådande läget torde fylla sin funktion även i fråga om brott mot rikets säkerhet.

Propositionen

Efter remissbehandling av promemorian och efterföljande beredning lade regeringen den 21 december 1951 fram förslaget till *lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål*.⁵

Med hänsyn till de skärpta krav som enligt departementschefen på grund av förhållandena i omvärlden måste uppställas föreslogs en lag som skulle ge polis- och åklagarmyndigheterna vidgade möjligheter att utnyttja tvångsmedel vid förundersökningar rörande brott mot rikets säkerhet. Departementschefen uttalade att det på grund av den under senare tid ökade spänningen i det utrikespolitiska läget hade blivit nödvändigt att på skilda områden vidta beredskapsåtgärder vilka till väsentlig del tog sikte på förhållandena vid krigstillstånd eller ett med krigstillstånd jämförbart läge. Han uttalade vidare att det på en del områden var nödvändigt att man inte endast planerade med tanke på en krigssituation utan att även åtgärder med direkt syftning på de redan föreliggande förhållandena vidtogs, bland annat i fråga om skyddet för spioneri och annan sådan brottslig verksamhet som hotade rikets yttre och inre säkerhet. På detta område ansåg han att det redan i det vid tiden rådande läget torde vara motiverat med en viss förstärkning av beredskapen.⁶

Departementschefen redogjorde för den samsyn som gällde mellan de representanter för olika partier inom riksdagen med

⁵ Prop. 1952 nr 22.

⁶ Prop. 1952 nr 22 s. 42 f.

vilka samråd skett om att den föreslagna lagstiftningen borde genomföras. Det gällde också nästan genomgående i remissyttrandena. Departementschefen beklagade att han, med hänvisning till tidsläget, ansåg att han borde föreslå jämkningar i de regler till skydd för den enskildes intressen som nyligen, under allmän anslutning, upptagits i den nya rättegångsbalken och att han till fullo förstod de betänkligheter mot förslaget som anförts av advokatsamfundets styrelse. Men eftersom hänsynen till rikets säkerhet vägde så tungt menade han att vissa enskilda intressen tvingades vika för den. Departementschefen betonade den viktiga begränsning som han menade låg i förslagets anknytning till rättegångsbalken regler när det gällde viss grad av misstanke om brott som förutsättning för ingripande. Invändningarna mot förslaget, med hänsyn till dess verkningar ur rättsäkerhetssynpunkt, torde enligt honom också förlora i tyngd genom att, såsom i förslaget var avsett, ett särskilt förfarande anordnades för att hålla tillämpningen av lagen under kontroll.⁷

Enligt promemorians förslag skulle de utökade möjligheterna att använda tvångsmedel begränsas till förekomsten av brottsmisstanke rörande följande brott: högförräderi, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, uppror, majestätsbrott, väpnat hot mot laglig ordning och sabotage. Brotten var upptagna i då gällande strafflagens 8, 9 och 19 kapitel och alla hade den svårhetsgrad att straffarbete ingick i straffskalan. För samtliga brott gällde också att de var straffbelagda som försöks- och förberedelsebrott och förslaget innebar att även försök och förberedelse beträffande de angivna brotten skulle omfattas av tvångsmedelslagen.

Under remissbehandlingen av promemorian hade från flera håll föreslagits en utvidgning av den föreslagna brottskatalogen med bland andra brotten tagande av utländskt understöd och olovlig kårverksamhet samt mordbrand, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse som innefattade sabotage. I propositionen lades dessa brott till varvid departementschefen när det gällde tagande av utländskt understöd och olovlig kårverksamhet

⁷ Prop. 1952 nr 22 s. 43 f.

uttalade att det saknades tillräcklig anledning att utesluta dessa brott från lagstiftningen.⁸ När det gällde olovlig kårverksamhet anförde departementschefen⁹:

”Kårverksamhet blir verkligt farlig först i det ögonblick den kan sägas utgöra förberedelse till högförräderi eller uppror och i sådant fall enligt förslaget kan föranleda tillgripande av tvångsmedel. Det synes uppenbart att man om man inte kunde sätta in tvångsmedlen förrän i det skede viss utredning redan vunnits om syftet med verksamheten riskerade att den med befogenheten avsedda hjälpen kom för sent för att man i tid skulle kunna oskadliggöra en sådan organisation.”

Kontroll över tillämpningen av lagen

Frågan om kontrollen över tillämpningen av de föreslagna utvidgade tvångsmedelsmöjligheterna ägnades livligt intresse i remissyttrandena. Allmänt ansågs att en effektiv kontroll var påkallad. Enligt promemorian skulle kontrollen av användningen ligga hos rätten, vilket förslag i de flesta remissyttrandena lämnades utan erinran. Från något håll framfördes tanken att granskningen skulle äga genom en nämnd eller annat sådant organ med lekmannainslag. Departementschefen ansåg det angeläget att så nära som möjligt ansluta till det kontrollsystem som redan fanns i rättegångsbalken, enligt vilket rätten redan i stor utsträckning hade tillagts funktionen att kontrollera hanteringen av de straffprocessuella tvångsmedlen i den mån det inte förbehållits rätten att redan i första hand meddela beslut därom. Därmed fann han övervägande skäl tala för att åtgärder vidtagna av undersökningsledaren eller åklagaren skulle anmälas till rätten för prövning av åtgärdens bestånd och att det självfallet måste tillses att dessa ärenden vid rätten handläggs av befattningshavare med tillräckliga kvalifikationer.¹⁰

⁸ Prop. 1952 nr 22 s. 28 f. och s. 44.

⁹ Prop. 1952 nr 22 s. 28 f.

¹⁰ Prop. 1952 nr 22 s. 36–42 och 47 f.

Den lagtekniska utformningen

Lagstiftningen utformades som tilläggs- och undantagsbestämmelser till rättegångsbalken. Härigenom uppnåddes enligt förarbetena att rättegångsbalkens bestämmelser blev tillämpliga i allt för vilket särbestämmelser inte meddelats.¹¹

Den begränsade giltighetstiden

1952 års tvångsmedelslag trädde i kraft den 27 mars 1952. Giltighetstiden begränsades till den 30 juni 1953. Som grund för tidsbegränsningen anfördes i förarbetena att det var fråga om en av det rådande utrikespolitiska läget påkallad särskild tvångsmedelslagstiftning som skulle gälla tills en väsentlig avspänning i det utrikespolitiska läget eventuellt inträdde. Om en sådan avspänning inträdde borde dock enligt departementschefen en återgång ske till den för normala förhållanden avsedda regleringen i rättegångsbalken.¹²

4.3 De brott som omfattas av 1952 års lag

Lagen innehåller en katalog som anger de brott som lagen är tillämplig på och som ansetts för landets säkerhet särskilt farliga.¹³ Denna bedömning gäller enligt regeringen fortfarande.¹⁴ Brotten utgörs av vissa allmänfarliga brott, vissa högmålsbrott, vissa brott mot rikets säkerhet och av brott mot terroristbrottslagen.

Allmänfarliga brott

Av de i 13 kap. brottsbalken angivna brotten omfattar 1952 års lag mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kap-

¹¹ Prop. 1952 nr 22 s. 22 f.

¹² Prop. 1952 nr 22 s. 44.

¹³ Prop. 1952 nr 22 s. 44.

¹⁴ Se bl. a. prop. 2003/04:74 s. 8 och prop. 2005/06:178 s. 93.

ning eller sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage, såvida dessa innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel. Dessutom omfattar den sabotage och grovt sabotage.

Högmålsbrott och brott mot riket säkerhet m.m.

De högmålsbrott som omfattas av lagen är uppror, väpnat hot mot laglig ordning och olovlig kårverksamhet. Av de i 19 kap. brottsbalken upptagna brotten mot rikets säkerhet får tvångsmedelslagen tillämpas vid misstanke om högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet.

Tvångsmedelslagen gäller också för vissa s.k. majestätsbrott enligt 18 kap. 2 § brottsbalken det vill säga brott som innebär förgripelse mot kungen eller annan medlem av kungahuset eller riksföreståndare och utgör brott mot liv och hälsa enligt 3 kap. brottsbalken bestående i mord, dråp, misshandel och grov misshandel samt brott mot frihet och frid enligt 4 kap. brottsbalken bestående i människorov, människohandel, olaga frihetsberövande och olaga tvång.

Osjälvständiga brottsformer

Lagen är också tillämplig vid försök, förberedelse och stämpling till de i brottskatalogen upptagna brotten om sådan gärning är belagd med straff.

Terroristbrott

Förutom de nu uppräknade brotten är tvångsmedelslagen, sedan den 1 juli 2003, tillämplig på terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Enligt den bestämmelsen döms den för terroristbrott som begår gärning som anges i 3 §

samma lag om gärningen allvarligt kan skada en stat eller mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande eller politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Bland de i 3 § uppräknade brotten finns mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand och grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och grovt sabotage, kapning och sjö- och luftfartssabotage, flygplatssabotage, spridande av gift och smitta och olovlig befattning med kemiska vapen m.fl. brott.

4.4 De tvångsmedel som omfattas av 1952 års lag

Inledning

I 1952 års lag särregleras användningen av tvångsmedlen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, utredningshäktning, beslag och kvarhållande av postförändelse.

I detta avsnitt redogörs för dessa tvångsmedel, först med utgångspunkt i den allmänna regleringen i 27 kap. rättegångsbalken och lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, och därefter beskrivs vad de utvidgade tillämpningsmöjligheterna enligt 1952 års lag består i.

Hemlig teleavlyssning

Hemlig teleavlyssning innebär enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken att telemeddelanden, som befordras eller har befordrats 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.

Definitionen av begreppet *telemeddelande* finns i 6 kap. 19 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation dit den överförts från den numera upphävda telelagen (1993:597). Enligt definitionen avses med telemeddelande *ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnade ledare*. Definitionen omfattar bland annat telefon- och telefaxtrafik, e-posttrafik, överföring av datafiler med hjälp av FTP (File Transport Protocol) liksom överföring från hemsidor, nyhetsgrupper och chatkanaler. Som reglerna är utformade kommer all kommunikation som befordras inom ett telenät att omfattas, oavsett vilken teknik som används för befordringen. Enligt en särskild undantagsbestämmelse i 27 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken får dock avlyssning, eller övervakning, inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt. Hit kan räknas snabbtelefonsystem på mindre arbetsplatser, hörselslingor för hörselskadade m.m.

Befordran av telefonmeddelandet skall avse ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress. Med *teleadress* avses en identifiering av den icke fysiska adress som ett telemeddelande skickas till eller från. Adressen kan vara ett abonnemang, en enskild anknytning, adressen för elektronisk post, en kod eller någon annan tillförlitlig identifieringsmetod.¹⁵

Bestämmelsen om hemlig teleavlyssning är utformad så att tillstånd kan ges även telemeddelanden som *har* befordrats. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 oktober 2004 kan ett tillstånd därmed göra det möjligt att avlyssna telemeddelanden som finns lagrade på teleoperatörernas servrar. Ett tillstånd kan alltså komma att avse även tiden före domstolens beslut.

Hemlig teleavlyssning får, liksom hemlig kameraövervakning, användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är

¹⁵ Prop. 1994/95:227 s. 21.

förskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff. År 2003 infördes en s.k. straffvärdeventil enligt vilken hemlig teleavlyssning, och hemlig kameraövervakning, får ske även vid brott för vilket inte är föreskrivet ett lägsta fängelsestraff om två år om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (27 kap. 18 § rättegångsbalken och 2 § lagen om hemlig kameraövervakning).

Enligt 27 kap. 20 § första stycket 1 rättegångsbalken gäller att åtgärden endast får avse en teledress som innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte under den tid som tillståndet avser. Bestämmelsen innebär att ett beslut om avlyssning kan meddelas beträffande till exempel ett telefonnummer som innehas av den misstänktes sambo, ett telefonnummer till den misstänktes arbetsplats eller till en telefonkiosk dit den misstänkte regelbundet går för att ringa. Enligt andra punkten samma paragraf får åtgärden avse en teledress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta under den tid som tillståndet avser. Enligt motiven förutsetts det att bestämmelsen i andra punkten skall tillämpas restriktivt.¹⁶

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

I 27 kap. 24 § första stycket rättegångsbalken anges att en upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning skall granskas snarast möjligt. Behörighet att utföra granskningen tillkommer inte annan än rätten, undersökningsledaren och åklagaren, med undantag för sakkunnig eller annan som an-

¹⁶ Prop. 2002/03:74 s. 49.

litas för utredning angående brottet eller annars hörs vid utredningen. Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutets eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott skall de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De skall därefter förstöras.

Särregleringen av hemlig teleavlyssning i 1952 års lag

Enligt 5 § första stycket 1952 års lag får tillstånd till hemlig teleavlyssning meddelas även om brottet inte omfattas av huvudbestämmelserna i rättegångsbalken. Det innebär att tillstånd till hemlig teleavlyssning kan meddelas även om den aktuella brottsmisstanken avser ett brott som inte har en lägsta straffsats om fängelse i två år eller ett straffvärde som överstiger fängelse i två år.

I 5 § andra stycket 1952 års lag ges åklagaren behörighet att interimistiskt meddela tillstånd till hemlig teleavlyssning under förutsättning att det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Huvudskälet för åklagarens (ursprungligen även undersökningsledarens) beslutanderätt var enligt motiven att det ansågs berättigat att överlämna beslutanderätten i sådana nödfall då ett snabbt ingripande var nödvändigt för att inte utredningsresultatet skulle äventyras.¹⁷

Har åklagaren meddelat förordnande om hemlig teleavlyssning enligt 5 § skall hon eller han enligt 6 § omedelbart till rätten lämna in en skriftlig anmälan därom med angivande av skälen till förordnandet. Rätten skall härefter skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten vid denna prövning att åtgärden inte bör bestå skall förordnandet upphävas.

¹⁷ Prop. 1952 nr 22 s. 24.

Hemlig teleövervakning

Hemlig teleövervakning innebär enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledokument som befordras eller har befordrats till eller från en viss teledokumentadress eller att sådana dokument hindras från att nå fram.

Hemlig teleövervakning kan, när det är fråga om övervakning av telefonnummer, innefatta registrering av till vilka telefonnummer samtalsfrågor från det övervakade numret befordras liksom från vilka telefonnummer samtalsfrågor befordras till det övervakade numret. Även tidpunkterna för befordran kan registreras liksom samtalsfrågans längd. Sedan år 2004 kan ett tillstånd omfatta även uppgifter som avser tiden före dagen för tillståndsbeslutet.¹⁸

Avstängning av ett telefonnummer kan användas i kritiska lägen för att man skall kunna förhindra att en misstänkt sätter sig i förbindelse med medbrottslingar eller nås av varnande samtalsfrågor.

Hemlig teleövervakning får enligt 27 kap. 19 § andra stycket rättegångsbalken användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är förskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. Hemlig teleövervakning är också tillåten vid vissa andra i 19 § andra stycket 2 särskilt angivna brott, nämligen brott enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken (dataintrång), brott enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken (barnpornografibrott som inte är att anse som ringa), narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) och brott enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling (narkotikasmuggling). Vidare får hemlig teleövervakning ske vid försök, förberedelse eller stämpling till de upptagna brotten om sådan gärning är belagd med straff.

Särregleringen av hemlig teleövervakning i 1952 års lag

Enligt 5 § första stycket 1952 års lag får tillstånd till hemlig teleövervakning meddelas även om brottet inte omfattas av huvudbestämmelserna i rättegångsbalken. Det innebär att tillstånd till hemlig teleövervakning kan meddelas med stöd av det lagrum-

¹⁸ Prop. 2002/03:74, SFS 2003:1146.

met även om den aktuella brottsmisstanken avser ett brott som inte har en lägsta straffsats om fängelse i sex månader.

I likhet med vad som gäller för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning har åklagaren genom 5 § andra stycket 1952 års lag lämnats behörighet att meddela tillstånd till hemlig teleövervakning under förutsättning att det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen.

Har åklagaren meddelat förordnande om hemlig teleövervakning enligt 5 § skall hon eller han enligt 6 § omedelbart till rätten lämna in en skriftlig anmälan därom med angivande av skälen till förordnandet. Rätten skall härefter skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten vid denna prövning att åtgärden inte bör bestå skall förordnandet upphävas.

Hemlig kameraövervakning

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

Hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är förskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (2 §). Detsamma gäller vid försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff. Sedan år 2003 gäller, liksom för hemlig teleavlyssning, en straffvärdeventil som innebär att hemlig kameraövervakning får användas även vid annat än nyss angivet brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Åtgärden får enligt 3 § endast avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Enligt 3 a § får övervakning emellertid ske av den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats även om det inte finns någon

misstänkt för brottet. Denna möjlighet till brottsplatsövervakning infördes år 2003.¹⁹ Förutsättningen är att syftet med åtgärden endast är att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för ett brott och i princip krävs att kameraövervakningen är avsedd att leda till att gärningsmannen kan påträffas på bar gärning.²⁰

För hanteringen av upptagningar från kameraövervakning gäller i huvudsak detsamma som för hanteringen av upptagningar och uppteckningar från teleavlyssning. Till skillnad från bestämmelsen som gäller hemlig teleavlyssning har det i lagen föreskrivits att upptagningar som saknar betydelse från brottsutredningssynpunkt skall förstöras omedelbart efter det att de har granskats (7 §).

Särregleringen av hemlig kameraövervakning i 1952 års lag

Enligt 5 § första stycket 1952 års lag får tillstånd till hemlig kameraövervakning meddelas även om brottet inte omfattas av 2 § lagen om hemlig kameraövervakning. Det innebär att tillstånd till hemlig kameraövervakning kan meddelas med stöd av 1952 års lag även om den aktuella brottsmisstanken avser ett brott som inte har en lägsta straffsats om fängelse i två år.

Genom 5 § andra stycket 1952 års lag har åklagaren lämnats behörighet att meddela tillstånd till de aktuella åtgärderna under förutsättning att det kan befaras att inhämtande av rättsens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen.

Har åklagaren meddelat förordnande om hemlig kameraövervakning enligt 5 § skall hon eller han enligt 6 § omedelbart till rätten lämna in en skriftlig anmälan därom med angivande av skälen till förordnandet. Rätten skall härefter skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten vid denna prövning att åtgärden inte bör bestå skall förordnandet upphävas.

¹⁹ Prop. 2002/03:74, SFS 2003:1148.

²⁰ Prop. 2002/03:74 s. 53 f.

Gemensamma allmänna bestämmelser för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning får ske endast om någon är *skäligen misstänkt* för brottet. Det innebär att förundersökning måste ha inletts och att åtgärden alltså sker i brottsutredande syfte.

I uttrycket "skäligen misstänkt" ligger ett större krav på misstankens styrka än som innefattas i att någon *kan misstänkas* för brottet. Det fordras dock inte att omständigheterna är så graverande att det kan sägas föreligga "sannolika skäl" för misstanken.

Förutom att det skall föreligga skälig brottsmisstanke skall åtgärden att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning vara av *synnerlig vikt* för utredningen. Innebörden av rekviritet synnerlig vikt är inte närmare utvecklad i rättegångsbalkens förarbeten men har berörts i propositionen *Vissa tvångsmedelsfrågor*, som behandlar frågor om användning av straffprocessuella tvångsmedel. I propositionen finns en redogörelse för hur uttrycket bör uppfattas vid prövning av ärenden om hemlig teleavlyssning²¹:

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

Synnerlig vikt för utredningen inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som

²¹ Prop. 1988/89:124 s. 44 f.

gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt.

I och för sig behöver något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från teleavlyssning. Kan personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativet skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock vara att i första hand pröva andra metoder.

Proportionalitetsprincipen, det vill säga att åtgärden skall uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkt eller för något annat motstående intresse gäller enligt 27 kap 1 § tredje stycket rättegångsbalken för all tvångsmedelsanvändning enligt kapitlet. Principen är när det gäller hemlig kameraövervakning lagfäst i 3 § första stycket 3 lagen om hemlig kameraövervakning.

Övriga, inte uttryckligen lagfästa, principer för tvångsmedelsanvändning – ändamåls- och behovsprincipen – skall naturligtvis också beaktas.

Frågor om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning prövas av rätten efter ansökan av åklagaren (27 kap. 21 § rättegångsbalken respektive 4 § lagen om hemlig kameraövervakning).

I ett beslut att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det anges vilken teleadress och vilken tid tillståndet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, såvitt gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (27 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken).

I ett beslut att tillåta hemlig kameraövervakning skall det anges vilken plats och under vilken tid tillståndet gäller. Även i fråga om hemlig kameraövervakning får tiden inte bestämmas

längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet (4 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning).

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet (27 kap. 23 § rättegångsbalken respektive 5 § lagen om hemlig kameraövervakning).

Sedan år 2005 finns i 27 kap 23 a § rättegångsbalken och 6 a § lagen om hemlig kameraövervakning bestämmelser om hur *överskottsinformation* får användas.²² Om det vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brott får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter eller det finns särskilda skäl. Om det har framkommit uppgifter om förestående brott får uppgifterna användas för att förhindra brott. Regleringen av användningen av överskottsinformation föranleddes av Europadomstolens praxis när det gäller tillämpningen av artikel 8 i Europakonventionen.²³

År 2003 infördes bestämmelser i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken och 4 § lagen om hemlig kameraövervakning om att *offentliga ombud* skall bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden vid domstol om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning.²⁴ Det offentliga ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer och att yttra sig i ärendet samt att överklaga rättens beslut. Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle begränsa syftet med tvångsmedlet, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annats fått tillfälle att yttras sig.

²² SFS 2005:504, 2005:505.

²³ Prop. 2004/05:143 s. 26 ff.

²⁴ Prop. 2002/03:74, SFS 2003:1146.

Utredningshäktning

En grundläggande princip inom straffprocessen är att den misstänkte skall betraktas som oskyldig tills det finns en fällande dom. Häktning innebär ett frihetsberövande av en misstänkt person under ett utredningsskede och är naturligtvis en speciellt ingripande åtgärd. Det måste därför finnas starka skäl för att tillgripa detta tvångsmedel mot en misstänkt. De allmänna bestämmelserna om häktning finns 24 kap. rättegångsbalken. I 1 § detta kapitel anges grundförutsättningarna för vad som kan kallas normal häktning.

Frågan om häktning skall alltid prövas av domstol. Innan det blir aktuellt har den misstänkte oftast varit frihetsberövad genom gripande och anhållande. Frågan om anhållande avgörs av åklagaren. Anhållande kan ses som ett provisoriskt frihetsberövande i avvaktan på häktning. Om åklagaren avser att begära den misstänkte häktad skall han eller hon utan dröjsmål och senast klockan tolv den tredje dagen efter anhållningsbeslutet göra en häktningsframställning (12 §). Härefter måste domstolen hålla häktningsförhandling utan dröjsmål och aldrig senare än fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes (13 §).

I de flesta fall prövas frågan om häktning efter att åklagaren gjort gällande att det föreligger *sannolika skäl* för att den misstänkte har begått ett brott. Förutom sannolika skäl för den eller de brottsmisstankar som åklagaren lagt fram krävs att brottsmisstanken avser brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Vidare måste rätten konstatera att det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller någon annan omständighet föreligger något eller några av de särskilda skäl för häktning som anges i paragrafens första stycke 1–3. Dessa särskilda häktningsskäl är att det finns risk för att den misstänkte avviker eller på annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara), genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara).

Som ytterligare förutsättning gäller den proportionalitetsprincip som uttrycks i 24 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken. Den innebär att häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Slutligen gäller enligt fjärde stycket att häktning inte får ske om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter.

I 24 kap. 4 § rättegångsbalken finns bestämmelser som begränsar möjligheterna till häktning på grund av humanitära skäl i vissa fall med hänsyn till den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet. Ytterligare inskränkningar i fråga om den som är under arton år finns i 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, enligt vilken bestämmelse det krävs synnerliga skäl för häktning.

Utredningshäktning regleras i 24 kap. 3 § rättegångsbalken. Det innebär att häktning är tillåten även om det föreligger en svagare misstankegrad – skälig misstanke – än för normal häktning men det på grund av utredningsskäl är av synnerlig vikt att den misstänkte frihetsberövas. Utredningshäktning enligt rättegångsbalken får pågå i högst en vecka. Det innebär att omprövning av häktningsbeslutet skall ske inom en vecka från beslutet och att rätten för beslut om fortsatt häktning måste konstatera att de fortsatta utredningsåtgärderna lett till att misstankegraden har höjts till sannolika skäl. Om så inte är fallet skall häktningsbeslutet omedelbart hävas och den häktade försättas på fri fot.

Särregleringen av utredningshäktning i 1952 års lag

Som redogjorts för ovan kan en misstänkt person enligt rättegångsbalkens bestämmelser inte hållas häktad längre tid än en vecka på grund av enbart skälig misstanke om brott. Enligt 2 § 1952 års tvångsmedelslag får sådan utredningshäktning pågå under högst fyra veckor. Särregleringen innebär att rätten, om det är nödvändigt, vid en sådan ny förhandling i häktningsfrågan som avses i 24 kap. 19 § rättegångsbalken får förordna om fortsatt häktning med stöd av 3 § samma kapitel. Om så sker skall ny

häktningförhandling hållas med högst en veckas mellanrum. Vid den förhandling som äger rum under fjärde veckan efter det att det första beslutet enligt nämnda 3 § meddelades får dock fortsatt häktning beslutas endast om det då finns sannolika skäl för att den misstänkte har begått brottet.

Särregleringen gäller den längsta tid en misstänkt kan hållas häktad då det enbart finns skälig misstanke om att han eller hon är skyldig till brottet. Med de bestämmelser som i övrigt gäller för häktning innebär det bland annat att brottsmisstanken måste avse ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver.

Beslag av skriftligt meddelande

I 27 kap. 1–14 §§ rättegångsbalken finns bestämmelser om beslag som straffprocessuellt tvångsmedel. Grundförutsättningarna anges i 1 § enligt vilken ett föremål för att kunna tas i beslag skäligen skall kunna antas ha betydelse för utredning om brott eller vara någon genom brott avhänt eller genom brott förverkat. Det uppställs inget krav på att brottet skall vara av viss svårighetsgrad. Med föremål avses även skriftlig handling om inte annat är föreskrivet. Ett beslut om beslag måste kunna gå i verkställighet direkt, vilket innebär att föremålet måste vara tillgängligt vid beslutet. Vilka som är behöriga att beslagta föremål anges i 4 § samma kapitel: Den som i laglig ordning griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag. I annat fall tillkommer beslutanderätten undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål får dock polisman även utan sådant beslut, med visst undantag, beslagta föremål.

I 2 § ovannämnda kapitel finns i fråga om skriftliga handlingar undantag från de allmänna bestämmelserna om beslag. I andra punkten av paragrafen finns ett undantag som innebär att hos den misstänkte eller honom närstående får inte beslag ske av skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes, om det inte

är fråga om brott med lägst två års fängelse i straffskalan. Med närstående avses den krets av personer som genom 36 kap. 3 § rättegångsbalken i sin egenskap av närstående till part inte är skyldiga att avlägga vittnesmål, såsom make, maka, sambo, föräldrar eller syskon. Det är alltså fråga om relationer av familjemässig karaktär.

Särregleringen av beslag av skriftligt meddelande i 1952 års lag

Genom särregleringen i 1952 års lag är det möjligt att beslagta skriftliga meddelanden av nyss nämnt slag även när det är fråga om brott för vilket är stagat lindrigare straff än två års fängelse.

Har undersökningsledaren eller åklagaren meddelat förordnande om beslag enligt 3 § skall denne eller denna enligt 6 § omedelbart till rätten lämna in en skriftlig anmälan därom med angivande av skälen till förordnandet. Rätten skall härefter skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten vid denna prövning att åtgärden inte bör bestå skall förordnandet upphävas.

Kvarhållande av försändelse

Enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får rätten förordna att en försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag får hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Frågan om kvarhållande får tas upp endast av undersökningsledaren eller åklagaren genom ansökan hos rätten. När en försändelse på grund av förordnandet hållits kvar skall befordringsföretaget utan dröjsmål göra en anmälan hos den som begärt förordnandet. Denne skall i sin tur omedelbart pröva om beslaget skall bestå.

Särregleringen av kvarhållande av försändelse i 1952 års lag

Enligt huvudregeln är det rätten som skall besluta i frågor om kvarhållande av försändelse efter yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. För brotten i 1952 års tvångsmedelslag gäller emellertid enligt 4 § att undersökningsledaren och åklagaren under vissa förutsättningar har rätt att interimistiskt besluta om kvarhållande. Beslutanderätten gäller under förutsättning att det kan befaras att inhämtande av rättens beslut skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Anmälan om att en försändelse har hållits kvar skall göras till den som beslutat om åtgärden, det vill säga hos undersökningsledaren eller åklagaren.

Har undersökningsledaren eller åklagaren meddelat förordnande om kvarhållande enligt 4 § skall denne eller denna enligt 6 § omedelbart till rätten lämna in en skriftlig anmälan därom med angivande av skälen till förordnandet. Rätten skall härefter skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten vid denna prövning att åtgärden inte bör bestå skall förordnandet upphävas.

5 Tidigare översyn av 1952 års tvångsmedelslag

5.1 Lagens begränsade giltighetstid

1952 års tvångsmedelslag gäller för närvarande till utgången av år 2007.¹ Lagen gällde ursprungligen från och med den 27 mars 1952 till den 30 juni 1953. Härefter har den getts fortsatt giltighet vid ett stort antal tillfällen, med ett eller två år åt gången. De flesta av förslagen om fortsatt giltighetstid har inte innehållit annat än att det med hänvisning till det utrikespolitiska läget konstaterats finnas ett fortsatt behov av bestämmelserna i lagen. I förslaget till fortsatt giltighet efter utgången av år 1957 uttalade departementschefen att spänningen i det utrikespolitiska läget ingalunda hade avtagit det senast året, att även om tecken på avspänning tidvis kunnat skönjas hade dock den senaste tidens händelseutveckling otvivelaktigt gett klart belägg för ett fortsatt behov av lagen och att till detta kom att ännu ett allvarligt fall av spioneri hade avslöjats i landet.²

5.1.1 Frågan om permanentning av 1952 års lag

Sedan början av 1970-talet har frågan om permanentning av lagen, mer eller mindre kontinuerligt, varit under utredning och överväganden framförallt med anledning av lagstiftningsarbete i

¹ Prop. 2003/04:74, bet. 2003/04:JuU24, rskr. 2003/04:219, SFS 2004:617.

² Prop. 1957:7 s. 3.

anslutande frågor om tvångsmedelsanvändning och av införande av nya tvångsmedel.

