

5 Utländska förhållanden

5.1 Danmark

5.1.1 Inledning

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

5.1.2 Gällande rätt

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

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

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

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

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

Det är att notera att reglerna om ingrepp i meddelelseshemmeligheden inte är tillämpliga på radiokommunikation som inte har förbindelse med det allmänna telenätet. I betänkning 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden m.v. (s. 58) uttalades följande i frågan om avgränsningen av telefonavlyssning.

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

Frågan om avlyssning av mobiltelefoner berördes indirekt av Højesteret i ett beslut i september 1996 (Ugeskrift for retsvæsen 1996 s. 1469). Målet gällde frågan om tillstånd till att som ett led i en utredning under åtta timmar stänga av en mobiltelefon. Bakgrunden var följande. A, som var intagen i kriminalvårdsanstalt, hade beviljats ledsagad permission för att besöka sin syster. Åklagarmyndigheten antog att A under permissionen skulle per telefon kontakta sina medgärningsmän. Åklagarmyndigheten begärde därför tillstånd dels att avlyssna systemets telefon, dels att få stänga den mobiltelefon som A använde. Skälet till begäran att få stänga mobiltelefonen var att det inte var tekniskt möjligt att avlyssna mobiltelefonen och att det måste antas att A skulle använda systemets telefon såvida mobiltelefonen stängdes av. I sitt beslut uttalade Højesteret bl.a. följande. "Reglerne i retsplejelovens § 780 om telefonaflytning bygger på en forudsætning om, at telefonsamtaler over trådløse mobiltelefoner uden videre kan aflyttes, jfr betænkning 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelshemmeligheden m.v. side 58. Som følge af den tekniske udvikling er denne forudsætning ikke længere til stede. Selv om betingelserne for aflytning af mobiltelefonen måtte være opfyldt, ville en kendelse herom derfor ikke tjene noget formål." Eftersom avsikten med avstängningen av mobiltelefonen var uteslutande att avlyssna de samtal som A som en följd av avstängningen förväntades ringa från systemets telefon, fann Højesteret att ingreppet, dvs. att stänga av mobiltelefonen, omfattades av retsplejelovens § 780 första stycket 1 och att det därför endast kunde tillåtas under de i § 781 ff. angivna förutsättningarna.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enligt § 786 är post- och telegrafväsendet, teleföretag och andra offentliga eller privata verksamheter skyldiga att bistå polisen vid genomförandet av ingrepp i meddelingshemmeligheten (telefonavlyssning och teleupplysning).

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

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

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

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

Avslutningsvis kan nämnas att montering och användning av en radiosändare på en misstänkts bil, vilken gjorde det möjligt att följa hans färd (pejling), i ett publicerat hovrättsavgörande (Vestre Landsret) ansågs inte utgöra ett straffprocessuellt tvångsmedel utan en "skuggning" med tekniska hjälpmedel som inte kräver lagstöd och därmed inte heller tillstånd av domstol (Ugeskrift for retsvaesen 1996 s. 1496). Domstolen fäste i sitt avgörande vikt vid att monteringen av radiosändaren hade skett utanpå den misstänktes bil och medan bilen befann sig på en offentlig plats samt att polisens användning av signalerna likaså skedde medan bilen befann sig på allmänna vägar.

5.1.3 Justitsministeriet m.m.

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

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

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

För att det skall vara aktuellt med ett ingrepp i meddelelseshemmeligheten måste det finns konkreta omständigheter - det räcker inte med intuition - som tyder på att någon ägnar sig åt brott som är av så allvarligt slag att den kan föranleda ett sådant ingrepp. Det är således inte tillräckligt om polisen misstänker att en viss grupp av människor

varje morgon träffas för att planera någon typ av brott. Man måste nämligen känna till vad det är fråga om för typ av brott. I annat fall kan man inte avgöra om det finns formella förutsättningar för t.ex. buggning. När dessa konkreta omständigheter väl är för handen är det oftast inget problem att få ett beslut om ingrepp i meddeleleshemmeligheten, eftersom de danska reglerna om försök, förberedelse och stämpling till brott är mycket vida och därför oftast kan tillämpas. De nämnda konkreta omständigheterna får man oftast fram genom uppgiftslämnare eller som överskottsinformation i andra avlyssningsärenden. Polisen har inget behov av att använda buggning eller telefonavlyssning i andra situationer än dem som täcks av den danska lagstiftningen, dvs. det finns inget behov av att använda tvångsmedlen i rent preventivt syfte.

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

Den allt mer utbredda användningen av mobiltelefoner har försämrat möjligheten att använda telefonavlyssning. Bl.a. därför har buggning fått tillgripas i allt större utsträckning. Bekymret har varit att den misstänkte använder sig av ett stort antal kort/teleadresser, som han ständigt byter i sin mobiltelefon. Däremot har man i Danmark i princip inte stött på problemet med krypterade telemeddelanden.

