

## Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

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

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

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

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

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

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

Till betänkandet fogas särskilda yttranden.

Uppdraget är härmed slutfört.

Malmö i mars 1998

*Ulf Arrfelt*

*/Lars Henriksson*

*Dag Cohen*



## Innehåll

<i>Sammanfattning</i> . . . . .	13
<i>Författningsförslag</i> . . . . .	25
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken . . . . .	25
2 Förslag till lag (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål . . . . .	34
3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) . . . . .	36
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. . . . .	41
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. . . . .	43
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll . . . . .	44
7 Förslag till lag om ändring i telelagen (1993:597) . . . . .	46
1 <i>Utredningsuppdraget</i> . . . . .	49
 <i>Bakgrund</i>	
2 <i>Gällande rätt</i> . . . . .	51
2.1 Regeringsformen . . . . .	51
2.2 Europakonventionen . . . . .	52
2.3 Allmänna principer för all tvångsmedelsanvändning . . . . .	54
2.4 Brottsbalkens skydd av förtroliga uppgifter . . . . .	55
2.5 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning . . . . .	58
2.5.1 Inledning . . . . .	58
2.5.2 Rättegångsbalken . . . . .	59
2.6 Andra möjligheter att hämta in information om telemeddelanden . . . . .	69
2.6.1 Sekretesslagen . . . . .	69
2.6.2 Telelagen . . . . .	70

2.6.3	Rättegångsbalken . . . . .	71
2.7	Hemlig kameraövervakning . . . . .	72
2.7.1	Inledning . . . . .	72
2.7.2	Lagen (1995:1506) om hemlig kamera- övervakning . . . . .	72
2.7.3	Lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. . . . .	77
2.7.4	Behovet av ändringar i lagstiftningen om hemlig kameraövervakning . . . . .	79
2.8	Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål . . . . .	82
2.9	Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. . . . .	84
2.10	Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll . . . . .	84
2.11	Dolda kroppsmikrofoner m.m. . . . .	86
2.12	Pejling . . . . .	86
2.13	Överskottsinformation . . . . .	87
3	<i>Rättsskyddsgarantier</i> . . . . .	89
3.1	Inledning . . . . .	89
3.2	Den misstänktes partsbefogenheter . . . . .	90
3.2.1	Viktigare rättsregler, m.m. . . . .	90
3.2.2	Förarbetsuttalanden m.m. i fråga om partsinsyn . . . . .	94
3.2.3	Rätten att överklaga . . . . .	109
3.2.4	Europakonventionen . . . . .	110
3.2.5	Utredningens slutsatser om innehållet i gällande rätt . . . . .	111
3.2.6	Underrättelse om tvångsmedelsanvändning i vissa utländska rättssystem . . . . .	113
3.3	Offentligt ombud . . . . .	123
3.3.1	Inledning . . . . .	123
3.3.2	Dansk rätt . . . . .	124
3.3.3	Det norska utredningsförslaget om offentligt ombud . . . . .	126
3.3.4	Offentligt ombud i svensk rätt . . . . .	128
3.3.5	Några myndighetssynpunkter på en ordning med offentligt ombud . . . . .	133
3.3.6	Några advokatsynpunkter på rättsskyddsgarantier vid viss tvångsmedelsanvändning . . . . .	134
4	<i>Tidigare utredningsarbete m.m.</i> . . . . .	137
4.1	Buggning . . . . .	137

4.2	Dolda kroppsmikrofoner m.m. . . . . .	150
4.3	Pejling . . . . .	164
5	<i>Utländska förhållanden</i> . . . . .	169
5.1	Danmark . . . . .	169
	5.1.1 Inledning . . . . .	169
	5.1.2 Gällande rätt . . . . .	169
	5.1.3 Justitsministeriet m.m. . . . .	175
5.2	Finland . . . . .	180
	5.2.1 Inledning . . . . .	180
	5.2.2 Gällande rätt . . . . .	180
	5.2.3 Justitieministeriet . . . . .	189
	5.2.4 Inrikesministeriet . . . . .	192
	5.2.5 Centralkriminalpolisen . . . . .	192
	5.2.6 Utvidgade möjligheter att utföra teleöver- vakning . . . . .	194
5.3	Norge . . . . .	197
	5.3.1 Inledning . . . . .	197
	5.3.2 Gällande rätt . . . . .	197
	5.3.3 Betänkandet Etterforskningsmetoder för bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15) . . . . .	204
	5.3.4 Justis- og Politidepartementet . . . . .	208
	5.3.5 Riksadvokaten . . . . .	209
	5.3.6 Økokrim . . . . .	211
	5.3.7 Oslo Politikammer . . . . .	211
5.4	Storbritannien . . . . .	213
	5.4.1 Lagstiftning m.m. . . . .	213
	5.4.2 The Home Office . . . . .	221
	5.4.3 The British Security Service (MI5) . . . . .	223
	5.4.4 The Interception of Communications Act Commissioner the Rt. Hon. the Lord Nolan . . . . .	225
	5.4.5 The National Criminal Intelligence Service . . . . .	226
5.5	Tyskland . . . . .	228
	5.5.1 Inledning . . . . .	228
	5.5.2 Grundlagsskydd mot övervakning av bostäder . . . . .	228
	5.5.3 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleöver- vakning . . . . .	229
	5.5.4 Andra åtgärder som får vidtas utan den berördes vetskap . . . . .	231
	5.5.5 Grundsatser om utvidgad rätt till buggning . . . . .	232
	5.5.6 Bundesministerium der Justiz . . . . .	235
	5.5.7 Bundeskriminalamt . . . . .	238
5.6	Österrike . . . . .	241

5.6.1	Inledning . . . . .	241
5.6.2	Gällande rätt . . . . .	241
5.6.3	Bundesministerium für Justiz . . . . .	251
5.6.4	Bundesministerium für Inneres . . . . .	255
5.7	Pågående arbete om hemlig teleavlyssning m.m. inom EU	257
6	<i>Teknisk apparatur för buggning och andra hjälpmedel för sådan avlyssning . . . . .</i>	<i>259</i>
6.1	Inledning . . . . .	259
6.2	Tidigare utredningar . . . . .	259
6.2.1	Integritetsskyddskommittén . . . . .	259
6.2.2	Tvångsmedelskommittén . . . . .	266
6.2.3	SÄPO-kommittén . . . . .	267
6.3	Nuläge . . . . .	269
6.3.1	Allt mindre och strömsnålare utrustningar . . . . .	269
6.3.2	Sändare kan upptäckas och även störas ut . . . . .	269
6.3.3	Kräver en användning av en bug stora resurser? . . . . .	270
6.3.4	Satellitnavigation . . . . .	271
6.4	Utvecklingstendenser . . . . .	271
6.4.1	Allt mindre utrustningar och integrering . . . . .	272
6.4.2	Mikrovågssändare . . . . .	272
6.4.3	Nya elnät . . . . .	273
6.4.4	IT-utvecklingen går snabbt men i vilken riktning? . . . . .	273
7	<i>Synpunkter från brottsutredande myndigheter m.fl. . . . .</i>	<i>275</i>
7.1	Inledning . . . . .	275
7.2	Allmänna synpunkter . . . . .	275
7.2.1	Riksåklagaren . . . . .	275
7.2.2	Rikspolisstyrelsen . . . . .	278
7.2.3	Säkerhetspolisen . . . . .	281
7.2.4	Riksenheten mot ekonomisk brottslighet . . . . .	287
7.2.5	Åklagarmyndigheten i Stockholm . . . . .	291
7.2.6	Åklagarmyndigheten i Göteborg . . . . .	295
7.2.7	Åklagarmyndigheten i Malmö . . . . .	299
7.2.8	Polismyndigheten i Stockholms län . . . . .	303
7.2.9	Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län . . . . .	307
7.2.10	Polismyndigheten i Skåne . . . . .	310
7.2.11	Generaltullstyrelsen . . . . .	314
7.2.12	Post- och telestyrelsen . . . . .	317
7.2.13	Sveriges advokatsamfund . . . . .	317
7.3	Särskilt om telemeddelanden som avser förfluten tid . . . . .	318
7.3.1	Inledning . . . . .	318

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

### Överväganden och förslag

8	<i>Bör de brottsbekämpande myndigheterna få använda hemlig teknisk avlyssning, s.k. buggning?</i> . . . . .	325
8.1	Inledning . . . . .	325
8.2	Vad bör avses med buggning? . . . . .	327
8.3	Buggning enbart för att förhindra brott? . . . . .	330
8.4	Buggning för att utreda brott? . . . . .	334
8.4.1	Behovet av buggning som ett brottsutredande tvångsmedel och åtgärdens effektivitet . . . . .	335
8.4.2	Motsstående intressen . . . . .	338
8.4.3	Utredningens slutsats . . . . .	341
9	<i>Bör ytterligare användning av tekniska hjälpmedel under förundersökning lagregleras?</i> . . . . .	349
9.1	Inledning . . . . .	349
9.2	Dolda kroppsmikrofoner m.m. . . . .	351
9.3	Pejling . . . . .	355
10	<i>De brottsutredande myndigheternas möjligheter att få tillgång till information om telemeddelanden - vissa övergripande frågor</i> . . . . .	359
10.1	Inledning . . . . .	359
10.2	Hemlig teleavlyssning . . . . .	360
10.3	Hemlig teleövervakning . . . . .	364
10.4	En samlad reglering i rättegångsbalken . . . . .	366
10.4.1	Inledning . . . . .	366
10.4.2	Sekretesslags- och telelagsreglerna . . . . .	367
10.4.3	Bör uppgifter om telemeddelanden i vissa fall kunna hämtas in med stöd av andra regler i rättegångsbalken? . . . . .	371
11	<i>Tillämpningsområdet</i> . . . . .	375
11.1	Inledning . . . . .	375
11.2	Proportionalitetsprincipen . . . . .	376