Det var först i början av 1970-talet som frågan om en permanentning av 1952 års lag berördes i samband med förslag om förlängning. Det skedde sedan riksdagen efterlyst en samlad översyn av bestämmelser om telefonavlyssning.³ På grundval av betänkandet *Telefonavlyssning*⁴, utarbetat av Utredningen om teleavlyssning⁵, lade regeringen år 1976 fram propositionen 1975/76:202 *med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m.m.*

Förslaget innebar att reglerna om telefonavlyssning i 1952 års lag skulle arbetas in i 27 kap. rättegångsbalken och ges permanent karaktär. Förslaget omfattade även den då gällande lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m., vilken i likhet med 1952 års lag var tidsbegränsad.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uppmärksammades speciellt frågan i vad mån överskottsmaterial, det vill säga uppgifter om annan brottslighet än den som föranlett tillståndet, skulle få utnyttjas. Detta, konstaterade Justitieutskottet var ett problem som inte var begränsat till teleavlyssning utan kunde uppkomma även vid annan tvångsmedelsanvändning, t.ex. brevkontroll och husrannsakan.⁶ Enligt Justitieutskottet borde man eftersträva en generell lösning för olika typer av tvångsmedel, vilket utskottet ansåg kräva ett helt annat beslutsunderlag än det som fanns i ärendet. Det ledde till att ärendet, med visst undantag, återgick till regeringskansliet för översyn och ytterligare överväganden och att riksdagen i den aktuella delen avlog propositionen.⁷ Härigenom aktualiserades i sin tur åter frågan om förlängning av 1952 års lag. Sedan remissinstanserna tillstyrkt regeringens förslag om förlängd giltighetstid i avvaktan på en per-

³ Rskr. 1973:121 och 123.

⁴ SOU 1975:95.

⁵ Ju 1974:08.

⁶ Bet. JuU 1976/77:20 s.16 f.

⁷ Rskr. 1976/77:129.

manent reglering av bestämmelserna om telefonavlyssning förlängdes giltighetstiden till utgången av 1978.⁸

Regeringens tillkallade år 1978 en kommitté med uppdrag att se över tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål m.m.⁹ Kommittén, som antog namnet *Tvångsmedelskommittén*, hade enligt sina direktiv¹⁰ i uppdrag att även se över möjligheterna att permanenta bestämmelserna i 1952 års lag, liksom i 1969 års lag (se ovan) och inarbeta dem i rättegångsbalken. I avvaktan på resultatet av kommitténs arbete förlängdes 1952 års lag efter utgången av år 1979 till utgången av år 1980.

Tvångsmedelskommittén avgav sitt slutbetänkande år 1984, *Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet*.¹¹ I betänkandet föreslogs, med hänvisning till reglernas ingripande natur, att 1952 års lag även fortsättningsvis skulle ha begränsad giltighetstid och regelbundet omprövas.

Innan tvångsmedelskommitténs betänkande lett fram till ett lagförslag från regeringen, vilket skedde under år 1989 genom proposition *Vissa tvångsmedelsfrågor*¹², hade *SÄPO-kommittén*¹³ tillsatts.

SÄPO-kommittén hade fått i uppdrag att se över bland annat 1952 års tvångsmedelslag. I anledning härav hade departementschefen uttalat att han ansåg det lämpligast att låta ett mera definitivt ställningstagande i frågan om permanentning anstå i avvaktan på den kommitténs arbete. Följden blev att tvångsmedelskommitténs ställningstagande i fråga om 1952 års lag inte ledde till något lagförslag från regeringen.¹⁴ I avvaktan på SÄPO-kommitténs betänkande och den efterföljande remissbehandlingen förlängdes härefter 1952 års lag under ett antal år med ett år åt gången.

⁸ Prop. 1977/78:11 s. 4, 6 och 10–11.

⁹ Ju 1978:06.

¹⁰ Dir. 1978:57.

¹¹ SOU 1984:54.

¹² Prop. 1988/89:124.

¹³ Ju 1987:05.

¹⁴ Prop. 1988/89:124 s. 24.

SÄPO-kommitténs slutbetänkande *Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet*¹⁵ lades fram år 1990. I betänkandet förslogs att 1952 års lag skulle inarbetas i rättegångsbalken men med hänsyn till att kommittén även lade förslag om annan tidsbegränsad tvångsmedelslagstiftning (hemlig teknisk avlyssning och kameraövervakning) ansåg kommittén att en samordning med rättegångsbalken borde anstå till dess det kunde bedömas om samordningen kunde omfatta även de två föreslagna lagarna.¹⁶ Denna bedömning hänvisade departementschefen till i samband med regeringens förslag till förlängningen av giltigheten av 1952 års lags till utgången av år 1990.¹⁷

Under de följande åren förlängdes lagen med ett år åt gången med hänvisning till den pågående beredningen av SÄPO-kommitténs förslag om två nya tvångsmedelslagar och pågående utredningar som behandlade regelsystemen för olika tvångsmedel. Resultatet av denna översyn ansågs kunna vara avgörande för om och hur bestämmelserna i 1952 års lag skulle permanentas.¹⁸

Inför förlängningen efter utgången av år 1995 kunde konstateras att *Utredningen om användningen av övervakningskameror* hade överlämnat ett delbetänkande, *Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning*¹⁹, med lagförslag om ett nytt tvångsmedel, hemlig kameraövervakning. Enligt förslaget skulle reglerna i 1952 års lag omfatta även hemlig kameraövervakning. Också beredningen av detta betänkande kom att utgöra skäl att avvakta ställningstagandet till frågan om permanentning av 1952 års lag.²⁰

Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning trädde i kraft den 1 februari 1996, med tidsbegränsad giltighet till utgången av det året. Samtidigt med införandet ändrades 1952 års lag till att omfatta även lagen om hemlig kameraövervakning.

I samband med frågan om lagens fortsatta giltighet efter utgången av år 1996 tillsatte regeringen en särskild utredare som

¹⁵ SOU 1990:51.

¹⁶ SOU 1990:51 s. 145.

¹⁷ Prop. 1989/90:13 s. 3.

¹⁸ Se bl.a. prop. 1994/95:33 s. 6 f.

¹⁹ SOU 1995:66.

²⁰ Prop. 1995/96:14 s. 6 f.

skulle se över ett antal frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel.²¹ Utredningen antog namnet *Buggningsutredningen*. I uppdraget ingick bland annat att se över 1952 års lag och lämna förslag till hur lagens bestämmelser kunde permanentas och arbetas in i rättegångsbalken. Utredaren skulle även lämna förslag till ändringar av lagen om hemlig kameraövervakning enligt riktlinjer som angetts i propositionen till den lagen.²² Med hänsyn till det pågående utredningsarbetet och den beredning av ärendet som därefter skulle vidtas, ansåg departementschefen att såväl 1952 års lag som lagen om hemlig kameraövervakning borde förlängas med två år, alltså till utgången av år 1998, vilket också blev fallet.²³

Buggningsutredningen lade år 1998 fram sitt betänkande *Om buggning och andra tvångsmedel*.²⁴ I betänkandet föreslogs bland annat att 1952 års lag skulle upphävas samtidigt som bestämmelserna i erforderliga delar skulle överföras till en ny lag på området. Som skäl för detta angavs att bestämmelserna är av mycket speciella karaktär, att de omfattar ett begränsat antal brott, att ett ytterst fåtal åklagare och domare får anledning att tillämpa dem samt att det inte var lagtekniskt okomplicerat att ta in bestämmelserna i rättegångsbalken.²⁵ I fråga om lagen om hemlig kameraövervakning föreslogs att den skulle inarbetas i rättegångsbalken. Inför utgången av den fortsatta giltigheten av 1952 års lag och lagen om hemlig kameraövervakning år 1998 hänvisade regeringen till de förslag som Buggningsutredningen lagt fram och den pågående beredningen av dessa som skäl att förlänga de båda lagarna till utgången av år 2000.²⁶

I avvaktan på de slutliga övervägandena med anledning av Buggningsutredningens förslag tog regeringen på nytt upp frågan om förlängning av lagarnas giltighetstid år 1999. Regeringen angav att den under året avsåg att lämna förslag till riksdagen

²¹ Ju 1996:07, dir. 1996:64.

²² Prop. 1995/96:85.

²³ Prop. 1996/97:26 s. 8 f.

²⁴ SOU 1998:46.

²⁵ SOU 1998:46 s. 449.

²⁶ Prop. 1998/99:6 s. 5 ff.

rörande de båda lagarna och dessas fortsatta giltighet. För att lagarna inte skulle upphöra att gälla vid årsskiftet föreslogs en förlängning till utgången av år 2001.²⁷

År 2001 hade Buggningsutredningens betänkande remissbehandlats. Lagrådet hade anfört bl.a. att frågan om hanteringen av överskottsinformation borde lösas innan möjligheten till hemlig avlyssning infördes.²⁸ Den frågan skulle behandlas av en särskild utredare. I avvaktan på de slutliga övervägandena med anledning av Buggningsutredningens förslag föreslog regeringen, med beaktande av den tid som den fortsatta beredningen kunde förväntas ta, förlängning av lagarna till utgången av år 2004.²⁹

Inför ytterligare förlängning utarbetades en promemoria inom Justitiedepartementet som lades till grund för regeringens förslag år 2004 om lagarnas fortsatta giltighet.³⁰ Förslaget innebar att lagarna skulle förlängas till utgången av år 2007. Promemorian remissbehandlades. Regeringen redovisade följande skäl för förslaget.³¹

”Det finns alltså behov av bestämmelser av den typ som finns i 1952 års lag för att effektivt kunna bekämpa allvarliga brott som rör landets inre och yttre säkerhet. Bröttslighet av sådan karaktär har under de senaste åren fått allt mer ökad aktualitet och prioritet, bland annat mot bakgrund av terroråden i USA den 11 september 2001. Det finns när det gäller dessa brott ett tydligt behov av att ha effektiva verktyg för att motverka risken för terroristhandlingar men också för att fungera väl i det internationella samarbetet mot terrorism. När det gäller hemlig kameraövervakning visar erfarenheterna att hemlig kameraövervakning är ett värdefullt hjälpmedel vid utredningen av grova brott. Spaning har kunnat utföras där det annars inte skulle vara möjligt. Som tidigare har nämnts har regeringen föreslagit att tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning skall utvidgas. Riksdagen har godtagit denna bedömning. De lagändringar som gjorts under senare tid har skett med utgångspunkt från att de båda tidsbegränsade lagarna alltså skall gälla framöver. För att inte lagarna skall upphöra måste giltighetstiderna förlängas på nytt.

²⁷ Prop. 1999/2000:96 s. 6.

²⁸ Prop. 2001/02:17 s. 6.

²⁹ Prop. 2001/02:17 s. 3 och 9 f.

³⁰ Prop. 2003/04:74.

³¹ Prop. 2003/04:74 s. 8 f.

Frågan uppstår då om giltighetstiden för de båda lagarna skall förlängas ytterligare några år eller om de båda lagarna skall permanentas. Det finns inte något som nu tyder på att behovet av regleringen skulle minska eller att regleringen under överskådlig framtid skulle utmönstras ur lagstiftningen. Det finns alltså goda argument för att på sikt permanenta de båda lagarna. Vid ett sådant lagstiftningsarbete finns det skäl att överväga såväl brottskatalog som behovet av särregler när det gäller 1952 års lag. Vidare finns anledning att överväga lagtekniska och systematiska frågor, t.ex. förhållandet till rättegångsbalken och skälen för respektive mot att inarbeta dessa båda lagar i rättegångsbalkens regelverk. Tillräckligt beslutsunderlag finns inte för att nu göra dessa överväganden.

Mot bakgrund av vad som anförts finns det skäl att ytterligare en tid avvakta frågan om att permanenta lagstiftningen. Enligt regeringens uppfattning är den föreslagna tiden väl avvägd med hänsyn till den tid som kan förväntas åtgå för den fortsatta beredningen av ärendet.”

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte eller hade inga invändningar mot förslaget. Riksåklagaren underströk det angelägna i lagstiftningsarbetet med att permanenta lagarna och inordna dem i det övriga regelsystemet prioriterades. Sveriges advokatsamfund ifrågasatte behovet av lagarna.³²

5.2 Tidigare översyn av 1952 års tvångsmedelslag

Som framgår av redogörelsen i föregående avsnitt har 1952 års lag vid ett antal tillfällen varit föremål för utredning och överväganden inom olika utrednings- och kommittéuppdrag. I de betänkanden som lagts fram har olika frågor om innehållet i och permanentningen av bestämmelserna i lagen belysts. Så har skett genom Utredningen om telefonavlyssning, Tvångsmedelskommittén, SÄPO-kommittén och Buggningsutredningen.

Vid en genomgång av de tidigare utrednings- och kommittéarbetena kan det konstateras att behandlingen av frågor kring bestämmelserna i 1952 års lag lett till olika slutsatser. I samtliga fall har övervägandena dock resulterat i bedömningen att det funnits ett bestående behov av bestämmelserna i lagen. När det

³² Prop. 2003/04:74 s. 8 f.

gäller frågan om på vilket sätt bestämmelserna skall permanentas har olika lösningar föreslagits. Telefonavlyssningskommitténs förslag innebar att bestämmelserna om telefonavlyssning skulle föras in i rättegångsbalken. Tvångsmedelskommitténs bedömning var att lagen skulle behållas med begränsad giltighetstid och inte inarbetas i rättegångsbalken. SÄPO-kommittén ansåg däremot att bestämmelserna skulle inarbetas i rättegångsbalken men först då samordning kunde ske med övrig särreglering av hemliga tvångsmedel. Slutligen kom Buggningsutredningen fram till att bestämmelserna skulle överföras i en ny lag. Att tidigare beredning av frågor kring 1952 års lag inte lett till några genomgripande lagstiftningsåtgärder har genomgående motiverats med att det ständigt varit aktuellt att först ta ställning till andra frågor som haft med användning av hemliga tvångsmedel att göra.

5.2.1 Utredningen om telefonavlyssning

Sedan frågan om en samlad översyn av reglerna om telefonavlyssning hade aktualiserats av riksdagen tillsatte regeringen år 1974 en utredning om telefonavlyssning.³³ Den antog namnet *Utredningen om telefonavlyssning*. Efter det att användning av telefonavlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel infördes i rättegångsbalken hade särreglering om telefonavlyssning i vissa speciallagar införts. Så hade skett genom 1952 års tvångsmedelslag, lagen 1969:36 om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. och lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Dessa tre lagar hade alla tidsbegränsad giltighet. Dessutom fanns bestämmelser om telefonavlyssning i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegångarna vid krig eller krigsfara m.m.

I utredningsdirektiven framhöll departementschefen att med anledning av att det gällde olika förutsättningar för telefonavlyssning beroende på vilket ändamål utredningen hade och då de

³³ Ju 1974:08.

särskilda lagarna hade olika giltighetstider var det naturligt att önskemål om samordning av bestämmelserna på sistone hade framställts. Från Justitieutskottet hade framhållits att den successiva utökningen av möjligheterna till telefonavlyssning motiverade en samlad översyn av lagstiftningen och dess tillämpning. I direktiven angavs även att utredningen skulle överväga om ordningen med tidsbegränsade lagar skulle behållas eller om erforderliga garantier för att riksdagen får tillräcklig insyn kunde skapas på annat sätt.³⁴ Utredningen ledde fram till betänkandet *Telefonavlyssning*.³⁵

Den praktiska tillämpningen

Telefonavlyssningsutredningen gjorde en genomgång av den praktiska tillämpningen av de olika bestämmelserna om telefonavlyssning. Granskningen gick tillbaka till år 1969. Beträffande 1952 års lag inhämtades vissa statistiska uppgifter även för tiden dessförinnan.

När det gällde 1952 års lag konstaterades följande. Under den tid som utredningen överblickat hade det antal svenska medborgare som avlyssnats ”i regel utgjort ett tiotal”.³⁶ Under granskningsperioden hade avlyssning pågått betydligt längre än enligt den övriga lagstiftningen. I vissa fall hade tillstånden utsträckts över tid som allmänt var att anse som anmärkningsvärt lång. Endast i ett mindre antal fall kunde den misstanke som låg till grund för avlyssningen bekräftas i den mening att förundersökningen lett till åtal och fällande dom. I en del fall kunde misstankarna efter kort tid konstateras vara ogrundade. I några fall hade misstankarna stärkts men inte i sådan grad att det ansågs vara befogat med ytterligare åtgärder. I ytterligare andra fall tycktes utredningsläget inte nämnvärt ha förändrats under avlyssningsperioden. I fråga om åklagarens och undersökningsledarens rätt att provisoriskt förordna om avlyssning konstaterades

³⁴ Prop. 1975/76:202 s. 69 f.

³⁵ SOU 1975:95.

³⁶ Prop. 1975/76:202 s. 118.

att denna möjlighet utnyttjades ytterst sparsamt. Före år 1969 hade iakttagits ett fall, vilket vid domstolprövningen hade upphävts. I ett andra fall hade avlyssningen godkänts. Saken hade varit brådskande och de upplysningar som avlyssningen gav var av avgörande betydelse för utredningen, som så småningom ledde till fällande dom. I fråga om avlyssningens effektivitet anmärktes att resultaten i form av fällande domar både i absoluta tal och relativt sett var låga. I förhållande till lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. var den avsevärt lägre. Dock konstaterades att antalet domar beträffande brott som omfattas av 1952 års lag överhuvudtaget var lågt. Utredningen fann att telefonavlyssningen i många fall haft en avsevärd om än inte alltid avgörande betydelse för utredningen.

Sammantaget ansåg utredningen att det fanns behov av telefonavlyssning som komplement till övriga spaningsmedel såväl beträffande de brott som föll in under tillämpningsområdet för hemlig telefonavlyssning enligt rättegångsbalken och i huvudparten av de brott som föll in under 1952 och 1969 års lagar. Behovet bedömdes vara bestående, inte utifrån behovet sett till det säkerhetspolitiska läget utan på grund av värdet av telefonavlyssning ur utredningssynpunkt. Det konstaterades att telefonavlyssning hade störst värde som "utrednings- och försvarsmedel" vid brottslighet som är föremål för planering eller som ingår i organiserad verksamhet och att sådan verksamhet ofta också till sin art är särskilt farlig för samhället.³⁷ Med försvarsmedels synes man närmast ha menat att avlyssning med stöd av 1952 års lag kan förhindra förverkligande av sådana grova brott som omfattades av lagen.

Någon egentlig svårighet att samordna reglerna, alla med en gemensam grund i förundersökningen, förelåg enligt utredningens bedömning inte. Skälet som talade mot det var närmast att en del av lagstiftningen var tidsbegränsad. Mot bakgrund av att reglerna motsvarade ett, såvitt kunde bedömas, bestående behov och då möjlighet ansågs finnas att på andra vägar anordna erfor-

³⁷ Prop. 1975/76:202 s. 136.

derlig parlamentarisk kontroll utformade utredningen ett förslag till samordnad och permanent lagstiftning att tas in i 27 kap. rättegångsbalken.

Regeringens förslag i fråga om telefonavlyssning

Telefonavlyssningskommitténs betänkande lades till grund för en proposition i vilken regeringen föreslog att de provisoriska reglerna om telefonavlyssning i 1952 års och 1969 års lag skulle tas in i 27 kap. rättegångsbalken och ges permanent karaktär.³⁸ Förslaget var utformat i syfte att stärka den enskildes integritet i olika hänseenden. Bland annat innehöll det bestämmelser om att den enskildes intressen i ärenden om telefonavlyssning skulle företrädas av speciella av regeringen utsedda gode män.

I propositionen framhölls att telefonavlyssning är ett särskilt effektivt tvångsmedel vid de brott som faller under 1952 års lag och således rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Vidare påtalades att de allvarigare formerna av t.ex. spioneribrotten och kapning av luftfartyg visserligen går in under 27 kap. 16 § rättegångsbalken (numera 18 §) men genom att 1952 års lag dispenserar från kravet på två års fängelse som minimistraff för brottet och medger telefonavlyssning även vid försök, förberedelse och stämpling till brott har 1952 års lag spelat en viktig roll också för att förebygga brott av de slag som den gäller för.³⁹

Regeringens förslag i fråga om övriga tvångsmedel

I fråga om den övriga särregleringen i 1952 års lag, dvs. bestämmelserna om förlängd anhållningstid och möjlighet till beslag av skriftligt meddelande mellan den misstänkte och denne närstående samt utvidgad rätt att kvarhålla postförsändelse m.m. innebar förslaget följande. Med hänvisning till att Riksåklagaren hade uttalat att något egentligt behov av möjlighet till utsträckt an-

³⁸ Prop. 1975/76:202.

³⁹ Prop. 1975/76:202 s. 25.

hållningstid i fråga om de aktuella brotten inte torde föreligga förordade departementschefen att den regeln skulle upphävas. Däremot menade han att reglerna om beslag av förtroliga meddelanden och om kvarhållande av försändelse syntes fylla ett mera stadigvarande behov som spaningsmedel i fråga om de aktuella brottstyperna, varför dessa regler borde göras permanenta och inarbetas i rättegångsbalken.⁴⁰

Frågor om brottskatalogen

I fråga om hemlig teleavlyssning diskuterades i propositionen vilka brott som skulle vara kvalificerade för avlyssning. Utredningsförslaget innebar, vilket redogjorts för ovan, att reglerna om hemlig teleavlyssning i 1952 års tvångsmedelslag skulle inarbetas i rättegångsbalken. Departementschefen anslöt sig i huvudsak till utredningens förslag vilket innebar att allmänt skulle för teleavlyssning gälla ett straffminimum på två års fängelse men därutöver skulle det finnas kompletterande bestämmelser om vissa andra brott där telefonavlyssning skulle få ske trots att straffet för brottet kunde understiga två års fängelse. Till denna kategori skulle sabotage, kapning av luftfartyg, luftfartssabotage, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig under rättelseverksamhet, olovlig personspaning, grovt narkotikabrott och grov varusmuggling rörande narkotika hänföras. Utredningen ansåg det inte motiverat att behålla särregleringen i 1952 års lag beträffande de s.k. majestätsbrotten. Dessutom borde, enligt utredningen, inte heller tagande av utländskt understöd och olovlig kårverksamhet längre omfattas av området för telefonavlyssning. Departementschefen delade kommitténs uppfattning i fråga om tagande av utländskt understöd och majestätsbrotten men ansåg att möjligheterna till avlyssning vid misstanke om olovlig kårverksamhet skulle finnas kvar med motiveringen att det visserligen är ett sällan förekommande brott men att det – särskilt i orostider – kan vara av mycket allvarlig art. Telefonav-

⁴⁰ Prop. 1975/76:202 s. 29 f.

lyssning skulle även fortsättningsvis få ske vid försök, förberedelse och stämpling till de uppräknade brotten då denna möjlighet, enligt departementschefen, hade en preventiv bieffekt som minskade behovet av telefonavlyssningsregler utanför ramen för förundersökning.⁴¹

Som nämnts ovan i avsnitt 5.1.1 antog inte riksdagen förslaget. Riksdagen hänvisade till behovet av en generell reglering av frågan användningen av överskottsmaterial.

5.2.2 Tvångsmedelskommittén

Tvångsmedelskommitténs huvuduppdrag var att göra en fullständig översyn av 27 och 28 kap. rättegångsbalken men den hade också i uppdrag att göra en allmän översyn av bland andra 1952 års lag.⁴² Enligt direktiven skulle kommittén försöka utarbeta en permanent reglering som kunde flyttas över till rättegångsbalken. Kommittén föreslog dock att 1952 års lag skulle behållas och inte inarbetas i rättegångsbalken. Den föreslog ändringar i lagen på några punkter men med hänvisning till SÄPO-kommitténs pågående utredning, som omfattande även 1952 års lag, fann departementschefen det lämpligast att avvakta med ett mera definitivt ställningstagande i fråga om 1952 års lag.⁴³

Betänkandet

Tvångsmedelskommitténs betänkande innehöll ett förslag till en särskild lag, en s.k. baslag, om tvångsmedel med grundläggande gemensamma bestämmelser för olika slag av tvångsmedel som skulle gälla såvida det inte föreskrivits något annat i specialförfattningar. Förslaget innebar bland annat att de allmänna principerna för tvångsmedelanvändning skulle lagfästas. Den föreslagna lagen innebar i en del hänseenden följdändringar i bland

⁴¹ Prop. 1975/76:202 s. 32 ff.

⁴² Dir. 1978:57 och 1981:10.

⁴³ Prop. 1988/89:124 s. 24.

annat rättegångsbalken. I fråga om 1952 års lag innebar förslaget att den skulle behållas, med ändringar på några punkter, och inte inarbetas i rättegångsbalken. Kommittén fann vid en avvägning av bestämmelserna i 1952 års lag ställda mot de föreslagna bestämmelserna i tvångsmedelslagen och i rättegångsbalken att skillnaderna mellan 1952 års lag och tvångsmedelregleringen i rättegångsbalken var avsevärda. Mest påfallande ansågs vara möjligheterna enligt 1952 års lag till förlängning av häktningstiden, möjligheten till telefonavlyssning även för brott för vilka det inte är stadgat minst två års fängelse och rätten för åklagare att i vissa fall meddela beslut om sådan avlyssning och om kvarhållande av försändelse. Det var enligt kommittén fråga om från integritets-synpunkt mycket ingripande åtgärder avsedda att få tillgripas endast i rena undantagssituationer. Den menade att den föreslagna regleringen kunde motiveras endast av att utredningsintresset i förevarande typ av ärenden var av mycket hög dignitet. Det låg enligt kommitténs mening i sakens natur att regler som ger möjlighet till ingrepp av sådant slag inte ges definitiv prägel utan i stället görs temporära och regelbundet omprövas. Mot den bakgrunden borde, enligt kommitténs uppfattning, reglernas giltighetstid vara begränsad, varför bestämmelserna även fortsättningsvis borde återfinnas i en särskild lag och inte inarbetas i rättegångsbalken.⁴⁴ De förändringar som kommittén föreslog i fråga om 1952 års lag gällde bland annat en begränsning avseende vilka brott den skulle kunna tillämpas på. Med hänvisning till vad utredningen om telefonavlyssning kommit fram ansåg inte heller kommittén det motiverat att majestätsbrotten skulle omfattas av särregleringen i 1952 års lag.⁴⁵

Häktning

I fråga om möjligheten till förlängd tid för ingivande av häktningensframställning föreslogs ingen ändring. Bestämmelsen konstaterades ha påkallats av den ofta komplicerade och svårutredda

⁴⁴ SOU 1984:54 s. 249 f.

⁴⁵ SOU 1984:54 s. 251 f.

beskaffenhet av de brott som lagen är tillämplig på. Justitiekanslern hade för kommittén upplyst att bestämmelsen tillämpades mycket sällan, under senare år i genomsnitt endast någon enstaka gång per år.⁴⁶

Beslag av skriftliga meddelanden

När det gällde möjligheten till beslag av meddelanden mellan nära anhöriga kom kommittén fram till att den borde utgå ur 1952 års lag. Kommittén hade föreslagit att den allmänna bestämmelsen i 27 kap. 2 § rättegångsbalken om sådana beslag skulle överföras till den föreslagna nya tvångsmedelslagen. Kommittén ansåg att den i den föreslagna tvångsmedelslagen generella möjligheten till beslag av meddelanden mellan närstående skulle gälla även i fråga om brotten som omfattades av 1952 års lag.⁴⁷

Kvarhållande av försändelse

När det gällde kvarhållande av försändelse vid fara för tidsutdräkt eller annan olägenhet av väsentlig betydelse för utredningen menade kommittén att sådant beslut fortsättningsvis skulle få meddelas endast av åklagaren och inte även av undersökningsledaren.⁴⁸

Hemlig telefonavlyssning

Kommitténs föreslog nya bestämmelser i rättegångsbalken som innebar att de möjligheter som 1952 års lag gav att avstänga anläggningar och inhämta samtalsuppgifter skulle införas i rättegångsbalken. Kommittén benämnde dessa åtgärder hemlig teleövervakning. Då de föreslagna bestämmelserna i rättegångsbal-

⁴⁶ SOU 1984:54 s. 252 f.

⁴⁷ SOU 1984:54 s. 253.

⁴⁸ SOU 1984:54 s. 253.

ken täckte in även regleringen i 1952 års lag kunde, enligt kommittén, motsvarande regler i 5 § andra stycket i 1952 års lag utgå.⁴⁹

Giltighetstid för beslut

Enligt kommittén kunde bestämmelser om giltighetstiden för beslut om hemlig telefonavlyssning utgå med hänvisning till dess förslag att giltighetstiden för beslut fattat med stöd av rättegångsbalken skulle ändras till högst en månad från dagen för beslutet. Därmed täcktes regleringen i 1952 års lag in av de allmänna reglerna.⁵⁰

Interimistiskt åklagarbeslut

I fråga om möjlighet för åklagaren att fatta beslut om hemlig telefonavlyssning, då rättens beslut inte kan inväntas utan risk för allvarlig skada för utredningen, kom kommittén fram till att en sådan generell regel inte skulle införas i rättegångsbalken. Kommittén instämde däremot i uttalanden från departementschefen i fråga om sådan möjlighet enligt bestämmelsen i 1952 års lag.⁵¹ Departementschefen hade där anfört att det var nödvändigt att det i undantagsfall gavs möjlighet till interimistiska beslut, men att det endast borde gälla i särskilt kritiska lägen t.ex. vid utredning om sådana allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet där telefonavlyssning kunde ske samt annan allvarlig brottslighet, t.ex. terroråd där det tas gisslan. Kommittén uttalade vidare att brott av den art som avses i 1 § 1952 års lag typiskt sett är av mycket allvarlig natur. Situationer kan uppenbarligen inträffa där svårigheten att någorlunda snabbt få tag i domare utanför ordinarie tjänstgöringstid är tillräcklig för att äventyra utredningsintresset på grund av att chansen till avgö-

⁴⁹ SOU 1984:54 s. 254 f.

⁵⁰ SOU 1984:54 s. 255.

⁵¹ SOU 1984:54 s. 255.

rande upplysningar försitts av tidsskäl. Med hänsyn till den allvarliga karaktären av de brott som nu var i fråga ansåg kommittén att mycket starka skäl skall tala emot interimistiska beslut för att de nuvarande möjligheterna till sådana tas bort. Då ingenting framkommit som tydde på att beslut enligt dåvarande ordning skulle förekomma annat än i sådana kritiska situationer som avses med bestämmelsen bedömde kommittén att möjligheten för åklagare att fatta interimistiska beslut borde finnas kvar även fortsättningsvis.⁵²

Propositionen

Tvångsmedelskommitténs ställningstaganden i fråga om 1952 års lag ledde inte till något lagförslag från regeringen. I proposition *Om vissa tvångsmedelsfrågor*⁵³, som lades fram efter remissbehandlingen av Tvångsmedelskommitténs betänkande konstaterades att den dåvarande ordningen på tvångsmedelsområdet i de flesta hänseenden var väl avvägd och regeringen fann inte någon genomgripande nyordning vara nödvändig. Det fanns därför enligt departementschefen inte tillräcklig anledning att genomföra den förändring av tvångsmedelslagstiftningen som kommittén förordat. I regeringens förslag behölls således den lagtekniska modell som fanns på området, dvs. med huvudreglerna i rättegångsbalken och särreglering i särskilda lagar, bland andra 1952 års lag.

I fråga om teleavlyssning och liknande tvångsmedel föreslogs en saklig och terminologisk anpassning i rättegångsbalken till den nya tekniken på området. För att inbegripa också andra former av telekommunikation än telefonsamtal ersattes tvångsmedlet telefonavlyssning med *hemlig teleavlyssning*. Med termen hemlig teleavlyssning avsågs avlyssning och annan upptagning av meddelanden som går över det allmänna telenätet.

Vidare föreslogs att det i 27 kap. rättegångsbalken skulle införas regler om *hemlig teleövervakning* efter mönster av reglerna i

⁵² SOU 1984:54 s. 255 f.

⁵³ Prop. 1988/89:124.