Som framgår av den danska lagstiftningen får ingrepp i meddeleleshemmeligheten ske även vid vissa brott som inte är så allvarliga, dvs. straffmaximum uppgår kanske till endast två års fängelse. Buggning förekommer emellertid inte vid mindre allvarliga brott, eftersom sådan avlyssning får ske endast vid misstanke om ett brott som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller välfärd eller för betydande samhällsintressen (§ 781 femte stycket retsplejeloven). Däremot kan, som tidigare har nämnts, telefonavlyssning användas vid utredning av vissa inte alltför allvarliga brott, t.ex. vid olaga hot. Andra regler som har till syfte att begränsa användningen av ingrepp i meddeleleshemmeligheten är kraven på proportionalitet, på att en advokat skall medverka samt på att underrättelse skall lämnas efter avslutad avlyssning.

Erfarenheten visar att proportionalitetsprincipen verkligt tillämpas av domstolarna.

Polisens möjlighet att fatta beslut om ingrepp i meddelershemmeligheten används förhållandevis sällan (i Köpenhamn kanske högst fem gånger per år). Polisen har dock ett behov av att kunna fatta interimistiska beslut. Det är nämligen svårt att med kort varsel få ett beslut av domstol, dels beroende på att Köpenhamns byret inte fattar beslut utom kontorstid, dels beroende på att saken som regel avgörs vid en förhandling där advokaten skall vara närvarande.

Användningen av *pejling* är oreglerad i Danmark. En lagreglering av pejling skulle innebära ett svårt avbräck för polisens brottsbekämpande arbete, eftersom det inte bör bli allmänt känt att metoden används. Pejling är ett outhärligt hjälpmedel vid efterföljande av fordon. De personer som polisen spanar på, t.ex. i samband med en kontrollerad leverans, är nämligen mycket uppmärksamma och det är inte möjligt att ha visuell kontakt med fordonet. Det är något osäkert om huruvida det krävs lagstöd för att polisen skall ha rätt att bryta sig in i ett fordon för att placera ut pejlingsutrustning. Från polisens sida menade man dock att det är sällan som det finns tid och tillfälle att ta sig in i en bil för att placera pejlingsutrustning. I praktiken finns det sällan tid att använda annan pejlingsutrustning än sådan som fästs med en magnet under fordonet.

Inte heller användningen av *dolda kroppsmikrofoner* är reglerad i Danmark. Rätten att använda sådana metoder kan jämföras med att spela in ett telefonsamtal som man själv deltar i.

Vid företrädarens för utredningen besök i Danmark lämnades vidare information om utredningsbetänkande *nr 1298/95 om fotoförevisning, konfrontation, efterlysning og observation*, avgett av Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg i juni 1995. Betänkandet var vid tidpunkten för utredningens besök (november 1996) föremål för överväganden i Justitsministeriet. Här skall i korthet beröras de delar som kan vara av intresse för utredningens arbete.

Betänkandet innehåller förslag till lagreglering av polisens möjligheter att som ett led i en brottsutredning använda sig av fotoförevisning, dvs. när polisen visar fotografier på misstänkta personer, konfrontation, efterlysning och observation. Dessa arbetsmetoder, som är vanligt förekommande i det polisiära arbetet, är i dag oreglerade. Ett genomförande av utvalgsförslaget innebär att det i retsplejeloven förs in bestämmelser, som reglerar under vilka förutsättningar dessa metoder kan användas. Förslaget innebär en begränsning av polisens möjligheter att använda arbetsmetoderna vid en brottsutredning. I det följande redovisas endast de delar av betänkandet som berör observation.

I betänkandet görs åtskillnad mellan kvalificerade och icke kvalificerade ingrepp. Med *kvalificerade ingrepp* avses observation med optisk utrustning av personer, som befinner sig på en inte fritt tillgänglig plats. Med *icke kvalificerade ingrepp* avses dels observation utan optisk utrustning av personer som befinner sig på en inte fritt tillgänglig plats, dels observation - med eller utan sådan utrustning - av personer som befinner sig på en fritt tillgänglig plats.

I betänkandet föreslås en lagreglering (§ 791 a retsplejeloven) av alla kvalificerade former av polisiär observation, vilka delas upp i kvalificerade, mera kvalificerade och särskilt kvalificerade ingrepp. Detta motiveras med att sådan observation kan - även om det är tveksamt om så är fallet - anses som ett straffprocessuellt tvångsingripande och med att den har karaktären av ett ingrepp i privatlivets fred. Utanför den föreslagna regleringen faller de icke kvalificerade ingreppen. Enligt udvalget är det nämligen alldeles klart att sådan observation inte är att anse som ett straffprocessuellt ingripande.