11.3	Vid vilka brott bör de tekniska tvångsmedlen få användas? . . . . .	379
11.3.1	Metodfrågor . . . . .	379
11.3.2	Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning . . . . .	382
11.3.3	Hemlig teknisk avlyssning . . . . .	383
11.3.4	Hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning . . . . .	385
11.4	Brottsmisstanke . . . . .	388
11.4.1	Brottsmisstankens styrka . . . . .	388
11.4.2	Bör kravet på brottsmisstanke inte gälla i vissa situationer? . . . . .	391
11.5	Andra begränsningar . . . . .	397
11.5.1	Utredningsläget . . . . .	397
11.5.2	Begränsning till viss plats respektive viss teledress . . . . .	397
12	<i>Rättsskyddsgarantier</i> . . . . .	411
12.1	Beslutsordningen . . . . .	411
12.1.1	Domstolsprövning . . . . .	411
12.1.2	Tillståndstiden . . . . .	412
12.1.3	Bör åklagaren få fatta interimistiska beslut? . . . . .	414
12.2	Offentligt ombud . . . . .	419
12.3	Underrättelse om tvångsmedelsanvändning . . . . .	427
13	<i>Lagteknisk lösning</i> . . . . .	445
14	<i>1952 års tvångsmedelslag</i> . . . . .	447
14.1	Inledning . . . . .	447
14.2	Behovet av en särreglering och den lagtekniska lösningen . . . . .	448
14.3	Tillämpningsområdet . . . . .	450
14.4	Övriga bestämmelser . . . . .	451
15	<i>Parlamentarisk kontroll</i> . . . . .	457
16	<i>Ekonomiska konsekvenser</i> . . . . .	459
17	<i>Författningskommentar</i> . . . . .	467
17.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken . . . . .	468
17.2	Förslaget till lag (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål . . . . .	506
17.3	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) . . . . .	506



17.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. . . . . .	510
17.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. . . . . .	511
17.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll . . . . .	511
17.7	Förslaget till lag om ändring i telelagen (1993:597) . . . . .	512
	<i>Särskilda yttranden</i> . . . . .	515
	Särskilt yttrande av Helena Lindberg, Kurt Alavaara, Elenor Groth och Leif Jennekvist . . . . .	515
	Särskilt yttrande av Helena Lindberg och Kurt Alavaara . . . . .	517
	Särskilt yttrande av Kristina Boutz, Connie Brück och Sigurd Heuman . . . . .	518
	Särskilt yttrande av Bengt Olsson . . . . .	520
	<i>Bilaga</i>	
	<i>Kommittédirektiv</i> . . . . .	525



## Sammanfattning

### Uppdraget

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

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

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

### Hemlig teknisk avlyssning - s.k. buggning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Hemlig teleavlyssning**

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

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

hos en teleoperatör skall det enligt förslaget anses vara under befordran och därmed åtkomligt genom ett beslut om hemlig teleavlyssning.

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

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

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

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

### Hemlig teleövervakning

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

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

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

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

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

skäligen misstänkt för brottet, anges särskilt i lagförslaget (se avsnitt 11.5.2).

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

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

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

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

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



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

### **Hemlig kameraövervakning**

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

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

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

En konsekvens av detta blir att hemlig kameraövervakning föreslås få avse inte bara en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig, utan även en plats där *en* misstänkt kan antas komma att uppehålla

sig. I övrigt föreslås inga förändringar av de regler som gäller beträffande de platser som får övervakas med hemlig kameraövervakning.

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

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

### **Annan teknisk avlyssning**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Offentligt ombud**

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

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

### **Lagteknisk lösning**

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

### **Översynen av 1952 års lag**

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

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

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

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

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

### **Parlamentarisk kontroll**

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



## Författningsförslag

### 1 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

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

#### *Nuvarande lydelse*

**27 kap. Om beslag, hemlig  
teleavlyssning m.m.**

#### *Föreslagen lydelse*

**27 kap. Om beslag m.m.**

#### *2 a §*

*En skriftlig handling som återger  
innehållet i sådana telemed-  
delanden som avses i 27 a kap.  
2 § eller innehåller uppgifter om  
sådana telemeddelanden som  
avses i 27 a kap. 4 § får inte tas  
i beslag. Detsamma gäller före-  
mål som innehåller motsvarande  
information i elektronisk form.*

**27 a kap. Om hemlig teknisk övervakning****Innebörden av de olika tvångsmedlen**

## 1 §

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

## 2 §

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

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

## 3 §

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

## 4 §

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. teledelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teleadress, eller

2. lokaliseringen av en viss teleadress.

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



## 5 §

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

**Förutsättningar för användning av tvångsmedlen**

## 6 §

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

## 7 §

Hemlig teknisk avlyssning får användas vid förundersökning angående

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

## 8 §

Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående

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

## 9 §

Annan teknisk avlyssning och hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

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

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

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

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

#### 10 §

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

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

#### 11 §

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

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

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

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

#### 12 §

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

#### 13 §

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

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

### **Beslutsordningen m.m.**

#### 14 §

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

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

#### 15 §

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

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

## 16 §

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

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

## 17 §

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

## 18 §

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

## 19 §

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

## 20 §

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

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

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

#### 21 §

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

### **Offentligt ombud**

#### 22 §

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

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

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

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

#### 23 §

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

#### 24 §

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***38 kap. Om skriftligt bevis***2 a §*

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

**52 kap. Om överklagande av beslut***7 §*

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***56 kap. Om överklagande av beslut och om hänskjutande av prejudikatfrågor**

## 7 §

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

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

---

Denna lag träder i kraft den

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

Härigenom föreskrivs följande.

### 1 §

Denna lag gäller vid förundersökning angående

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar gärning som avses i 4 § i nämnda kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken, eller

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

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

### 2 §

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

### 3 §

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



## 4 §

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

## 5 §

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

## 6 §

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

## 7 §

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

---

Denna lag träder i kraft den

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

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

##### 8 §

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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

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

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

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

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

## 2 §

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

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

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

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

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

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

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om

*Nuvarande lydelse*

brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

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

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

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

*Föreslagen lydelse*

brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. *Detta gäller dock inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § andra stycket.*

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1-6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

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

## 1 §

*Nuvarande lydelse*

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

-----  
3. denna lag enligt  
-----

5 kap. 1 §

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

*Föreslagen lydelse*

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

-----  
3. denna lag enligt  
-----

5 kap. 1 §

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

-----  
Denna lag träder i kraft den

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

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

##### *Nuvarande lydelse*

##### *Föreslagen lydelse*

##### 28 §

*Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken, kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.*

Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av första stycket, skall det genast anmälas hos rätten. *Anmälan*

*Åklagaren får i brådskande fall fatta beslut om hemlig teknisk avlyssning enligt 27 a kap. 1 § rättegångsbalken eller kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket i nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.*

Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av första stycket, skall det genast *skriftligen* anmälas hos rätten, *som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas.*

---

Denna lag träder i kraft den



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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

Med övervakningskameror avses i denna lag TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Vad som i lagen sägs om övervakningskameror gäller i tillämpliga delar även för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera.

I fråga om användningen av övervakningskamera vid förundersökning i brottmål gäller *lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning*.

I fråga om användningen av övervakningskamera vid förundersökning i brottmål gäller *27 a kap. rättegångsbalken*.

---

Denna lag träder i kraft den

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 20 §

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

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

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

### 21 §

Det tillstånd som avses i 20 § skall meddelas att gälla för en viss tid som inte överstiger en månad.

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av *rikspolisstyrelsen* eller en polismyndighet. Rättens beslut

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av *Rikspolisstyrelsen* eller en polismyndighet. Rättens beslut

*Nuvarande lydelse*

om tillstånd gäller omedelbart. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt 27 kap. rättegångsbalken på motsvarande sätt.

*Föreslagen lydelse*

om tillstånd gäller omedelbart. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt 27 a kap. rättegångsbalken på motsvarande sätt.

---

Denna lag träder i kraft den

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 26 §

Tystnadsplikt enligt 25 § första stycket gäller även för uppgift som hänför sig till

1. åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och

2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken.

2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 a kap. 2 eller 4 § rättegångsbalken.

### 27 §

Den som driver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 25 § första stycket skall på begäran lämna

1. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift som avses i 25 § första stycket 1 och som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter,

3. uppgift som avses i 25 § första stycket 3 och som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

*Nuvarande lydelse*

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

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

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

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

*Föreslagen lydelse*

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

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den



# 1 Utredningsuppdraget

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

Utredaren skall analysera om det finns behov av s.k. hemlig teknisk avlyssning - buggning - som arbetsmetod inom polisväsendet, undersöka om metoden är effektiv och, om så är fallet, överväga om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten ger utrymme för att tillåta hemlig teknisk avlyssning. Utredaren skall, om arbetet ger anledning till det, lämna förslag till sådan lagstiftning.