1952 års lag. Hemlig teleövervakning hade således dittills varit tillåten bara i fråga om vissa allmänfarliga brott och brott mot rikets yttre och inre säkerhet.⁵⁴ Hemlig teleövervakning skulle kunna tillgripas även vid misstanke om mindre grova brott än för vad som dittills gällt för telefonavlyssning och som föreslogs gälla för hemlig televlyssning. Departementschefen anförde att han inte ansåg att integritetsaspekterna i övervakningsfallen vägde så tungt att man behövde göra en lika snäv avgränsning som vid hemlig televlyssning. I propositionen blev resultatet att i 5 § 1952 års lag föreskrevs att den skulle omfatta även vad som nu benämndes *hemlig teleövervakning* samtidigt som bestämmelser om hemlig teleövervakning infördes i 27 kap 19 § rättegångsbalken.

5.2.3 SÄPO-kommittén

SÄPO-kommittén föreslog lagstiftning om hemlig teknisk avlyssning (buggning) och hemlig kameraövervakning inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde i särskilda lagar. Lagarna skulle vara tidsbegränsade och regeringen skulle vid en eventuell begäran om förlängning redogöra för riksdagen om användningen.

I fråga om 1952 års lag anförde kommittén bl.a. följande i betänkandet.⁵⁵

”Det har ifrågasatts om inte tiden är mogen för att inarbeta bestämmelserna i 1952 års lag i RB (se prop. 1988/89:124 s. 24). I och för sig finns det enligt kommitténs mening en hel del som talar för detta. Sålunda får det numera anses vara visat att det föreligger ett permanent behov av sådana särskilda möjligheter till tvångsmedelsanvändning som 1952 års lag tillhandahåller. Bestämmelserna i den lagen har då naturligen sin plats i RB. Bestämmelserna i de båda författningarna skiljer sig inte heller särskilt mycket åt när det gäller de grundläggande förutsättningarna för tvångsmedelsanvändning.

⁵⁴ Prop. 1988/89:124 s. 1, 23, 38 och 47.

⁵⁵ SOU 1990:51 s. 145.

Emellertid anser kommittén att en sådan samordning bör anstå ännu en tid. Det främsta skälet härtill är att kommittén i det följande kommer att föreslå två nya lagar om tvångsmedel som till sin karaktär har mycket gemensamt med 1952 års lag, bl.a. att de skall vara tidsbegränsade och till stora delar tar sikte på samma typ av brottslighet. Som kommittén ser det bör frågan om en samordning tas upp på nytt när det kan bedömas om en sådan kan omfatta även de två föreslagna lagarna, antingen genom att de alla tre inarbetas i RB eller att samordningen dem emellan helt eller delvis sker på något annat sätt.”

5.2.4 Buggningsutredningen

Underlaget för redogörelsen i detta avsnitt är hämtat ur betänkandet *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel*.⁵⁶

Förutom att buggningsutredningen föreslog tillåtande av hemlig teknisk avlyssning (buggning) föreslogs ändringar av de allmänna reglerna om tvångsmedelsanvändning som innebar att dessa vidgades, som det uttrycktes i betänkandet, i inte obetydlig utsträckning. Bland annat föreslogs att gränsen för användning av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skulle sänkas från misstanke om brott med ett straffminimum på fängelse i två år till fängelse i ett år. Trots den utvidgade användningsmöjlighet av tvångsmedel som förslaget innebar konstaterades att det alltjämt fanns ett mycket stort behov av bestämmelserna i 1952 års lag vid bekämpning av brott som rör landets yttre och inre säkerhet. Utredningen hade sammanträffat med företrädare för Säkerhetspolisen varvid de olika enheterna ingående beskrivit sin verksamhet och i vilken omfattning de använde sig av lagens tvångsmedelsbestämmelser. I betänkandet uttalas att utredningen ”vid dessa kontakter övertygats om att, även om det skett en betydande avspänning i Sveriges närområde, polisen alltjämt har ett mycket stort behov av lagens bestämmelser”.⁵⁷ Bestämmelserna borde därför enligt utredningen i huvudsak behållas och, då det kunde antas att bestämmelserna

⁵⁶ SOU 1998:46.

⁵⁷ SOU 1998:46 s. 448.

skulle komma att behövas under överskådlig framtid, borde de nu ges permanent karaktär. I fråga om hur detta skulle ske anförde utredningen följande.⁵⁸

”Det är angeläget att bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel i så stor utsträckning som möjligt samlas i rättegångsbalken. Emellertid är de bestämmelser som finns i 1952 års lag mycket speciella. De gäller endast ett begränsat antal brottstyper. Vidare är det ett fåtal åklagare och domare som får anledning att tillämpa dem. Slutligen bör beaktas att det inte är alldeles okomplicerat att arbeta in bestämmelserna i rättegångsbalken. De måste nämligen tas in i skilda kapitel i balken. Eftersom reglerna endast gäller vissa brottstyper måste i någon av de nya bestämmelserna anges beträffande vilka brott bestämmelserna skall gälla. I övriga bestämmelser får därefter hänvisas till ifrågavarande paragraf. Denna ordning blir enligt utredningens mening svåröverskådlig. En annan lösning skulle vara att i alla nya bestämmelser ange de brottstyper som omfattas av bestämmelsen; detta framstår dock som en mycket omständlig lagstiftningsteknik. Enligt utredningens mening är den mest ändamålsenliga lösningen att behålla de aktuella bestämmelserna i en särskild lag, som ges permanent karaktär. Lämpligen synes 1952 års lag böra upphävas och bestämmelserna i den lagen i erforderliga delar överföras till en ny lag på området. För att tydligt markera att det är fråga om en ny lag bör den nya lagen ges en något annorlunda rubrik. Den nya lagen bör kunna kallas lag med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål.”

Inget behov av särreglering i fråga om majestätsbrott

Buggningsutredningen förslag innebar när det gällde de brott på vilka särregleringen skulle kunna tillämpas att de s.k. majestätsförbrytelserna skulle avföras ur brottskatalogen. Utredningen hänvisade dels till vad utredningen om telefonavlyssning hade föreslagit i frågan och dels till vad företrädare för Säkerhetspolisen hade uppgett om behovet av bestämmelserna. Enligt Säkerhetspolisen var de allmänna reglerna i rättegångsbalken tillräckliga vid bekämpning av denna brottstyp.

⁵⁸ SOU 1998:46 s. 449 f.

Utredningshäktning

När det gäller den särreglering av tvångsmedlen som 1952 års lag innehåller uttalade utredningen om s.k. utredningshäktning att den hade inhämtat från Säkerhetspolisen att bestämmelsen inte hade tillämpats någon gång under de senaste 15–20 åren. Där- emot hade Säkerhetspolisen redovisat ett antal plausibla situationer där bestämmelsen skulle kunna behöva användas och angett att den ansåg att bestämmelsen borde finnas kvar för rena undantagsfall. Buggningsutredningen fann att rättssäkerhetsgarantierna kring bestämmelsen, innebärande häktningsförhandling en gång i veckan och att häktning får ske i högst fyra veckor, var sådana att bestämmelsen skulle föras över i den nya lagen.⁵⁹

Beslag av skriftliga meddelanden

Utredningen ansåg inte att bestämmelsen i 3 § 1952 års lag, som ger möjlighet till beslag av skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och dennes anhöriga, var alltför ingripande även om det är fråga om misstanke om brott med lindrigare straff än fängelse i två år i straffskalan,. Vidare hänvisades till att Säkerhetspolisen hade uppgett att bestämmelsen tillämpats i en rad olika sammanhang och att behovet av den snarast hade ökat i omfattning. Utredningen anslöt sig till Säkerhetspolisen bedömning och föreslog att bestämmelsen skulle införas i den nya lagen.⁶⁰

Kvarhållande av postförsändelse

Även möjligheten för undersökningsledaren eller åklagaren att lämna tillstånd till kvarhållande av postförsändelse föreslog utredningen skulle föras över i den nya lagen i fråga om bråds- kande fall. Säkerhetspolisen hade uppgett att den aktuella be-

⁵⁹ SOU 1998:46 s. 452.

⁶⁰ SOU 1998:46 s. 454.

stämelsen användes förhållandevis ofta och att den var ett nödvändigt inslag i utredningsarbetet.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och buggning

När det gäller de utökade möjligheter som 5 § första stycket i 1952 års lag innebär att vid förundersökning använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning gjorde utredningen följande uttalanden.⁶¹

”Den berörda bestämmelsen i 5 § första stycket i 1952 års lag ger otvivelaktigt polis och åklagare mycket vittgående möjligheter att under förundersökning använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning även beträffande brott som inte är av påtagligt allvarlig karaktär. Dessa tvångsmedel är mycket integritetskänsliga. Utredningen har dock under sitt arbete inte gjort några iakttagelser som tyder på att bestämmelsen skulle användas i en omfattning eller på ett sätt som inte kan godtas. Enligt vad företrädare för Säkerhetspolisen vidare uppgivit är det mycket angeläget – även om enligt utredningens förslag gränsen sänks för när hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig teleövervakning får äga rum – att polis och åklagare får ha kvar rätten att använda tvångsmedel i den omfattning som medges i bestämmelsen. Bestämmelsen i 5 § första stycket bör enligt utredningen mening därför finnas kvar och utvidgas till att även avse annan teknisk avlyssning”

Buggning skulle inte, enligt utredningen, få användas för utredning av andra brott än för vilka föreskrivits fängelse minst fyra år i straffskalan. Med denna avgränsning skulle buggning bara få användas i ett fåtal av de brott som skulle upptas i den lag som föreslogs ersätta 1952 års lag. Utredningen konstaterade att de i 1952 års lag uppräknade brotten, som i princip skulle föras över till den nya lagen, valts ut av den anledning att de ansetts som för landets säkerhet särskilt allvarliga brott, en bedömning som utredningen ansåg stå sig än i dag. Det nya tvångsmedlet borde

⁶¹ SOU 1998:46. s. 454.

därför få användas vid förundersökning angående de brott som tas upp i den lag som förslags ersätta 1952 års lag.

Undantag för buggning vid vissa mindre allvarigare brott

Utredningen ansåg dock inte att det kunde komma i fråga att tillåta buggning vid olovlig kårverksamhet och obehörig befattning av hemlig uppgift, vilka brott kan föranleda böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gällde olovlig underrättelseverksamhet som inte är grov, vilket brott kan föranleda böter eller fängelse i högst ett år. Som skäl för detta hänvisade man till att den angivna straffskalan för ett brott anses uttrycka samhällets värdering av brottets svårhetsgrad och om brottet har en så pass låg straffskala kan brottet inte anses vara så allvarligt att användning av buggning borde tillåtas.⁶²

Interimistiska åklagarbeslut

Utredningen föreslog att en generell möjlighet för åklagaren att i brådskande fall fatta beslut om hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning till följd varav bestämmelsen i 5 § andra stycket 1952 års lag blev överflödig. Möjligheten att fatta interimistiska beslut skulle dock inte omfatta beslut om hemlig teknisk avlyssning (buggning). Åklagaren borde inte heller, enligt utredningen med hänsyn till att hemlig teknisk avlyssning är utomordentligt integritetskänsligt, ges möjlighet att besluta om sådan avseende de brott som skulle omfattas av lagen som enligt förslaget skulle ersätta 1952 års lag.⁶³

⁶² SOU 1998:46 s. 454 f.

⁶³ SOU 1998:46 s. 455.

Övrigt

Slutligen föreslog utredningen att bestämmelserna om skyldigheten för åklagare och undersökningsledare att anmäla interimistiska beslut för rättens prövning av dess bestånd enligt 6 § 1952 års lag och om verkställighet och fullföljd av rättens beslut enligt 7 § samma lag skulle föras över i den nya lagen samtidigt som den konstaterade att bestämmelsen i 8 §, vari regeringen gavs rätt att meddela närmare verkställighetsföreskrifter om tillämpningen av lagen inte längre behövdes då regeringens befohgenhet i fråga om sådana föreskrifter numer följer direkt av 8 kap. 13 § första stycket 1 regeringsformen.⁶⁴

Vad har Buggningsutredningens förslag lett till?

Buggningsutredningens betänkande remissbehandlades varefter regeringen år 2000 lade fram lagrådsremissen *Hemlig avlyssning m.m.* Lagrådet uttalade att en förutsättning för att införa hemlig rumsavlyssning är att användningen av s.k. överskottsinformation regleras.⁶⁵

Av de i lagrådsremissen framlagda förslagen har bland annat genomförts systemet med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning.⁶⁶ Likaså har införts regler om de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation.⁶⁷ När det gäller frågan om buggning har i Justitiedepartementet utarbetats promemorian *Hemlig rumsavlyssning*⁶⁸ i vilken föreslås en särskild lag om hemlig rumsavlyssning som i vissa avseende skiljer sig från det förslag som lämnades i lagrådsremissen från år 2000. Promemorian har efter remissbehandling lett till propositionen *Hemlig rumsavlyssning*⁶⁹ Förslaget har bordlagts av riksdagen sedan där framställts krav på

⁶⁴ SOU 1998:46 s. 455.

⁶⁵ Prop. 2002/03:74 s. 12.

⁶⁶ Prop. 2002/03:74, SFS 2003:1146 och 1148.

⁶⁷ Prop. 2004/05:143, SFS 2005:504 och 505.

⁶⁸ Dnr Ju2005/5765/Å.

⁶⁹ Prop. 2005/06:178.

att frågan om införande av bestämmelser om underrättelseskyldighet i de fall avlyssning inte leder till åtal behandlats. Sedan regeringen i maj år 2006 utsett en särskild utredare i den frågan har denne i betänkandet *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*⁷⁰ i november samma år lagt fram ett förslag om införande av en särskild skyldighet att underrätta enskilda personer som har påtagligt berörts av sådan verkställighet av hemlig tvångsmedel som sker i brottsutredningar. I betänkandet föreslås vidare att granskningen av den verksamhet där det förekommer användning av hemliga tvångsmedel skall stärkas. Enligt förslaget skall granskningen ske av en särskilt inrättad nämnd, Säkerhets- och integritetsskydds nämnden, under regeringen.

⁷⁰ SOU 2006:98.

6 Utvecklingen sedan tillkomsten av 1952 års lag

6.1 Förändringar i omvärlden

Det var i det spända utrikespolitiska läge som rådde efter andra världskriget som 1952 års lag kom till. Från olika håll hade påtalats behov av utvidgade möjligheter att ingripa mot verksamhet som hotade landets inre och yttre säkerhet vid krig eller krigsfara.

Situationen i omvärlden är på många sätt påtagligt förändrad jämfört med hur den såg ut för ett drygt halvsekel sedan. Det mer eller mindre reella krigshot mot landet som initierade lagstiftningen har sedan länge klingat av. Säkerhetstjänstkommissionen konstaterade i sitt betänkande *Rikets säkerhet och den personliga integriteten* att krigshotet mot Sverige har minskat i och med Sovjetimperiets fall. Det som numera är att bedöma som verksamheter som utgör allvarliga hot mot landets säkerhet utgörs i stället i huvudsak av terrorism och organiserade kriminell verksamhet med bland annat s.k. systemhotande inslag. Utmärkande för dessa brottstyper är att de oftast sker inom grupper med internationella förgreningar.¹

I den under våren 2006 framlagda propositionen *Hemlig rumsavlyssning* uttalar regeringen i sin analys av Säkerhetspolisens behov av att använda tvångsmedel att de som utför terroristbrott och andra mycket allvarliga brott i regel är organiserade, resursstarka, målmedvetna och hänsynslösa samt att den tekniska ut-

¹ SOU 2002:87 s. 57.

vecklingen gör det möjligt för dem att snabbt agera samordnat vid genomförandet av t.ex. terroristattentat. Det framhålls att de personer som är föremål för Säkerhetspolisens uppmärksamhet ofta har ett särskilt högt säkerhetsmedvetande och att de är väl medvetna om vilka lagliga möjligheter Säkerhetspolisen har att inhämta uppgifter.²

6.1.1 Hoten mot landets yttre och inre säkerhet

I de propositioner som legat till grund för beslut om förlängning av 1952 års lag som under årens lopp fattats av riksdagen har, med vissa undantag, inte annat än helt kortfattat konstaterats att det utrikespolitiska läget i omvärlden varit sådant att det fortfarande funnits ett behov av den särreglering som lagen innebär.

Som en följd av att krigshotet mot Sverige minskat i och med Sovjetimperiets fall har enligt Säkerhetstjänstkommissionen säkerhetstjänsterna delvis omorienterat sin verksamhet. Det innebär att i förgrunden för Säkerhetspolisens verksamhet står numera terrorism, industrispionage och sådana politiska ytterlighetsgrupper som genom våld, hot och annan kriminalitet söker påverka de demokratiska beslutsprocesserna, de rättsvårdande organens verksamhet eller enskildas trygghet till liv, hälsa och egendom liksom deras möjligheter att utöva laglig politisk verksamhet eller näringsverksamhet.³

I 11 september-utredningens betänkande *Vår beredskap efter den 11 september* framhålls att Säkerhetspolisen bedömer risken för attentat mot Sverige som låg generellt sett även om svenska medborgare och svenska intressen enligt Säkerhetspolisen kan bli föremål för terroristhot inom ramen för svenska militära, afärsmässiga eller andra internationella åtaganden. Det påtalas också att hoten mot Sverige kan fluktuera kraftigt mot bakgrund av snabba och oförutsägbara händelser och att detta med kort

² Prop. 2005/06:178 s. 33.

³ SOU 2002:87 s. 57.

varsel kan innebära nya förutsättningar som kan vara negativa för Sverige.⁴

I förslaget till förlängning av lagen efter utgången av år 2004 framhöll regeringen att brottslighet av sådan karaktär som rör landets inre och yttre säkerhet, med hänvisning till terroristattentaten i USA den 11 september 2001, har fått allt mer ökad aktualitet och prioritet. Regeringen uttalade också att det finns ett tydligt behov av att ha effektiva verktyg för att motverka risken för terroristhandlingar liksom av att fungera väl i det internationella samarbetet mot terrorism.⁵

När det gäller den aktuella hotbilden i form av terroristattentat uttalade regeringen i den senaste budgetpropositionen att hotbilden mot Sverige och svenska intressen förvisso är låg, men att det finns en förhöjd hotbild mot vissa utländska intressen i Sverige.⁶

I fråga om allmänfarlig grov brottslighet som innebär risker framförallt för landets inre säkerhet, dvs. sådan organiserad brottslighet som är av systemhotande karaktär, anförde regeringen följande i den senaste budgetpropositionen.⁷

”De brottsbekämpande myndigheterna skall också bekämpa mycket allvarliga brott och ofta organiserad brottslighet med internationella kopplingar. Det kan gälla grova narkotikabrott, människohandel (trafficking) eller terrorism. Det är inte ovanligt att den organiserade brottsligheten även innefattar systemhotande brottslighet som främst tar sig uttryck genom allvarliga hot mot befattningshavare inom rättssystemet, mot politiker och mot personer verksamma inom massmedia. Den organiserade och grova brottsligheten är ett allvarligt hot mot vårt öppna samhälle och mot enskilda och kan även innebära ett hot mot de ekonomiska systemen. Utredningar som avser denna allvarliga brottslighet måste kunna ske på ett så rättssäkert, effektivt, kraftfullt och uthålligt sätt som möjligt.”

⁴ SOU 2003:32 s. 206.

⁵ Prop. 2003/04:74 s. 8.

⁶ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 4 avsnitt 4.5.1.

⁷ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 4 avsnitt 4.4.4.

6.1.2 Utvecklingen inom teknik och kommunikation

Samtidigt med ett förändrat utrikespolitiskt läge har det sedan lagens tillkomst skett en teknisk utveckling som fått betydande genomslag på många plan. Det gäller såväl nationellt som internationellt. Inte minst utvecklingen inom data- och teleteknik har påverkat möjligheterna att snabbt världen över utbyta och inhämta information och att på andra sätt kommunicera. Ökad rörlighet över gränser och täta flygförbindelser till jordens alla delar har förbättrat förutsättningarna för personliga sammanträffanden.

Utvecklingen visar sig givetvis också i förändrade tillvägagångssätt och metoder inom kriminell verksamhet. Det har bland annat blivit lättare att verka i det dolda. Det har också blivit allt vanligare med internationella inslag inom grov organiserad brottslighet. Medlemmar i kriminella nätverk kan befinna sig på stora avstånd men ändå ha möjlighet att stå i frekvent kontakt med varandra. Behovet av personliga möten mellan de som planerar och utför attentat eller annan kriminell verksamhet har minskat. Kontakter medlemmar emellan präglas av ett högt säkerhetsmedvetande. Vid användning av mobiltelefon byts systematiskt till olika oregistrerade kontantkort, vilket försvårar avlyssning av samtalen. Vid databaserat informationsutbyte krypteras informationen. Den stora rörligheten över gränser och kontinenter ger möjlighet för terroristnätverk att snabbt agera samordnat vid genomförande av attentat. Kommunikationsmöjligheterna innebär också att planerna för attentat med kort varsel kan ändras i fråga om tid och tillvägagångssätt.

En konsekvens av utvecklingens inverkan på metoderna inom brottslig verksamhet är att förändringar av hotbilder och säkerhetsbedömningar kan inträda mycket snabbt. Ett exempel på detta är den händelseutveckling hösten år 2005 som följde på publiceringen av de s.k. Mohammedkarikatyrerna i en dansk dagstidning. Händelser i samband med svenskt deltagande vid internationella fredsfrämjade insatser kan också leda till en snabb förändring av hotbilden mot landet.

6.1.3 Internationella åtaganden och behovet av samarbete över gränserna

Nödvändigheten av internationellt samarbete är utmärkande för vad utvecklingen fört med sig för de brottsbekämpande myndigheterna. De brott som omfattas av 1952 års tvångsmedelslag är ofta av gränsöverskridande natur och kan därför bli föremål för internationellt rättsligt samarbete.

I propositionen om hemlig rumsavlyssning framhålls det viktiga i att Sverige medverkar i det internationella samarbetet för att bekämpa allvarig brottslighet, oavsett om det är fråga om brottslighet i Sverige eller utomlands. Där uttalas att det inte bör vara lättare att planera, förbereda eller medverka i allvarlig brottslighet här i landet än i andra länder i vårt närområde.⁸ Ett uttalande i samma inriktning har gjorts av regeringen i den senaste budgetpropositionen där det betonades att Sverige har ett ansvar för att förhindra att Sverige fungerar som bas för planering och förberedelser av terrorhandlingar i andra länder. Vidare påtalades att det dessutom alltid finns en risk för att svenskar och svenska intressen i övrigt kan drabbas av terrorattentat i andra delar av världen trots att syftet i sig inte varit att skada Sverige. Detta understryks inte minst av de attentatsplaner mot den internationella flygtrafiken som avslöjades av brittisk polis i augusti år 2006. Utöver en väl fungerande kontraterrorverksamhet nationellt är det därför också, enligt regeringen, betydelsefullt att svenska myndigheter kan bidra i det internationella arbetet mot terrorism.⁹

I samband med att regeringen i budgetpropositionen redogjorde för sin syn på förutsättningarna för det förebyggande arbetet mot terrorism anfördes att internationell samverkan många gånger är av avgörande betydelse för framgång inom kontraterrorverksamheten vid Säkerhetspolisen och att det förutsätter att det finns ett väl fungerande kontaktnät och utvecklade samarbetsstrukturer mellan säkerhetstjänster runt om i världen. Vidare framhölls att detta är ett ömsesidigt utbyte där den säkerhets-

⁸ Prop. 2005/06:178 s. 89.

⁹ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 4 avsnitt 4.5.1.

tjänst som begär information eller t.ex. rättshjälp från ett annat land också måste vara beredd att lämna bidrag till andra länders kontraterrorarbete och att denna utveckling efter terrorattentaten i New York den 11 september 2001 har blivit mycket påtaglig. Regeringen konstaterar att Säkerhetspolisen nu ställs inför helt andra krav när det gäller internationell samverkan, där nya strukturer för informationsutbyte vuxit upp och nya arbetsmetoder utvecklats som en följd av de senaste årens förändrade hotbild.¹⁰

I promemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet* finns en redogörelse över internationella åtaganden om rättsligt samarbete i brottmål och bestämmelser om internationell rättslig hjälp i brottmål.¹¹

6.2 Pågående anknytande lagstiftningsarbete

Utvecklingen i omvärlden har naturligtvis lett till ett behov av effektivare utredningsmetoder även inom den öppna polisens brottsutredande verksamhet och den har resulterat ibland annat utökade möjligheter att använda redan befintliga hemliga tvångsmedel och införande av nya sådana, t.ex. hemlig kameraövervakning.

Regeringen lade i mars år 2006 fram två nya förslag till lagstiftning på tvångsmedelsområdet för riksdagen. De två propositionerna innehåller förslag som innebär införande dels av det nya tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning (buggning) och dels av möjligheter till tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott som bedöms som särskilt allvarliga (vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott, som alla ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, samt mord och människorov, i de fall sådana brott är av systemhotande karaktär).¹²

¹⁰ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 4 avsnitt 4.5.1.

¹¹ Ds 2005:21 avsnitt 3.5–6.

¹² Prop. 2005/06:177 och 2005/06:178.

Riksdagen beslöt den 31 maj 2006 att, med tillämpning av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, båda lagförslagen skulle hänvisas till justitiekommittén för att där vila i minst tolv månader från den 29 maj 2006 då förslagen hade anmälts i riksdagens kammare.¹³ Det går därmed inte att för närvarande uttala sig om vad som kommer att ske med de framlagda förslagen. Eftersom det rör sig om tvångsmedelsanvändning som, om de genomförs, kan ha betydelse för behovet av bestämmelserna i 1952 års lag finns det anledning att i stora drag redogöra för innehållet i förslagen.

6.2.1 Lagförslaget om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Sedan promemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet*¹⁴ remissbehandlats lade regeringen i mars 2006 fram propositionen *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*.¹⁵

I propositionen föreslås att de brottsbekämpande myndigheterna genom en särskild lag ges möjligheter att använda hemlig televlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att *förhindra* särskilt allvarliga brott. Det är således fråga om preventiv användning av tvångsmedel.

Enligt förslaget skall tillstånd till sådan tvångsmedelsanvändning kunna meddelas om det finns *anledning att anta* att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet som innefattar en i lagen särskilt angiven gärning.

De gärningar som skall omfattas av lagen utgörs till största delen av sådana brott som Säkerhetspolisen enligt gällande ansvars- och uppgiftsfördelning har att bekämpa. För att ta ställning till vilka brott den nya lagen skall omfatta hänvisar regeringen till uppräkningslistan i 1952 års lag som utgångspunkt, dvs.

¹³ Bet. 2005/06:JuU26, rskr. 2005/06:320 respektive bet. 2005/06:JuU30, rskr. 2005/06:321.

¹⁴ Ds 2005:21.

¹⁵ Prop. 2005/06:177.

allmänfarliga brott, terroristbrott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Dessa brott betecknas som till stor del klart systemhotande.

Samtliga de allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken som omfattas av 1952 års lag skall enligt förslaget omfattas även av den nya lagen.

När det gäller högmålsbrotten har föreslagits att *brott mot medborgerlig frihet* enligt 18 kap. 5 § brottsbalken skall omfattas av den nya lagen. Det brottet omfattas inte av 1952 års lag. Misstanke om brott mot medborgerlig frihet utreds av Säkerhetspolisen. Med hänvisning till att det är fråga om ett allvarligt brott av systemhotande karaktär borde det enligt regeringen omfattas av den nya lagen.¹⁶

Till skillnad mot vad som gäller enligt 1952 års lag omfattar förslaget inte *olovlig kårverksamhet* enligt 18 kap 4 § brottsbalken med hänvisning till att det brottet inte är av så allvarlig natur att det motiverar en sådan tvångsmedelsanvändning som förslaget innebär.¹⁷

I fråga om brott mot rikets säkerhet innebär förslaget att de brott som omfattas av 1952 års lag skall omfattas även av den nya lagen med undantag för *obehörig befattning med hemlig uppgift* enligt 19 kap. 7 § brottsbalken och *olovlig underrättelseverksamhet som inte är att anses som grovt brott* enligt 10 § tredje stycket samma kapitel. Som skäl har angetts att dessa brott mot bakgrund av de straff som gäller för dem (böter eller fängelse i högst två respektive ett år) inte kan betraktas som så allvarliga att de motiverar den föreslagna tvångsmedelsanvändningen.¹⁸

I fråga om *terroristbrott* enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott har regeringen bedömt att dessa bör omfattas av den nya lagen i likhet med vad som gäller enligt 1952 års lag.

Enligt 3 § första stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. (finansieringslagen), döms den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas

¹⁶ Prop. 2005/06:177 s. 59.

¹⁷ Prop. 2005/06:177 s. 59.

¹⁸ Prop. 2005/06:177 s. 59.

eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet till fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms till fängelse lägst sex månader och högst sex år enligt andra stycket samma paragraf. Med hänsyn till syftet med den nya lagen har regeringen ansett att den bör omfatta *brott mot finansieringslagen* som är att bedöma som grovt.¹⁹ Bestämmelserna i 1952 års lag omfattar inte brott mot finansieringslagen.

Även vissa brott som ligger inom den öppna polisens ansvarsområde skall enligt förslaget omfattas av lagen. Det är fråga om vad som beskrivs som straffbara gärningar som till sin karaktär inte väsentligen avviker från den brottslighet som bekämpas med stöd av 1952 års lag. Enligt vad regeringen uttalade avses sådan brottslighet som kan anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska system därför att den riktar sig mot personer inom rättssystemet, det politiska systemet eller massmedia samt att denna brottslighet ofta är organiserad och utövas av exempelvis kriminella mc-gäng. Som rekvisit för dessa brott skall gälla att avsikten med den brottsliga verksamheten är att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.²⁰

I övrigt innehåller förslaget bestämmelser som i stort överensstämmer med vad som gäller för befintliga lagstiftning om tvångsmedelsanvändning. Det innebär t.ex. att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten, skälen för åtgärden skall uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse (proportionalitetsprincipen), tillståndsfrågan skall prövas av rätten och offentliga ombud skall utses att bevaka den enskildes rätt i ärendet. Vidare innehåller förslaget en bestämmelse om användning av överskottsinformation, vilken begränsas till sådana brott som

¹⁹ Prop. 2005/06:177 s. 59.

²⁰ Prop. 2005/06:177 s. 60 f.

omfattas av lagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om sådan gärning är belagd med straff.

6.2.2 Lagförslaget om hemlig rumsavlyssning

Buggningsutredningens betänkande²¹ innehöll förslag till lagstiftning om bland annat buggning och ledde fram till en lagrådsremiss om hemlig rumsavlyssning år 2000. Lagrådet uttalade att en förutsättning för att införa hemlig rumsavlyssning var att användningen av s.k. överskottsinformation reglerades. Sådan reglering har den 1 juli 2005 införts när det gäller hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Härefter har regeringen med utgångspunkt från en inom Justitiedepartementet utarbetad promemoria, Hemlig rumsavlyssning,²² lagt fram ett något förändrat förslag om en särskild lag om hemlig rumsavlyssning.²³

Enligt förslaget skall med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som sker i hemlighet och med tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud och avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till.

Hemlig rumsavlyssning skall få användas vid förundersökning som rör misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, vissa andra allvarliga brott, såsom grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fyra års fängelse, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fyra års fängelse. Vidare skall åtgärden få användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket hemlig rumsavlyssning får ske och det är av synnerlig vikt för utredningen att avlyssningen sker. Dessutom

²¹ SOU 1998:46.