Enligt den av udvalget föreslagna bestämmelsen, § 791 a första stycket, får polisen fotografera eller göra iakttagelser med hjälp av kikare eller annan apparat av personer, som befinner sig på en inte fritt tillgänglig plats (observation), om ingreppet kan antas vara av väsentlig betydelse för utredningen och om utredningen avser ett brott på vilket kan följa frihetsstraff. Något krav på att det skall föreligga viss misstanke mot bestämda personer ställs inte upp i förslaget, eftersom ingreppet - liksom vid andra ingrepp i meddelershemmeligheten - inte nödvändigtvis behöver rikta sig mot en misstänkt. Det är inte säkert att man på förhand vet vilka personer som kommer att besöka en viss lokal, där man tror att narkotika skall levereras. Det är tillräckligt att det finns misstanke om att ett brott har begåtts eller försöker begås (betänkandet s. 98).

I bestämmelsens andra stycke regleras de mera kvalificerade ingreppen, dvs. observation som företas med hjälp av en fjärrmanövrerad eller automatiskt verkande TV-kamera, fotografiapparat eller liknande apparat. Där skärps kraven på så sätt att det föreskrivs att utredningen skall avse ett brott på vilket kan följa fängelse i ett år och sex månader eller mer.

I tredje stycket regleras de särskilt kvalificerade ingreppen, dvs. observation med hjälp av en fjärrmanövrerad eller automatiskt verkande TV-kamera, fotografiapparat eller annan liknande apparat, av personer som befinner sig i en bostad eller "andre husrum", oavsett om utrustningen har placerats i eller endast riktats mot bostaden. Sådan observation får företas om "der er bestemte grunde til at antage", att bevis i

saken kan erhållas genom ingreppet (punkt 1), om ingreppet kan antas vara av avgörande betydelse för utredningen (punkt 2), om utredningen avser ett brott på vilket kan följa fängelse i sex år eller mer, en uppsåtlig överträdelse av straffelovens kap. 12 eller 13, eller en överträdelse av ett antal särskilt uppräknade brott, dvs. vid samma brott som anges i § 781 stk. 1 punkten 3 retsplejeloven (punkt 3), samt om utredningen avser ett brott som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller välfärd eller för betydande samhällsintressen (punkt 4).

Enligt fjärde stycket kan den målsägande, som har rådighet över den inte fritt tillgängliga platsen, lämna sitt samtycke till att det företas observation av platsen. Verkan av ett sådant samtycke, om det lämnas skriftligen, är att § 791 a 1-3 inte är tillämplig, dvs. den lägger inte hinder i vägen för en observation.

I § 791 a femte stycket föreslås proportionalitetsprincipen lagfäst.

Beslut om observation som avses i första stycket fattas av polisen, medan beslut om observation enligt andra eller tredje stycket fattas av domstol, med rätt för polisen att fatta interimistiskt beslut (jfr § 783 retsplejeloven). Detta följer av sjätte stycket. Av sjätte stycket följer vidare att ytterligare en del av de regler som gäller för ingrepp i meddelelshemmeligheten även gjorts tillämpliga vid observation enligt andra eller tredje stycket. Det rör sig om § 782 andra stycket, enligt vilket avlyssning inte får ske av samtal mellan den misstänkte och den som enligt reglerna i § 170 inte får vittna i saken, §§ 784 och 785 om förordnande av advokat, § 788 första stycket, § 788 andra stycket 2 och § 788 tredje och fjärde styckena om efterföljande underrättelse om ingreppet, § 789 om polisens rätt att använda upplysningar som har kommit fram vid ingrepp i meddelelshemmeligheten samt § 791 om polisens rätt att spara material.

Enligt udvalgets uppfattning innebär rättens tillstånd till observation att polisen har rätt att - i syfte att sätta upp övervakningsutrustningen - skaffa sig tillgång till den lokal som skall observeras, om detta är en förutsättning för att ingreppet skall kunna genomföras. Detta svarar mot vad som - utan särskilt lagstöd - gäller vid andra ingrepp i meddelelshemmeligheten (betänkandet s. 148).

I ett lagförslag den 4 februari 1998 (L 177 1997-98) föreslås en lagreglering av polisens möjligheter att som ett led i en brottsutredning använda sig av bl.a. observation, som i princip överensstämmer med förslaget i utredningsbetänkandet.

5.2 Finland

5.2.1 Inledning

I avsnitt 5.2.2 lämnas en redogörelse för gällande rätt. I avsnitten 5.2.3-5.2.5 redovisas vad som framkom vid företrädares för utredningen studieresa till Finland, där besök gjordes vid Justitieministeriet, Inrikesministeriet och Centralkriminalpolisen. Slutligen redovisas i avsnitt 5.2.6 en lagändring (RP 20/1997 rd) som utökar möjligheten att utföra teleövervakning av en teleanslutning som *målsäganden* använder. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1997.

5.2.2 Gällande rätt

Om teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation för utredning av ett redan begånget brott, dvs. vid förundersökning, finns bestämmelser i 5 a kap. tvångsmedelslagen. Om teknisk övervakning, observation och teknisk observation som sker i avsikt att förebygga brott samt om teknisk observation som ett hjälpmedel omedelbart innan en polisåtgärd vidtas och medan den pågår, finns bestämmelser i polislagen. Vidare har Inrikesministeriet den 31 maj 1995 utfärdat föreskrifter om hur polisen anordnar teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation. Bestämmelserna i polislagen berörs inte i det följande.