Utredaren skall vidare undersöka möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt lämna förslag till lagändringar för att uppnå detta.

Utredaren skall göra en utvärdering av lagen om hemlig kameraövervakning och, om utvärderingen ger anledning till det, föreslå en permanent reglering i rättegångsbalken.

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

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga*.

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

För att få in kompletterande synpunkter på vissa frågor om telemeddelanden som avser förfluten tid, har utredningen genomfört en enkät,

vilken tillställts samtliga nyss angivna myndigheter med undantag för Post- och telestyrelsen. Inte heller Sveriges advokatsamfund berördes av enkäten.

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

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

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



## Bakgrund

### 2 Gällande rätt

#### 2.1 Regeringsformen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2 Europakonventionen

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

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

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

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

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

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

## 2.3 Allmänna principer för all tvångsmedelsanvändning

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

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

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

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

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

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

## 2.4 Brottsbalkens skydd av förtroliga uppgifter

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

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

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

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

Enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken döms den som i annat fall än som sägs i 8 § olovligen medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller upptar tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten inte äger tillträde och som han själv inte deltar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till, för olovlig avlyssning till böter eller fängelse i högst två år.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.5 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

### 2.5.1 Inledning

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

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

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

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

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



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

### 2.5.2 Rättegångsbalken

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

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

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

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

ursprungligen avsedd abonnentledning. Regeringen uttalade i förarbetena (s. 20 f.) att det, inte minst från integritetssynpunkt, var nödvändigt att en bestämmelse om vad som får avlyssnas och övervakas är så utformad att domstolen kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen samt att det, framför allt från tillämpningssynpunkt, var ett oeftergivligt krav att ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning kan konkretiseras. I annat fall blir beslutet inte verkställbart. Som gemensam benämning för olika identifieringsmetoder valdes uttrycket teleadress. Med teleadress avses i nämnda proposition (s. 31) en identifiering av den icke fysiska adress som ett telemedelande skickas till eller från. I propositionen (s. 21) nämndes vidare att en teleadress kan vara ett abonnemang, en enskild anknytning, adressen för elektronisk post, en kod eller någon annan motsvarande tillförlitlig identifieringsmetod. I normala fall torde konkretiseringen ske genom att ett vanligt telefonnummer eller telefaxnummer anges.

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

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

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

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

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

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

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

Uttrycket synnerlig vikt för utredningen behöver inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har telefonavlyssning en indirekt verkan: den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder.

Synnerlig vikt för utredningen inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt.

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

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

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

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

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

Med telenät av mindre betydelse avses bl.a. system för snabbtelefoner, porttelefoner, PC-nät och liknande utrustning inom eller intill en bostad samt hörselslingor för hörselskadade och interna system för personsökning i form av fasta installationer. Även interna telekommunikationer på mindre arbetsplatser via t.ex. PC-nät och liknande utrustning utgör telenät av mindre betydelse. Motsatsen

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

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

Av 27 kap. 21 § andra stycket framgår att tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid och viss teleadress. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

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

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

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

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

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

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

I 27 kap. rättegångsbalken anges, efter den ändring som redovisats ovan, inte uttryckligt vem som har att medverka vid verkställigheten av där avsedda tvångsmedel [Televerket nämndes tidigare uttryckligen i lagtexten]. Om det blir fråga om att ålägga enskilda att medverka till en verkställighet, krävs enligt 8 kap. 3 § regeringsformen att sådana åligganden meddelas genom lag. En bestämmelse behövs därför i rättegångsbalken om att erforderlig utrustning får anslutas, underhållas och återtats [Bestämmelsen ändrades år 1995 (prop. 1994/95:227) då orden "anslutas, underhållas och återtats" ersattes av ordet "användas"]. Härav följer således en skyldighet för enskilda att biträda och lämna tillträde för polisen. I den mån det visar sig

erforderligt kan verkställighetsföreskrifter till en sådan bestämmelse meddelas med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen, jfr dock 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen.

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

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

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

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

Frågan om vilka befogenheter som kan härledas ur ett beslut om tvångsmedel har diskuterats i olika sammanhang. Riksdagens justitieutskott har i denna fråga med anledning av en motion om befogenheten att ta med någon för blodprov uttalat bl.a. att det av en lagstadgad rätt att bruka ett tvångsmedel i åtskilliga fall måste följa en befogenhet att också vidta visst ingrepp eller andra åtgärder som är nödvändiga för att rätten att bruka tvångsmedlet inte skall bli ändamålslös (bet. 1983/84:JuU27 s. 40). Det ligger i sakens natur att användandet av tvångsmedel kan innebära ett visst intrång utöver vad som följer av själva tvångsmedlet och att detta får godtas. Lika självklart är att även utomstående kan drabbas av effekterna av ett tvångsmedel (jfr SOU 1994:131 s. 269).

De verkställighetsfrågor som aktualiseras torde i praktiken kunna lösas inom ramen för de befogenheter som följer redan av föreliggande reglering. Inte heller frågan om tredje mans medverkan torde vid den praktiska tillämpningen ha vållat några särskilda svårigheter. I vart fall bör dessa frågor, som kan bli aktuella vid all tvångsmedelsanvändning, behandlas i ett större sammanhang än inom ramen för tvångsmedlen på teleområdet. Någon särskild reglering av dessa frågor föreslås därför inte i detta lagstiftningsärende.

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

### **Parlamentarisk kontroll**

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



regeringen lämna en gemensam redovisning för användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning under föregående år. Den senaste redovisningen, som avser år 1996, gjordes i regeringens skrivelse 1997/98:26, bet. 1997/98:JuU10, rskr. 1997/98:148.

Av denna redovisning och av regeringens skrivelse 1996/97:57 framgår bl.a. följande.

#### *Hemlig teleavlyssning*

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

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

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

fråga om den misstänkte i drygt 34 procent av fallen och avlyssningen har avbrutits med kvarstående misstanke i knappt 17 procent av fallen.

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

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

#### *Hemlig teleövervakning*

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

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

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

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

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

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

## 2.6 Andra möjligheter att hämta in information om teledelanden

### 2.6.1 Sekretesslagen

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

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

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

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

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter (14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen). För uppgift som omfattas av sekretess enligt bl.a. 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen gäller detta dock endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen). De uppgifter som avses torde enligt Telelagsutredningen vara såväl innehållet i ett teledelande som t.ex. när och mellan vilka abonnemang som ett teledelande har utväxlats (SOU 1992:70 s. 328 och prop. 1992/93:200 s. 311).

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

### 2.6.2 Telelagen

I telelagen (1993:597) finns bestämmelser om tystnadsplikt i enskild televerksamhet.

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

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

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

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

### 2.6.3 Rättegångsbalken

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

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

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

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

## 2.7 Hemlig kameraövervakning

### 2.7.1 Inledning

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

### 2.7.2 Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning

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

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

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

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

I likhet med lagen om övervakningskameror m.m. omfattar lagen om hemlig kameraövervakning endast *kameror som används för personövervakning och som inte manövreras på platsen*. I fråga om sättet att manövrera ett instrument gäller att det inte skall manövreras på den plats där det finns. Med uttrycket manövreras menas i detta sammanhang en mera fortlöpande hantering av instrumentet. Att någon sätter instrumentet i funktion innebär inte att det manövreras i den mening som här avses. Att instrumentet fungerar med inbyggd automatik innebär inte heller att det manövreras (jfr prop. 1989/90:119 s. 40). Det sagda

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

I enlighet med riksdagens önskemål (bet. 1995/96:JuU11, rskr. 1995/96:125) skall regeringen årligen redovisa hur de brottsutredande myndigheterna tillämpat det nya tvångsmedlet hemlig kameraövervakning. Redovisningen omfattar dock inte den tvångsmedelsanvändning som hänförs till de brott som avses i 1952 års tvångsmedelslag. Enligt vad som uttalades i prop. 1995/96:85 s. 37 f. bör uppgifter lämnas om

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

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

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

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

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

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

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

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

Före den 1 februari 1996, då lagen om hemlig kameraövervakning trädde i kraft, omfattades i princip all polisiär användning av övervakningskameror av lagen om övervakningskameror m.m., vilket innebar att den lagens krav på tillstånd och upplysningsplikt gällde även

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

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

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

#### 2.7.4 Behovet av ändringar i lagstiftningen om hemlig kameraövervakning

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

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

Utredningen har anfört att, på samma sätt som gäller för hemlig teleavlyssning, användning av dolda övervakningskameror inte bör komma i fråga vid utredning av bagatellartad brottslighet. Regeringen delar den uppfattningen. För att tvångsmedlet skall få användas bör de brott som skall utredas vara av viss svårhet. I detta sammanhang aktualiseras frågan om kravet på brott av viss svårhet bör ställas i relation till hur de dolda övervakningskamerorna är tänkta att användas. Bör man ställa samma krav på att övervakningen endast får avse utredning av vissa brott oavsett hur övervakning sker i praktiken?