²² Dnr Ju2005/5765/Å.

²³ Prop. 2005/06:178.

måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (proportionalitetsprincipen).

En förutsättning för att hemlig rumsavlyssning skall få ske är att det finns särskild anledning att anta att den misstänkte uppehåller sig på platsen. För att sådan avlyssning skall få ske av annan stadigvarande bostad än den misstänktes bostad skall det krävas synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen. Enligt förslaget skall hemlig rumsavlyssning inte få avse vissa platser och vissa samtal.²⁴ Frågor om tillstånd till hemlig rumsavlyssning skall prövas av rätten efter ansökan av åklagare. Vid domstolen skall ett offentligt ombud utses att bevaka enskildas integritetsintressen. Regeringen har ansett att det inte bör införas någon möjlighet för åklagaren att fatta interimistiskt beslut.²⁵

När det gäller frågan ifall bestämmelserna i 1952 års lag skall omfatta även hemlig rumsavlyssning anförde regeringen följande²⁶:

”Enligt vårt förslag skall, såvitt nu är av intresse, hemlig rumsavlyssning få användas vid utredning av brott som har ett minimistraff på fyra års fängelse samt vid vissa andra allvarliga brott, om det kan antas att det enskilda brottets straffvärde överstiger fyra års fängelse. Med denna avgränsning kommer hemlig rumsavlyssning att få användas vid de allvarligaste av de brott som omfattas av 1952 års lag, såsom grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse om brottet är grovt, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi, grovt spioneri och terroristbrott. Flera av de brott som skulle falla utanför tvångsmedlets tillämpningsområde kan också utgöra terroristbrott och kommer därför ändå att kunna ligga till grund för hemlig rumsavlyssning. Som exempel på sådana brott kan nämnas mordbrand, allmänfarligt ödeläggelse, sabotage och grovt sabotage. Sammantaget kommer således ett flertal av de brott som omfattas av 1952 års lag, direkt eller indirekt, att kunna ligga till grund för hemlig rumsavlyssning redan med det tillämpningsområde som föreslås för tvångsmedlet i avsnitt 9.2.”

²⁴ Prop. 2005/06:178 s. 62 ff.

²⁵ Prop. 2005/06:178 s. 72.

²⁶ Prop. 2005/06:178 s. 93.

Med hänvisning till att hemlig rumsavlyssning är ett från integritetssynpunkt särskilt ingripande tvångsmedel menade regeringen att det finns starka skäl att vara synnerligen restriktiv vid utformningen av tvångsmedlets tillämpningsområde. De strängare krav som i förslaget uppställs för hemlig rumsavlyssning i förhållande till andra hemliga tvångsmedel borde slå igenom även inom det område som regleras i 1952 års lag. Hemlig rumsavlyssning borde därför enligt regeringen inte införas som ett tvångsmedel enligt 1952 års lag.²⁷

Lagen om hemlig rumsavlyssning skall enligt förslaget tidsbegränsas. Som skäl angavs att det är en ny utredningsmetod i Sverige, att den innebär vissa risker för otillbörliga integritetsintrång och att en utvärdering av lagens tillämpning kommer att utgöra ytterligare underlag inför ett ställningstagande till om det finns skäl att permanenta lagen.²⁸

²⁷ Prop. 2005/06:178 s. 93 f.

²⁸ Prop. 2005/06:178 s. 47.

7 Säkerhetspolisens användning och behov av tvångsmedel

7.1 Säkerhetspolisens verksamhet

Till polisens uppgifter hör att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Även Säkerhetspolisen har brottsutredande uppgifter. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och således även för Säkerhetspolisen. I vilka fall Säkerhetspolisen skall medverka i brottsutredningar framgår av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyldigheter för polismyndigheterna att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m.¹ I föreskrifterna anges att en polismyndighet är ålagd att underrätta Säkerhetspolisen vid misstanke om i föreskrifterna särskilt angivna brott. Det anges också i vilka fall brottsutredningen skall handhas av, eller ske under medverkan av, Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisens ansvarsområde omfattar brott med tydliga politiska syften och brott som är riktade mot landets inre eller yttre säkerhet eller annars mot centrala företrädare för landet, såsom medlemmar av kungahuset och den centrala statsledningen. Underrättelse till Säkerhetspolisen skall ske även vid försök, förberedelse och stämpling till de upptagna brotten samt vid underlåtenhet att avslöja brott när sådan gärning är belagd med straff. Vidare skall en polismyndighet genast underrätta Säkerhetspolisen när anledning till avvisning av en utlänning på den grunden att utlänningen kan antas komma att i Sverige eller annat nordiskt land begå brott som innebär användning av våld, hot

¹ RPSFS 1999:10.

eller tvång för politiska syften eller att utlänningen kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land eller om annat förhållande som kommit till myndighetens kännedom bedöms vara av intresse för Säkerhetspolisen. Vidare anges särskilt de brott för vilka 1952 års tvångsmedelslag kan bli tillämplig. Brotten som omfattas av denna lag ligger exklusivt inom Säkerhetspolisens ansvarsområde.

Organisation

Säkerhetspolisen är en myndighet under regeringen och justitiedepartementet och en självständig del av Rikspolisstyrelsen med en egen instruktion.² Huvudkontoret finns i Stockholm där större delen av verksamheten bedrivs. Ute i landet finns fem regionala enheter. Dessa bedriver verksamhet från Luleå, Uppsala, Örebro, Göteborg och Malmö. Vid Åklagarmyndigheten finns sedan den 1 september 2006 en nationell särskild åklagarkammare för säkerhetsmål. Vid kammaren finns tre specialiståklagare.

Ansvarsområden

Säkerhetspolisen har till uppgift att leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Till uppgifterna hör även att bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Säkerhetspolisen skall samarbeta med Rikskriminalpolisen och polisväsendet i övrigt liksom med andra länder i den utsträckning som behövs för Säkerhetspolisens verksamhet och som regeringen närmare bestämmer.³

Verksamheten är indelad i de fem funktionsområdena kontrapionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd.

² Förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

³ 15 § i instruktionen för Säkerhetspolisen.

Kontraspionageverksamheten består i att förebygga och avslöja spioneri, olovlig underrättelseverksamhet, spridning av massförstörelsevapen och andra brott riktade mot Sverige och svenska intressen.

Kontraterroismverksamheten har till uppgift att bekämpa terrorism genom att förebygga och avslöja terrorism som riktas om Sverige eller utländska intressen i landet. Terrorismbekämpningen skall också bidra till att förebygga och avslöja terroristhandlingar i andra länder samt förebygga uppkomst och avslöja förekomst av internationella terroristnätverks förgreningar i Sverige.

Uppgiften för *författningsskyddsverksamheten* är att förebygga och avslöja sådana brott mot rikets inre säkerhet som utgörs av olaglig verksamhet syftande till att med våld, hot eller tvång nå politisk vinning eller hindra enskilda medborgare från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Säkerhetsskyddet innebär rådgivning till och kontroll av myndigheter och företag som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Syftet är att skapa och upprätthålla ett tillfredsställande säkerhetsskydd, dvs. informationssäkerhet, tillträdesbegränsning, säkerhetsprovning med registerkontroll, utbildning och kontroll.

Personskyddet omfattar bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen, kungafamiljen, utländsk diplomatisk personal samt statbesök och liknande händelser.

Underrättelseverksamheten – förebyggande

Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens verksamhet – drygt nittio procent – utgörs av det förebyggande arbetet. I detta är underrättelseverksamheten av grundlägganden betydelse. Säkerhetspolisen beskriver själv sig som en nationell underrättelsemyndighet med polisiära uppgifter.⁴ I denna egenskap skaffar sig Säkerhetspolisen underrättelser om förhållanden som kan vara av bety-

⁴ Se bl.a. publikationen Säkerhetspolisen 2005 (se www.sakerhetspolisen.se).

delse för rikets yttre och inre säkerhet samt för bekämpande av terrorism. Underrättelsearbete sker inom områdena kontraspionage, kontraterrorism och författningsskydd.

Utredningsverksamheten – brottsbekämpande

Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet äger rum inom områdena kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd. Endast en mindre del – mindre än tio procent – av Säkerhetspolisens sammanlagda resurser går till den brottsutredande verksamheten.

7.1.1 Terrorism, spionage och författningshotande verksamhet

I propositionen *Hemlig rumsavlyssning* har regeringen redogjort för de behov av tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning (buggning) som finns inom Säkerhetspolisen för att utreda mycket allvarlig brottslighet.⁵ I det följande återges redogörelsen, som lämnades i syfte att belysa de brott som Säkerhetspolisen har att bekämpa.

Om terrorism

Regeringen konstaterade att terroristbrottsligheten under senare år utvecklats till ett synnerligen allvarligt internationellt problem och hänvisade till terroristdåden den 11 september 2001 mot World Trade Center i New York och försvarshögkvarteret Pentagon i Washington DC, terroristattentatet i Madrid den 11 mars 2004, gisslandramat i september 2004 i Beslan, och attentaten i London den 7 juli 2005.

”Efter terroristattentaten den 11 september 2001 har insatserna för att förhindra och bekämpa terrorism kommit att högprioriterats. En effektiv bekämpning av denna brottslighet

⁵ Prop. 2005/06:178 s. 30 ff.

förutsätter internationell samverkan. Sverige har förbundit sig att delta i en sådan internationell samverkan genom anslutning till ett flertal internationella antiterroristinstrument.

Den internationella terrorismen har under senare år kommit att dra fördel av öppnare gränser. Inte sällan sträcker sig terroristnätverk över flera stater. Ofta äger planeringen av ett terroristbrott rum i andra stater än den stat där terroristbrottet skall utföras. Det är då önskvärt att åtgärder kan vidtas i alla länder, så att inte det ena eller andra landet blir en fristad för personer som begår eller medverkar till terroristbrott.

De metoder som används vid planläggningen och utförandet av terroristbrottslighet samt för att undgå upptäckt innan sådan brottslighet fullbordas förändras fortlöpande och blir alltmer sofistikerade. Den ökade rörligheten över gränserna och de förbättrade kommunikationerna medför att det blir allt svårare att avslöja planläggningen av terroristhandlingar med internationella inslag (SOU 1990:51 s. 161 f.). Förutom den avancerade utrustning och andra hjälpmedel som kommer till användning står dessutom stora ekonomiska och personella resurser till förfogande för dem som står bakom brotten. En faktor som kan innebära särskilda utmaningar för brottsbekämpande myndigheter är att det inte sällan förekommer att personer som är beredda att utföra terroristdåd kan uppleva sig själva föra en kamp för ideella mål, inte sällan med en närmast religiös övertygelse eller fanatism. De handlingar som utförs för att uppnå målen uppfattas inte som omoraliska. Den starka övertygelsen om att deras handlingar är befogade, gör gärningsmännen mer målmedvetna och hänsynslösa i sin brottsliga gärning.”

Om spionage

”Spioneribrottslighet består bl.a. i att andra stater verkar för att på olika olagliga sätt skaffa sig information om militära dispositioner i Sverige, det svenska totalförsvarets civila delar, det civila krishanteringssystemet, svensk industri och flyktingar som uppehåller sig här.

Metoderna för att hämta in underrättelsematerial varierar. Även om de legala metoderna står för merparten av den totala informationsinhämtning som sker, används också illegala metoder. Främmande länders underrättelseverksamhet i Sverige bedöms inte ha minskat under de senaste åren. Vid sidan av de traditionella underrättelsemålen som politik och försvar har det under senare år skett en prioritering av inhämtning av civil spets-teknologi (se även prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 4 s. 69).

En del av underrättelsepersonalens arbete består i att värva, ofta stegvis, agenter bland personer som har insyn i områden av intresse för den utländska underrättelsetjänsten. Därefter placeras de i särskilda agentnät. Utredningar avseende denna brottskategori blir ofta resurskrävande genom att brottsligheten är präglad av mycket långvariga och lågfrekventa kontakter mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Eftersom de inblandade personerna är professionella och vana att uppträda försiktigt, ställs särskilda krav på de brottsbekämpande myndigheterna. Särskilt underrättelseofficerare, men även agenter, är oftast mycket säkerhetsmedvetna och väljer kommunikationssätt som är svåra att avlyssna. För att minimera riskerna för upptäckt används olika metoder för att avslöja svenska myndigheters övervakning. Liksom när det gäller terroristbrottslighet krävs det, för att svenska brottsbekämpande myndigheter skall nå framgång i sin verksamhet, att myndigheterna kan följa den brottsliga verksamheten och hämta in information under lång tid och samtidigt ha möjlighet att sätta in motåtgärder snabbt”

Om författningshotande verksamhet

”Brottslighet som kan hota rikets inre säkerhet bekämpas framför allt inom Säkerhetspolisens författningsskydd. Den olagliga verksamhet som det här är fråga om att bekämpa syftar till att med våld, hot eller otillbörligt tvång ändra Sveriges statsskick, förmå politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra den enskilda medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Under senare år har Säkerhetspolisens författningsskydd bekämpat främst kriminella aktiviteter inom det högerextrema s.k. vit maktmiljöområdet och den autonoma miljön.

Med vit-maktmiljön avses de grupper, organisationer och sammanslutningar som förespråkar och agerar utifrån en vit-maktideologi. Bärande föreställningar inom denna ideologi är att mänskligheten är indelad i olika raser, att dessa har olika duglighet och därmed olika värden och att den ”vita rasen” är den mest dugliga och därmed besitter det högsta värdet. Centralt för vit makt-ideologin är även föreställningen om en judisk världskonspiration.

Den autonoma miljön är ett samlingsbegrepp för ett nätverk av grupper och individer som präglas av framför allt anarkistiska och syndikalistiska idéströmningar. Dessa grupperingar kan arbeta mot olika mer eller mindre specialiserade frågor, t.ex. rasism, fascism, sexism eller artförtryck. Utom-

parlamentariska och brottsliga aktioner är relativt vanliga arbetsmetoder inom nätverken.

De högerextrema organisationernas medlemmar är ofta mycket medvetna om den svenska lagstiftningen och dess avgränsningar. De är också mycket angelägna om att inte planera eller utföra brott på ett sätt som gör att detta kan komma till Säkerhetspolisens kännedom och motivera tvångsmedel. Medlemmarna väljer typiskt sett säkra kommunikationssätt och diskuterar normalt inte sin verksamhet via telefon. Samma höga säkerhetsmedvetande finns bland deltagarna i de autonoma nätverken.”

7.2 Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel

Inledning

Jag har för att bilda mig en uppfattning om Säkerhetspolisens behov av bestämmelserna i 1952 års lag bland annat haft sammanträffanden med företrädare för Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Stockholms tingsrätt. Vid mötena har företrädare för de olika myndigheterna lämnat uppgifter om omfattningen av den tvångsmedelsanvändning som föranleds av Säkerhetspolisens utredningsverksamhet samt i övrigt redogjort för sina ansvarsområden och lämnat synpunkter på behovet av tvångsmedelsbestämmelserna och deras funktion.

Jag har tagit del av Säkerhetspolisens redovisningar till regeringen av tvångsmedelsanvändningen under åren 1998–2005. Jag har också gått igenom diariet vid Stockholms tingsrätt över ärenden om hemliga tvångsmedel i Säkerhetspolisens förundersökningar och ärenden som handlagts vid tingsrätten under åren 2004–2006. Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten har uppgett att ärenden om hemliga tvångsmedel i Säkerhetspolisens verksamhet så gott som uteslutande handläggs vid Stockholms tingsrätt. Jag har därför begränsat min granskning till ärenden vid den domstolen.

Med hänsyn till rådande sekretess kan inte någon detaljerad redogörelse över bestämmelsernas tillämpning lämnas. En sammanfattning av vad som iakttagits vid granskningen av hand-

lingar och av vad myndigheterna redogjort för bör dock ge en tillräckligt god överblick av den nytta och de behov och brister som jag uppfattat i fråga om tvångsmedelslagstiftningen och dess tillämpning.

Vid min granskning har jag funnit att åklagaren regelmässigt hänvisar till både de allmänna bestämmelserna om tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken, respektive lagen om hemlig kameraövervakning, och bestämmelserna i 1952 års lag när en begäran om tillstånd framställs vid Stockholms tingsrätt. I domstolens beslut att meddela tillstånd, vilket nedtecknas på åklagarens skriftliga framställning, anges helt kortfattat att framställningen bifalls. Detta innebär att det inte direkt av handlingarna i ärendena kan utläsas i vilken omfattning 1952 års lag har varit en förutsättning för att bevilja åtgärden. Det går därmed inte att ta fram ett underlag som utvisar den faktiska tillämpningen av särbestämmelserna i 1952 års lag.

Under åren 2004-2006 avsåg betydligt mer än hälften av ärendena osjälvständiga former av brott för vilka gäller fängelse i minst två år medan omkring en fjärdedel avser misstanke om brott för vilka det inte är stadgat ett minimistraff på två års fängelse. Denna grova uppskattning utgår från det brott som i första hand åberopats som grund för åtgärden. Det förekommer dock ofta att samma brottsliga förfarande åberopas med alternativa rubriceringar, där den allvarligaste formen åberopas i första hand, eller att flera olika brott åberopas, varav det allvarligaste i första hand. Eftersom det inte i beslutet anges på vilken grund åtgärden beviljas kan uppskattningen inte bli annat än osäker. Enligt den uppskattning Åklagarmyndigheten gör förutsätter något mindre än hälften av besluten om hemliga tvångsmedel tillämpning av 1952 års lag.

Den brottsmisstanke som är mest frekvent förekommande under åren 2004-2006 är försök, förberedelse eller stämpling till någon form av terroristbrott enligt 2 och 3 §§ lagen om straff för terroristbrott. Något färre än hälften av besluten avser sådan brottsmisstanke. I övrigt förekommer brotten allmänfarlig ödeläggelse, olovlig kårverksamhet, olovlig underrättelseverksamhet,

sabotage, mordbrand och spioneri. Enligt vad genomgången av diariet utvisar har under perioden ett beslut om tillstånd överklagats. Överklagandet avslogs av hovrätten varefter Högsta domstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Vanligast förekommande är beslut om hemlig teleavlyssning tillsammans med hemlig teleövervakning. Även beslut om enbart hemlig teleövervakning förekommer i viss utsträckning. Beslut om hemlig teleövervakning kan även avse redan befordrade telemeddelanden. Beslut om hemlig kameraövervakning förekommer i mindre omfattning, medan beslut om postkontroll är sällan förekommande.

Under samma tid – åren 2004–2006 – har det väckts åtal vid Stockholms tingsrätt i tre mål. I dessa har slutligt fem personer dömts enligt nedan.

År 2005 dömdes vid Stockholms tingsrätt två personer för förberedelse till terroristbrott och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse till sju respektive sex års fängelse. Brotten bestod i insamling och mottagande av stora summor pengar för vidarebefordran till Irak. De tilltalade hade anknytning till organisationer ansvariga för terroristattentat i Irak. Som bevisning åberopades bl.a. uppspelning av avlyssnade telefonsamtal och samtalslistor. I hovrätten sänktes straffen för båda sedan hovrätten, till skillnad från tingsrätten, bedömt delar av åtalet som brott mot lagen om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.

I ytterligare ett mål vid Stockholms tingsrätt dömdes år 2005 en person för företagsspioneri, grovt brott, och obehörig befattning med hemlig uppgift. Den brottsliga verksamheten var riktad mot företaget Ericsson. Förundersökningen i målet bedrevs i samarbete med säkerhetstjänster i utlandet vid vilka det enligt åklagaren kan ha förekommit användning av hemliga tvångsmedel. Eftersom den tilltalade erkände de faktiska omständigheterna behövdes inte någon bevisning i den delen.

År 2006 dömdes två personer för dels försök, respektive medhjälp till försök, till terroristbrott avseende ett attentat riktat mot en fastighet i Kista, vilken vid tillfället användes som vallokal för det irakiska parlamentet, dels för stämpling till terrorist-

brott. I den sistnämnda gärningen deltog ytterligare en person. Den gärningen bestod i planering av ett attentat mot Livets Ords huvudbyggnad i Uppsala. Vid förundersökningen hade förekommit hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Uppgifter som därvid framkommit åberopades som bevisning i målet. Efter överklagande frikändes en av de tilltalade i hovrätten medan de två övriga i stället dömdes för försök respektive medhjälp till försök till mordbrand och stämpling till mordbrand med straffflintring som följd.

Enligt Åklagarmyndigheten har det i samtliga mål varit avgörande för de fällande domarna att åklagaren har kunnat åberopa uppgifter som framkommit vid användning av hemliga tvångsmedel. I vissa fall leder uppgifterna, enligt Åklagarmyndigheten, till att den misstänkte erkänner omständigheterna vilket kan innebära att uppgifterna inte behövs för att styrka åtalet. Utöver ovan berörda domar har uppgifter, i form av överskottsmaterial, som framkommit vid tvångsmedelsanvändning lett till lagföring för annan brottslighet än den som föranlett åtgärden. Någon utredning av i vilken omfattning så skett har det dock inte varit möjligt att göra inom ramen för detta uppdrag.

7.2.1 Handläggningen av ärenden om hemliga tvångsmedel vid Stockholms tingsrätt

Genom sammanträffanden med domare som handlägger ärenden vid Stockholms tingsrätt om hemliga tvångsmedel i Säkerhetspolisens utredningar och en genomgång av de senaste årens ärenden vid tingsrätten har följande information inhämtats.

Inledningsvis kan framhållas att det är ett mycket begränsat antal personer som deltar i handläggningen av ärendena vid de olika myndigheterna. För dessa personer gäller att de har genomgått säkerhetskontroll och är säkerhetsklassade enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627). Vid tingsrätten finns det för närvarande tre domare som är behöriga att handlägga sådana ärenden. Det hålls regelbundet, en gång per månad, sammanträden vid vilka nya ansökningar prövas liksom frågor om förlängning av

befintliga beslut. I övrigt hålls sammanträde snarast efter det att en framställning kommit in till tingsrätten. Enligt tingsrätten har det blivit allt vanligare med separata föredragningar på grund av att ärendena är brådskande.

Det förekommer inte någon jourverksamhet för ärendena vid tingsrätten. Det finns emellertid informella överenskommelser mellan domare och åklagare som möjliggör snabba beslut.

Justitieombudsmannen (JO) utförde under våren 2003 en granskning av tingsrättens handläggning av ärenden enligt 1952 års lag, se nedan avsnitt 7.2.2. Efter JO:s påpekanden har rutinerna för diarieföring, avskrivningsbeslut och sekretessfrågor stramats upp. Enligt tingsrätten utgör de promemorior som bifogas ansökningarna ett bra underlag för tingsrättens bedömning.

Vid tingsrätten förs ett särskilt diarium över ärenden om tvångsmedelsanvändning i Säkerhetspolisens utredningar. Efter JO:s granskning övergick tingsrätten från att registrera ärenden efter aktuell brottsmisstanke till att registrera dem efter individ, förutom i vissa ärenden med anknytning till främmande makt. Det har inneburit att registret utvisar ett markant ökat antal ärenden från och med år 2003 (vilket inte säger något om utvecklingen av antalet beslut). Vad registret visar under tiden 1976–2002 är alltså antalet brottsutredningar vid vilka det förekommit hemliga tvångsmedel och för tiden därefter, med visst undantag, det antal misstänkta som varit föremål för hemliga tvångsmedel. Under första halvan av perioden åren 1976–2002 låg antalet ärenden på en relativt konstant nivå med någon avvikelser uppåt för enstaka år. Under den senare halvan av samma period har antalet ärenden legat på en klart lägre nivå, med årsvisa variationer. Härefter, alltså under perioden från och med år 2003 till och med år 2006, har antalet ärenden i stort sett fördubblats. Denna ökning kan inte förklaras enbart genom de ändrade handläggningsrutinerna.

7.2.2 JO:s granskning av handläggningen vid Stockholms tingsrätt

Justitieombudsmannen (JO) gjorde under våren år 2003 en inspektion av handläggningen av bland annat ärenden om hemlig teleavlyssning m.m. enligt 1952 års lag vid Stockholms tingsrätt.⁶ Granskningen var av rättslig art och avsåg främst tillämpningen av gällande förfaranderegler med inriktning på tingsrättens formella handläggningen av ärendena. Med hänvisning till domstolarnas självständighet framhölls att det i princip inte är en uppgift för JO att överpröva de rättsliga bedömningarna och den bevisvärdering som i ett visst fall har gjorts av en domstol eller ge anvisningar i sådana frågor.

Inspektionen föranledde JO att peka på att akterna i vissa ärenden var så omfattande att det inte var möjligt att med en rimlig arbetsinsats följa domstolens handläggning avseende en viss person. I anledning av detta påtalade JO att utgångspunkten bör vara att misstanke beträffande en och samma person avseende samma brottsliga handlande skall handläggas i ett ärende. JO påtalade att aktbildningen, efter domstolens behov, skall göras på ett sådant sätt att den främjar överblickbarhet och en rationell handläggning av ärendena och framhöll det angelägna i att en tillsynsmyndighet kan genomföra sin efterhandsgranskning utan onödiga svårigheter. JO framförde även kritik mot att det saknades avskrivningsbeslut i de delar av ett ärende där åtgärden hade upphört. Det fanns också brister i fråga om anteckningar i samband med rättens sammanträden där ärendena föredras av åklagaren. Det saknades även dokumentation av sådan av åklagaren vid föredragningen tillkommande information som kunde vara av betydelse för rättens bedömning.

I anledning av granskningen av vissa beslut grundade på misstanke om olovlig kårverksamhet framhöll JO att det inte får förekomma att det av handlingarna i ärendena inte är möjligt att utläsa grunderna för rättens bedömning av brottsmisstanken.

⁶ JO:s beslut 2003-04-24, Dnr 1340-2003.

7.2.3 Säkerhetspolisens redovisning till regeringen

Säkerhetspolisens årliga redovisning av tvångsmedelsanvändningen till regeringen utvisar antalet beslut om hemliga tvångsmedel uppdelat på verksamheterna inom författningsskyddet, kontraspionaget och kontraterrorismen. I redovisningarna anges, i varje fall för vissa år, även det antal personer som varit föremål för hemliga tvångsmedel. Säkerhetspolisen har framhållit att det vid en analys av redovisningarna måste beaktas att hemlig teleavlyssning kombineras med hemlig teleövervakning vilket leder till två beslut som avser ett och samma abonnemang. Man bör även beakta att eftersom ett beslut gäller i högst en månad, innebär det också att det förekommer flera på varandra följande beslut avseende samma telefonnummer och därmed samma person. En ytterligare omständighet att beakta är att misstänkta ofta byter till olika kontantkort för mobiltelefoner. Det innebär att nya beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning krävs för varje telefonnummer som den misstänkte använder.

Granskningen av redovisningarna ger intryck av att inte ha någon fast årligen återkommande struktur. Vissa år redovisas enbart antalet misstänkta i förundersökningar medan andra år redovisas det sammanlagda antalet misstänkta i förundersökningar och övriga personer under utredning (men som inte är aktuella i någon förundersökning). Likaså redovisas vanligen sammanlagda antalet beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning medan de vissa år redovisas uppdelade på vardera tvångsmedlet.

Av redovisningarna kan inte utläsas om ett beslut fattats med stöd av de allmänna bestämmelserna om hemliga tvångsmedel, dvs. enligt reglerna i rättegångsbalken eller lagen om hemlig kameraövervakning, eller med stöd av bestämmelserna i 1952 års lag. I stället anges Säkerhetspolisens totala användning av hemliga tvångsmedel med angivande av hur besluten fördelas på de olika tvångsmedlen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, eller dessa i kombination, hemlig kameraövervakning och postkontroll.

Redovisningarna visar att av det totala antalet beslut utgör beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning den i särklass största andelen medan hemlig kameraövervakning förekommer i betydlig mindre omfattning. Beslut om postkontroll förekommer sparsamt. Antalet beslut har ökat trefalt efter år 2001 och därefter hållit sig relativt konstant på den högre nivån. En klar brytningspunkt mellan år 2001 och 2002, som innebär en ökning, kan noteras när det gäller tvångsmedelanvändningen inom kontraterrorismverksamheten. Från och med år 2004 kan det konstateras en avsevärd ökning av beslut med anknytning till kontraspionaget, vilken anges kunna ha sin förklaring i ändrade redovisningsrutiner. Från samma tid har det har skett en avsevärd minskning av antalet beslut inom författningsskyddet.

7.2.4 Information och synpunkter från berörda myndigheter

Inledningsvis kan sägas att Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten har framhållit att möjligheten att använda hemliga tvångsmedel är av avgörande betydelse för Säkerhetspolisens utredningsverksamhet. Betydelsen synes vara störst i fråga om kontraterrorism- och kontraspionageverksamheterna men är av stor vikt även på författningsskyddsområdet.

Enligt Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten sker tvångsmedelsanvändning med stöd av 1952 års tvångsmedelslag undantagslöst i utredningar av brott som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Lagen tillämpas inte på den öppna polisens område. I så gott som samtliga tillståndsärenden sker prövningen vid Stockholms tingsrätt. Åklagarmyndigheten har uppgett att när det med hänsyn till rättegångsbalkens forumbestämmelser är möjligt sker framställningen om tvångsmedelsanvändning till Stockholms tingsrätt. Det innebär att nästan alla ärenden i vilka 1952 års lag kan komma att tillämpas handläggs där.

Som en generell förklaring till den ökade användningen av hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhet har

myndigheterna hänvisat till den teletekniska utvecklingen sedan tillkomsten av 1952 års lag. Att det i dag finns fler telefonabonnemang än invånare i landet har framhållits som en talande omständighet. Myndigheterna har även hänvisat till den datatekniska utvecklingen med allt vad tillgången till Internet inneburit för kommunikation och informationsinhämtande. Myndigheterna har pekat på att det finns 3,5 miljoner Internet abonnemang i Sverige och framhållit att mycket av den kriminella verksamheten numera sköts över Internet.

7.2.5 Situationen inom Säkerhetspolisens olika verksamhetsområden

Vid mina möten med Säkerhetspolisen har företrädare för de olika enheterna för författningsskydd, kontraterrorism och kontrapionage deltagit och berättat om de olika enheternas aktuella verksamhet. Nedan redogörs för vad som framkommit vid redogörelserna.