Den 1 juni 1995 trädde en rad ändringar i tvångsmedelslagen ikraft.

Lagändringarna innebar en möjlighet till teleavlyssning vid förundersökning av vissa grova brott, vilket tvångsmedel dittills inte hade varit tillåtet, samt att tillämpningsområdet för teleövervakning utvidgades.

Vidare infördes bestämmelser om teknisk observation, dvs. teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning. De sistnämnda utredningsmetoderna hade dittills ansetts vara tillåtna i vissa fall, eftersom det i den finska lagstiftningen inte är förbjudet att med tekniska anordningar i hemlighet avlyssna eller iakttä någon, som befinner sig på en plats som inte skyddas av hemfriden.

Som motiv för att lagreglera den polisiära användningen av optisk övervakning och teknisk spårning, nämndes i förarbetena bl.a. artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I propositionen sades bl.a. följande (1994 rd-RP 22 s. 5 f.).

Polisen har dock inte obegränsad rätt att med tekniska anordningar observera eller spåra den som misstänks för brott då denne befinner

sig på ett ställe som inte omfattas av hemfriden. Artikel 8 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna begränsar polisens rätt att företa sådan observation.

Människorättsdomstolen har i sina prejudikat veterligen inte tagit ställning till frågan huruvida teknisk observation skall tillåtas. På basis av ordalydelsen i artikeln och annan tolkningspraxis är det inte möjligt att ange några exakta uppfattningar om hur förundersökningsmyndigheternas rätt skall begränsas. Det är dock klart att om en åtgärd kränker skyddet för privatlivet i den mening som avses i artikeln, måste åtgärden inte enbart grunda sig på lag utan också kunna motiveras på de grunder som nämns i stycke 2 i artikeln. Det finns dock inga exakta åsikter om vilka åtgärder som anses kränka privatlivet. När förundersökningsmyndigheterna vid undersökning av ett brott observerar den misstänkte med hjälp av tekniska hjälpmedel, rör sig myndigheterna juridiskt i en s.k. grå zon.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade grundlagsutskottet bl.a. följande om huruvida lagförslaget stod i överensstämmelse med artikel 8 i Europakonventionen (lagutskottets betänkande 1994 nr 24 s. 16 f.).

Den föreslagna lagstiftningen uppfyller otvivelaktigt legalitetskravet och kravet på att begränsningen skall ha ett godtagbart syfte i konventionen om de mänskliga rättigheterna. Vid bedömningen av om en begränsning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle har frågan om lagstiftningen är detaljerad och förfarandet är förknippat med rättsskyddsgarantier uppmärksammas vid tolkningen av konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt denna måttstock kan man enligt utskottets uppfattning inte peka på en enda punkt där det med fog vore skäl att misstänka att det föreligger en konflikt mellan den föreslagna lagstiftningen och konventionen. I anslutning till detta bör det visserligen konstateras att konventionen inte har tolkats i fråga om rättsskyddet för utomstående.

Lagändringarna innebar vidare att den s.k. proportionalitetsprincipen lagfästes (7 kap. 1 a § tvångsmedelslagen). Stadgandet om proportionalitetsprincipen gäller samtliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen, och skall således tillämpas även vid de här nämnda åtgärderna.

I 1 § *definieras teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation.*

Med *teleavlyssning* avses enligt 1 § 1 att ett meddelande som befordras till eller från en viss teleanslutning genom ett allmänt eller något annat telenät som omfattas av telelagen (183/87) i hemlighet avlyssnas eller tas upp för utredning av innehållet i meddelandet. Ett

telemmeddelande kan vara ett telefonsamtal, textöverföring, dataöverföring eller bildöverföring (prop. s. 23).

I förarbetena påpekas att definitionen av teleavlyssning inte avser samtal som förs med hjälp av radiotelefoner, såsom LA-, VHF- och motsvarande telefoner, eftersom de enligt radiolagen är radioanläggningar och samtalen inte är avsedda att förmedlas genom telenät utan med hjälp av radiovågor från en anläggning direkt till en annan. Däremot betraktas avlyssning av mobiltelefonsamtal som teleavlyssning inte enbart när meddelandet förmedlas i en telekabel utan också när kommunikationen sker med hjälp av radiovågor mellan mobiltelefonen och basstationen. Detta beror på att mobiltelefonnätet är en del av ett telenät, att en mobiltelefon är en i 2 § 5 punkten telelagen avsedd teleterminal och att kontakten mellan en mobiltelefon och nätet är en teleanslutning (prop. s. 24).

Med *teleövervakning* avses enligt 1 § 2 att hemliga identifieringsuppgifter inhämtas om ett telemmeddelande som har sänts från en teleanslutning som är kopplad till ett telenät som avses i 1 punkten eller som har mottagits till en sådan teleanslutning samt att en sådan teleanslutning tillfälligt stängs.