Det förhåller sig otvivelaktigt på det sättet, vilket också har framhållits av några remissinstanser, att riskerna för integritetsintrång kan variera mycket beroende på bl.a. den plats som skall övervakas. Det är därför rimligt att överväga en ordning som innebär att kravet på brott av viss svårhet ställs i relation till hur övervakningen är tänkt att gå till. För övervakning av någons bostad skulle det då krävas att brottet är grövre än vad som skulle vara fallet när övervakningen avser t.ex. en plats där människor ändå kan förvänta sig att bli iakttagna. Motsvarande resonemang gör sig för övrigt gällande även avseende andra rekvisit för tvångsmedelsanvändningen. Frågan är emellertid inte okomplicerad. Det torde vara svårt att förutsäga vilken grad av intrång i den personliga integriteten som kan bli följden av en övervakning och detta gäller oavsett hur övervakningen utförs. Vidare finns det risk för att en differentierad reglering utifrån hur övervakningskameran skall användas för med sig vissa praktiska olägenheter. En sådan reglering riskerar också att bli otydlig och svår att tillämpa. När det gäller regler om straffprocessuella tvångsmedel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Av 6 § framgår att, om undersökningsledaren eller åklagaren förordnat om beslag med stöd av 3 § eller förordnat att sådant beslag skall bestå eller meddelat förordnande enligt 4 eller 5 §, detta ofördröjligen skall skriftligen anmälas till rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning. Finner rätten att förordnandet inte bör gälla, skall rätten upphäva förordnandet. Som framgår av vad som tidigare har sagts finns det i rättegångsbalken och i lagen om hemlig kameraövervakning inte någon motsvarighet till denna bestämmelse. Det

är alltså endast om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning sker med stöd av bestämmelserna i 1952 års lag eller 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (se avsnitt 2.9) som åklagaren kan fatta ett interimistiskt beslut.

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

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

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

## 2.10 Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

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

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

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

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

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

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

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

Enligt 22 § skall en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, skall den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen.

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

## 2.11 Dolda kroppsmikrofoner m.m.

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

## 2.12 Pejling

Med pejling avses den situationen att det på ett objekt som skall kontrolleras fästs en elektronisk signalsändare. Signalerna registreras i en mottagare som bl.a. visar var sändaren befinner sig och om den rör sig. Sändaren, som kan vara mycket liten, kan fästas på exempelvis ett fordon, vilket lär vara det vanligaste, men den kan även placeras i eller på t.ex. en container eller en väska eller - åtminstone i teorin - i en persons kläder. Metoden används ibland av polisen och är inte särskilt lagreglerad. Det bör dock framhållas att polisen vid utplacering och återtagande av pejlingsutrustning kan komma i konflikt med bl.a. bestämmelserna om hemfrid och olaga intrång. Här kan hänvisas till avsnitt 4.3., i vilket lämnas en redogörelse för tidigare utredningsarbete m.m. när det gäller pejling.

## 2.13 Överskottsinformation

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

## 3 Rättsskyddsgarantier

### 3.1 Inledning

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

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

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

## 3.2 Den misstänktes partsbefogenheter

### 3.2.1 Viktigare rättsregler, m.m.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2.2 Förarbetsuttalanden m.m. i fråga om partsinsyn

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

#### **Partsinsyn innan den misstänkte har underrättats om brottsmisstanken**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Huvudregeln torde nämligen vara att handling som får lämnas ut skall lämnas ut omgående. Utlämnandet får inte obehörigen fördröjas. Endast andra viktiga tjänsteåligganden kan tillåtas gå före allmänhetens betjänande med handlingens framtagande. Enligt min mening kan

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

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

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

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

Det är inte lika klart om eller när personen ifråga är part enligt exempelvis förundersökningsreglerna eller reglerna om domstolsprövningen. Enligt 14 § förundersökningskungörelsen skall om en förundersökning läggs ner den som varit skäligen misstänkt för brottet underrättas om han hörts i nämnda egenskap. Han skall då enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken också ha underrättats om misstanken. Den misstänkte skulle därför kunna sägas bli part enligt förundersöknings-

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

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

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

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

När det gäller den tilltalade ger däremot olika regler i 45 kap. rättegångsbalken honom rätt att före huvudförhandlingen få del av stämningsansökan och åberopad skriftlig bevisning. Att han har rätt att få ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet framgår av 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken. Genom dessa regler garanteras att den tilltalade får möjlighet att förbereda sitt försvar.

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

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

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

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

Man kan här inledningsvis konstatera att en misstänkt som begärs häktad får ställning som part vid domstolen genom reglerna i 24 kap. rättegångsbalken och att hans rätt till insyn inte rimligen kan grundas på något annat än vad som kan följa av rättegångsbalkens regelsystem. Det finns emellertid inte någon regel i rättegångsbalken som direkt tar sikte på frågan om rätt till partsinsyn för den som har



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Först vill kommittén slå fast att den anser det uteslutet att i avlyssningsärenden som rör rikets säkerhet tillämpa något underrättelseförfarande av angivet slag. Det skulle medföra att säkerhetspolisens arbetssätt och -metodik skulle kunna avslöjas för främmande makt i en omfattning som inte står i någon rimlig proportion till vad som kan stå att vinna från rättssäkerhetssynpunkt för enskild. Motsvarande gäller hemlig telefonavlyssning gentemot misstänkta terrorister m.fl. enligt spaningslagen.

Övriga fall av intresse i avlyssningssammanhang är väsentligen utredningar om grova narkotikabrott och smuggling av narkotika, dvs. ett par hundra fall om året f.n. Ett underrättelseförfarande skulle alltså innebära att personer som varit skäligen misstänkta för exempelvis grovt narkotikabrott i efterhand skulle få reda på att deras telefonsamtal avlyssnats under en viss angiven period. Vilka vinster skulle en sådan ordning ge från rättssäkerhetssynpunkt?

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

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

Konsekvenserna i sistnämnda fall av en underrättelse om verkställd avlyssning är lätta att se. Personen i fråga blir medveten om polisens intresse för hans person vilket gör det ännu svårare att framdeles binda honom vid något brott. Och en regel om att underrättelse skall ske först när personen i ifråga inte längre är misstänkt för brott vore enligt kommittén ett slag i luften. Det skulle nämligen ge så stort

utrymme för att vänta med underrättelse att hela förfarandet vore meningslöst. Det är också i utredningar som leder till åtal - kanske på grund av hemlig telefonavlyssning - av intresse att de kretsar som avlyssnas inte blir medvetna om detta. Det gäller här ofta ligabrottslighet med många inblandade och brottslighet som pågår under lång tid. Antalet narkotikabrottslingar som återfaller i brott är vidare stort. Verksamheten fortsätter ibland såväl under som efter en fängelsevistelse. Att i sådana fall ge särskild uppmärksamhet åt att avlyssning använts kan medföra att tvångsmedlets effektivitet går förlorad i senare ärenden gentemot samma person. Sammanfattningsvis anser således kommittén att de negativa följderna av ett underrättelseförfarande kan bedömas få generellt för utredningar av här ifrågavarande art är för stora för att väga upp vinsten från rättssäkerhetssynpunkt.

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

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

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

Tvångsmedelskommittén uttalade (s. 242) att den delade Riksåklagarens bedömning om det otillfredsställande i den bristande överensstämmelsen mellan vad som gäller enligt förundersökningskungörelsen och vad som tillämpas i praxis. Tvångsmedelskommittén föreslog att frågan borde kunna lösas praktiskt genom att det i 20 § nämnda kungörelse gjordes

undantag för hemlig telefonavlyssning. Enligt kommittén kunde undantaget exempelvis utformas så att anteckning behöver göras först om och när ett inspelat eller på annat sätt registrerat samtal åberopas som bevisning. Kommittén påpekade att å andra sidan bör då antecknas alla de uppgifter som är av intresse i avlyssningsfrågan.

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

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

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

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

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

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

#### **Partsinsyn efter det att åtal väckts**

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

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

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

Om åklagaren ger in materialet med de sekretessbelagda uppgifterna till domstolen gäller till en början enbart 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen, dvs. materialet får inte heller då lämnas ut till parten, i den mån det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av

synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om materialet åberopas som bevis och på så sätt blir processmaterial träder dock andra stycket in och parten får en ovillkorlig rätt att ta del av det.

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

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

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

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

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

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

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

K sökte revision och yrkade frikännande. Han påkallade prövning av hovrättens beslut angående tillhandahållande av bandinspelning; yrkandet utvidgades till att avse även ett telefonsamtal den 26 maj 1977. K anförde: Han anser att exakt kännedom om vad som yttrades vid telefonsamtalen ger stöd åt hans berättelse om vad som var avsikten med ett i målet berört möte vid en rondell i Hamburg. Risken att åklagaren feltolkat bandupptagningarna är betydande.



Vikten av att alla upplysningskällor blir tillvaratagna framgår av vad hovrätten konstaterat rörande händelseförloppet vid och omkring mötet vid rondellen.

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

I beslut förordnade Högsta domstolen med stöd av 38 § andra stycket sekretesslagen att i målet berörda bandupptagningar av telefonsamtal den 26 maj och den 2 juni 1977 samt utskrifter av upptagningarna genom Riksåklagaren skulle tillhandahållas Högsta domstolen. Sedan handlingarna getts in till Högsta domstolen fick K

genom sin offentlige försvarare del av utskrifterna. I ett senare beslut fann Högsta domstolen inte skäl att meddela prövningstillstånd.