Författningsskyddet

Säkerhetspolisens författningsskydd har att bekämpa främst kriminella aktiviteter inom det högerextremistiska s.k. vit maktmiljöområdet och den vänsterorienterade autonoma miljön. Inom dessa organisationer har utvecklingen gått från hierarkiskt uppbyggda organisationer med ett strukturerat ledarskap till att numera utgöras av nätverksstrukturer där det är lättare för vem som vill att gå med. Säkerhetspolisens uppgift är att identifiera individer som engagerar sig i politiskt extremistiska organisationer. Det innebär att det sällan blir aktuellt med misstankar om så grov brottslighet att det är möjligt att använda hemliga tvångsmedel med tillämpning av allmänna bestämmelser. Samtidigt står det ofta klart att olika grupperingar bildas med tydliga brottsliga syften och mål. Grupperna är dock mycket slutna och det är mycket svårt att få insyn i deras aktiviteter via källor eller lik-

nade. Detta innebär att det många gånger är svårt att utföra en utredning genom enbart öppna källor, infiltrationer, källdrivning och liknande metoder. Det gör att den författningsskyddande verksamheten, för att fullgöra sitt uppdrag, har ett stort behov av de möjligheter till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som ges genom bestämmelserna i 1952 års lag vid misstanke om t.ex. olovlig kårverksamhet. Den kritik som framfördes i Säkerhetstjänstkommissionens betänkande år 2002 har lett till att enhetens verksamhet stramats upp. Det innebär att misstanke om olovlig kårverksamhet som grund för begäran om tvångsmedelsanvändning numera förekommer betydligt mer sällan och att det ställs betydligt högre krav på misstankegraden och på att brottsmisstanken skall vara tydligt formulerad. Vidare begränsas avlyssningsperioderna till högst två eller tre. Ett problem för verksamheten är att brottet olovlig kårverksamhet är otidsenligt konstruerat. Brottsbestämmelsen utformades i en tidsanda då det inte fanns autonoma nätverk och fasta organisationer, vilket utmärker de organisationer som i dag bedriver systemhotande verksamhet. Det leder till att utredningar som gäller misstanke om olovlig kårverksamhet sällan ger tillräckligt underlag för att väcka åtal även om skälig misstanke för brottet föreligger.

Det är av stor vikt att personer som uttalar ett klart syfte att sabotera statsskicket identifieras. Det har dock i en del fall visat sig att dessa personer i slutskedet av planerade attentat av olika skäl inte varit tillräckligt handlingskraftiga, varför planerna inte fullföljts. Inte sällan är verksamheten inom den typ av organisationer som författningsskyddsmyndigheten arbetar mot beroende av en persons initiativ. Stoppas den drivande personen upphör ofta hela organisationens verksamhet.

Av den tvångsmedelsanvändning som förekommer inom författningsskyddet grundar sig uppskattningsvis en tredjedel på rättegångsbalkens bestämmelser och två tredjedelar på 1952 års lag. Enhetens bedömning är att det kan förutses ett växande behov av att använda hemliga tvångsmedel för att på ett effektivt sätt förhindra systemhotande brottslig verksamhet. Oavsett utvecklingen i omvärlden visar erfarenheten att sådan författnings-

hotande verksamhet som bedrivs av grupperingar på de politiska ytterkanterna alltid kommer att existera även om aktiviteterna skiftar över tiden.

Kontraterroism

Verksamheten är sedan år 2001 alltmer internationaliserad med en stadig ökning av utredningar med terrorismanknytning. Ett talande exempel är det ökade antalet framställningar om internationell rättslig hjälp föranledda av misstankar om terroristbrott. Att kontraterroismverksamheten kan bedrivas på ett effektivt sätt, med bland annat möjligheter att använda tvångsmedel, är av avgörande betydelse inte minst för att förhindra förverkligande av planerade terroristattentat. Vid utredningen av brandattentatet mot en vallokal i Kista år 2005 byggde förundersökningen på hemlig teleavlyssning. Även vid ett planerat attentat mot Livets ord samma år spelade hemlig teleavlyssning en betydande roll för utredningen.

Den tekniska utvecklingen har lett till att behovet av fysiska kontakter för dem som planerar terroristverksamhet har minskat, vilket för kontraterroismverksamheten inneburit ett ökat behov av tillgång till bland annat hemlig teleavlyssning.

Kontraspionage

Det geografiska läget och den höga teknologiska utvecklingen är exempel på omständigheter som innebär att Sverige har kommit att bli något av en "underrättelsearena" för andra länders underrättelsetjänster. Efter Berlinmurens fall haft det spionage som fortfarande bedrivs ändrat riktning från försvarsområdet till områden med mer teknologisk spetskompetens inom forskning och utveckling på civila områden. Det har lett till att det blivit svårare att identifiera vilka som är "fiender".

Företagsspioneri kan betecknas som den moderna tidens form av spioneri. Inte sällan utförs spionaget av yrkesspioner på upp-

drag av främmande stater. Enhetens verksamhet kännetecknas av en långsiktighet i arbetet. Det kan ta flera år att kartlägga en person som misstänks för spionverksamhet. Det kan innebära många beslut om tvångsmedel under lång tid som avser en och samma person. Verksamheten har ett tämligen konstant och stort behov av hemliga tvångsmedel.

7.2.6 Åklagarmyndighetens synpunkter på de särskilda tvångsmedelsbestämmelserna i 1952 års lag

Utredningshäktning

När det gäller möjligheten till förlängd tid för s.k. utredningshäktning enligt 1952 års lag har Åklagarmyndigheten uppgett att sådan förlängd häktning inte förekommit sedan i vart fall sex till sju år tillbaka, förutom som alternativt yrkande vid någon enstaka häktningsframställning. Möjligheten bör dock, enligt Åklagarmyndigheten, finnas kvar för att kunna användas i undantagsfall.

Interimistiska åklagarbeslut

Möjligheten för åklagare att fatta interimistiskt beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse har enligt Åklagarmyndigheten under de senaste sex till sju åren inte utnyttjas överhuvudtaget men övervägts, om än vid ett fåtal tillfällen. Enligt uppgift från Säkerhetspolisen har det varit aktuellt för åklagare i Göteborg att vid några tillfällen i slutet av 1990-talet fatta interimistiska beslut. För åklagarna i Stockholm har saken kunnat lösas på annat sätt, i något fall genom samarbete med tingsrätten. Åklagarmyndigheten har med bestämdhet framhållit att även om möjligheten att fatta interimistiskt beslut inte har använts kan det tänkas uppkomma situationer då en avsaknad av denna möjlighet skulle kunna få ytterst allvarliga konsekvenser för såväl

personer som egendom. Vad som åsyftas är behovet av mycket snabba åtgärder som uppkommer i en extrem situation där det är fråga om särskilt allvarlig brottslighet. Att i ett sådant läge hänvisa en åklagare till att laborera med någon form av nödrätt vore inte försvarbart. I sammanhanget har påtalats att det i princip endast är tre åklagare som kan komma att ställas inför frågan att fatta ett interimistiskt beslut.

Kvarhållande av försändelse

Det är numera inte lika vanligt som förr med brevårsändelser. Bestämmelsen om kvarhållande av försändelse i 1952 års lag tillämpas trots allt, enligt åklagarmyndigheten, vid enstaka tillfällen varje år.

Beslag av skriftligt meddelande mellan den misstänkte och denne närstående

Enligt Åklagarmyndigheten används denna åtgärd sällan men det kan uppkomma lägen där det bör finnas möjlighet att beslagta skriftliga meddelanden mellan en misstänkt och dennes anhöriga. Åklagarmyndigheten har helt nyligen haft anledning att överväga en fråga om att beslagta skriftliga meddelanden från en misstänkt. Att möjligheten enligt 1952 års lag sällan används kan ses som ett uttryck för att bestämmelsen inte missbrukas.

7.2.7 Frågor om brottskatalogen i 1952 års lag

Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten har generellt framhållit att ett antal av de brott som Säkerhetspolisen ansvarar för visserligen har ett lågt straffvärde men är mycket svåra att utreda, vilket motiverar utvidgade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Enligt Säkerhetspolisen har till Justitiedeparte-

mentet framförts att det finns ett behov av översyn av lagstiftningen i fråga om vissa brott i 18 och 19 kap. brottsbalken.

Ytterligare brott som bör omfattas av utvidgade tvångsmedelsbestämmelser

Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten har framfört att *brott mot medborgerlig frihet* och *brott mot lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.* borde omfattas av bestämmelserna i 1952 års lag. Sett till syftet med finansieringslagen, att bekämpa terrorism, anser dessa myndigheter det naturligt att även brott mot den lagen skall omfattas av de utvidgade möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel. Behovet av de utvidgade bestämmelserna i fråga om utredningar om brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken, har visat sig senast under hösten förra året vid utredningen i anledning av ett attentat riktat mot en sammankomst i Eslöv vid vilken folkvalda företrädare för Sverigedemokraterna deltog.

Myndigheterna har även framfört att det finns ett behov av de utvidgade bestämmelserna när det gäller utredningar om *företagsspioneri* enligt 3 § lagen (1999:409) om skydd för företagshemligheter i de fall det är fråga om en *gärning som utövas eller understöds av främmande makt*. Som skäl för detta har de angett följande.

Det är ofta svårt eller omöjligt att då misstanke om olovlig informationsinhämtning från ett annat lands sida uppkommer bedöma om det är fråga om uppgifter vars röjande för främmande makt kan medföra det men som spioneribrottet i 19 kap. 5 § brottsbalken förutsätter. Vidare kan det i ett inledande utredningsskede vara svårt att bedöma vilken information den främmande makten är intresserad av, liksom hur betydelsefull informationen är i förhållande till totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Det gör att det i praktiken inte är möjligt att tillämpa de allmänna bestämmelserna om hemliga tvångsmedel eftersom dessa kräver ett straffvärde om fängelse i minst två år. Det är även svårt att bevisa det direkta uppsåt att gå den främ-

mande makten till handa som krävs för spioneri. Samtidigt finns det i landet stor spetsteknologisk kunskap inom olika områden som har fått en avgörande betydelse inom ett antal samhällsviktiga områden, såsom IT, telekommunikation, bioteknik och materiallära. Den avancerade teknik det är fråga om kräver stora resurser för forskning och utveckling. Det är rimligt att anta att den ökning av företagsspioneri som kunnat iakttas kommer att fortsätta i takt med ökade krav på och större kostnader för den tekniska utvecklingen. Förutom förlusterna för de enskilda företagen kan denna brottsliga verksamhet få konsekvenser för hela samhället i form av försämrade villkor för ekonomisk tillväxt samt skada och underminera vitala svenska intressen vilket utgör tungt vägande skäl att inkludera företasspioneri i brottskatalogen.

Brott som inte längre behöver omfattas av utvidgade tvångsmedelsbestämmelser

Åklagarmyndigheten har uppgett att utredningar om s.k. majestätsbrott inte förekommer och att det därför inte finns anledning att fortsättningsvis ha en särreglering i fråga om dessa brott.

7.2.8 Synpunkter på Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning

Säkerhetskommissionens syn på Säkerhetspolisens användning av hemlig teleavlyssning

Säkerhetstjänstkommissionen bildades sedan regeringen år 1999 beslutat tillkalla en kommission med uppgift att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet som säkerhetstjänsterna bedrivit när det gäller hot mot landets inrikesförhållanden.

Säkerhetskommissionen lade i december 2002 fram sitt betänkande *Rikets säkerhet och den personliga integriteten, De svenska*

*säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet sedan år 1945.*⁷

Kommissionen gjorde bland annat mycket omfattande arkivgenomgångar av Säkerhetspolisens arkiv och hämtade in uppgifter genom samtal och förhör, som man lämnats särskild befohgenhet att hålla, med personer som antagits kunna lämna uppgifter av intresse för kommissionen.

Kommissionens arbete koncentrerades på den författningsskyddande verksamhet som bedrivits av bland andra Säkerhetspolisen. Redovisningen av de metoder som Säkerhetspolisen använt sig av för att skaffa information lämnades med tonvikt på de integritetskränkningar de kunnat innebära.

Enligt kommissionen var en av Säkerhetspolisen mest betydelsefulla inhämtningsmetoder hemlig teleavlyssning. I betänkandet redogörs för hur metoden använts. Under 1950- och 1960-talen telefonavlyssnades ledande svenska kommunister, regelmässigt misstänkta för spioneri. Från slutet av 1960-talet till mitten av 1970-talet avlyssnades främst personer inom den revolutionära vänstern, i regel på grund av misstanke om förberedelse eller stämpling till uppror. Inte i något fall ledde avlyssningarna till åtal. Under 1980-talet avlyssnades i några enstaka fall högerextremister med anledning av allvarliga brottsmisstankar utan att åtal kom till stånd. Sedan början av 1990-talet har hemlig teleavlyssning skett mot ett stort antal personer inom högerextremistiska, anarkistiska och autonoma miljöer. Brottsmisstankarna har främst avsett olovlig kärverksamhet. De i många fall mycket långvariga telefonavlyssningarna har lett till åtal för grov brottslighet men inte i något fall för det lindrigare brottet olovlig kärverksamhet.

Kommissionen riktade skarp kritik mot det sätt som bestämmelserna om telefonavlyssning kommit att tillämpas. Den menade att den avlyssning som skett mot kommunister och andra vänsterrevolutionärer under 1950- 1960- och 1970-talen inte torde i första hand syftat till att få fram bevis mot misstänkta för att kunna väcka åtal. Enligt kommissionen var den

⁷ SOU 2002: 87.

överskottsinformation som avlyssningen genererade av större betydelse. Vidare konstaterade kommissionen att de avlyssningsoperationer som ägt rum sedan 1990-talet haft en närmast brottsförebyggande karaktär, där brottsrubriceringen olovlig kårverksamhet använts som ett verktyg för att få till stånd hemlig teleavlyssning mot personer och grupper som varit starkt misstänkta för någon form av våldsinriktad kriminalitet, men där det inte funnits lagliga förutsättningar för sådan avlyssning på annan grund. Enligt kommissionen hade brottsrubriceringen olovlig kårverksamhet i många fall kommit att tillämpas där brottsrekvisiten inte varit uppfyllda. Det sätt som bestämmelserna om hemlig teleavlyssning kommit att tillämpas innebar ett särskilt allvarligt intrång i den personliga integriteten då avlyssningen, som skett i många fall, tillåtits pågå under mycket lång tid och drabbat även andra personer än de som varit föremål för den. Att även telefoner och telefonväxlar hos politiska organisationer och telefoner hos tidningsredaktioner avlyssnats framhölls som ännu känsligare ut integritetssynpunkt i förhållande till grundlagsfästa rättigheter som åsiktsfrihet, tryckfrihet och meddelarskydd. Kommissionen pekade även på domstolarnas betydelse för rättsutvecklingen på området och riktade kritik mot att avlyssning tillåtits pågå under mycket lång tid utan att det framkommit något som kunnat läggas till grund för åtal eller ens inneburit att misstankarna stärkts. Kommissionen menade att domstolarna i många fall inte i tillräcklig utsträckning levt upp till sin uppgift att vara ett värn för den enskildes rättstrygghet, vilket man ansåg vara ägnat att inge starka betänkligheter. Samtidigt framhölls domstolarnas begränsade möjligheter att tränga in i det företedda materialet med avseende på sådant som källornas tillförlitlighet och misstankarnas rimlighet. Som tillsynsmyndigheter kritiserades JO och JK för att ha sanktionerat rättsutvecklingen genom att inte reagera mot den.

Avslutningsvis anförde Säkerhetstjänstkommissionen att vad som framkommit om Säkerhetspolisens användning av hemlig teleavlyssning innebär att rättegångsbalkens reglering av förutsättningarna för hemlig teleavlyssning är mindre väl anpassade

för Säkerhetspolisens huvuduppgift, som är att förebygga brott mot rikets säkerhet.⁸ Säkerhetstjänstkommissionen konstaterade också att ett resultat av att reglerna inte anpassats för att motsvara de behov Säkerhetspolisens åligganden innebär blir att myndigheterna får ta över ett ansvar för regelsystemet som borde ankomma på de politiska organen.⁹

Synpunkter framförda i arbetet med förslag till tvångsmedel i förebyggande syfte

I promemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet*¹⁰ som ligger till grund för propositionen *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*¹¹ har gjorts en probleminventering i fråga om Säkerhetspolisens uppdrag och tvångsmedelslagstiftningen. I promemorian uttalas bland annat följande.

”Som konstaterats i tidigare utredningar ger den nuvarande tvångsmedelslagstiftningen uttryck för vad som tillspetsat kan sägas vara ett tvetydigt budskap från statsmakternas sida. Av 1952 års tvångsmedelslag framgår att lagstiftaren är av uppfattningen att hemliga tvångsmedel i och för sig ska kunna användas i Säkerhetspolisens verksamhet. De bestämmelser som anger förutsättningarna för hur dessa tvångsmedel ska få användas har dock utformats på ett sätt som rimmar mindre väl med Säkerhetspolisens uppdrag.

Företrädare för Säkerhetspolisen har vid överläggningar förklarat att dagens tvångsmedelsbestämmelser inte räcker till för att bedriva ett tillräckligt effektivt underrättelsearbete. I dessa sammanhang har understrukits att en central uppgift för Säkerhetspolisen är att utröna om det pågår verksamhet som kan komma att utvecklas till att bli säkerhetshotande. Detta arbete startar i ett skede långt innan man kan tala om misstankar om brott.”¹²

⁸ SOU 2002:87 s. 24 ff.

⁹ SOU 2002:87 s. 621.

¹⁰ Ds 2005:21.

¹¹ Prop. 2005/06:177.

¹² Ds 2002:21 s. 122 f.

”Dagens regler medger sålunda inte tvångsmedel i många av de situationer där de i Säkerhetspolisens arbete behövs mest. Reglerna kan sägas i de nu berörda delarna inte vara förenliga med de motiv som ligger bakom och bär upp Säkerhetspolisens särskilda roll i bekämpandet av hot mot rikets säkerhet och terroristbrott. Även Säkerhetstjänstkommissionen pekade på detta förhållande. Kommissionen synes mena att rättsväsendets myndigheter, för att kunna använda sig av de berörda tvångsmedlen på det sätt som statsmakterna tänkt sig, kommit att tolka rekvisit i tvångsmedelsbestämmelserna på ett sätt som kan kritiseras för att inte fullt ut svara mot legalitetsprincipens krav på straffprocessrättens område. Som exempel kan nämnas rekvisitet skäligen misstanke om ett visst brott. Samtidigt framhöll Säkerhetstjänstkommissionen att rättegångsbalkens reglering avseende hemlig teleavlyssning är mindre väl anpassad till Säkerhetspolisens huvuduppgift, dvs. att förebygga vissa mycket allvarliga brott.”¹³

¹³ Ds 2002:21 s. 130.

8 Lagen om hemlig kameraövervakning

8.1 Inledning

Genom lagen (1995:1560) om hemlig kameraövervakning infördes den 1 februari 1996 ett nytt tvångsmedel, hemlig kameraövervakning, som innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk övervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas.

Polisens användning av övervakningskameror reglerades dessförinnan delvis av den då gällande lagen (1990:484) om övervakningskameror. Lagen innebar att polisen, med vissa undantag, behövde tillstånd av länsstyrelsen för att sätta upp en övervakningskamera så att den riktades mot en plats dit allmänheten hade tillträde. Något tillstånd behövdes däremot inte om kameran riktades mot andra platser men, såvida det inte fanns synnerliga skäl, skulle upplysning om utrustningen lämnas. Eftersom polisens användning av övervakningskameror, för att fylla sin funktion, för det mesta måste ske dolt var polisen i huvudsak hänvisad till att använda dolda handmanövrerade kameror. Denna metod har aldrig varit tillståndspliktig.

Det finns inte något grundlagsskydd mot dold optisk övervakning, bortsett från förbudet mot optisk avläsning av munrörelser som skyddet mot hemlig avlyssning i 2 kap. 6 § regeringsformen innefattar. Det finns inte heller i brottsbalken någon bestämmelse som kriminaliserar hemlig optisk övervakning. De förbud som finns mot sådan övervakning följer av bestämmelserna i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.

I samband med att möjligheten för polisen att använda dold kameraövervakning infördes gjorde regeringen en avvägning mellan intresset av effektiviteten i den brottsutredande verksamheten och skyddet för den personliga integriteten. Integritetsintrånget ansågs betydligt större vid användning av fjärrmanövrerad dold kameraövervakning än handmanövrerad sådan. Hemlig teleavlyssning och användning av dold kameraövervakning ansågs uppvisa många likheter, bland annat när det gällde omfattningen av intrånget i den personliga integriteten. Sammanfattningsvis fann regeringen att dolda övervakningskameror borde kunna tillåtas under vissa förutsättningar som en metod i det polisiära arbetet och att en reglering för användningen av dolda övervakningskameror – på samma sätt som för hemlig teleavlyssning – måste vara omgärdad av sådana rätts säkerhetsgarantier att risken för missbruk minimeras.¹

Lagen har haft begränsad giltighetstid. Efter upprepade beslut om förlängning gäller den nu till utgången av år 2007.²

8.2 Bakgrund

Före 1977, då lagen (1977:20) om TV-övervakning infördes, saknades i princip lagstiftning om kameraövervakning. Genom TV-övervakningslagen infördes ett krav på tillstånd för att använda en övervakningskamera som var anbringad så att den kunde riktas mot en plats som var upplåten för eller annars utnyttjades av allmänheten. Det föreskrevs att den som använde en övervakningskamera skulle upplysa om detta på ett verksamt sätt.

Lagen om TV-övervakning kom till för att förstärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar i samband med övervakning och bevakning med hjälp av TV-apparatur. I lagstiftningsärendet diskuterades huruvida polisens användning av övervakningskameror också skulle omfattas av den nya lagen. Departementschefen uttalade i propositionen att det var av bety-

¹ Prop. 1995/96:85 s. 21 f.

² Prop. 2003/04:74, bet 2003/04:JuU24, rskr. 2003/04:219, SFS 2004:618.

delse att regler om polisens och andra myndigheters TV-övervakning inte var eller kunde framstå som mer liberala än de som gällde för andra. Därmed kom lagen att omfatta även polisens användning av övervakningskameror.³

Lagen om TV-övervakning ersattes år 1990 av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. I den nya lagen reglerades, liksom i den tidigare, all användning av fjärrstyrda övervakningskameror, alltså även polisens hantering av sådan apparatur. I den nya lagen bibehölls systemet med tillstånds- och upplysningsplikt och den innebar för polisens del att förbudet mot att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid förundersökning fanns kvar. Vissa undantag från tillståndskravet infördes, bland annat för polismyndigheter och räddningsledare, förutsatt att åtgärden var oundgängligen nödvändig vid olyckshändelse eller överhängande fara för sådan eller för att upprätta hålla allmän ordning och säkerhet. Polisens användning av kamera vid automatisk hastighetsövervakning var enligt en särskild föreskrift i lagen undantagen från både tillståndsplikt och upplysningsplikt.

Lagen om övervakningskameror m.m. ersattes år 1998 av den nu gällande lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Inte heller denna lag reglerar användningen av handmanövrerade övervakningskameror. Det innebär att polisen fortfarande är oförhindrad att använda sådana kameror, dolda eller inte, i sin verksamhet. Däremot finns det inte något uttryckligt lagstöd för en sådan åtgärd. Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har i delbetänkandet *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen*⁴ lagt fram lagförslag på detta område (se vidare avsnitt 8.6.2).

³ Prop. 1975/76:194.

⁴ SOU 2003:74.

8.2.1 Utredningen om användningen av övervakningskameror

Regeringen tillsatte år 1995 en utredning med uppdrag att se över användningen av övervakningskameror.⁵ Utredningen antog namnet Utredningen om användningen av övervakningskameror. I juli samma år avgav utredningen delbetänkandet *Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning*.⁶

I direktiven till utredningen uttalades att det var tveksamt att polisen i princip skulle sakna möjlighet att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror i kampen mot den grövre kriminaliteten samtidigt som sådana kameror får användas vid hastighetsövervakning. Det påtalades att intresset av att effektivt kunna förebygga och avslöja brottslighet gör att polisen måste ha rimliga möjligheter använda sig av modern teknik i sitt arbete. Enligt regeringens uppfattning fanns det anledning att i ett sammanhang göra en översyn av all polisiär användning av övervakningskameror och att ompröva de överväganden som tidigare gjorts i denna del.⁷

Förutom en allmän översyn skulle utredningen särskilt överväga frågor rörande en utvidgad rätt för polisen att använda övervakningskameror. Frågan om polisens rätt att använda övervakningskameror vid förundersökning som rör allvarligare brott skulle enligt direktiven behandlas med förtur. Frågan hade tidigare behandlats i flera sammanhang: Tvångsmedelskommittén, Narkotikakommissionen och Utredningen om TV-övervakning m.m. hade lagt fram förslag om möjlighet för polisen att använda övervakningskameror i brottsutredande syfte. Samtliga dessa förslag hade behandlats i propositionen *Vissa tvångsmedelsfrågor*.⁸ Justitieministern uttalade i denna bland annat att övervakning med dold kamera är ett djupt integritetskränkande tvångsmedel och att starka skäl måste kunna åberopas för att införa sådana vapen i den straffprocessuella arsenalen. Justitieministern

⁵ Dnr Ju2003/6674/PO.

⁶ SOU 1995:66.

⁷ Dir. 1995:18.

⁸ Prop. 1988/89:124.

ansåg då inte, med hänvisning till graden av integritetskränkning sammantagen med den förväntade effektiviteten, att övervakning med dold kamera borde införas i polisarbetet vid förundersökningar i allmänhet. När det gällde Säkerhetspolisens arbetsmetoder hänvisade hon till SÄPO-kommitténs arbete och utgick från att frågan skulle få en särskild genomlysning därigenom.⁹ SÄPO-kommittén föreslog i betänkandet *Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet* att Säkerhetspolisen skulle anförtros möjlighet att använda dolda, fjärrmanövrerade kameror vid förundersökning av särskilt angivna grova brott.¹⁰ Detta förslag ledde emellertid inte till någon lagstiftning.

Behovet

Utredningen konstaterade att det fanns ett behov inom såväl den öppna polisen som Säkerhetspolisen av möjligheten att använda sig av hemlig kameraövervakning i brottsutredningar.¹¹ Från polishåll framhölls att användningen av dolda övervakningskameror i första hand skall ses som ett komplement till användningen av handmanövrerade TV-kameror och att det inte är fråga om att i varje situation ersätta spanare utrustade med handmanövrerade kameror med dolda övervakningskameror. Som exempel på orsaker till att det inte gick att bedriva övervakning utan möjlighet att använda dolda övervakningskameror angav polisen platsens geografiska läge och att övervakning måste pågå under så lång tid att polisen inte kan avvara de nödvändiga personalresurserna. Polisen pekade på bekymren med att spanare blir igenkända och avslöjade då de måste röra sig i den övervakade personens närhet. Polisen framhöll att det finns situationer där det är för farligt att använda sig av spanare med handmanövrerad kamera på grund av risken för angrepp från den som övervakas. En ytterligare fördel med övervakningskamera angavs vara dess i vissa avseenden, jämfört med människan, överlägsna registreringsförmåga. Från

⁹ Prop. 1988/89:124 s. 58 f.

¹⁰ SOU 1990:51 s. 178 ff.

¹¹ SOU 1995:66 s. 49 ff.

Säkerhetspolisen framhölls att den spaning som syftar till att observera en persons förehavanden, att identifiera kontakter eller se vad som händer på en viss plats måste pågå under lång tid för att vara effektiv. Vid sådan spaning använde Säkerhetspolisen övervakning med dolda handmanövrerade TV-kameror i relativt stor utsträckning men påtalade att i vissa fall – varav några avsåg allvarlig säkerhetshotande verksamhet – kunde den inte bedriva någon övervakning alls eftersom det inte fanns tillräckligt med personal.

Av den information som inhämtades om behovet inom såväl den öppna polisen som Säkerhetspolisen konstaterade utredningen att man inom polisen menade att en rätt att använda dolda övervakningskameror skulle innebära möjligheter för polisen att utföra spaningsuppgifter mot mål där det dittills inte varit möjligt. Det skulle dessutom innebära möjligheter att utföra en effektivare spaning med större precision och på större bredd mot övriga mål samt frigöra personal från andra insatser.¹²

Frågan om begränsning till person eller plats

I betänkandet övervägdes huruvida en begränsning av användning av dolda övervakningskameror vid förundersökning skulle ske till att avse en viss person eller en viss plats. Utredningen stannade för att föreslå att begränsningen skulle avse en viss särskilt angiven plats. Det motiverades med att användning som knyts till en viss person skulle, om inte omöjliggöra, i varje fall försvåra en tillämpning av de allmänna principerna för all tvångsmedelsanvändning, bland annat proportionalitetsprincipen, då det inte på förhand skulle vara känt vilka eller hur många platser som kunde bli aktuella att övervaka. Utredningen framhöll att det i fråga om en misstänkt kan komma att röra sig om flera olika platser och att antalet platser kan komma att utvidgas genom nya beslut. Samtidigt framhölls att det måste finnas en

¹² SOU 1995:66 s. 49 ff.

direkt koppling mellan den misstänkte och den plats som övervakas.¹³

Utredningen diskuterade även om det skulle införas någon avgränsning till vissa platser dit allmänheten har tillträde men fann att det skulle innebära att användningsområdet skulle bli alltför inskränkt. Förslaget innebar att det inte i lagen borde anges någon uttrycklig begränsning av vilka platser som får övervakas med dolda övervakningskameror. Sådana kameror skulle därmed enligt förslaget få användas att övervaka alla möjliga tänkbara platser förutsatt att kameran kan placeras på en plats dit en polisman kan bereda sig tillträde utan att göra sig skyldig till brott. Detta innebär inte, framhöll utredningen, att det i varje enskilt fall är godtagbart att en viss plats övervakas med dold övervakningskamera. Frågan får i stället lösas genom en tillämpning av de allmänna principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning, särskilt proportionalitetsprincipen, och det särskilda rekvisit som utredningen ansåg skulle finnas för användningen, nämligen att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen.¹⁴

När det gällde hur uttrycket synnerlig vikt för utredningen skall tolkas hänvisades till vad departementschefen uttalat i propositionen *Vissa tvångsmedelsfrågor*¹⁵ och utredningen menade att dessa uttalanden i allt väsentligt skulle vara vägledande vid prövningen av frågor om användning av dolda övervakningskameror.¹⁶

Skäligen misstänkt

Utredningen stannade för *skäligen misstanke* som den misstankegrad som bör gälla för användning av dolda övervakningskameror. Vid en avvägning mellan effektiviteten av tvångsmedlet och omfattningen av de integritetskränkningar som användningen kan medföra bedömdes detta vara den nivå där båda dessa intres-

¹³ SOU 1995:66 s. 64 f.

¹⁴ SOU 1995:66 s. 66 f.

¹⁵ Prop. 1988/89:124 s. 44 f.

¹⁶ SOU 1995:66 s. 67.

sen kan tillgodoses. Genom att välja denna misstankegrad uppnåddes också enhetlighet i förhållande till vad som krävs för att jämförbara tvångsmedel såsom hemlig teleavlyssning skall få användas.¹⁷

Avgränsning till användning vid grova brott

När det gällde frågan om vid vilka brott en användning av dold kameraövervakning bör komma i fråga föreslog utredningen att sådan skulle få användas vid utredning av brott som har ett straffminimum på fängelse i två år. Utredningen ansåg att intresset av att vid behov kunna tillgripa dolda övervakningskameror för att få brottet utrett i princip undantagslöst måste anses väga tyngre än motstående intressen när det är fråga om så allvarliga brott. I det sammanhanget hänvisades till departementschefens uttalande om hemlig teleavlyssning i propositionen *Vissa tvångsmedelsfrågor*.¹⁸ Utredningens förslag innebar att dold övervakningskamera skulle få samma tillämpningsområde som gäller för hemlig teleavlyssning. Vidare anförde utredningen att det är angeläget att det ges möjlighet att använda dold övervakningskamera redan vid straffbara fall av försök, förberedelse eller stämpling till brott som har ett minimistraff om fängelse i två år.¹⁹

Utredningen föreslog att dold övervakningskamera skulle få användas även vid de brott som omfattas av 1952 års lag. Den ifrågasatte visserligen om användning skulle vara tillåten vid samtliga de brott som finns upptagna i denna lag eller om vissa mindre allvarliga brott borde undantas från tillämpningsområdet. En sådan begränsning hade förordats av SÄPO-kommittén.²⁰ Mot bakgrund av den då pågående översynen av frågorna om och i så fall hur 1952 års lag skulle permanentas fann utredningen emellertid inte skäl att göra någon analys av svårighetsgraden av

¹⁷ SOU 1995:66 s. 71.