Med teknisk observation avses, som tidigare har nämnts, teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning. Med *teknisk avlyssning* förstås enligt 1 § 3 a) att ett sådant samtal eller annat muntligt meddelande som inte är avsett för utomstående och i vilket avlyssnaren inte deltar i hemlighet avlyssnas eller tas upp med hjälp av en teknisk anordning.

Enligt förarbetena är det beroende av omständigheterna om ett samtal är avsett att vara förtroligt eller inte. Den frågan får avgöras på objektiva grunder. I allmänhet måste man utgå från att ett normalt samtal t.ex. på gatan, i en restaurang eller på en parkbänk inte är avsett för andra. Om samtalet däremot är så högljutt att utomstående kan uppfatta det utan tekniska anordningar, kan det enligt förarbetena inte betraktas som förtroligt. I förarbetena sägs vidare att det är allmänt känt att samtal i LA- och VHF-telefoner kan avlyssnas av vem som helst som har en radiomottagare som fungerar på den ifrågavarande frekvensen. Därför kan samtal som förs med hjälp av sådana anläggningar som fungerar med hjälp av radiovågor inte betraktas som förtroliga samtal, utan dessa samtal kan närmast jämföras med t.ex. högljutt samtal i en restaurang där alla närvarande kan avlyssna det. Att avlyssna sådana samtal är alltså inte att betrakta som teknisk avlyssning (prop. s. 25).

Med teknisk anordning avses alla slags tekniska anordningar med hjälp av vilka tal kan avlyssnas eller tas upp utom normalt höravstånd,

t.ex. mikrofon och radiosändare eller s.k. riktmikrofon och bandspelare (prop. s. 26).

Med *optisk övervakning* avses, 1 § 3 b), att en viss person eller plats där en misstänkt kan antas befinna sig fortlöpande eller upprepade gånger, fotograferas eller observeras i hemlighet med kikare, kamera, videokamera eller någon annan sådan anordning eller metod.

För att det skall vara fråga om optisk övervakning krävs alltså för det första att den sker kontinuerligt eller upprepade gånger. Det betraktas inte som optisk övervakning om den som misstänks för brott fotograferas eller iakttas med kikare enstaka gånger i vissa enskilda situationer. Det är t.ex. tillåtet att utan särskilt tillstånd med videokamera fotografera den som misstänks för fortkörning i samband med hastighetsövervakning. Om den misstänkte däremot iakttas i flera timmar i sträck, kan det betraktas som kontinuerlig verksamhet. Upprepad observation är det fråga om då den misstänkte iakttas i korta repriser under många timmars tid. För det andra skall observation riktas mot en viss person för att kriterierna i definitionen på optisk övervakning skall vara uppfyllda. Därför behövs inget särskilt tillstånd till kontinuerlig videoövervakning av en viss plats såvida avsikten inte är att på denna särskilda plats iakttas en viss person som misstänks för ett brott. För det tredje förutsätts att optisk övervakning företas med hjälp av tekniska anordningar. Exempel på sådana är traditionella optiska anordningar (t.ex. kikare) eller anordningar som grundar sig på fotokemiska metoder (t.ex. vanliga kameror försedda med teleobjektiv) eller optisk-elektroniska metoder (t.ex. videokameror). Det spelar ingen roll om det är fråga om t.ex. en fast, fjärrstyrd videokamera eller en bärbar, manuell videokamera (prop. s. 26).

Med *teknisk spårning* avses slutligen, 1 § 3 c) att ett fordon eller en vara spåras med hjälp av en radiosändare som har fästs vid fordonet eller varan eller med hjälp av någon annan sådan anordning eller metod.

I 2 § regleras *förutsättningar för teleavlyssning*. I paragrafen anges i en uttömmande uppräkningslista de brott vid vilka teleavlyssning får företas i syfte att utreda brottet. Det skall vara fråga om äventyrande av Finlands suveränitet, krigsanstiftan, landsförräderi, grovt landsförräderi, spioneri, grovt spioneri, röjande av statshemlighet, olovlig underrättelseverksamhet, högförräderi, grovt högförräderi, förberedelse till högförräderi, mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, grovt frihetsberövande, människorov, tagande av gisslan, grovt rån, grov utpressning, grovt häleri, yrkesmässigt häleri, sabotage, trafiksabotage, grovt sabotage, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning av fartyg, grovt ocker, grov penningförfalskning, grov miljöförstöring, grovt narkotikabrott, eller för straffbart försök till dessa brott.

Teleavlyssningstillstånd kan beviljas den myndighet som handhar förundersökningen av brottet, dvs. polis eller tull. Förundersökning av ett visst brott måste ha inletts innan tillstånd till teleavlyssning kan beviljas. Avlyssningstillstånd kan alltså inte beviljas för att utreda huruvida något brott över huvud taget har begåtts.