### 3.2.3 Rätten att överklaga

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2.4 Europakonventionen

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

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

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

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

I fallet *Klass m.fl. mot Västtyskland* (Europadomstolens dom den 6 september 1978, A28) prövade Europadomstolen huruvida den västtyska lagstiftning som gav säkerhetstjänsten rätt att använda sig av telefonav-

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

### 3.2.5 Utredningens slutsatser om innehållet i gällande rätt

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

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

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

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

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

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

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

Med hänsyn till bestämmelsen i 49 kap. 5 § första stycket 6 rättegångsbalken synes inget hindra att den misstänkte överklagar ett beslut om hemlig övervakning. Denna överklaganderätt torde dock vara av endast teoretiskt intresse, eftersom den misstänkte i normalfallet inte har kännedom om beslutet. Regeln om kommunikation i 52 kap. 7 § rätte-

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

### 3.2.6 Underrättelse om tvångsmedelsanvändning i vissa utländska rättssystem

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

#### Danmark

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Underrättelsen lämnas av den domstol som har fattat beslutet. Underrättelsen skall lämnas snarast möjligt, såvida inte polisen inom 14 dagar från det att den av domstolen bestämda tidsrymden för ingreppet har löpt ut, framställer en skriftlig begäran om att underrättelse inte skall ske eller att underrättelsen skall lämnas vid ett senare tillfälle. Om under-

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

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

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

### **Finland**

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



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

En förundersökning kan *avslutas* på två sätt, nämligen antingen så att ärendet överförs till åklagaren för åtalsprövning eller så att beslut fattas om att ärendet inte skall överlämnas till åklagaren. Med tanke på dessa situationer föreslås i 2 mom ett stadgande som hänvisar till 40 och 43 §§ förundersökningslagen. Om ärendet överlämnas till åklagaren för åtalsprövning och åklagaren beslutar att väcka åtal, får den misstänkte av förundersökningsprotokollet veta att han under förundersökningen har utsatts för de tvångsmedel som behandlas här. Detta är en följd av stadgandena i 40 § förundersökningslagen. Enligt denna paragraf skall ett protokoll uppsättas över det uppkomna materialet sedan förundersökningen har avslutats. I protokollet skall intas förhørsprotokollen och redogörelser för undersökningsåtgärderna samt därtill fogas de handlingar och upptagningar som har kommit till vid undersökningen, om de kan antas ha betydelse i saken. Om sådant material som har uppkommit vid förundersökningen inte har tagits in i förundersökningsprotokollet, skall detta antecknas i protokollet. Om åklagaren däremot beslutar att inte väcka åtal, underrättas den misstänkte om detta. Enligt 19 § 3 mom lagen om allmänna handlingars offentlighet (601/82) har den misstänkte rätt att ta del av förundersökningsprotokollet när förundersökningen har avslutats.

Förundersökningen kan avslutas även så att förundersökningsledaren beslutar att inte överlämna ärendet till åklagaren. Enligt 43 § förundersökningslagen kan förundersökningsledaren fatta ett sådant beslut bl.a. om det vid undersökningen har framkommit att ingen kan åtalas. Enligt 43 § 2 mom skall den som har förhörts såsom part vid förundersökningen omedelbart underrättas om beslutet, i fall detta inte skall anses onödigt. Momentet kompletteras i förslaget så att den misstänkte alltid - även om han inte har förhörts såsom part vid förundersökningen - underrättas om att tvångsmedel som nämns i 5 a kap. har riktats mot honom, om inte domstolen beslutar annat.

I förundersökningslagen finns inga stadganden om *avbrytande* av förundersökning. Förundersökningen avbryts t.ex. om bevismaterialet är alltför bristfälligt för att målet skall kunna avslutas och nytt bevismaterial inte väntas inkomma. Enligt lagen behöver myndigheten inte uttryckligen besluta att förundersökningen skall avbrytas. Förundersökningen kan formellt vara avbruten högst till dess att brottet preskriberats.

Enligt 19 § 3 mom lagen om allmänna handlingars offentlighet kan en myndighet vägra lämna uppgift om upptagningar som har gjorts i samband med användning av de nya tvångsmedlen medan förundersökningen är avbruten, såvida detta kunde medföra olägenhet för utredningen av ärendet. Granskningen i efterskott skulle förlora sin betydelse om den misstänkte underrättades om användning av tvångsmedel först efter flera år, t.ex. när det undersökta brottet har preskriberats. Om förundersökningsmyndigheten har gjort sig skyldig till tjänstebrott t.ex. i samband med telefonavlyssning, gäller den kortaste preskriptionstiden för tjänstebrott på fem år. Därför stadgas i 2 mom att den misstänkte skall underrättas om användning av tvångsmedel senast ett år efter det att användningen av tvångsmedel avslutades, om ärendet inte har överlämnats till åklagaren för åtalsprövning. Domstolen kan dock av ett viktigt skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte skall underrättas senare eller inte alls. På detta sätt kan man förfara i sådana exceptionella fall i vilka utredningen av ett allvarligt brott fortfarande pågår och det vore till skada för utredningen om den misstänkte underrättades om t.ex. teleavlyssning. Stadgandet motsvarar den linje som har iakttagits i tolkningen av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. I fallet Klass m.fl. ansåg människorättsdomstolen, samtidigt som den betonade hur viktigt det med tanke på den misstänktes rättsskydd är att han underrättas, att den misstänkte inte behöver underrättas om telefonavlyssning, om detta äventyrar utredningen.

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

Vid Centralkriminalpolisen i Finland menade man att regeln om underrättelse i efterhand till den misstänkte inte har inneburit några problem för polisen. Det har inte skadat användningen av arbetsmetoderna. Det förhåller sig dessutom på det viset att det upptagna materialet ofta måste åberopas som bevisning i domstolen. Det är tillräckligt att det i lagstiftningen finns ett undantag som säger att underrättelse inte behöver lämnas i vissa fall.

### **Norge**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Storbritannien**

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

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

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

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

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

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

## **Tyskland**

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

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

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

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

### Österrike

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

Motsvarande bestämmelser finns för optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel (§ 149 f andra stycket Strafprozessordnung). Ett beslut om sådan övervakning skall innehålla bl.a.

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

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

### 3.3 Offentligt ombud

#### 3.3.1 Inledning

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



### 3.3.2 Dansk rätt

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

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

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

olika ingrepp i meddelelshemmeligheten bestäms arvudet skönsmässigt.

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

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

### **Kort bakgrund till den danska regeln om offentligt ombud**

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

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

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

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

#### 3.3.3 Det norska utredningsförslaget om offentligt ombud

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

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

Efter Lund-kommissionens rapport framkom det i den norska samhällsdebatten åtskillig oro över att domstolarna tog för lätt på polisens begäran om telefonkontroll och att domstolskontrollen inte fungerade som den rättssäkerhetsgaranti den var tänkt att vara.

Från domarhåll hänvisades bl.a. till att det faktum att det inte utnämndes någon advokat som kunde bemöta åklagarens sakframställning, ökade faran för att saken inte blev tillräckligt belyst och att domarens avgörande inte blev tillräckligt objektivt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Synpunkter på utredningsförslaget om offentligt ombud

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

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

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

#### 3.3.4 Offentligt ombud i svensk rätt

I *prop. 1975/76:202* med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m.m., togs upp ett av Utredningen om telefonavlyssning i betänkandet Telefonavlyssning (SOU 1975:95) väckt förslag om att en god man skulle ta tillvara den enskildes intresse i ärenden om telefonavlyssning. Enligt förslaget i propositionen skulle god man vara lagfären och ha ställning som part. Han skulle innan beslut om telefonavlyssning meddelades av rätten ges tillfälle att yttra sig. Uppdrag som god man skulle ges för viss tid, förslagsvis tre år i sänder. God man skulle ha rätt till ersättning för uppdraget och kunna anlita hjälp av t.ex.

domstolen för utskrift av fullföljdsinlaga. Angående motiven för förslaget anförde departementschefen bl.a. följande (prop. s. 36).

Det viktigaste motivet för att införa ett tvåpartsförhållande inför domstolen i ärenden om telefonavlyssning är att man skapar möjlighet till viss kontroll av den utredning som föregår beslut om avlyssning. [Departementschefen hade tidigare i prop. (s. 28) särskilt framhållit att förekomsten av en god man som bevakar den enskildes intresse kan undanröja misstankar om att tillstånd till telefonavlyssning ges på alltför lättvindiga grunder.] I enlighet härmed bör en första uppgift för gode mannen vara att ta del av det material som läggs fram av åklagaren eller undersökningsledaren för rätten. En uttrycklig bestämmelse bör meddelas om att avlyssningsbeslut inte får ges av rätten, förrän tillfälle beretts gode mannen att yttra sig. I vilken form detta skall ske anser jag inte behöva regleras närmare i lagen. Det ligger i sakens natur att kommunikationen med gode mannen får anpassas efter hur pass brådskande frågan är och övriga omständigheter i det enskilda fallet.