¹⁸ Prop. 1988/89:124 s. 41.

¹⁹ SOU 1995:66 s. 72.

²⁰ SOU 1990:51.

brotten som räknas upp där. Således föreslogs att dold övervakningskamera skulle få användas vid samtliga de brott som omfattas av 1952 års lag.²¹

Tillstånd av domstol

Beslut om användande av dold övervakningskamera skulle enligt utredningen fattas av ett organ så fristående från förundersökningen som möjligt. Det motiverades med att eftersom övervakningen är dold underkastas den inte bevakning från medborgarnas sida. Det ansågs därför nödvändigt att skapa garantier för att lagen tillämpas på åsyftat sätt. Av dessa skäl föreslogs i betänkandet att beslut om användning av övervakningskameror skulle anförtros domstol på samma sätt som redan var fallet vid hemlig teleavlyssning.²²

Vidare fann utredningen att det inom den öppna polisens verksamhet inte fanns behov av en skyndsammare hantering än vad som kan komma ifråga om handläggningen sker vid domstol. För Säkerhetspolisens del torde det oftare förekomma fall där dold kameraövervakning behöver sättas in i det närmaste omedelbart för att åtgärden skall ge avsett resultat. Utredningen hänvisade till 1952 års lag som ger åklagare befogenhet att fatta interimistiska beslut om bland annat hemlig teleavlyssning och att lagen är tillämplig vid sådana av Säkerhetspolisens handlagda förundersökningar där det kan tänkas uppstå behov av att sätta in övervakningskameror med mycket kort varsel. Mot denna bakgrund föreslogs att åklagare skulle ges möjlighet att med stöd av 1952 års lag meddela interimistiskt beslut om användning av dold övervakningskamera enligt samma förutsättningar som gäller för hemlig teleavlyssning.²³

²¹ SOU 1995:66 s. 73.

²² SOU 1995:66 s. 78.

²³ SOU 1995:66 s. 79.

Den lagtekniska lösningen

Utredningen ansåg att den naturliga platsen för det nya tvångsmedlet var rättegångsbalken, men menade att det fanns flera skäl till att regleringen borde vara provisorisk och därför inte tas in där.

Genom att översynen av lagen om övervakningskameror enligt direktiven skulle anstå till slutbetänkandet kunde utredningen i delbetänkandet inte anlägga den helhetssyn på frågorna om kameraövervakning som den ansåg erforderlig. Utredningen bedömde att polisens behov av att använda dolda övervakningskameror vid förundersökning måste ses mot bakgrund av vad som bör gälla för användningen av övervakningskameror i övrigt. Det kunde antas att en del av behovet av att använda dolda övervakningskameror kunde tillgodoses genom att bestämmelserna om tillstånd och upplysningsplikt i lagen om övervakningskameror m.m. utvidgades och lättades upp. Bedömningen av polisens behov borde därför ske efter denna översyn. Frågorna om polisens behov ansågs därför behöva behandlas på nytt i slutbetänkandet.²⁴

Även med beaktande av riskerna från integritetssynpunkt var det enligt utredningen naturligt att lagstiftningen tills vidare fick en begränsad giltighetstid och den föreslog att lagen begränsades till att gälla i ett år. Utredningen hänvisade till att 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål redan hade en provisorisk karaktär.²⁵

8.2.2 Propositionen

Efter att delbetänkandet hade remissbehandlats och yttrande från Lagrådet inhämtats lade regeringen i oktober 1995 fram propositionen *Hemlig kameraövervakning*.²⁶

²⁴ SOU 1995:66 s. 55 f.

²⁵ SOU 1995:66 s. 82 f.

²⁶ Prop. 1995/96:85.

I propositionen föreslogs att det nya tvångsmedlet *hemlig kameraövervakning* skulle införas genom regler om användning av dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid förundersökning avseende grova brott. Medan en majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslaget ansåg flera av dem att den föreslagna regleringen gjorts alltför snäv och att större flexibilitet borde eftersträvas. Några instanser avstyrkte förslaget i dess helhet medan andra avstyrkte att tvångsmedlet utformades på det sätt som utredningen föreslagit. Från vissa av de brottsutredande myndigheterna framhölls att tvångsmedlet borde kunna användas vid förundersökning avseende en rad brott som inte omfattades av utredningens förslag.²⁷

Regeringen anförde i propositionen att det är rimligt att överväga en ordning som innebär att kravet på att det skall vara fråga om brott av viss svårighetsgrad ställs i relation till hur övervakningen är tänkt att gå till. Sådana synpunkter hade lämnats av vissa remissinstanser. Regeringen frågade sig om det t.ex. borde krävas att brottet var grövre för att tillåta övervakning av någons bostad än när övervakningen avser en plats där människor ändå kan förvänta sig att bli iakttagna. Frågan ansågs komplicerad och föra med sig svåra avväganden. Utredningen hade med sin snäva tidsram inte haft möjlighet att närmare analysera problematiken. Det saknades därför underlag för att i propositionen lägga fram ett förslag där bestämmelserna utformades med hänsyn till de olika situationer som kan vara aktuella vid övervakning. Regeringen framhöll dock att frågan borde beredas vidare i ett annat sammanhang. Vilket annat sammanhang man tänkte sig framgår inte av propositionen.²⁸

Brottens svårighetsgrad

I likhet med utredningen fann regeringen att den avgränsning som gäller för hemlig teleavlyssning är lämplig även i fråga om vid vilka brott hemlig kameraövervakning skulle få komma i

²⁷ Prop. 1995/96:85 s. 23.

²⁸ Prop. 1995/96:85 s. 24.

fråga. Även när det gällde dold kameraövervakning vid utredning av brott som omfattas av 1952 års lag delade regeringen utredningens bedömning.²⁹

Den remisskritik som framfördes mot utredningens förslag gällde i stor utsträckning att en rad allvarliga brott, för vilka minimistraffet är lägre än två års fängelse, inte skulle kunna utredas med hjälp av dolda övervakningskameror. Som exempel på sådana brott angavs grovt häleri där den kriminella verksamheten sker på fast en adress, seriebrottslighet i form av t.ex. grov stöld, bilinbrott och tillgrepp av fortskaffningsmedel samt grov utpressning. Även andra brott som rån, grovt bedrägeri och grov förskingring angavs som exempel. Regeringen menade att det är ett viktigt samhällsintresse att kunna utreda dessa brott och förklarade sig inte vara främmande för att dolda övervakningskameror skall kunna användas i dessa fall. Regeringen ansåg dock att det i detta lagstiftningsärendet inte fanns något underlag för en sådan mer finmaskig reglering men framhöll att även denna fråga borde beredas vidare i ett annat sammanhang. Vilket annat sammanhang som avsågs framgår inte av propositionen.³⁰

Det betonades i propositionen att hemlig kameraövervakning skall vara ett hjälpmedel i förundersökningen och inte skall få användas enbart i syfte att förhindra brott. Samtidigt konstaterades att användningen i vissa fall kan leda till att ett brott inte kommer till fullbordan vilket enligt regeringen – med hänvisning till vad som sades i propositionen *Vissa tvångsmedelsfrågor*³¹ i samband med utvidgningen av bestämmelsen om hemlig teleavlyssning till att omfatta även de självständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling – innebär en preventiv bieffekt av kameraövervakning som i det enskilda fallet kan vara av stort värde.³²

²⁹ Prop. 1995/96:85 s. 25.

³⁰ Prop. 1995/96:85 s. 26.

³¹ Prop. 1988/89:124 s. 42.

³² Prop. 1995/96:85 s. 26.

Brottsmisstankens styrka och utredningsläget

När det gäller brottsmisstankens styrka och utredningsläget överensstämde regeringens förslag med utredningens. För att polisen skall få använda övervakningskameror förslö regeringens alltså att det skall krävas att en person är skäligen misstänkt och att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

I denna del diskuterades i propositionen om det med hänsyn till hur övervakningen är tänkt att gå till i praktiken skulle vara rimligt att tillåta användning av dolda övervakningskameror på ett tidigare stadium än när någon blivit skäligen misstänkt för brottet. I situationer där risken för integritetsintrång är minimal för tredje man menade regeringens att det inte var orimligt med en lägre misstankegrad än skäligen misstanke. Regeringen konstaterade återigen att det krävs en sådan mer flexibel reglering som det inte fanns något underlag för att åstadkomma i detta lagstiftningsärendet. Med hänsyn till integritetsaspekterna ansåg regeringens att misstankegraden skäligen misstanke vara den misstanke-nivå som borde gälla tills vidare. Härigenom uppnåddes även enhetlighet i förhållande till vad som gäller för andra jämförbara tvångsmedel såsom hemlig teleavlyssning.³³

Brottsplatsövervakning

En annan fråga som regeringens ansåg borde bli föremål för ytterligare övervägande var om hemlig kameraövervakning skall tillåtas vid brottsplatsövervakning i de fall det inte går att peka ut en viss person som misstänkt för brottet. En sådan reglering hade förordats av några remissinstanser men inte av utredningen. Eftersom regeringens fann det svårt att på det befintliga underlaget överblicka konsekvenserna av vad en sådan reglering skulle föra med sig ville den inte föreslå sådana bestämmelser.³⁴

³³ Prop. 1995/96:85 s. 28.

³⁴ Prop. 1995/96:85 s. 28 f.

Den parlamentariska kontrollen

Med hänvisning till den redovisning som sedan flera år skett från regeringen till riksdagen när det gäller de brottsutredande myndigheternas användning av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning föreslog regeringen att samma ordning skulle gälla för hemlig kameraövervakning. Regeringen anförde att redovisningen bör innehålla uppgifter om bland annat antalet ärenden och meddelade tillstånd, vilka brott det varit fråga om, vilka tillståndstider som har förekommit, hur länge tvångsmedelsanvändningen i det enskilda fallet rent faktiskt har pågått samt i vilken utsträckning hemlig kameraövervakning har fyllt avsett ändamål. Därutöver bör redovisningen belysa i vilken omfattning personer som är ovidkommande för en brottsutredning har drabbats av tvångsmedlet.³⁵

Skälen till att lagen fick begränsad giltighetstid

Ett av skälen till att lagen om hemlig kameraövervakning gavs provisorisk utformning var att utredningen om övervakningskameror fortsatte sitt arbete. Regeringen hänvisade till vad utredningen uttalat om att polisens behov av dolda övervakningskameror måste ses mot bakgrund av vad som bör gälla för övervakningskameror i övrigt. Frågan om användning av dolda övervakningskameror skulle därmed, enligt utredningen, komma att få behandlas på nytt i ett större sammanhang. Utredningen utslöt inte att den fortsatta översynen kunde ge anledning till vissa justeringar av de förslag som behandlats i delbetänkandet om hemlig kameraövervakning. Med hänvisning till detta uttalade regeringen att bestämmelserna om hemlig kameraövervakning borde övervägas vidare med inriktning på att skapa ett mer flexibelt system som bättre än det än det nu föreslagna kan ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare hänvisades till att den då pågående översynen av olika straffprocessuella

³⁵ Prop. 1995/96:85 s. 37 f.

tvångsmedel vilken kunde få betydelse för regleringen av hemlig kameraövervakning.³⁶

8.3 Översyn och kompletteringar av lagen

I samband med att lagen om hemlig kameraövervakning infördes uttalade regeringen, som framgår ovan, att flera frågor som avser lagens utformning borde beredas vidare. Det som avsågs var att på sikt försöka skapa ett mer flexibelt och finmaskigt system som bättre än det föreslagna ger utrymme för bedömningar i det enskilda fallet. De frågor som regeringen pekade på var möjligheten att ta hänsyn till hur övervakningen är tänkt att gå till i praktiken, möjligheten att använda hemlig kameraövervakning vid utredning av vissa allvarliga brott som har ett lägre straffminimum än två års fängelse, möjligheten att använda hemlig kameraövervakning vid en lägre grad av misstanke än skäligen misstanke och vid utredning då det inte finns någon skäligen misstänkt.

Lagen om hemlig kameraövervakning kom till efter utredning och beredning under kort tid. Utredningen påbörjade sitt uppdrag i februari 1995 och avgav sitt betänkande i juni samma år. Den 19 oktober 1995 överlämnade regeringen propositionen till riksdagen och den 1 februari 1996 trädde lagen i kraft.

Sedan ikraftträdandet har lagen utökats och kompletterats. Det gäller införandet av den s.k. straffvärdeventilen, genom vilken lagen kommit att omfatta fler brott, och av bestämmelserna om brottsplatsövervakning. Lagens giltighetstid har förlängts vid fem tillfällen, senast till utgången av år 2007³⁷

I september 1996, alltså medan Utredningens om användningen av övervakningskameror arbete ännu pågick, tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att utreda ett antal frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel, Utredningen om hemlig avlyss-

³⁶ Prop. 1995/96:85 s. 36 f.

³⁷ Prop. 2003/04:74, bet. 2003/04:JuU24, rskr. 2003/04:219, SFS 2004:618.

ning m.m.³⁸ Utredaren skulle bl.a. se över tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning.

Buggningsutredningen lämnade förslag³⁹ om en utvidgning av användningsområdet för hemlig kameraövervakning och hemlig teleavlyssning till brott med ett minimistraff på ett års fängelse, vilket dock inte ledde till lagstiftning.

Bestämmelser om offentliga ombud, straffvärdeventil, brottsplatsövervakning och överskottsinformation

I oktober 2004 infördes bestämmelser i lagen om hemlig kameraövervakning om medverkande av offentliga ombud i ärenden vid domstol om hemlig kameraövervakning. Samtidigt infördes en möjlighet att använda hemlig kameraövervakning om straffvärdet med hänsyn till omständigheterna kan antas överstiga fängelse i två år (den s.k. straffvärdeventilen). Bestämmelser med motsvarande innehåll infördes i 27 kap. rättegångsbalken när det gäller hemlig teleavlyssning. Likaså infördes i lagen om hemlig kameraövervakning en möjlighet till brottsplatsövervakning, dvs. att i de fall det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats, om syftet är att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.⁴⁰

År 2005 infördes reglering av frågan om hanteringen av överskottsinformation samtidigt för hemlig kameraövervakning, 6 a § lagen om hemlig kameraövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.⁴¹ Regleringen innebär att om det vid åtgärden framkommer uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om åtgärden, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller där-

³⁸ Ju 1996:07, dir. 1996:64.

³⁹ SOU 1998:46.

⁴⁰ Prop. 2002/03:74, SFS 2003:1148.

⁴¹ Prop. 2004/05:143, bet. 2004/05:JuU28, SFS 2005:505.

över för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller det finns särskilda skäl.

8.4 Nu gällande bestämmelser i lagen om hemlig kameraövervakning

I de följande lämnas en utförligare redogörelse för bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning.

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

För legaldefinitionen av den tekniska apparatur som omfattas av lagen hänvisas i författningskommentaren till den definition av begreppet övervakningskamera som fanns i den tidigare gällande lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.⁴² Sistnämnda lag ersattes år 1998 med lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning i vilken övervakningskameror definieras som ”TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning och separata tekniska anordningar för att behandla eller bevara bilder som tas upp av sådan utrustning”. I författningskommentaren till denna bestämmelse anges att huvudsakligen samma uttryck som i den tidigare lagen används och att någon saklig ändring inte är avsedd.⁴³ Det kan noteras att definitionen i lagen om allmän kameraövervakning omfattar även sådan utrustning som är till för att behandla och bevara bilder som tas upp av kamerautrustning.

Att det i bestämmelsen anges att hemlig kameraövervakning avser utrustningar som används för optisk personövervakning markerar att lagen inte omfattar ljudupptagningar.⁴⁴

⁴² Prop. 1995/96:85 s. 38.

⁴³ Prop. 1997/98:64 s. 52.

⁴⁴ Prop. 1995/96:85 s. 39.

Fjärrmanövrerad personövervakning

I likhet med lagen om allmän kameraövervakning omfattar lagen om hemlig kameraövervakning endast kameror som används för personövervakning och som inte manövreras på platsen. I lagen om hemlig kameraövervakning används uttrycket *fjärrstyrs* medan i lagen om allmän kameraövervakning används uttrycket *utan att manövreras på platsen*, men samma innebörd torde vara avsedd.

Begreppet *fjärrstyrd* i lagen om hemlig kameraövervakning innebär således att kameran *inte manövreras på platsen*.⁴⁵ I förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning anges i fråga om *sättet att manövrera* ett instrument gäller att instrumentet inte skall manövreras på den plats där det finns och att med uttrycket ”manövreras” i detta sammanhang menas en mera fortlöpande hantering av instrumentet. Att någon sätter instrumentet i funktion anges inte innebära att det manövreras i den mening som här avses. Inte heller att instrumentet fungerar med inbyggd automatik innebär att det manövreras. För bedömningen av om ett instrument manövreras på platsen saknar det betydelse om och hur instrumentet är uppsatt där. Det har däremot betydelse när det gäller kravet på att utrustningen skall användas för personövervakning. Den måste alltså vara uppsatt så att det är möjligt att använda den för övervakning av person.⁴⁶

För att det skall vara fråga om *personövervakning* i lagens mening fordras att användningen gör identifieringen av personer möjlig. Med detta avses inte bara att en person direkt kan kännas igen genom att ansiktet syns tydligt. Även sådana omständigheter som utmärkande klädsel, speciella kroppsrörelser eller särskild kropps-konstitution kan möjliggöra identifiering. För att möjligheten till identifiering skall anses föreligga krävs sålunda att sådana kännetecken kan iakttas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja den person som iakttas från andra personer.⁴⁷

⁴⁵ Prop. 1995/96:85 s. 39.

⁴⁶ Prop. 1989/90:119 s. 14 och 40.

⁴⁷ Prop. 1989/90:119.

Tillämpningsavgränsning

Hemlig kameraövervakning får, enligt 2 §, användas vid förundersökning angående 1) brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, 2) försök, förberedelse och stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff, eller 3) annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Det krävs dessutom, enligt 3 §, att någon är *skäligen misstänkt* för brottet, att åtgärden är av *synnerlig vikt* för utredningen, att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (proportionalitetsprincipen) och att åtgärden endast får avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. För en redogörelse av innebörden av rekvisiten skäligen misstanke och synnerlig vikt, se avsnitt 4.1.

Om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet kan hemlig kameraövervakning, med tillämpning av 3 a §, användas för övervakning av den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats, dock endast i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Övervakning knuten till viss plats

Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning skall avse en viss plats liksom under vilken tid – längst en månad – tillståndet gäller, 4 § andra stycket. När det gäller platsen uttalade regeringen i propositionen att antalet platser bör kunna utvidgas genom nya beslut under förutsättning att det finns en koppling till den misstänkte. Vidare uttalas om att åtgärden får avse endast sådan plats där den misstänkte *kan antas* komma att uppehålla sig att kravet inte innebär att den misstänkte ständigt måste uppehålla sig på platsen. Det bör dock kunna antas att den misstänkte så småningom besöker den plats som skall övervakas. Det bör vara tillräckligt att det är fråga om ett kort besök.⁴⁸

⁴⁸ Prop. 1995/96:85 s. 31.

Det finns i övrigt ingen begränsning i lagen i fråga om vilka platser som får övervakas. Dock följer vissa begränsningar av reglerna i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid. Det innebär bland annat att det är förbjudet att tränga in i någons hem för att där montera en dold övervakningskamera. Det hindrar emellertid inte att sådana utrymmen och platser kan bevakas så länge kameran placeras på något annat ställe. I propositionen diskuterades om användningen skulle begränsas ytterligare till t.ex. övervakning av allmänna platser eller platser dit allmänheten har tillträde eller genom att t.ex. förbjuda användning på särskilt integritetskänsliga platser. Regeringen menade att sådana begränsningar från effektivitetssynpunkt skulle innebära allvarligt avbräck och att det med den reglering som föreslogs kring tillståndsgivningen gav tillräckliga garantier för att hemlig kameraövervakning kommer att användas endast i de fall som det kan anses befogat.⁴⁹

Övriga bestämmelser

Frågor om hemlig kameraövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. I ärendet skall enskildas integritetsintressen bevakas av offentliga ombud. Detta anges i 4 § första stycket vari hänvisas till bestämmelserna om offentliga ombud i ärenden hos domstol om hemlig teleavlyssning i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig kameraövervakning, skall åklagaren eller rätten omedelbart, enligt 5 §, häva beslutet.

Rättens beslut i frågor om hemlig kameraövervakning får, enligt 6 §, verkställas omedelbart. I fråga om överklagande av rättens beslut enligt lagen tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av rättens beslut i brottmål angående åtgärd som avses i 25–28 kap. samma balk.

⁴⁹ Prop. 1995/96:85 s. 32 f.

Hantering av överskottsinformation skall, enligt 6 a §, ske på samma sätt som gäller för hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Att bilder som har tagits upp genom hemlig kameraövervakning skall granskas snarast möjligt anges i 7 §. Vid granskningen tillämpas 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen får granskningen inte ske av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren med undantag för att annan som anlitas för eller hörs i utredningen kan ges tillfälle att granska bildmaterialet. Upptagningar som saknar betydelse ur brottsutredningssynpunkt skall förstöras omedelbart efter det att de har granskats. I de delar upptagningar är av betydelse från brottsutredningssynpunkt skall de bevaras till dess att förundersökningen lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningar är av betydelse för att förhindra förestående brott skall de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. Därefter skall de omedelbart förstöras.

8.5 Hur tillämpas lagen om hemlig kameraövervakning?

Den öppna polisens användning

De brottsutredande myndigheterna lämnar genom Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen årligen en redovisning till regeringen av tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt av bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning. Med utgångspunkt från de lämnade uppgifterna lämnar regeringen i en skrivelse till riksdagen en redovisning över användningen. Den senaste skrivelsen överlämnades till riksdagen den 23 november 2006⁵⁰ och avser tillämpningen under år 2005. Att notera är att redogörelsen endast omfattar den öppna polisens verksamhet.

⁵⁰ Skr. 2006/07:28.

Under de tio år som lagen om hemlig kameraövervakning hittills har gällt har tillstånd till hemlig kameraövervakning i den öppna polisens verksamhet lämnats enligt följande.

År	Antal tillstånd (varav avseende narkotikabrott)	
1996	40	(30)
1997	43	(39)
1998	45	(38)
1999	30	(27)
2000	43	(33)
2001	31	(27)
2002	33	(30)
2003	23	(16)
2004	29	(19)
2005	49	(23)

De tillstånd under år 2005 som avsett annan brottslighet än grova narkotikabrott har rört utredningar om mord, grov mordbrand, människorov, människohandel för sexuella ändamål alternativt grovt koppleri, grov människosmuggling, olaga hot (grovt brott), grovt rån och grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott. Den genomsnittliga tiden för hemlig kameraövervakning var 38 dagar.

Totalt 49 misstänkta har förekommit i 38 förundersökningar i fråga om tillstånd till hemlig kameraövervakning som lämnades under år 2005. Av dessa har 19 förundersökningar lett till ett eller flera åtal och 37 fällande domar för brott som legat till grund för besluten om övervakning. Kameraövervakningen har åberopats som bevis i domstol i tre mål. Vid tidpunkten för redovisningen pågick förundersökningen ännu i sju fall. I resterande tolv förundersökningar har övervakningen inte gett resultat.

Misstanke om grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling av narkotika (inklusive försök, förberedelse, anstiftan och stämpling) har föranlett 23 av det totala antalet tillstånd. De 26 återstående tillstånden har avsett misstanke om annan brottslighet enligt följande: människohandel för sexuellt ändamål/grovt

koppleri i nio fall, mord i sex fall, grov mordbrand och grovt rån i vardera tre fall, grovt skattebrott/grovt bokföringsbrott i två fall samt människorov, grovt olaga hot och grov människosmuggling i vardera ett fall.

I fråga om 30 av tillstånden har den hemliga kameraövervakningen haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte, dvs. den kameraövervakade. Antalet tillstånd där åtgärden inte gett resultat beträffande den misstänkte uppgår till 19. Av dessa har i ett fall ingripande skett endast mot andra än den misstänkte. I elva fall har övervakning på grund av tekniska problem eller liknande inte kunnat ske i önskad omfattning och i sju fall har förundersökningen lagts ned på grund av att brott inte har kunnat styrkas.

I redovisningen anges att hemlig kameraövervakning enligt polismyndighetens uppfattning genomförts på ett sådant sätt att ovidkommande personers integritet inte onödigtvis kränkts och att metoden bedöms utgöra ett verksamt komplement till andra spaningsmetoder.

8.6 Inhämtade synpunkter

Vid de samrådsmöten jag har haft med företrädare för Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen har framförts hur man inom polisväsendet ser på hur bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning uppfyller de behov verksamheten har. I följande avsnitt redogörs för vad som framkommit.

8.6.1 Rikspolisstyrelsens synpunkter

Rikspolisstyrelsen har inhämtat uppgifter och synpunkter från olika polismyndigheter ute i landet. Dessa ger en samlad bild av att hemlig kameraövervakning är ett hjälpmedel som ger ett mycket gott resultat när det används. Metoden innebär en möjlighet att i ett tidigt skede ingripa mot allvarlig brottslighet. Den

ger redan under förberedelsestadiet polisen möjlighet att säkra bevis och följa ett skede av brottet, vilket är oerhört viktigt från bevissynpunkt. Rikspolisstyrelsen har uppgett att hemlig kameraövervakning används vid förhållandevis få tillfällen och att skälet till det, enligt vad vissa polisdistrikt uppgett, inte är att metoden är ineffektiv utan att beslutsvägarna är långa och komplicerade samt att metoden är tidsödande och därmed resurskrävande. Vid vissa myndigheterna saknas det också teknisk och annan kompetens på området.

Rikspolisstyrelsen har pekat på den senare tidens tekniska utveckling. Som exempel har nämnts radar och sensorteknik som möjliggör ”seende genom väggar”. Denna utveckling har också påverkat metoder som kriminella nätverk och sammanslutningar använder för att undgå polisens uppmärksamhet. Dessa förhållanden gör att det finns behov av att undersöka om lagstiftningen är ändamålsenlig. Rikspolisstyrelsen har framhållit det självklara i att den personliga integriteten inte kränks mer än vad som är absolut oundgängligt, men att integritetsintrånget måste ses i förhållande till polisens möjlighet att skydda medborgarna från grova brott och att ingripa på ett tidigt skede av brottsutredningar.

Sammantaget är Rikspolisstyrelsens uppfattning att lagen om hemlig kameraövervakning bör göras mer användbar och tidsenlig. Nedan redogörs för de behov och problem vid tillämpningen som kommit fram vid Rikspolisstyrelsens förfrågningar bland polismyndigheter ute i landet.

Ett utökat användningsområde

Enligt Riskpolisstyrelsen används lagen främst vid grov organiserad brottslighet, såsom grovt narkotikabrott, grovt rån och grovt koppleri. Inom denna brottslighet finns kunskap om polisens arbetsmetoder, vilket har påverkat förmågan hos de kriminella att hålla sig undan polisens spaning. De brottsliga metoderna har förfinats. Det innebär att det finns tillfällen då traditionell spaningsverksamhet inte fungerar och att det har uppstått ett behov

av att kontinuerligt utveckla arbetsmetoderna. Rikspolisstyrelsen har framfört att det borde övervägas att utvidga lagens tillämpningsområde till att omfatta ytterligare brott. Som exempel har angetts brott som används som led i verksamheter inom grovt kriminella organisationer, t.ex. hot mot tjänsteman och grov utpressning. Kameraövervakning kan idag inte ske t.ex. utanför ett café som utsätts för utpressning eller utanför bostaden till någon som utsätts för hot mot tjänsteman. Det beror på att brotten har för lågt straffvärde för hemlig kameraövervakning och att allmän kameraövervakning inte fungerar på grund av den uppståndelse övervakningen väcker hos de kringboende.

Förenklade beslutsvägar

Rikspolisstyrelsen har påtalat att det finns ett behov av att förenkla beslutsvägarna. Den tid det tar att från det att behovet uppkommer till att genom åklagaren få beslut om hemlig kameraövervakning och den därpå följande tidsåtgången för montering av övervakningsutrustningen gör att behovet kan vara överspelat innan övervakningen kan verkställas. Rikspolisstyrelsen anser att det bör införas en möjlighet för åklagare att i brådsakande fall besluta om hemlig kameraövervakning. Man har pekat på att Buggningsutredningen föreslog att åklagaren skulle få en generell rätt att fatta interimistiskt beslut i fråga om hemliga tvångsmedel⁵¹, men att regeringen då inte bedömde att det fanns något behov av beslutsprövning utanför kontorstid.⁵² Rikspolisstyrelsen anser dock att frågan bör övervägas på nytt.

Begreppet fjärrstyrd

Rikspolisstyrelsen har uppgett att det finns ett behov av att i hastigt uppkomna situationer, där det är mer eller mindre omöjligt att bedriva spaning eller övervakning utan att åtgärden röjs,

⁵¹ SOU 1998:46.

⁵² Prop. 2002/03:74.

kunna övervaka en person eller plats under kortare tid. Sådan övervakning skulle kunna ske med hjälp av kamera, överföringsteknik och fjärrkontrollerad styrning. En sådan metod kan ses som en ”förlängd kik” eller ett ”seende runt hörn”. Det kan utföras genom att en kamera kopplas till en monitor i en spaningsbil som är placerad exempelvis i kvarteret intill. Vid övervakningen behåller en polis hela tiden kontrollen över kameran och har möjlighet att styra den från mottagningsstället på samma sätt som om polisen befann sig på kamerastället och styrde den manuellt.

Den nu beskrivna metoden bör, enligt Rikspolisstyrelsen, inte betraktas som hemlig kameraövervakning utan jämföras med övervakning med handmanövrerad kamera. För sådan övervakning krävs det inte tillstånd. Enligt Rikspolisstyrelsen medför dock metoden tillämpningsproblem som har sin grund i oklarheter kring definitionen av begreppet fjärrstyrd. Enligt den praxis som utvecklats inom polisen anses kameran vara fjärrstyrd om avståndet mellan kameran och den som manövrerar den överstiger en och en halv meter, men handmanövrerad om avståndet är högst så långt. Denna praxis leder till begränsningar för användningen av den s.k. förlängda kiken. I detta ligger enligt Rikspolisstyrelsen att det torde finnas ett behov av att skilja på inspelning och användning av kamera som spaningsmetod.

Det har även anförts att beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning i fråga om platsangivelsen bör kunna utformas på ett sådant sätt att det möjliggör övervakning även om den övervakade i sista stund ändrar planeringen, t.ex. av var ett narkotikaparti skall överlämnas. Som bestämmelsen i 4 § lagen om hemlig kameraövervakning är utformad medför den att man inte kan flytta kameran en kortare bit om mötesplatsen ändras i sista stund. En snabb flytt av kameran skulle kunna ske genom att den monteras på ett fordon varifrån bilden länkas till en spaningsbil i närheten.