Ett tillstånd till teleavlyssning kan för det första beviljas endast "när någon är skäligen misstänkt" för ett brott som nämns i paragrafen. För det andra gäller ett avlyssningstillstånd endast sådana telemeddelanden som den misstänkte sänder med hjälp av en teleanslutning som han innehar eller som han annars kan antas använda eller som befordras till en sådan teleanslutning och är avsedda för den misstänkte. Samtal som är avsedda för någon annan men som till följd av förhandsöverföring (vidarekoppling) överförs till den misstänktes teleanslutning får inte avlyssnas. Däremot är det tillåtet att avlyssna ett samtal som är avsett för den misstänkte men som till följd av förhandsöverföring överförs till någon annan teleanslutning. En teleanslutning som den misstänkte ringer till eller som han kan antas komma att ringa till får inte avlyssnas (prop. s. 27). För det tredje förutsätts att de uppgifter som fås genom avlyssningen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Med detta rekvisit avses ungefär detsamma som enligt svensk rätt.

I 3 § anges *förutsättningar för teleövervakning*. Den grundläggande förutsättningen för teleövervakning är, liksom vid teleavlyssning, att någon är skäligen misstänkt för brottet. Enligt 1 mom. 1 kan teleövervakning komma i fråga vid utredning av ett brott för vilket inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader. Enligt 1 mom 2 kan tillstånd till teleövervakning även beviljas om förundersökningen avser ett brott som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem och som har begåtts med hjälp av terminalutrustning (t.ex. olovligt brukande av dator, vissa former av företagsspioneri, datorskadegörelse och datorbedrägeri) eller ett narkotikabrott. Enligt denna punkt krävs alltså för teleövervakning inte ett minimistraff på fängelse i fyra månader. Teleövervakning får vidare beviljas vid förundersökning av ett straffbart försök till i paragrafen nämnda brott. En förutsättning även för teleövervakning är att åtgärden kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

Teleövervakning kan i allmänhet utföras endast i fråga om teleanslutningar som en för brott *misstänkt person* innehar eller annars använder. I 5 a kap. 3 § 2 mom finns dock ett undantag, som innebär att förundersökningsmyndigheten, med målsägandens samtycke, har rätt att få s.k. teleövervakningsuppgifter beträffande teleförbindelser som kopplats till en teleanslutning som målsäganden innehar eller annars använder, när uppgifterna behövs för utredning av ett brott som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem som är anslutet till ett allmänt telenät. Total teleövervakning av en teleanslutning som används

av målsäganden är alltså inte tillåten. Enligt 29 § 2 mom telelagen (183/1987) har polisen dessutom i två fall rätt att, med teleanslutningsinnehavarens samtycke, få identifieringsuppgifter om telemeddelanden som kopplats till eller sänts från hans teleanslutning. I det ena fallet är det fråga om utredning av ett hemfridsbrott som avses i 24 kap. 3 a § strafflagen och i det andra om uppgifter som behövs för utredning av ett tillgrepp av en mobiltelefonapparat. I andra fall än de nu nämnda hade förundersökningsmyndigheten fram till den 1 juli 1997 inte ens med samtycke från målsäganden eller teleanslutningsinnehavaren rätt att få för utredning av brott behövliga identifieringsuppgifter om teleförbindelser som har kopplats till eller sänts från en teleanslutning som målsäganden använder. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1997 utvidgades emellertid polisens möjligheter att utföra teleövervakning av en teleanslutning som målsäganden använder (Finlands författningssamling 1997 nr 565). Lagändringen berörs närmare i avsnitt 5.2.6.

I 4 § anges *förutsättningar för teknisk observation*, dvs. för teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning.

När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i minst fyra år eller ett narkotikabrott eller för ett straffbart försök till dessa brott, får förundersökningsmyndigheten utföra *teknisk avlyssning* av den misstänkte, om de uppgifter som därmed fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet (4 § 1 mom).

När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är mer än sex månaders fängelse, får *optisk övervakning* riktas mot den misstänkte eller mot en viss plats där han kan antas befinna sig, om de uppgifter som därmed fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet (4 § 2 mom).

Teknisk avlyssning och optisk övervakning får dock riktas mot den misstänkte endast då han befinner sig på en allmän plats, dvs. plats som är tillgänglig för allmänheten (t.ex. en väg, en gata, ett torg, en park, en affär eller en restaurang), i ett fortskaffningsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat sådant rum (4 § 4 mom). Med "något annat sådant rum" avses enligt förarbetena närmast sådana utrymmen för tillfälligt boende som avses i förordningen om inkvarterings- och förplägnadsrörelser (727/91). Förutom hotell kan det vara fråga om resandehem, vandrarhem eller semestercenter. Mot sådana inkvarteringsutrymmen i semestercenter som är avsedda för längre vistelser, t.ex. sommarstugor, får teknisk avlyssning eller optisk övervakning dock inte riktas, eftersom dylika utrymmen jämställs med en bostad (prop. s. 28). Enligt förarbetena är motivet till att hotellrum

och motsvarande utrymmen får avlyssnas och övervakas, dels att dessa utrymmen inte kan anses tillhöra det centrala området för hemfriden, dels att brottsutredningen kan bli mindre effektiv om inte också samtal i hotellrum får avlyssnas (prop. s. 15).