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

En viktig inskränkning i gode mannens möjligheter att agera i ärendet ligger naturligen i att han inte får ta kontakt med den misstänkte för att få underlag för sin bedömning av en framställning om telefonavlyssning. Av sekretesskäl är det nödvändigt att han iakttar tystnad om vad han får veta i samband med ett sådant ärende. En uttrycklig regel om tystnadsplikt för gode mannen bör meddelas för att klargöra detta.

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

För att ett system med god man i telefonavlyssningsärenden skall fungera utan risk för att sekretessen och utredningsintresset kommer i fara bör både antalet gode män och behöriga tingsrätter begränsas så långt möjligt. I enlighet med vad har nämnts förut bör prövningen av framställningar om telefonavlyssning koncentreras till tingsrätterna i de sex hovrättsstäderna. En regel härom bör enligt min mening tas in i 27 kap. RB. Av en sådan begränsning av antalet behöriga tingsrätter följer att också antalet gode män kan inskränkas avsevärt.

Det bör ligga i regeringens hand att bestämma hur många gode män som skall behövas. I första hand bör dessa knytas till de olika tingsrätterna, men det bör vara möjligt att utnyttja en god man också utanför en tingsrätts domkrets, om detta är påkallat av särskilda skäl. Några ersättare för god man anser jag inte behöva utses, utan antalet gode män bör vara så stort att sjukdomsfall, semesterar o.d. kan beaktas.

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

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

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

*Tvångsmedelskommittén* tog i sitt slutbetänkande Tvångsmedel Anonymitet Integritet (SOU 1984:54 s. 33 f., 62 f., 143 f. och 151 f.) upp frågan om ett offentligt ombud i vissa fall vid användningen av ett

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

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

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

*Edenman-kommissionen* pekade i sin rapport med anledning av mordet på Olof Palme (SOU 1988:18) på vissa brister i reglerna om telefonavlyssning och i rapporten föreslogs att dessa regler skulle övervägas



ytterligare. Kommissionen underströk starkt att vid sådana överväganden integritetsskyddet måste noga beaktas. För att öka rättssäkerheten i samband med beslut om telefonavlyssning borde, ansåg kommissionen (s. 128), vid fortsatta överväganden också prövas om det på något sätt kunde anordnas en tvåpartsprocess, exempelvis genom att en god man fick till uppgift att tillvarata den misstänktes och tredje mans intresse. På så sätt, menade kommissionen, skulle också tveksamma beslut kunna överklagas för den misstänktes räkning och därmed bringas under högre rätts bedömning.

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

För egen del vill jag när det gäller behovet av ett system med offentligt ombud eller liknande peka på att den som beslutar om tvångsmedel är underkastad s.k. officialprövning, dvs. har att självständigt och oberoende av vad parterna anför svara för att utredningen är tillräcklig för att tvångsmedlet skall få användas. Beslutsorganet har utan yrkande av part att ta hänsyn till den misstänktes intressen och till andra integritetsintressen som berörs. Detta begränsar självfallet behovet av en ordning i enlighet med förslagen.

Till det nu sagda kommer att man - som många remissinstanser pekat på - i ett tvåpartsförfarande i många fall skulle riskera att få ett omständligt och försenande förfarande som svårligen låter sig förena med tvångsmedelsanvändning. Härtill kommer att det framstår som mycket tveksamt i vad mån en representant för de motstående intressena - han må kallas offentligt ombud eller god man - kan fylla någon reell funktion. På grund av att tvångsmedelsprövningen förutsätts äga rum i hemlighet kommer han inte att kunna inhämta upplysningar från den misstänkte och inte heller från något annat håll. Han kommer att vara helt hänvisad till det material som åklagaren förebringat. Hans möjligheter att tillvarata den misstänktes intresse och andras intresse är alltså inte bättre än beslutsorganets. Värdet skulle närmast ligga i möjligheten att överklaga i tveksamma fall. Men det värdet är begränsat i så måtto att den lägre instansens avgöranden av naturliga skäl inte kan publiceras eller på annat sätt tjäna till vägledning utanför det enskilda fallet. Ytterligare ett argument mot en ordning med offentligt ombud enligt kommitténs

modell är att parts-, besluts- och verkställighetsfunktioner skulle blandas på ett principiellt betänkligt sätt.

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

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

Justitiekontrollen delade justitieministerns uppfattning (bet. 1988/89:Ju-U25 s. 21 f.).

### 3.3.5 Några myndighetssynpunkter på en ordning med offentligt ombud

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

Åklagarmyndigheten i Malmö lämnade bl.a. följande synpunkter.

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

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

Det finns emellertid en risk för att ett offentligt ombud bara blir en symbolfigur som inte kan tillföra något. Rent faktiskt kan ombudet bli gisslan. Allt är hemligt och därmed kan även ombuden misstänkas för lojalitet med systemet. Vid en häktningsförhandling är det oftast domaren som ställer de mest intrikata frågorna. Man kunde ha en kollegial sammansättning på rätten när det gäller hemlig teleavlyssning. En sådan lösning hade inte kostat särskilt mycket.

Polismyndigheten i Stockholm lämnade bl.a. följande synpunkter.

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

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

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

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

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

Polismyndigheten i Skåne lämnade bl.a. följande synpunkter.

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

### 3.3.6 Några advokatsynpunkter på rättsskyddsgarantier vid viss tvångsmedelsanvändning

Företrädare för utredningen har vid ett besök på Sveriges advokatsamfund sammanträffat med advokaterna Lars Bentelius, Peter Althin och Leif Gustafsson. Syftet med besöket var bl.a. att få synpunkter på vilka rättsskyddsgarantier som bör finnas vid användning av buggning m.fl. tvångsmedel. Lars Bentelius framhöll att Sveriges advokatsamfund f.n. inte har någon uppfattning i denna fråga, utan vad som framkom fick betraktas endast som synpunkter från tre advokater. Vid besöket framkom bl.a. följande. (De mera allmänna synpunkter som framfördes på buggning m.m. redovisas i avsnitt 7.13).

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

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

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

## 4 Tidigare utredningsarbete m.m.

### 4.1 Buggning

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

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

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

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

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

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

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

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

*Utredningen om telefonavlyssning* hänvisade i sitt betänkande *Telefonavlyssning* (SOU 1975:95 s. 25) till vad som förekommit vid överläggningar med Rikspolisstyrelsen, där utredningen hade tagit upp

frågan om regler för användning av särskild avlyssningsapparat. Rikspolischefen hade därvid förklarat att det inte var önskvärt med något undantag för polisens vidkommande från förbudet mot olovlig avlyssning. Utredningen behandlade med hänsyn härtill inte vidare denna fråga.

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

I samband med Berglingaffären har från polishåll riktats viss kritik mot det förhållandet att undantag från förbudet mot avlyssning inte gjorts när det gäller användande av avlyssningsapparat vid utredningen i spionerifall. Med anledning härav vill kommissionen framhålla att en förutsättning för att anordna avlyssning mot Bergling skulle - om undantagsbestämmelser för polisen förelegat - självfallet ha varit att Bergling kunde anses skäligen misstänkt för spioneri. Med hänsyn till att misstankarna i själva verket riktades mot Bergling på ett förhållandevis sent stadium är det tveksamt om de legala förutsättningarna - om de hade varit desamma som för tillstånd till telefonavlyssning - hade förelegat redan under Berglings anställning vid RPS/Säk.

Avlyssningen av Berglings telefoner gav föga till ledning för utredningen. Det är dock möjligt att användande av avlyssningsapparat kunde ha lett till ett ingripande på ett tidigare stadium än som nu blev fallet. Det är sålunda tänkbart att Bergling vid samtal i enrum skulle ha avslöjat sig på ett sådant sätt att polisen kunnat lägga dessa samtal till grund för ett ingripande, om de hade uppsnappats. Utmärkande för fallet Bergling är att Bergling i förhållande till sin kvinnliga omgivning varit mycket oförsiktig i sina uttalanden. Man kan därför inte utan vidare lägga erfarenheterna av Berglingfallet till grund för ett påstående att förbudet mot avlyssning bör upphävas för spionerifall. Rent allmänt måste man räkna med att en spion anpassar sitt uppträdande till vetskapen om att polisen kan utsätta honom för avlyssning.



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

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

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

Rapporten remissbehandlades inom polisväsendet. Därefter redovisade Rikspolisstyrelsen till regeringen den 5 december 1980 sin bedömning av de i rapporten behandlade frågorna samt föreslog åtgärder som på de flesta punkter överensstämde med *SPANARK*-gruppens förslag, bl.a. att polisen skulle ges möjlighet att använda akustiska hjälpmedel i

spaningsarbetet efter modell av telefonavlyssning. Såvitt gällde möjligheterna till att använda tvångsmedel i kampen mot narkotikabrottsligheten anförde Rikspolisstyrelsen bl.a. följande.

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

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

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

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

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

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

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

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

också att inkräkta på ett större antal personers integritet. Den avlyssnades privatliv blottläggs på ett helt annat sätt genom hemlig avlyssning medelst dold mikrofon och i sällskap härmed blottläggs också åtskilliga andra människors privatliv.