Hemlig kameraövervakning vid misstanke om att brott kommer att begås

För att undvika teoretiska resonemang kring huruvida eller när ett brott skall anses begånget bör det enligt Rikspolisstyrelsen övervägas att ändra lagtexten i 3 a § lagen om hemlig kameraövervakning så att det blir möjligt att under spaningsverksamhet, där det inte kan konstateras men finns skäl som talar för att ett brott har eller kommer att begås, använda hemlig kameraövervakning. Som exempel har angetts att det i utredning om grovt narkotikabrott uppkommer anledning att anta att en kurir inom kort kommer att överlämna ett större parti narkotika till någon i en speciell lägenhet. I den situationen borde polisen ha möjlighet att använda hemlig kameraövervakning i trapphuset utan att det direkt kan visas att brottet är begånget.

8.6.2 Gränsdragningen mellan fjärrmanövrerad och handmanövrerad kameraövervakning

Den problematik som påtalats av Rikspolisstyrelsen som rör frågan om gränsdragning mellan vad som skall anses utgöra personövervakning med fjärrstyrda övervakningskameror och vad som skall hänföras till handmanövrerad kameraövervakning har till viss del berört av Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) i delbetänkandet *Ökad effektivitet och rättsäkerhet i brottsbekämpningen*⁵³. I betänkandet behandlas bland annat frågor om reglering av polisiära arbetsmetoder för vilka det saknas lagstiftning. En sådan metod är användning av handmanövrerade kameror.⁵⁴

I betänkandet anges att däri med handmanövrerade kameror avses företrädesvis kameror som polismannen manövrerar direkt på platsen för filmningen genom att hålla den i handen. Dock pekas på det förhållandet att dagens teknik medför att det är möjligt att på distans styra kameror, även om det fortfarande är

⁵³ SOU 2003:74.

⁵⁴ SOU 2003:74 s. 76 ff.

en enskild polisman som styr kameran. Mot denna bakgrund kan det, enligt betänkandet, 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 avses i betänkandet all användning av kameror i polisens verksamhet som inte är att hänföra till allmän eller hemlig kameraövervakning. Det är således tillämpningsområdet för den befintliga lagstiftningen om allmän och hemlig kameraövervakning som blir utgångspunkten i betänkandet för vad som skall falla in under begreppet handmanövrerad kamera. Det konstateras att polisen har behov av att använda sig av handmanövrerad kameraövervakning och att det är en metod i polisens brottsutredande arbete som även i fortsättningen skall vara tillåten. Metoden bör enligt betänkandet regleras i lag, dock som en arbetsmetod och därmed tas in i polislagen. Den kommer därmed inte att utgöra ett straffprocessuellt tvångsmedel.⁵⁵

I betänkandet⁵⁶ anges att med handmanövrerad kamera avses kameror som fortlöpande hanteras på platsen enligt följande.

”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 polismannen 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

⁵⁵ SOU 2003:74 s. 106.

⁵⁶ SOU 2003:74 s. 304 f.

bestämmelsens mening. Som ett annat exempel på en handmanövrerad kamera som fortlöpande hanteras 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 brevkast eller liknande. En förutsättning är även här att polismannen fortlöpande hanterar kameran i anslutning till den plats där kameran (inklusive objektivet) finns. ”

Frågan om lagstiftning i enlighet med förslaget i betänkandet är ännu under beredning inom Justitiedepartementet.

9 Överväganden avseende 1952 års lag

9.1 Inledning och förslag

Det finns enligt min mening ett fortsatt behov av utvidgade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel när det gäller förundersökning angående vissa allmänfarliga brott, högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Hoten mot den allmänna säkerheten är emellertid i stor utsträckning av en annan karaktär i dag jämfört med läget vid tiden för införandet av 1952 års lag. Katalogen över de brott som faller innanför tillämpningsområdet för 1952 års lag återspeglar inte helt nuvarande behov sett till dagens hot mot den allmänna säkerheten. Som exempel kan nämnas följande. Terrorism har ökat i omfattning och betydelse. Spioneriverksamheten har fått en delvis annan karaktär än tidigare. Olovlig kårverksamhet har inte längre samma betydelse för säkerhetshotet. Jag föreslår därför vissa ändringar i bestämmelsernas tillämpningsområde. Min översyn av lagen har också föranlett mig att föreslå smärre ändringar när det gäller arten av tvångsmedelsåtgärder och rätten att fatta beslut om att inleda åtgärder.

Förslag: Bestämmelserna i 1952 års lag skall även fortsättningsvis vara samlade i en särskild lag, med obegränsad giltighetstid. Vissa ändringar i tillämpningsområdet föreslås: De utvidgade möjligheterna skall även omfatta utredning av brott mot medborgerlig frihet, brott som består i finansiering av terroristbrott och statsstyrt företagsspioneri, men inte längre gälla vid förundersökning av olovlig kårverksamhet eller majestätsbrott. Möjligheten till s.k. förlängd utredningshäktning tas bort, liksom undersökningsledarens beslutanderätt i fråga om kvarhållande av försändelse. Beslag av meddelanden mellan närstående får endast beslutas av domstol eller åklagare.

9.2 Skälen för mina förslag

9.2.1 Allmänna utgångspunkter

Möjligheterna att använda tvångsmedel måste spegla nu gällande förutsättningar och behov. Det måste också finnas en balans mellan åtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet å ena sidan och den enskildes integritetsskydd å den andra.

1952 års lag kom till i ett utrikespolitiskt oroligt läge i syfte att skydda landet mot krigshot och därmed sammanhängande för landets säkerhet allvarlig brottslig verksamhet. Behovet av lagen sett till det syftet kvarstår inte och har heller inte funnits sedan i varje fall kalla krigets upphörande. Det säkerhetspolitiska läget är idag, ett drygt halvsekel senare, helt förändrat. Samtidigt kan det konstateras att regering och riksdag alltsedan lagens tillkomst fortlöpande bedömt att det finns ett fortsatt behov av lagens utvidgade möjligheter att använda tvångsmedel.

Det förekommer i Sverige numera allvarlig brottslig verksamhet riktad mot den allmänna säkerheten av till stor del annat slag än vid tillkomsten av 1952 års lag. Denna brottslighet innebär allvarliga hot mot Sveriges och andra länders inre och yttre säkerhet. Det mest framträdande hotet härrör från verksamheter som syftar till, eller har anknytning till, terrorism. Enligt vad Säkerhetspolisen och regeringen har uttalat finns det för närva-

rande inte någon konkret fara för terrorattentat riktade mot Sverige eller svenska intressen utomlands. Däremot förekommer det i Sverige verksamhet i syfte att åstadkomma terrorattentat riktade mot andra länder eller intressen där. Även annan organiserad grov brottslighet innebär en allvarlig risk för den allmänna säkerheten, här och i andra länder. Min granskning av de senaste årens beslut av Stockholms tingsrätt om tvångsmedel speglar dessa förhållanden; det är numera i utredningar om terroristbrott och annan organiserad grov brottslighet som Säkerhetspolisens utredningar leder till beslut om hemliga tvångsmedel.

9.2.2 Behovet av utökade möjligheter att använda tvångsmedel

1952 års lag reglerar enbart vissa utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att använda tvångsmedel jämfört med vad de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning erbjuder. Det rör sig inte om andra former av tvångsmedel än i den öppna polisens verksamhet. Däremot ger 1952 års lag möjlighet att använda tvångsmedel vid utredning av fler brott. I vissa fall kan dessutom tvångsmedlen börja användas efter beslut av annan än domstol och tiden för utredningshäktning kan förlängas.

För att bedöma behovet av bestämmelserna i 1952 års lag måste flera olika faktorer vägas in. Som ovan redogjorts för i avsnitt 7.2 används 1952 års lag relativt ofta av Säkerhetspolisen. Att enbart se till i vilken omfattning lagen har använts eller vilken utsträckning besluten om tvångsmedel har fattats i ärenden som leder fram till åtal och fällande dom ger inte en rättvisande bild av lagens ändamålsenlighet och effektivitet. En orsak är att brottsutredningarna på Säkerhetspolisens område inte alltid kan ha lagföring som mål. På spioneriområdet är det oftast endast möjligt att avvärja vidare brottslighet genom att den misstänkte lämnar landet efter diplomatiska åtgärder. En annan orsak är att de brott som ligger till grund för användningen av flera skäl är speciella till sin karaktär. Ofta är det fråga om osjälvtändiga

brottsformer, vilka kan vara svåra att nå resultat i rent lagföringsmässigt. De är emellertid av så allvarlig karaktär att om de fullbordas leder det till mycket allvarliga konsekvenser. Vid bedömningen av behovet skall också beaktas teknikutvecklingens påverkan på hur brottslig verksamhet bedrivs. En annan faktor av betydelse är i vilken utsträckning den allmänna utvecklingen av tvångsmedelsbestämmelserna påverkar tillämpningsområdet för 1952 års lag.

I de propositioner som föregått besluten om förlängning av 1952 års lag liksom i de utredningar som tidigare har haft i uppdrag att ta ställning till frågor om lagen har konstaterats, i några fall efter viss granskning av lagen tillämpning, att den behövs med hänvisning till att Säkerhetspolisen har förklarat sig ha nytta och behov av lagen. Lagstiftaren har aldrig, varken i dessa sammanhang eller i samband med andra diskussioner om tvångsmedel, efter lagens tillkomst öppet redovisat eller hänvisat till någon redovisning av en mer djupgående analys av det faktiska behovet av lagens särbestämmelser, förutom Säkerhetspolisens egna uppgifter. Samtidigt har det bland annat genom ändringar i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning skett en allmän utvidgning av möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel och de uppgifter som användningen resulterar i.

9.2.3 Brottslighetens karaktär

En faktor som ger terrorism och organiserad säkerhetshotande brottslighet en särställning som speciella och svårutredda är att de personer som ägnar sig sådan brottslighet oftast verkar i större nätverk där det finns ett högt säkerhetsmedvetande, stor kunskap om säkerhetsarbete och stora ekonomiska resurser. Nätverken har vanligen internationell förankring eller anknytning. Enskilda medlemmar av terroristorganisationer drivs ofta att ta stora risker för egen del, och ibland till och med att offra sina liv. Brottsligheten riktar sig ofta mot många människor eller stora ekonomiska värden. Dessa faktorer innebär att brotten många gånger kräver mycket långvariga och komplicerade utred-

ningar innan åtal kan komma ifråga. I fråga om utredning av brott med anknytning till främmande stater, vanligen spioneri av något slag, kan dessutom konstateras att utredningarna oftast i stället för lagföring har resulterat i att den misstänkte lämnat landet efter diplomatiska åtgärder.

Det förhållandet att det finns lagstiftning som tillåter utvidgad användning av tvångsmedel är en faktor som i sig kan antas ha störande effekt på den brottsliga verksamheten. Motsatsvis måste antas att om möjligheterna att använda tvångsmedel begränsas, och att det således ges större förutsättningar att verka ostört i Sverige, ökar risken att brottsligt aktiva organisationer förlägger sin verksamhet här. De internationella åtaganden, bland annat om bekämpande av terrorism, som Sverige har gjort och vikten av att Sverige kan delta i det internationella polisiära samarbetet måste beaktas.

Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och avslöja brott mot den allmänna säkerheten och vid behov utreda sådana brott. I den förebyggande verksamheten är användning av tvångsmedel inte tillåten. För det krävs att en förundersökning inletts och när det gäller hemliga tvångsmedel, i de flesta fall, att det finns en skäligen misstänkt gärningsman. När Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet leder fram till brottsmisstankar befinner sig den brottsliga verksamheten ofta på ett planerings- eller förberedelsestadium. Företrädare för åklagarväsendet har påtalat att det i ett sådant skede innebär stora svårigheter att avgränsa vilket eller vilka brott det kan vara fråga om liksom att avgöra hur grova de misstänka brotten är. Dessa förhållanden innebär att möjligheten att använda hemliga tvångsmedel behövs för att komma vidare i utredningen. De innebär också en viss risk för att reglerna om hemliga tvångsmedel tillämpas alltför extensivt, vilket naturligtvis är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

9.2.4 Hur har den allmänna utvecklingen av tvångsmedelslagstiftningen m.m. påverkat behovet av 1952 års lag?

Straffvärdeventilen

Införandet år 2003 av den s.k. straffvärdeventilen vid användning av *hemlig teleavlyssning* och *hemlig kameraövervakning* har påverkat behovet av de särskilda bestämmelserna i 1952 års lag på följande sätt. Tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning kan enligt de allmänna tvångsmedelsbestämmelserna ges av domstol när det gäller brott med ett minimistraff om fängelse i två år. I detta avseende innebär 1952 års lag ingen särreglering när det gäller mordbrand som inte är mindre allvarlig, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse som inte är mindre allvarlig, kapning (grovt brott), allt innefattande sabotage, samt eller sjö- eller luftfartssabotage (grovt brott), grovt sabotage, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, grovt spioneri eller terroristbrott. Olovlig underrättelseverksamhet som inte är grov faller i alla händelser utanför de allmänna tvångsmedelsreglerna; här är maximistraffet fängelse i högst ett år. För övriga brott som omfattas av 1952 års lag kan straffvärdeventilen användas för de grövsta fallen, dock inte när det gäller obehörig befattning med hemlig uppgift som inte är grovt brott eller olovlig kårverksamhet eftersom maximistraffet för dessa är fängelse i två år.

Hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning kommer, om förslaget antas av riksdagen, att kunna användas ifråga om de allvarligaste brotten som omfattas av 1952 års lag. Det kommer alltså inte att vara en åtgärd som ens i teorin kan ersätta användningen av andra tvångsmedel på hela området för 1952 års lag. Införandet av en sådan möjlighet kan inte anses påverka behovet av bestämmelserna i 1952 års lag annat än ytterst marginellt.

Åtgärder för att förebygga vissa särskilt allvarliga brott

Om möjligheterna till tvångsmedelsanvändning i förebyggande syfte införs kommer det underlätta det förebyggande arbetet när det gäller de flesta av de brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Det skulle också minska risken för extensiv tillämpning av nu gällande bestämmelser om tvångsmedel som ju är begränsade till att användas vid förundersökningar av begångna brott.

Terroristbrott

Lagen (2003:148) om terroristbrott, som faller under i 1952 års lags tillämpningsområde, föreskriver ett minimistraff för terroristbrott om fängelse i fyra år. Om det är fråga om ett mindre grovt brott gäller ett minimistraff om fängelse i minst två år. Dessa höga minimistraff innebär att om något av de brott som omfattas av 1952 års lag kvalificerar sig som terroristbrott behövs 1952 års lag endast för användning av de utvidgade möjligheter som består i interimistiska beslut av annan än rätten och förlängd utredningshåktning.

Övrigt

Införandet år 2004 av ett system med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning syftade till att förstärka den enskildes rättsskydd och ge en ytterligare rättssäkerhetsgaranti vid tillståndsprövningen. Ytterligare en reform på tvångsmedelsområdet som gjorts på senare tid är införandet år 2005 av generella bestämmelser om utnyttjandet av överskottsinformation vid användningen av hemliga tvångsmedel. Denna reform har endast marginell betydelse när det gäller behovet av 1952 års lag.

9.2.5 Vilka brott kan vara aktuella för en särreglering?

Säkerhetspolisen använder sig av hemliga tvångsmedel främst när det gäller utredning av terroristbrott, allmänfarlig ödeläggelse, olovlig kårverksamhet, olovlig underrättelseverksamhet, sabotage, mordbrand och spioneri.

De brott som kan komma i fråga att omfattas av utvidgade möjligheter att använda tvångsmedel kan endast vara sådana som är så speciellt allvarliga för den allmänna säkerheten att de motiverar åtgärder som innebär fler ingrepp i enskildas personliga integritet och hot mot rättssäkerheten än tvångsmedelanvändningen enligt rättegångsbalkens allmänna regler.

Behovet av att använda ett tvångsmedel uppstår ofta i ett tidigt skede av brottsutredningen. En förutsättning för användning är att det finns skälig brottsmisstanke, vilket innebär en tämligen låg misstankegrad. När det gäller de brott som för närvarande omfattas av bestämmelserna i 1952 års lag och som på grund av straffskalan för brotten faller utanför tillämpningsområdet för de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken om tvångsmedel och lagen om hemlig kameraövervakning kan det vara svårt eller till och med omöjligt att redan i ett tidigt skede lägga fram en utredning som ger domstolen tillräckligt underlag för att bedöma brottets svårhetsgrad. Jag anser därför att det även i fortsättningen skall vara möjligt för Säkerhetspolisen att i ökad grad använda sig av beslag på vissa skriftliga meddelanden, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning för huvuddelen av de brott som finns uppräknade i 1952 års lag. Jag menar alltså att det är rimligt att utgångspunkten vid avvägningen av vilka brott som skall omfattas av särreglering, liksom tidigare, skall vara den brottsliga gärningen i sig.

Det finns trots denna utgångspunkt skäl att se över om det för vissa av de brott som ingår i 1952 års lag fortfarande är motiverat att ha en särreglering med hänsyn till de påföljder som stadgas för brotten. Den straffsats som gäller för ett brott avser att spegla samhällets syn på hur allvarligt brottet är. Det bör därför göras en närmare avvägning från integritetssynpunkt när det gäller brott för vilka påföljden kan stanna vid böter. Det gäller

följaktligen olovlig kårverksamhet samt normalgraden av obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet.

Förslaget till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott¹ omfattar i huvudsak samma brott som 1952 års lag. I förslaget till denna nya lag har regeringen redogjort för hur den ser på den brottslighet som Säkerhetspolisen skall bekämpa. Regeringen bedömde att det finns ett påtagligt behov av att använda tvångsmedel för att förhindra att brott begås innan förundersökning ännu har inletts och att behovet är särskilt påtagligt inom Säkerhetspolisens verksamhetsgrenar författningsskydd, kontraspionage och kontraterrorism. Det finns enligt min mening inte någon anledning att frångå denna av regeringen nyligen gjorda bedömningen av vilken brottslighet som innebär allvarliga hot mot den allmänna säkerheten. En jämförelse mellan brottskatalogen i 1952 års lag och den föreslagna nya lagen är därför på sin plats.

Det finns vissa skillnader i brottskatalogerna: För det första omfattas inte osjälvtändiga brottsformer av förslaget till ny lag. När det gäller högmålsbrotten i 18 kap. brottsbalken föreslås inte att den nya lagen skall omfatta olovlig kårverksamhet. Inte heller majestätsbrotten finns med. Av brotten mot rikets säkerhet i 19 kap. brottsbalken omfattas inte obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet, som inte är grov, av den nya lagen. I jämförelse med 1952 års lag har det i lagförslaget lagts till dels brott mot 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., dels vissa allvarliga brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken av systemhotande karaktär.

9.2.6 Vilka typer av tvångsmedel skall vara tillåtna?

En genomgång av ärendena vid Stockholms tingsrätt åren 2004–2006 visar att de tvångsmedel som förekommer är hemlig tele-

¹ Prop. 2005/06:177.

avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Inga interimistiska åklagarbeslut har underställts domstolen. Det finns ytterst få beslut om kvarhållande av postförsändelse, i inget fall fattat av åklagare eller undersökningsledare. Vidare visar genomgången att det inte förekommit något fall av utredningshäktning med stöd av 1952 års lag under denna period. Det förekommer ytterst sällan beslag av meddelanden mellan misstänkt och närstående. Åklagarmyndigheten har emellertid uppgett att beslag har övervägts, senast vid ett par tillfällen helt nyligen. Vid mina diskussioner med företrädare för åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen har dessa framfört att de utvidgade möjligheterna enligt 1952 års lag som består i interimistiska beslut och beslag behövs även framledes trots att de används ytterst sällan. Att de inte använts i någon nämnvärd omfattning, menar de, visar att de inte missbrukas utan sparas för att kunna användas i nödfall.

Utredningshäktning

Möjligheten enligt 1952 års lag till förlängd utredningshäktning används så gott som aldrig. Det har förekommit vid något enskilda tillfälle att bestämmelsen om sådan häktning har åberopats som ett alternativt yrkande vid en häktningsframställning som i första hand grundats på 24 kap. 1 § rättegångsbalken, dvs. åklagaren har gjort gällande att det finns sannolika skäl för att den misstänkte begått brottet. Det finns enligt min mening för närvarande inget behov av en möjlighet till förlängd utredningshäktning. Jag kan inte heller se något skäl att anta att ett sådant behov skulle uppstå inom en snar framtid. Denna möjlighet bör därför tas bort.

Beslag

Möjligheten att beslagta meddelanden mellan en misstänkt och dennes närstående eller mellan sådana närstående inbördes an-

vänds knappast. Det finns emellertid enligt min bedömning ett behov av denna möjlighet i speciella situationer. Det som ytterligare talar för att möjligheten bör finnas kvar är att den uppenbarligen inte har missbrukats och att det därför och på grund av den ringa användningen inte är fråga om särskilt omfattande ingrepp i den personliga integriteten. Möjligheten bör således kvarstå. För att minimera risken för missbruk föreslår jag att beslut om beslag i fortsättningen endast skall få fattas av domstol eller åklagare.

Allmänt om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning tillhör de tvångsmedel som regelmässigt används i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet. Jag kan inte se något skäl för att ta bort möjligheten i och för sig att använda något av dessa tvångsmedel i just Säkerhetspolisens verksamhet i de fall det konstateras att det är fråga om förundersökning i mål om allvarlig brottslighet. I de fallen gör sig samma bevekelsegrunder gällande som för att tillåta användning av dessa tvångsmedel enligt de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning: Det är fråga om allvarlig brottslighet som motiverar inskränkningar i integritetsskyddet. Åtgärderna är föremål för domstolskontroll, vilket minskar risken för extensiv tillämpning och missbruk.

Interimistiska åklagarbeslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och om kvarhållande av försändelse

Som jag tidigare konstaterat (se avsnitt 6.1) är det på de områden Säkerhetspolisen arbetar ofta fråga om brottslighet med internationella förgreningar där användning av tekniska hjälpmedel och möjligheten att snabbt förflytta sig är central för planeringen och

utförandet av brott. Brottslingarna kan snabbt ta sig långt från brottsplatsen och därigenom undgå lagföring. Det är därför viktigt att alla typer av utredningsåtgärder inklusive tvångsmedelsanvändning kan sättas in så fort som möjligt. Det är också avgörande när det gäller osjälvständiga brottsformer att Säkerhetspolisen, när det är fråga om den allvarligaste brottsligheten, i akuta lägen har åtgärder till sitt förfogande för att avvärja att brotten fullbordas. Alla tänkbara situationer kan inte förutses och även osannolika händelseförlopp kan förverkligas. Ett sådant händelseförlopp kan inträffa när som helst på dygnet och således under tidpunkter då beslutsfattande domare inte finns att tillgå. Domstolarna bedriver ingen jourverksamhet för detta slags ärenden. Det kan också tänkas att den tid det tar för åklagaren att ta sig till domstolen för att få en framställning prövad kan vara en tillräcklig tidsutdräkt för att det skall få förödande konsekvenser. Mot denna bakgrund menar jag att det är angeläget att åklagare i brådskande fall kan fatta beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning samt att förordna om kvarhållande av försändelse. Det förhållandet att dessa beslutsmöjligheter sällan eller, sett till senare år, aldrig har använts föranleder enligt min mening ingen annan bedömning. Det tyder närmast på att de uppfattas som möjligheter att ta till i yttersta undantagsfall och att de inte används extensivt. De integritetskränkningar det är fråga vid användningen av dessa typer av tvångsmedel måste naturligtvis beaktas och talar mot en utvidgad användning. Å andra sidan kan enligt min bedömning riskerna för felaktig användning betraktas som små eftersom det på grund av den stränga sekretess och de säkerhetsåtgärder som finns för utredningar inom Säkerhetspolisens ansvarsområde är en begränsad krets av åklagare och domare som kan komma i fråga att hantera dessa ärenden. Mot denna bakgrund föreslår jag att möjligheten att fatta interimistiska åklagarbeslut skall finnas kvar.

Enligt 6 § 1952 års lag skall åklagaren om denne förordnat om tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, beslag av skriftligt meddelande eller kvarhållande av försändelse ofördröjligen göra en skriftlig anmä-

lan till rätten därom, med angivande av skälen. Rätten skall skyndsamt ta upp ärendet till prövning. Finner rätten att förordnandet inte bör bestå skall den upphäva det. Vid mina diskussioner med representanter för Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen har framförts olika uppfattningar om i vilka fall skyldigheten finns att anmäla beslutet till domstol. De flesta anser att det skall göras även om tvångsmedelsåtgärden avbryts innan anmälan har gjorts. Några hävdar att anmälan i sådana fall inte är nödvändig med motiveringen att domstolens skall pröva åtgärdens bestånd och att frågan genom åtgärdens avbrytande har förfallit.

En viktig princip som återspeglas i de allmänna bestämmelserna om tvångsmedel är den kontroll av användningen som tillagts domstolarna. I samband med tillkomsten av 1952 års lag anfördes i propositionen att den säkraste garantin för att rättssäkerhetssynpunkten verkligen blir tillgodosedd vid kontrollen är att anförtro domstolarna den kontroll som erfordras i anledning av de föreslagna utvidgningarna av åklagares och polismyndighets befogenheter. Vidare uttalade departementschefen följande²:

”Rätten bör alltid meddela formligt beslut i anledning av inkommen anmälan, även om den anmälda åtgärden lämnas utan anmärkning. Av rättens ställning såsom kontrollorgan följer att den även efter det att beslut meddelats på grund av inkommen anmälan är berättigad att ingripa, eventuellt efter framställning från den misstänkte eller annan som beröres av åtgärden. Rätten torde här böra lämnas frihet att förfara efter omständigheterna, och någon närmare reglering av frågan i lagtexten synes ej vara erforderlig. Den i promemorian föreslagna avfattningen av lagtexten torde dock böra jämkas till utmärkande av att en fortlöpande kontroll från rättens sida är avsedd, låt vara att den normalt icke torde komma att utöva annat än i anledning av inkommen anmälan.”

Varken av förarbetena till 1952 års lag eller till senare ändringar av lagen, eller i rättspraxis, har domstolens befogenheter och skyldigheter i samband med prövningen efter en anmälan utvecklats närmare. Lagtexten är något oklar. Det tycks å ena sidan

² Prop. 1951 nr 22 s. 48 f.

finnas en ovillkorlig anmälningsskyldighet till rätten. Å andra sidan är det oklart vad som skall prövas om åtgärden redan upphävts. Laglighetsprövning av beslutet att inleda en tvångsåtgärd är förstås möjlig att göra även om åtgärden har upphört. Det finns emellertid inget i rättegångsbalken eller i rättspraxis som tyder på att rätten i samband med överprövning av en tvångsmedelsåtgärd skall göra en laglighetsprövning av en upphävd åtgärd, t.ex. i fråga om beslag (jfr NJA 1977 s. 573). Om det däremot är fråga om ett frihetsberövande har den frihetsberövade rätt till laglighetsprövning med stöd av Artikel 5 i Europakonventionen, även i fall då frihetsberövandet upphört före domstolens prövning (se RÅ 1997 ref 68, som avsåg laglighetsprövning av ett beslut om intagning för psykiatrisk tvångsvård).

Kontrollaspekten är givetvis fortfarande relevant. Kontrollen bör även i fortsättningen anförtros domstol. Något annat organ är enligt min mening inte aktuellt. Det bör därför även fortsättningsvis finnas en skyldighet för åklagaren att omedelbart underställa ett tvångsmedelsbeslut domstolens prövning. Rättssäkerheten kräver att tvångsmedel av så pass integritetskränkande karaktär som det här är fråga om kontrolleras även i fall då åtgärden har upphört. I dessa fall blir det fråga om en ren laglighetsprövning.

9.2.7 För vilka brott behövs särreglering?

Högmålsbrott

1952 års lag är omfattar vissa högmålsbrott: uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet och majestätsbrott (18 kap. 1, 3 och 4 §§ brottsbalken respektive 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 4 kap. 1, 1 a, 2 och 4 §§ jämfört med 18 kap. 2 § brottsbalken)

Jag har inte funnit skäl att utmönstra uppror eller väpnat hot mot laglig ordning (18 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken) ur brottskatalogen. Här finns ett högt straffvärde. Straffet för uppror är fängelse i tio år eller på livstid eller, om faran är ringa, fängelse i

lägst fyra och högst tio år. För väpnat hot mot laglig ordning gäller som straff fängelse, lägst sex och högst tio år.

Enligt Åklagarmyndigheten har brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 § brottsbalken) fått aktualitet genom de attentat som genomfördes mot Sverigedemokraterna efter det senaste valet i september 2006. Jag anser i likhet med vad som anförs i förslaget till bestämmelser om förebyggande tvångsmedelsanvändning³ att även brott mot medborgerlig frihet bör ingå i brottskatalogen eftersom det är fråga om ett allvarligt brott av systemhotande karaktär. Straffet för ett sådant brott är fängelse i högst sex år.

Företrädare för Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen har uppgett till mig att det aldrig har varit aktuellt att använda 1952 års lag när det gäller de s.k. majestätsbrotten (18 kap. 2 § brottsbalken) och förutser att om det är fråga om brottslighet som är riktad mot kungahuset kan tvångsmedel användas i tillräcklig utsträckning med stöd av de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning. Dessa brott bör därför enligt min mening utgå ur brottskatalogen.

När det gäller olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 § brottsbalken), för vilket straffet är böter eller fängelse i högst två år är det inte möjligt att använda sig av de allmänna bestämmelserna om hemliga tvångsmedel. Detta brott är fortfarande ett av de flitigast förekommande i tvångsmedelsanvändningen med stöd 1952 års lag. Skälet till det är enligt Säkerhetspolisen att det är mycket svårt att använda sig av andra utredningsmetoder, t.ex. att infiltrera de undersökta rörelserna. Det har riktats en del kritik mot användningen av tvångsmedel när det gäller olovlig kårverksamhet, bland annat av Säkerhetstjänstkommissionen (se ovan avsnitt 7.2.8). Från Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen har framförts bland annat följande. Kriminaliseringen av olovlig kårverksamhet tog ursprungligen sikte på företeelser under mellankrigstiden och andra världskriget. Under efterkrigstiden har bestämmelsen om olovlig kårverksamhet tillämpats vid utredning och lagföring av verksamhet i politiska ytterlighetsrörelser av skiftande slag. Med tanke på den oönskade och samhälls-

³ Prop. 2005/06:177 s. 59.

farliga verksamhet det har varit fråga om kan de låga straffsatserna för brottet ifrågasättas. Om brottet togs bort från tillämpningsområdet för 1952 års lag skulle i många fall, förmodligen de flesta, de brottsutredande myndigheterna gå miste om de viktigaste verktygen för bekämpningen av denna typ av författningshotande verksamhet. Det skulle också leda till att Sveriges möjligheter att bistå andra länder med rättslig hjälp skulle minska med oanade konsekvenser för det internationella samarbetet. Det vore att börja i fel ända att med hänvisning till straffsatserna för brottet utmönstra det från tillämpningsområdet. I stället bör straffvärdet ses över.