En avlyssnings- eller övervakningsanordning får inte placeras i det rum där den misstänkte vistas eller i ett fordon som han använder (4 § 4 mom). Om det var tillåtet skulle det nämligen förutsätta intrång i utrymmen som omfattas av hemfriden. Utrustningen får i stället placeras i ett rum intill eller i en lägenhet på andra sidan gatan. Eftersom bestämmelsen endast förbjuder *placering* av en avlyssningsanordning i det utrymme där den misstänkte vistas, finns inga hinder mot att en polis med hjälp av en anordning som han bär med sig avlyssnar den misstänktes samtal t.ex. i en spårvagn eller restaurang (prop. s. 29).

När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är mer än sex månaders fängelse, får *teknisk spårning* för utredning av brottet riktas mot det fordon som den misstänkte använder eller det varuparti som utgör föremål för brottet (4 § 3 mom). Den anordning eller det medel som används vid spårningen får fästas antingen på ett kommunikationsmedel eller ett varuparti, inte på den misstänkte, och kan installeras inne i ett fordon endast om det finns förutsättningar för husrannsakan (prop. s. 28). Enligt 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen får husrannsakan företas, om det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts för vilket det strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader, för att eftersöka föremål som skall tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredningen om brottet. Husrannsakan får företas också om det brott som misstanken gäller är spridning av våldsskildring, innehav av förfalskningsmaterial eller innehav av falska pengar, eller om omständigheter som anknyter till utdömande av samfundsbot utreds.

I 5 § finns *bestämmelser om beslut om de berörda åtgärderna*. Beslut om beviljande av tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning fattas av domstol efter skriftligt yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman.

Beslut om teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning fattas av undersökningsledaren. Ett beslut om teknisk avlyssning skall inom 24 timmar underställas den polisman som är chef för polisdistriktet eller chef för polisens riksomfattande enhet eller biträdande chef för en sådan enhet eller chefen för tullstyrelsens övervaknings- och revisionsenhet eller undersökningsbyrå eller chefen för tulldistriktet.

6 § innehåller *bestämmelser om handläggning av tillståndsärenden i domstol*. Vid handläggning och avgörande av tillståndsärenden som gäller teleavlyssning och teleövervakning iaktas i tillämpliga delar vad

som gäller för handläggning av häktningsärenden. Rätten är domför med en lagfaren domare. Ett yrkande som har framställts av en anhållningsberättigad tjänsteman skall utan dröjsmål tas upp till behandling i domstol i närvaro av den tjänsteman som har framställt yrkandet eller en av honom förordnad tjänsteman. Ärendet avgörs utan att den misstänkte eller innehavaren av teleanslutningen hörs. Ändring i ett beslut om teleavlyssning eller teleövervakning kan inte sökas genom besvär. I stället kan klagan framställas på samma sätt som över ett häktningsbeslut. Även den misstänkte kan enligt propositionen (s. 30) framställa klagan, om beslutet av en slump kommit honom till kännedom, trots att han inte hörts vid handläggningen av tillståndsärendet. Klagan mot beslutet får anföras utan tidsbegränsning och skall behandlas i brådskande ordning.

I 7 § finns *bestämmelser om villkor för tillstånd och beslut*. Tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning kan beviljas för högst en månad åt gången. Den teleanslutning och de personer som åtgärden gäller skall anges i tillståndet. Tillstånd till teleövervakning kan beviljas också för en viss tid före tillståndsbeslutet. Denna tid kan vara längre än en månad. Domstolen får förena tillståndet med andra begränsningar och villkor.

Ett beslut om teknisk avlyssning får meddelas för högst en månad åt gången. Någon motsvarande begränsning finns däremot inte i fråga om optisk övervakning och teknisk spårning.

I ett beslut om teknisk observation, dvs. ett beslut om teknisk avlyssning, optisk övervakning eller teknisk spårning, skall nämnas de personer och platser samt de fordon och varupartier som tvångsmedlet får riktas mot. Beslutet kan också förenas med andra begränsningar och villkor. I tillståndet och beslutet skall nämnas den undersökningsledare som leder och övervakar utförandet av åtgärderna.

Av 8 § följer att *protokoll skall föras över användning av tvångsmedel* som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen. Avsikten härmed är att åtgärderna efteråt skall kunna laglighetsgranskas och kontrolleras av den misstänkte. I protokollet skall de uppgifter som är väsentliga för granskningen anges, bl.a. tidpunkten för observationen, föremålet för observationen, sättet på vilket uppgifterna har bevarats eller förstörts och uppgifter om var upptagningarna förvaras (prop. s. 30).