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

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

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

Tillstånd till hemlig avlyssning skulle enligt förslaget ges av rätten på ansökan av åklagaren. Kommittén fann dock att en möjlighet till interimistiska beslut inte kunde undvaras. Kommittén föreslog därför att, om rättens tillstånd inte kunde avvaktas utan allvarlig skada för utredningen, åklagaren skulle få besluta om åtgärden. Enligt förslaget skulle dock rätten alltid pröva frågan, alltså även om avlyssning som skett efter interimistiskt beslut redan hade upphört. Man menade att det i en sådan ordning låg ytterligare en rättssäkerhetsgaranti. Visserligen kunde skadan - om ett interimistiskt beslut felaktigt meddelats - redan vara skedd, men vetskapen om att prövning vid domstol alltid ägde rum i efterhand kunde verka återhållande i fråga om benägenheten att i tveksamma fall meddela ett interimistiskt beslut. Tiden skulle inte få bestämmas längre än vad som oundgängligen krävdes och fick inte

överstiga en månad från dagen för beslutet. Avlyssning skulle inte få ske av samtal mellan en misstänkt och hans försvarare. Om det under pågående avlyssning skulle framkomma att fråga var om ett sådant samtal skulle avlyssningen avbrytas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I ett öppet samhälle måste det finnas en gräns för de tvångsåtgärder som samhället är berett att vidta gentemot de enskilda medborgarna. Stora värden äventyras om samhället av olika skäl ständigt flyttar fram sin toleransgräns vad gäller tvångsmedel. En känsla - om än obefogad - av att ständigt kunna vara avlyssnad kan riskeras bli spridd bland medborgarna. Kommissionen anser att de gynnsamma effekter

som kan stå att vinna genom att införa hemlig avlyssning med mikrofoner som ett nytt tvångsmedel - och som av praktiska skäl torde bli ganska begränsade - inte uppväger de negativa följder som det skulle kunna få. Kommissionen anser därför att annan hemlig avlyssning än telefonavlyssning inte bör förekomma som tvångsmedel.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.2 Dolda kroppsmikrofoner m.m.

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

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

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

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

Frågan om myndighets bandinspelning av telefonsamtal har tidigare behandlats av mig i besked den 26 september 1974 (dnr 2703/74) med anledning av förfrågan från Svenska Kommunförbundet. I detta hänvisade jag till ett JO-ärende som refererades i JO:s ämbetsberättelse 1960 s. 22 ff. I referatet återgavs (s. 30) av dåvarande statspolisintendenten utfärdade tjänsteföreskrifter om inspelning av telefonförhör. Där fanns bl.a. följande uttalande. "I sammanhanget bör uppmärksammas att, om förhöret hålles på telefon med inkopplad diktafon (talregistreringsapparat), den hörde skall - innan förhöret börjar - upplysas om att diktafon är inkopplad och att allt upptas

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

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

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

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

I fråga om förhör under förundersökning gäller enligt 23 kap. 12 § rättegångsbalken, att därvid icke må i syfte att framkalla bekännelse eller uttalande i viss riktning användas medvetet oriktiga uppgifter, löften eller förespeglningar om särskilda förmåner, hot, tvång, uttrötning eller andra otillbörliga åtgärder.

Såvitt framgår av R:s uppgifter i ärendet, förutsattes från R:s sida, att apparaten skulle användas, när T eller P - såsom var väntat av A och R - ånyo skulle ringa upp A. Mot R:s bestridande kan det icke anses styrkt, att - såsom A i ärendet gjort gällande - R och A senare kommit överens om att A skulle själv ringa till T. [Ostridigt var att A själv ringde upp T, varvid samtalet dem emellan togs upp på band.] Däremot giva R:s och A:s därutinnan samstämmiga uppgifter vid handen, att R icke givit A några som helst anvisningar huru A skulle förhålla sig under det väntade samtalet.

Givet är, att det samtal som skulle äga rum mellan T eller P, å ena, samt A, å andra sidan, och vilket skulle inspelas på band, icke kan betecknas såsom förhör i vanlig mening. Å andra sidan avsågs även från R:s sida att därigenom få till stånd muntliga uttalanden av T eller P. I enlighet med vad förut sagts måste samtalet anses utgöra ett led i förundersökningen. Enligt de grundsatser, vilka kommit till uttryck i nyssnämnda stadgande, är det icke tillåtet att under förundersökning söka få fram uppgifter av en person genom att vilseleda honom angående de omständigheter, under vilka hans uppgifter lämnas. Detta innebär bl.a. att det måste göras klart för personen i fråga, att uppgifterna önskas i och för förundersökningen och att det sålunda icke är fråga om ett privat samtal i vanlig mening.

I detta fall hade T, som icke visste, att A kontaktat R, icke någon anledning att räkna med att hans uttalanden vid telefonsamtalet med A upptogos på polisens bandinspelningsapparat. Han var sålunda helt obekant med de förutsättningar, under vilka samtalet ägde rum, och det har uppenbarligen icke fallit honom in att det kunde vara fråga om annat än ett helt vanligt telefonsamtal, där han kunde yttra sig utan risk för att hans uttalanden registrerades.

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

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

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

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

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

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

De allmänna reglerna om hur en förundersökning skall bedrivas återfinns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Där framgår bl.a. att under förhör får inte i syfte att framkalla bekännelse eller uttalanden i en

viss riktning användas oriktiga uppgifter, löften eller förespeglingar om särskilda förmåner, hot, tvång, uttrötning eller andra otillbörliga åtgärder (12 §).

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

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

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

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

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

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

Jag har i ett beslut den 19 juli 1996 (dnr 3002-1994) uttalat att det ankommer på åklagaren att fatta beslut om bevisprovokation. I de flesta fall följer detta redan av huvudregeln i 23 kap. 3 § RB att åklagaren skall överta ledningen av förundersökningen avseende ett brott som inte är av enkel beskaffenhet så snart någon skäligen kan

misstänkas för brottet. I de fall där det inte finns någon skälig misstänkt person skall i stället regeln om att åklagaren skall överta förundersökningsledningen om detta är påkallat av särskilda skäl tillämpas. Det är ofta fråga om svårbedömda situationer och det är angeläget att åklagaren kopplas in också av det skälet att det är han som sedan har att föra talan i målet (jfr även RPS RAPPORT 1994:3 s. 15).

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

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

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

Om den ene av deltagarna i ett telefonsamtal är medveten om att samtalet spelas in på band är inspelningen inte straffbar enligt bestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken om olovlig avlyssning. Reglerna i 27 kap. 18 § RB om vilka krav som måste vara uppfyllda för att hemlig teleavlyssning skall få tillgripas är inte heller tillämpliga i sådana fall. Det sagda kan emellertid inte uppfattas så att det alltid skulle vara godtagbart att en befattningshavare vid en myndighet spelar in ett telefonsamtal utan att samtliga deltagare i samtalet i förväg har underrättats om detta (jfr JO 1960 s. 22). JK har i ett



beslut godtagit att polisen spelat in ett samtal från en privatperson till en offentlig försvarare utan den senares vetskap (JK 1984 A.10).

Justitieombudsmannen gjorde följande bedömning i ärendet.

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

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

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

Vad sedan gäller genomförandet av samtalet kan konstateras att detta kom till på polisens initiativ, att André B fick instruktioner att föra samtalet på sådant sätt att Tommt Z skulle lämna uppgifter som visade att han var skyldig till det brott som han var misstänkt för, att André B ringde upp Tommy Z från en telefonapparat på polisstationen samt att en polisman var närvarande i rummet under samtalet. Det använda förfarandet har därför i realiteten inneburit att utförandet av en åtgärd från polismyndighetens sida, som närmast kan jämföras med ett telefonförhör, har överlämnats till en privatperson i syfte att hemlighålla samtalets karaktär för Tommy Z. Denne förmåddes på så sätt att inom ramen för en förundersökning lämna uppgifter till polisen om ett brott, som han var misstänkt för och för vilket han var anhållen i sin frånvaro, utan att ha underrättats om misstanken och om sin rätt att anlita försvarare. Jag vill i sammanhanget erinra om att Tommy Z inte haft någon skyldighet att över huvud taget yttra sig i saken

under ett polisförhör. Förfarandet har enligt min mening stått i strid med de grundläggande principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet som kommer till uttryck bl.a. i reglerna i 23 kap. 12 § och 18 § första stycket och 24 kap. 8 § första stycket RB samt i 12 § FUK.

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

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

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

Slutligen har Justitieombudsmannen i ett beslut den 17 december 1996 (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 115 ff.) prövat en anmälan mot Riksåklagaren med anledning av att ett telefonsamtal till myndigheten i hemlighet spelats in på band.

I anmälan riktade advokaten Kerstin K som ombud för William B kritik mot Riksåklagaren för att myndigheten genom ett internt beslut uppmanat myndighetens tjänstemän att spela in de telefonsamtal som de hade med William B utan att denne underrättades om detta beslut. Vidare anförde Kerstin K att Riksåklagaren lämnat in en polisanmälan mot William B med anledning av vad som spelats in vid ett telefonsamtal mellan denne och en anställd hos Riksåklagaren.