Det förefaller enligt min bedömning som hemliga tvångsmedel i viss utsträckning använts av Säkerhetspolisen snarare i förebyggande än brottsutredande syfte i dess bekämpning av sådana brott. En sådan användning i förebyggande syfte är inte tillåten. Det har också kommit fram i mina samtal med företrädare för Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen att tvångsmedelsanvändningen i fråga om olovlig kårverksamhet oftare lett till lagföring när det gäller andra brott än det för vilket det beslutats, bland annat vapenbrott. Tvångsmedlen har i sådana fall lett till andra resultat än de som åsyftades med dem. Det finns enligt min uppfattning även på grund av detta en viss risk för extensiv användning av tvångsmedlen. Jag delar åklagarmyndighetens och Säkerhetspolisens synpunkt att det vore önskvärt att göra en översyn av brottet och straffskalan. Det är emellertid fråga om ett brott som regeringen med hänvisning till straffsatsen, i förarbetena till det så sent som i mars 2006 lämnade förslaget om förebyggande tvångsmedelsanvändning, har bedömt vara inte så allvarligt att det motiverar den tvångsmedelsanvändning som föreslås där.⁴ I avvaktan på en eventuell ny bedömning av straffvärdet när det gäller olovlig kårverksamhet måste risken för extensiv användning av tvångsmedel bedömas särskilt strängt. Mot den bakgrunden anser jag att det vid en avvägning mellan integritetsskyddsintresset och tvångsmedlens ändamålsenlighet på

⁴ Prop. 2005/06:177 s. 59.

detta brottsområde inte finns skäl att låta olovlig kårverksamhet stå kvar i brottskatalogen.

I förslaget om bestämmelser om förebyggande tvångsmedelsanvändning⁵ har tagits med brottslig verksamhet som innefattar mord, dråp, grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande i syfte att påverka offentliga organ eller massmedier att vidta eller avstå från att vidta åtgärder eller hämnas åtgärder. Som skäl för förslaget uttalade regeringen att den systemhotande brottsliga verksamheten inte sällan riktar sig mot företrädare för myndigheter eller andra offentliga organ i syfte att påverka verksamheten. Det är därför, enligt regeringen, i högsta grad angeläget att sådan brottslighet kan bekämpas på ett effektivt sätt. Förslaget omfattar även brottslighet riktad mot företrädare för massmedierna. Massmedierna hör enligt regeringen till de allra viktigaste och mest skyddsvärda organen när det gäller att kritiskt granska och rapportera om olika företeelser i samhället. En förutsättning för att de skall kunna fullgöra denna uppgift är att deras oberoende ställning kan bevaras.⁶ I mina diskussioner med företrädare för Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen har inte framförts att finns ett behov av sådana utvidgade möjligheter till tvångsmedelsanvändning som förskrivs i 1952 års lag. Jag kan inte heller se att ett sådant behov finns. Jag föreslår därför inte att denna typ av brottslighet skall införas i brottskatalogen.

Brott mot rikets säkerhet

1952 års lag omfattar de flesta brotten mot rikets säkerhet: högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 och 10 §§ brottsbalken).

När det gäller högförräderi, krigsanstiftan och grovt spioneri är minimistraften två års fängelse. Straffvärdet har alltså i dessa fall bedömts som mycket högt. Även när det gäller spioneri, grov

⁵ Prop. 2005/06:177.

⁶ Prop. 2005/06:177 s. 61.

obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet som är att anse som grovt brott, är straffvärdet som det återspeglar sig i straffskalan högt (fängelse i högst sex år, högst fyra år respektive lägst sex månader och högst fyra år). Det saknas enligt min bedömning skäl att ta bort något av dessa brott ur brottskatalogen.

Med utgångspunkt från straffvärdet är läget ett annat när det gäller obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet som inte är att anse som grovt brott. För dessa brott är straffet böter eller fängelse i högst två år respektive böter eller fängelse i högst ett år. I förslaget till bestämmelser om förebyggande tvångsmedelsanvändning finns inte dessa brott med i brottskatalogen. Regeringen säger helt kort att mot bakgrund av straffen framstår brotten inte som så allvarliga att de motiverar den föreslagna tvångsmedelsanvändningen.⁷ Eftersom det, som jag tidigare anförde, se avsnitt 9.2.2, finns en risk att utredningsmaterial går förlorat när det är fråga om grövre brott än som inledningsvis kan bedömas menar jag att dessa brott bör finnas kvar i brottskatalogen.

Företagsspioneri i vissa former har enligt Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen kommit att utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. Säkerhetspolisen bedömer att en stor del av dess verksamhet inom kontrapionaget numera ägnas åt bekämpning av sådant företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter som utövas eller understöds av andra stater (statsstyrt företagsspioneri). Straffet för företagsspioneri är böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i högst sex år. Statsstyrt företagsspioneri är särskilt vanligt inom sådana samhällsviktiga områden som svensk industri ligger långt framme på: IT, telekommunikation, bioteknik och materiallära. Inom alla dessa områden läggs det ner stora resurser på forskning och utveckling. För att minska kostnaderna och få tekniska fördelar blir det enligt Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen allt vanligare med företagsspioneri som styrs antingen från en främmande makt eller från andra indu-

⁷ Prop. 2005/06:177 s. 59.

striföretag. Spioneri drabbar svenska företag ekonomiskt och i värsta fall riskerar de att gå i konkurs. Därigenom kan, som Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen påtalat, vitala svenska intressen som är avgörande för vårt välstånd och i viss utsträckning även för våra möjligheter att utveckla och bibehålla skyddet för landets säkerhet, skadas eller undermineras. Det finns därför skäl att inkludera statsstyrt företagsspioneri i brottskatalogen. Jag anser av samma skäl som jag har anfört ovan när det gäller obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet som inte är att anse som grovt, att även om straffvärdet är relativt lågt när det gäller företagsspioneri som inte är grovt skall också detta brott tas med i brottskatalogen. Med beaktande av vad Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten anfört om behovet av tvångsmedel på detta område föreslår jag som villkor för de utvidgade möjligheterna att använda tvångsmedel att det är fråga om sådant företagsspioneri som är statsstyrt.

Allmänfarliga brott

1952 års lag omfattar vissa allmänfarliga brott: mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage (13 kap. 1, 2, 3, 5 a och 5 b §§ brottsbalken), allt förutsatt att brottet innefattar sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken, samt sabotage och grovt sabotage (13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken).

För mordbrand som inte är att anse som mindre allvarlig, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse som inte är att anse som mindre allvarlig och grovt sabotage gäller att minimistraffet överstiger två års fängelse. Det saknas därmed enligt min mening skäl att ur straffvärdesynpunkt utmönstra något av dessa brott ur brottskatalogen. Även för mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse som bedöms som mindre allvarliga brott, sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage är straffvärdet högt: minst fängelse i straffskalan. Jag anser mot den bakgrunden att det inte heller för dessa brott finns skäl att ur straffvärdesynpunkt ta bort dem från tillämpningsområdet. Samtliga

dessa brott föreslås ingå i brottskatalogen enligt förslaget om bestämmelser om förebyggande tvångsmedelsanvändning med motiveringen att de framstår som mycket allvarliga.⁸

Terroristbrott m.m.

Terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott har av lagstiftaren bedömts ha mycket högt straffvärde. Här gäller som minimistraff fängelse i fyra år eller, om brottet är mindre grovt, fängelse i två år. Det är enligt min mening redan av denna anledning och med beaktande av de senaste årens framväxt av terrorism uppenbart att dessa brott skall omfattas av utvidgade tvångsmedelsmöjligheter.

Såväl terroristbrott som grova brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. (finansieringslagen) ingår i brottskatalogen enligt förslaget om bestämmelser om förebyggande tvångsmedelsanvändning. Finansieringslagen trädde i kraft den 1 juli 2002 och tar sikte på finansiering av gärningar som enligt internationella överenskommelser kan anses utgöra terrorism. Enligt straffbestämmelserna i 3 § finansieringslagen skall den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet dömas till fängelse i högst två år. Är brottet att anses som grovt skall dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Regeringen bedömde att med hänsyn till syftet med finansieringslagen bör förslaget om bestämmelser om förebyggande tvångsmedelsanvändning även hänvisa till denna lag. Det mindre grova brottet är enligt regeringens mening inte av så allvarligt slag att det bör kunna föranleda den föreslagna tvångsmedelsanvändningen.⁹ Ändamålen med terroristbrottslagen och finansieringslagen är delvis desamma. Det kan enligt vad Åklagarmyndigheten uppgett vara svårt att på ett tidigt stadium av en brottsutredning avgöra om det är fråga om ett terroristbrott eller

⁸ Prop. 2005/06:177 s. 60.

⁹ Prop. 2005/06:177 s. 60.

ett brott mot finansieringslagen. Som exempel har Åklagarmyndigheten nämnt följande. Ansvar för terroristbrott kan komma i fråga om det visas att pengar skickats till och tagits emot av en terroristorganisation. Om det inte kan bevisas att pengarna har överförts, men väl att de tagits emot i syfte att överföra dem till en terroristorganisation kan det i stället vara fråga om ett brott mot finansieringslagen. Det anförda utgör enligt min mening tillräckliga skäl för att inkludera brott mot finansieringslagen i brottskatalogen. I rekvisiten för om ett brott skall betraktas som grovt anges att det särskilt skall beaktas om brottet utgjort led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Det kan vara svårt att på ett tidigt stadium avgöra hur pass omfattande verksamhet det är fråga om eller hur farlig den är. Eftersom det är fråga om brottslighet av allvarlig art även om brotten inte kan klassas som grova och för att inte riskera att värdefullt utredningsmaterial går förlorat anser jag att brottskatalogen även bör omfatta sådana brott mot finansieringslagen som inte är att betrakta som grova.

Osjälvständiga brottsformer

För samtliga brott som omfattas av 1952 års lag gäller att om försök, förberedelse eller stämpling till brottet är straffbelagt omfattas även ett sådant osjälvständigt brott av lagens tillämpningsområde. Risker för att ett så pass allvarligt brott som det i detta sammanhang är frågan om fullbordats utgör tillräckliga skäl för att ha tillgång till utvidgade tvångsmedelsmöjligheter även när det gäller de straffbelagda osjälvständiga brottsformerna. Sakerhetspolisen har på dessa tidiga stadier, innan brotten har fullbordats, ett lika stort behov av tvångsmedelsanvändning som efter det att ett brott har fullbordats.

9.2.8 Bestämmelserna bör göras permanenta

För det fall jag kommer fram till att det finns ett behov av 1952 års lag ingår det i mitt uppdrag att presentera ett lagförslag som innebär en permanentning av lagen.

Jag har som ovan redovisats kommit fram till att det fortfarande finns ett behov av utökade tvångsmedelsmöjligheter på Säkerhetspolisens brottsbekämpningsområde. I dag gäller helt andra förhållanden när det gäller hoten mot den allmänna säkerheten, men behovet kvarstår och kan inte antas minska inom överskådlig tid.

1952 års lag har gällt i drygt ett halvt sekel. Det är lång tid och lagen har överlevt längre än de flesta andra, trots sin temporära karaktär. Eftersom lagen fortfarande har ett existensberättigande anser jag att bör den göras permanent. Det betyder inte att den skall gälla längre än den behövs. Det måste självfallet fortlöpande göras en prövning av behovet, precis som gäller för annan lagstiftning och särskilt på områden som innebär inskränkningar av enskildas integritet. Det faktum att lagen tidigare har varit av temporär karaktär menar jag har inneburit att den vid vissa tidpunkter paradoxalt nog kan ha kommit att förlängas utan en noggrann prövning av behovet. Det har helt enkelt inte ansetts nödvändigt med några mer djupgående analyser av behovet inför en kortare förlängning om ett eller högst ett par år.

Kontrollen över bestämmelsernas användning

För att behovet av lagen skall kunna bedömas i framtiden är det av yttersta vikt att den fortlöpande kontrollen av lagens tillämpning säkerställs, särskilt när det gäller kontrollens kvalitet. Som jag tidigare redogjort för i avsnitt 7.1.3 sker kontrollen av användningen av 1952 års lag i huvudsak genom att Säkerhetspolisen årligen redovisar användningen av lagen till regeringen. Redovisningen har enligt min mening inte varit konsekvent, vilket gör det svårt att bedöma och jämföra behovet från tid till annan. Den har inte heller varit tillräckligt detaljerad för att det skall

vara möjligt att fullständigt kartlägga användningen av tvångsmedlen.

Frågan är hur det kommer sig att redovisningarna varit så bristfälliga. Det kan naturligtvis inte uteslutas att regeringen trots bristerna i den skriftliga redovisningen ändå getts en mer komplett redovisning från Säkerhetspolisen andra sätt. Även om det skulle förhålla sig på det sättet är det otillfredsställande ur kontrollsynpunkt och olyckligt med tanke på legitimiteten i Säkerhetspolisens verksamhet. Justitieutskottet har endast vid något enstaka tillfälle använt sig av sin möjlighet att granska tillämpningen.¹⁰ Även om Säkerhetspolisen naturligtvis har ett ansvar för hur den redovisar sin tvångsmedelsanvändning kan det i detta hänseende också ställas krav på avnämarna. Såväl regeringen som Justitieutskottet kan kräva bättre redovisningar. Jag anser att det är angeläget att de politiska beslutsfattarna i fortsättningen ställer högre krav på redovisningen och menar att det är en förutsättning för att Säkerhetspolisens utvidgade tvångsmedelsmöjligheter görs permanenta.

Ett krav som ställs på domstolarna är att de i sina beslut anger skälen för dessa. En viktig förutsättning för kontrollen av lagens användning är att besluten i fortsättningen utformas på ett sätt som gör det möjligt att i efterhand avgöra om den särskilda lagens bestämmelser tillämpats eller inte.

Inom Justitiedepartementet har nyligen utarbetats promemorian *Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll*.¹¹ I promemorian föreslås att det under regeringen inrättas en särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, med uppgift att utöva tillsyn över myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel, m.m. I betänkandet av Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel föreslås också inrättandet av en särskild nämnd, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, med liknande uppgifter när det gäller kontroll över användningen av hemliga tvångsmedel.¹² En sådan reform skulle naturligen leda till att redovisningen för hur Säkerhetspolisen

¹⁰ Bet. 1997/98:JuU10.

¹¹ Ds 2005:53.

¹² SOU 2006:98.

använder tvångsmedel förbättras. Jag anser inte att förslagets genomförande skall avvaktas. Säkerhetspolisen bör redan nu tillsammans med regeringen se över redovisningen.

9.2.9 Bestämmelserna bör finnas i en särskild lag

De två alternativ som enligt min bedömning är aktuella för en permanentning av 1952 års lag är att antingen inarbeta bestämmelserna i rättegångsbalken eller att införa lagens bestämmelser i en särskild ny lag.

Det skulle inte innebära några lagtekniska svårigheter att inarbeta bestämmelserna i rättegångsbalken. Det skulle emellertid inte bli tydligt att det är fråga om särbestämmelser av viss omfattning. Rättegångsbalken skulle tyngas av bestämmelser som är avsedda att tillämpas av ett fåtal personer inom Åklagarmyndigheten, domstolarna och Säkerhetspolisen. Övervägande skäl talar i stället för att utarbeta en särskild lag: Det blir lättare att få överblick över vilket område som är särreglerat. Det i sin tur bör skapa bättre förutsättningar för den fortlöpande bedömningen av behovet av de utökade tvångsmedelsmöjligheterna. Bestämmelserna skall tillämpas av en handfull domare och åklagare samt av Säkerhetspolisen. Jag har följaktligen stannat för att föreslå en ny lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i mål om vissa allvarliga brott mot den allmänna säkerheten.

10 Överväganden avseende lagen om hemlig kameraövervakning

10.1 Inledning och förslag

Enligt min bedömning finns det ett fortsatt behov av möjligheten att använda hemlig kameraövervakning inom polisens brottutredande verksamhet. Jag har inte funnit något som tyder på att detta behov skulle minska eller att bestämmelserna under en överskådlig framtid av något annat skäl skulle kunna utmönstras ut lagstiftningen. Jag föreslår därför att bestämmelserna ges obegränsad giltighetstid. Jag föreslår också att bestämmelserna skall inarbetas bland bestämmelserna om tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken. Rikspolisstyrelsen har framfört att det finns behov av en del ändringar i lagens bestämmelser i syfte att anpassa dessa till teknikutvecklingen och till utvecklingen av de tillvägagångssätt som har skett inom den brottslighet där behovet av övervakning är störst. Mitt uppdrag när det gäller lagen om hemlig kameraövervakning består i att föreslå en permanent reglering. Jag har också att analysera om bestämmelserna är ändamålsenligt utformade eller om det finns skäl att förändra dem. Denna analys utmynnar inte i något förslag om ändringar av bestämmelserna.

<p>Förslag: Bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning skall ges obegränsad giltighetstid och inarbetas i 27 kap. rättegångsbalken.</p>
--

10.2 Skälen för mina förslag

10.2.1 Behovet av lagen om hemlig kameraövervakning

I Justitiedepartementets beskrivning av mitt uppdrag anges att det inte finns något som tyder på att behovet av bestämmelser av den typ som finns i lagen om hemlig kameraövervakning skulle minska eller inom överskådlig framtid skulle kunna utmönstras ur lagstiftningen. Under mitt arbete har det inte framkommit något som gör att jag drar någon annan slutsats. Av de offentliga skrivelser som regeringen årligen överlämnar till riksdagen redovisas omfattningen av den hemliga kameraövervakning som sker inom den öppna polisens verksamhet. När det gäller Säkerhetspolisens användning har jag tagit del av den redovisning som årligen sker från Säkerhetspolisen till regeringen. Jag har även granskat ett antal ärenden om hemliga tvångsmedel vid Stockholms tingsrätt under perioden åren 2004–2006, i vilka det förekommer bland annat beslut om hemlig kameraövervakning. En närmare redogörelse för den granskningen finns i avsnitt 7.2.1.

Min slutsats efter granskningen av dessa redovisningar och beslut är att den hemliga kameraövervakning som förekommer behövs och är av rimlig omfattning i förhållande till den allvarliga brottslighet som ligger till grund för användningen. Med beaktande av de stora resurser som en insats med hemlig kameraövervakning innebär i dagsläget menar jag att metoden knappast torde användas mer än i fall då det bedöms som helt nödvändigt. Jag bedömer därför inte att det finns ett behov av att genom ändrade bestämmelser förändra möjligheten att använda hemlig kameraövervakning med utgångspunkt från omfattningen av användningen.

10.2.2 Förändringsbehov

Redan när förslaget om lagen om hemlig kameraövervakning lades fram bedömde regeringen att det fanns anledning att ytterligare bearbeta bestämmelserna för att möjliggöra en mera flexibel

användning av hemlig kameraövervakning i syfte att bättre ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.¹ Lagen har kompletterats i vissa avseenden, bland annat genom införandet av straffvärdeventilen och bestämmelsen om brottsplatsövervakning. Även bestämmelser om offentliga ombud och användning av överskottsinformation har införts. Motsvarande kompletteringar har skett när det gäller hemlig teleavlyssning. Någon ytterligare bearbetning av reglerna om hemlig kameraövervakning på det sätt som avsågs i propositionen har dock inte skett.

De synpunkter som Rikspolisstyrelsen framfört om hur den ser på lagens användbarhet ställda mot de behov som polisen anser sig ha kräver noggrannare utredning än vad som varit möjligt att företa inom ramen för detta uppdrag. Det är enligt min uppfattning befogat att framför allt närmare undersöka hur den tekniska utvecklingen bör leda till utökade användningsmöjligheter eller annan anpassning av reglerna. I det avseendet bör i första hand frågan om avgränsningen mellan vad som skall betraktas som fjärrstyrd och handmanövrerad kameraövervakning avgöras.

Såvitt jag har kunnat konstatera fungerar lagen tillfredsställande. Det finns emellertid tveksamheter som har att göra med hur användningen av övervakningen redovisas. Som har anförts i mina överväganden avseende 1952 års tvångsmedelslag (avsnitt 9.2.8) anser jag att kontrollen över användningen av hemliga tvångsmedel bör förbättras. När det gäller hemlig kameraövervakning angav regeringen i lagens förarbeten att redovisningen av tillämpningen av bestämmelserna bör innehålla vissa uppgifter, bland annat antalet ärenden och meddelade tillstånd, vilka brott det varit fråga om, vilka tillståndstider som har förekommit, hur länge tvångsmedelsanvändningen i det enskilda fallet rent faktiskt har pågått samt i vilken utsträckning hemlig kameraövervakning har fyllt avsett ändamål. Därutöver bör, enligt regeringen, redovisningen belysa i vilken omfattning personer som är ovidkommande för en brottsutredning har drabbats av tvångsmedlet.² I sistnämnda avseende sker inte någon närmare

¹ Prop. 1995/96:85 s. 36 f.

² Prop. 1995/96:85 s. 38 f.

redovisning. Som exempel kan nämnas regeringens skrivelse den 1 december 2005 till riksdagen med redovisning av tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. I denna anges i fråga om ovidkommande personers integritet att enligt vad som redovisats av Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har den hemliga kameraövervakningen genomförts på sådant sätt att hänsyn tagits till för övervakningen ovidkommande personers integritet.³ Ett sådant allmänt besked kan knappast ha varit vad regeringen föreställde sig när den redogjorde för sin syn kontrollen i propositionen. Jag anser att kontrollen över tillämpningen av bestämmelserna om hemlig kameraövervakning bör skärpas. Den redovisning som sker i dag är inte tillräcklig för att lagstiftaren skall få ett tillräckligt underlag för att kunna göra en avvägning mellan behovet av tvångsmedlet och intrånget i enskildas personliga integritet. Kravet på bättre kontroll gör sig än mer gällande genom att tillämpningsområdet för kameraövervakning har utvidgats till att även omfatta brottsplatsövervakning.

10.2.3 Bestämmelserna bör tas in i rättegångsbalken

Regeringen ansåg vid införandet av lagen om hemlig kameraövervakning att den naturliga platsen för reglering av det nya tvångsmedlet borde vara rättegångsbalken. Med hänsyn till lagstiftningens provisoriska karaktär och att bestämmelserna föreslogs få en begränsad giltighetstid ansåg regeringen dock en sådan placering vara mindre lämplig. Eftersom den dåvarande lagen om övervakningskameror reglerade användningen av övervakningskameror i helt andra sammanhang än det aktuella framstod det i stället för regeringen som mest lämpligt att ta in bestämmelserna i en särskild lag.⁴

Jag delar regeringens bedömning vid lagens införande att den lämpligaste placeringen av bestämmelserna egentligen är i rättegångsbalken. Varken utvecklingen när det gäller lagstiftningen

³ Skr. 2005706:53 s. 15.

⁴ Prop. 1995/96:85 s. 37.

om allmän kameraövervakning eller i övrigt föranleder enligt min mening någon annan bedömning. Jag föreslår därför att bestämmelserna skall arbetas in i rättegångsbalken. De allmänna reglerna om straffprocessuella tvångsmedel finns samlade i 24–28 kap. rättegångsbalken. I 27 kap. rättegångsbalken finns bland annat bestämmelser om hemlig teleavlyssning, vilket är det tvångsmedel som till art och villkor för användning är mest likt hemlig kameraövervakning. Det är därför naturligt att bestämmelserna om hemlig kameraövervakning arbetas in i detta kapitel, vilket jag alltså föreslår.

11 Kostnader

Författningsförslagen när det gäller hemlig kameraövervakning innebär att regelverket i den nuvarande lagen om hemlig kameraövervakning oförändrat i sak permanentas och arbetas in i rättegångsbalken och att det till följd av detta görs ändringar i andra författningar. Förslagen som avser bestämmelserna i 1952 års lag innebär att regelverket med smärre ändringar permanentas och förs in i en ny lag. Även till följd av detta föreslås ändringar i andra författningar. Förslagen medför inte förändringar av kostnaderna jämfört med vad som gäller för närvarande för domstolarnas, Åklagarmyndighetens eller Rikspolisstyrelsens handläggning av ärenden om användning av tvångsmedel eller för användningen av tvångsmedel vid de brottsutredande myndigheterna.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i mål om vissa allvarliga brott mot den allmänna säkerheten

Lagen ersätter bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag och är avsedd att träda i kraft samtidigt som giltighetstiden för 1952 års lag löper ut nästa gång. I lagen ges bestämmelser om utvidgade möjligheter i förhållande till rättegångsbalken att använda tvångsmedel i vissa brott mot allmän säkerhet. Det är fråga om vissa allmänfarliga brott, högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. samt företagsspioneri enligt lagen (1990:409) om företagshemligheter i de fall spioneriet är statsstyrt. Lagen reglerar utvidgade möjligheter att beslagta skriftliga meddelanden mellan närstående, förordna om kvarhållande av försändelse samt att besluta om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. När det i övrigt gäller förutsättningarna för användning av dessa tvångsmedel samt handläggning, verkställighet och överklagande av beslut gäller rättegångsbalkens allmänna regler om tvångsmedel.

1 §

I 1 § finns de brott uppräknade som omfattas av lagens utvidgade möjligheter att använda tvångsmedel vid förundersökning. En närmare redogörelse för vilka brott som ingår finns i avsnitt 9.2.7. Paragrafen är tekniskt sett utformad efter en modell som i stort överensstämmer med 1 § 1952 års lag men har moderniserats när det gäller språkbruk och gjorts tydligare med förebild i förslaget om bestämmelser om förebyggande tvångsmedelsanvändning (prop. 2005/06:177).

När det gäller kriterierna för tillämpning av lagen i fråga om företagsspioneri enligt 5 p uppställs som ett särskilt villkor att det skall vara fråga om sådant spioneri som begåtts eller understötts av främmande makt. För att undvika risken för en extensiv tillämpning har en tydlig och förpliktande formulering använts; det skall med hänsyn till omständigheterna finnas *övertygande skäl* att anta att brottet begåtts eller understötts av främmande makt.

2 §

2 § föreskriver en utvidgad möjlighet att beslagta skriftliga meddelanden mellan en misstänkt och dennes närstående och mellan sådana närstående inbördes. Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 9.2.6. Förslaget innebär en saklig ändring jämfört med motsvarande bestämmelse i 2 § 1952 års lag genom att möjligheten att besluta om beslag är begränsade till att gälla för domstol och åklagare.

3–4 §§

I 3 § regleras de utvidgade möjligheterna att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 9.2.6. Den föreslagna paragrafen innebär ingen ändring i sak jämfört med motsvarande bestämmelse i 5 § första stycket 1952 års lag. Hänvisningen till

27 kap. 18 a § rättegångsbalken avser hemlig kameraövervakning och är en följd av att jag föreslår att lagen om hemlig kameraövervakning skall inarbetas i rättegångsbalken.

I 4 § regleras möjligheten för åklagare att fatta interimistiska beslut om användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 9.2.6. Ingen saklig ändring är avsedd jämfört med 5 § andra stycket 1952 års lag. Hänvisningen till 27 kap. 21 § rättegångsbalken avser även hemlig kameraövervakning som jag föreslår skall regleras i rättegångsbalken.

Förslaget innebär att bestämmelserna i 5 § 1952 års lag delats upp på två paragrafer. Syftet är att göra lagen mer överskådlig.

5 §

Enligt denna paragraf begränsas möjligheten att fatta interimistiska beslut om kvarhållande av försändelse jämfört med 1952 års lag. Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 9.2.6. Förslaget innebär att sådana beslut endast får fattas av åklagare och inte som enligt 1952 års lag även av undersökningsledare. I övrigt innebär paragrafen ingen ändring i sak jämfört med motsvarande bestämmelse i 4 § 1952 års lag.

6 §

I denna paragraf föreskrivs en skyldighet för åklagaren att när denne har fattat ett interimistiskt beslut om en tvångsmedelsåtgärd anmäla detta till domstol. Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 9.2.6. I sak innebär bestämmelsen i första stycket ingen ändring i förhållande till 6 § 1952 års lag. Det klargörs i andra stycket att anmälan till domstol skall ske även i de fall åtgärden avslutats innan en anmälan har gjorts. I sådana fall kan det enbart bli fråga om att domstolen prövar lagligheten av den beslutade åtgärden.

7 §

De typer av beslut som kan fattas med stöd av lagen utöver vad som regleras i rättegångsbalken är åklagares interimistiska beslut enligt 4 och 5 §§ samt rättsens beslut enligt 6 §. Rättegångsbalkens regler gäller för handläggning av frågor enligt lagen samt för verkställighet och överklagande av beslut.

Bestämmelsen i 8 § 1952 års lag om bemyndigande att utfärda tillämpningsföreskrifter är obsolet. Det följer numera direkt av 8 kap. 13 § regeringsformen att regeringen har bemyndigande att utfärda sådana föreskrifter. Det skall tilläggas att det aldrig, varken med stöd av 1952 års lag eller av regeringsformen, har utfärdats tillämpningsföreskrifter på området för 1952 års lag.

12.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Förslaget innebär att bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning överförs till 27 kap. rättegångsbalken utan att de ändras i sakligt hänseende. Med inarbetningen följer att tre nya paragrafer, 18 a, 20 a och 20 b §§, tas in i 27 kapitlet rättegångsbalken och en anpassning sker av innehållet i 20, 21, 23, 23 a, 24, 26 och 28 §§. Det innebär samtidigt att en del av innehållet i bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, i förhållande till paragrafernas tidigare utformning flyttas till andra stycken i samma paragraf eller till en annan paragraf.

27 kap. 18 a §

Paragrafen är ny. Innehållet överensstämmer med 1 § och 2 § lagen om hemlig kameraövervakning.

27 kap. 20–20 b §§

I 20 § har innehållet i första stycket kompletterats för att omfatta även hemlig kameraövervakning.

I lagen om hemlig kameraövervakning finns motsvarande reglering i 3 § första stycket 1 och 2. Punkten 3 i samma paragraf innehåller den proportionalitetsprincip som redan är lagfäst i 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken.

Innehållet i de förutvarande andra och tredje styckena i 20 §, vari anges vilka teleadresser som vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får avlyssnas eller övervakas, har med oförändrat innehåll överförts till den nya 20 a §.

Bestämmelsen i 3 § andra stycke och 3 a § lagen om hemlig kameraövervakning, vari anges vilka platser som får övervakas genom hemlig kameraövervakning, har med oförändrat innehåll överförts till den nya 20 b §.

27 kap. 21 §

Paragrafen har kompletterats och redigerats för att omfatta bestämmelser om prövning och om vad som skall anges i beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig teleövervakning. Inga sakliga förändringar av innehållet är avsedda. I den mån bestämmelserna avser hemlig kameraövervakning har de överförts från 4 § första stycket 1 p och andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning.

27 kap. 23–23 a §§

Paragraferna, som gäller hävning av beslut och hanteringen av överskottsinformation, har kompletterats för att omfatta även hemlig kameraövervakning, för vilka åtgärder motsvarande bestämmelser överförts från 5 och 6 a § lagen om hemlig kameraövervakning.

27 kap. 24 §

Första stycket har kompletterats för att omfatta även hemlig kameraövervakning, se 7 § första stycket lagen om hemlig kameraövervakning, i fråga om granskning och bevaring av upptag-

ningar. Skyndsamhetskravet i lagen om hemlig kameraövervakning, dvs. att upptagningar skall förstöras omedelbart efter det att förundersökningen har avslutats etc., har slopats. I ett nytt tredje stycke återfinns bestämmelsen i 7 § andra stycket 1 p lagen om hemlig kameraövervakning.

27 kap. 26 och 28 §§

Kompletteringarna i paragrafernas första stycken innebär endast att det nu av dessa direkt framgår att bestämmelserna, som gäller medverkande av offentliga ombud vid ärenden hos domstol, omfattar även hemlig kameraövervakning. I lagen om hemlig kameraövervakning framgår det genom en hänvisning i dess 4 § första stycke 2 p till 27 kap 26–30 §§ rättegångsbalken.