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

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

Det nu sagda kan emellertid inte uppfattas så att det alltid skulle vara godtagbart att en befattningshavare vid en myndighet spelar in ett telefonsamtal utan att samtliga deltagare i samtalet i förväg underrättats om att så sker. JO har tidigare uttalat att, utom i fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, en offentlig funktionär, som en person ovetande spelar in ett samtal med denne på band, förfar ohederligt och moraliskt förkastligt samt kränker dennes personliga

integritet. I beslutet sägs vidare att ett sådant förfarande inte anstår en handläggare hos en myndighet och att JO därför ansåg sig böra uttala att en handläggare måste meddela den han samtalar med att samtalet kommer att spelas in (JO 1975/76 s. 335).

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

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

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

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

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

Justitieombudsmannen gjorde följande bedömning i ärendet.

Av Europadomstolens nyss nämnda dom framgår att det föreligger ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen, om en myndighet utan stöd i lag medverkar till att ett telefonsamtal med en enskild person kommer till stånd och spelas in utan dennes vetskap. Eftersom det i svensk rätt saknas regler om sådan inspelning skulle en åtgärd av det angivna slaget vidtagen av en svensk myndighet således strida mot artikel 8. Det är däremot inte alldeles självklart att man av domen kan

dra den slutsatsen att det skulle vara fråga om ett brott mot artikel 8 också när en myndighet utan den uppringandes vetskap spelar in ett telefonsamtal till myndigheten som har tillkommit utan något som helst initiativ från dennas sida.

JO har som nämnts i det föregående ställt sig kritisk till att en myndighet spelar in ett telefonsamtal mellan en befattningshavare där och en enskild person utan att denne underrättas om inspelningen. De synpunkter som framförs i beslutet får mot bakgrund av Europadomstolens dom anses ha än större tyngd i dag.

Med hänsyn till vad som har upplysts om de tidigare telefonsamtalen från William B och vad denne inledningsvis uttalade under de inspelade samtalen har jag förståelse för åtgärden att spela in samtalen. Jag anser emellertid mot bakgrund av vad som har anförts i det föregående att den uppringde tjänstemannen, innan han påbörjar en inspelning i en situation av det aktuella slaget, bör upplysa sin samtalspartner om detta.

Med dessa uttalanden är ärendet avslutat.

Europadomstolens dom i Fallet A behandlas utförligare i det följande.

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

Som framgår av vad som redovisats härom under 4. fanns det inte något lagligt hinder mot att en mikrofon fästes på Bromans kropp för att avlyssning skulle kunna ske av Bromans samtal med A. Jag kan dock inte underlåta att uttala viss tvekan om det lämpliga i en sådan åtgärd. Anledningen härtill är att man inte helt torde kunna bortse från risken att även samtal mellan andra personer som vid tillfället befann sig i samma lokal som den där samtalet fördes kunde upptas i mikrofonen. Då emellertid enligt vad som har framkommit under utredningen RPS numera har utfärdat förbud mot att kroppsmikrofon används - vilket förbud skall gälla i vart fall till dess resultatet av tvångsmedelskommitténs arbete föreligger - avstår jag från vidare uttalande i frågan.

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

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

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

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

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

Inte heller har invändningen om utomstående samtal någon avgörande bärighet. Skälen är desamma. Man kan själv konstatera att personer finns tillräckligt nära för att det skall finnas en möjlighet för dessa att höra vad som sägs. Den typen av situationer utsätts de flesta medborgare för på t.ex. allmänna färdmedel eller näringsställen. Det gör ingen principiell skillnad att den som kan höra vad som sägs kan förmedla det vidare med hjälp av mikrofon i stället för på annat sätt. Självfallet avser det sagda inte riktade mikrofoner som kan ta upp samtal på betydande avstånd. Sådant är att hänföra till hemlig avlyssning.

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

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

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

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

I *RPS rapport 1994:9 Återköp och betalning för information* (s. 82 f.) uttalades att det kunde ifrågasättas om den polisiära metoden att använda kroppsmikrofon, i vart fall vid en restriktiv tolkning, kan anses vara förenlig med kravet i 2 kap. 12 § regeringsformen på att en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna måste ha stöd i lag. Enligt rapporten borde det därför övervägas om inte metoden att använda kroppsmikrofon bör regleras i lag. Därvid skulle det vara reglerat under vilka förutsättningar som metoden får användas och vem som har rätt att besluta i dessa frågor. Man menade i rapporten att det i avsaknad av en lagreglering av metoden överlåtts till enskilda företrädare för polis- och åklagarväsendet att, utan särskild vägledning, avgöra mycket svåra rättsliga frågor som har stor betydelse för enskildas personliga integritet. I rapporten föreslogs att frågan om en lagreglering av metoden borde överlämnas till Polisrättsutredningen (Ju 1991:05).

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

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

Det finns i brottsbalken inte något lagligt hinder mot att använda kroppsmikrofon. Frågan är dock om det behövs något positivrättsligt stöd för att få använda metoden. För att få klarhet i om det finns något hinder mot användandet av metoden måste man i stället läsa och tolka Europakonventionen och regeringsformen där det grundläggande skyddet mot hemlig avlyssning finns. Dessa skyddar den enskilde mot ett antal åtgärder från det allmänna.

Enligt vår mening är den rimligaste tolkningen av såväl Europakonventionens artikel 8 som 2 kap. 6 § regeringsformen att användandet av kroppsmikrofon, i vart fall vid en extensiv tolkning, strider mot det skydd som den enskilde garanteras i dessa bestämmelser. Skyddet som den enskilde tillförsäkras i Europakonventionen och regeringsformen bör enligt vår uppfattning tolkas extensivt. Det får bl.a. till följd att metoden endast får användas om det finns uttryckligt stöd i lag.

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

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

Av intresse i sammanhanget är även ett *rättsfall från Europadomstolen, Fallet A mot Frankrike (40/1992/385/463)*. Omständigheterna var följande. I juli eller augusti 1980 blev en fransk poliskommissarie kontaktad av en person, herr G, som sade sig från fru A ha fått i uppdrag att döda en viss person. G erbjöd sig frivilligt att ringa till A i hennes bostad för att diskutera brottsplanens genomförande och därvid spela in samtalet. Kommissarien antog erbjudandet och samtalet kom till stånd från dennes tjänsterum där det spelades in på kommissariens bandspelare. Kommissarien informerade sina överordnade om mordplanerna först när inspelningen hade gjorts. Han namngav emellertid inte den som lämnat informationen och talade inte heller om att det fanns en inspelning av ett telefonsamtal. Den 23 juli 1981 väcktes åtal mot A för bl.a. försök till mord och hon berövades friheten samma dag. Hon frigavs den 26 mars 1982. Den 7 mars 1991 lades åtalet ned, eftersom brott inte kunde styrkas.

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

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

Europadomstolen fann vidare att poliskommissariens agerande otivelaktigt innebar intrång i A:s rätt till skydd för sin korrespondens. Domstolen fann därför inte skäl att gå in på frågan huruvida ingreppet också berörde A:s privatliv. Det var ostridigt att det för ingreppet saknades stöd i fransk lag. Redan på grund härav förelåg enligt domstolen ett brott mot artikel 8. Det var, menade domstolen, vid denna utgång inte nödvändigt att avgöra om övriga i artikel 8:2 angivna villkor var uppfyllda.



### 4.3 Pejling

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

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

I *betänkandet SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet* (SOU 1990:51) uttalade SÄPO-kommittén att pejling med goda resultat använts inom den öppna polisen. SÄPO-kommittén menade dock att det av en diskussion som förekommit i bl.a. USA framgår att metoden i vissa fall kan vara diskutabel från integritets-synpunkt. SÄPO-kommittén hänvisade till att användningen av sådan utrustning (tracking devices) enligt USA:s högsta domstol i vissa fall kan inkräkta på den enskildes "reasonable expectation of privacy" och därmed kräva tillstånd av domstol. Så har enligt SÄPO-kommittén inte ansetts vara fallet om det gällt att följa ett fordon på en väg eller på annan allmän plats, men om polisen med spårningsutrustningens hjälp fortsätter att följa fordonets rörelser, t.ex. i ett garage, och därmed får upplysningar som inte hade kunnat inhämtas på lagligt sätt, kräver användningen tillstånd av domstol (betänkandet s. 107).

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

I sitt slutbetänkande *Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47)* behandlade Polisrättsutredningen bl.a. frågan

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

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

Användning av pejling innebär att polisen med hjälp av en särskild elektronisk utrustning har möjlighet att kontrollera rörelser hos människor eller hur lös egendom förflyttas, utan att den aktuella personen eller egendomens ägare har vetskap om eller medgivit detta. Av detta skäl kan åtgärden utgöra någon slags kränkning av den personliga integriteten.

Ur integritetshänseende kan man fråga sig om det innebär någon skillnad beroende på var en sändare är placerad. Det kan konstateras att det inte finns någon naturlig gräns mellan om sändaren fästs på ett fordon, kläder eller direkt på kroppen, men det torde enligt vår mening upplevas som mer integritetskränkande om den fästs på en människa. I dessa fall gör normalt pejlingsutrustningen det möjligt att följa personens rörelser under en längre sträcka, t.ex. in i ett hus, vilket som regel inte går om den fästs på t.ex. en bil eller en container. Om en sändare fästs i anslutning till människokroppen kan dessutom personen oftast bli övervakad under en betydligt längre tid än om den placeras i ett fordon, eftersom personen i det senare fallet endast är övervakad under den tid som han befinner sig i bilen.

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

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

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

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

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

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

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