9 § innehåller *bestämmelser om teleinrättningens skyldighet att biträda*. Teleinrättningen skall göra de kopplingar i telenätet som behövs för teleavlyssningen och teleövervakningen samt tillhandahålla undersökningsledaren de uppgifter och redskap samt den personal som behövs för teleavlyssningen. Den som handhar förundersökningen samt den som

utför åtgärden och den biträdande personalen har rätt till tillträde också till andra än teleinrättningens utrymmen, dock inte till bostäder, när de gör kopplingar som behövs för teleavlyssningen.

I 10 § finns *bestämmelser om förbud mot avlyssning i vissa fall*. Teleavlyssning och teknisk avlyssning får inte riktas mot samtal mellan en misstänkt och hans rättegångsbiträde eller mot samtal mellan en misstänkt och en präst i den finska statskyrkan. Teleavlyssning och teknisk avlyssning får inte heller riktas mot samtal mellan den misstänkte och personer som avses i 17 kap. 20 § (närstående) samt 23 § 1 mom. 3 punkten (bl.a. läkare) och 24 § 2 och 3 mom (till källskydd berättigade personer) rättegångsbalken, om inte förundersökningen gäller ett brott för vilket straffet kan vara fängelse i sex år eller mera eller försök till eller delaktighet i ett sådant brott. Om det under avlyssningen framkommer att det är fråga om samtal mellan nämnda personer, skall åtgärden avbrytas och eventuella upptagningar eller anteckningar omedelbart förstöras. Bestämmelserna i 10 § innehåller inte något förbud mot teleövervakning, optisk övervakning eller teknisk spårning (jfr prop. s. 31).

11 § innehåller *bestämmelser om avslutande av åtgärd och underrättande om användning av tvångsmedel*. Undersökningsledaren skall upphöra att använda de tvångsmedel som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen när åtgärden har uppnått sitt syfte eller tillståndets eller beslutets giltighetstid har löpt ut. Undersökningsledaren skall underrätta den som har beviljat tillståndet eller meddelat beslutet om detta. I normalfallet underrättas den misstänkte om att tvångsmedel har använts mot honom. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Av 12 § följer att det endast är en begränsad krets som får *undersöka upptagningarna*.

I 13 § regleras *användningen av överskottsinformation*. Något förbud mot att använda överskottsinformation som bevis i en rättegång finns inte. Däremot begränsas i förevarande paragraf polisens rätt att föra in överskottsinformation i sina register. I bestämmelsen föreskrivs följande. Om information som har erhållits genom teleavlyssning eller teknisk avlyssning inte har samband med ett brott eller om den gäller något annat brott än det vars utredning tillståndet för teleavlyssning eller beslutet om teknisk avlyssning hänför sig till, skall upptagningen efter undersökning förstöras eller, om det inte är möjligt, informationen utplånas ur upptagningen. En upptagning får likväl bevaras och informationen lagras i förundersökningsmyndighetens register, om informationen gäller ett sådant brott för vars utredning teleavlyssning

eller teknisk avlyssning får användas eller den behövs för att förhindra ett brott som avses i 16 kap. 19 § strafflagen, dvs. högförräderi, landsförräderi, mord, dråp, grov misshandel, rån, grovt rån, ett brott som nämns i 25 kap. 1 eller 9 § strafflagen (människorov och olaga frihetsberövande), penningförfalskning, grov penningförfalskning eller ett brott mot annans liv eller hälsa som avses i 34 kap. strafflagen (brott vilka innebär allmän fara). De upptagningar som inte behöver förstöras skall bevaras i fem år efter det att målet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut eller lämnats därhän.

I 14 § regleras frågan om *ersättning till teleinrättningen* för de direkta kostnader som har orsakats av att inrättningen har biträtt myndigheten och lämnat uppgifter.

I 15 §, som innehåller ett *tillsynsstadgande*, föreskrivs att Inrikesministeriet utövar tillsyn över de åtgärder som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen. Enligt bestämmelsen skall ministeriet årligen avge en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning.

5.2.3 Justitieministeriet

Vid besöket på Justitieministeriet framkom bl.a. följande.

Att buggning (teknisk avlyssning) skulle förses med begränsningar, som innebär att det inte är tillåtet att bugga t.ex. bostäder, ifrågasattes egentligen inte av någon under lagstiftningsarbetet. Justitieministeriet ville undanta samtliga de områden som skyddas av hemfriden, men efter önskemål från polisen tilläts dock buggning av hotellrum. I samband med remissbehandlingen av lagförslaget godtog en överväldigande majoritet av remissinstanserna de föreslagna begränsningarna. En konsekvens av begränsningarna har emellertid blivit att buggningen inte fått någon större praktisk betydelse. Polisen har nyligen begärt att buggning av fängelseceller skall tillåtas. Det påstås nämligen att vissa fångar styr sin kriminella verksamhet inne från fängelset medan de avtjänar ett fängelsestraff. Någon ytterligare utvidgning av buggningen har polisen däremot inte begärt.

I den finska tvångsmedelslagstiftningen har tillämpningsområdet för teleavlyssning bestämts med hjälp av en brottskatalog och inte - som i Sverige - med hänvisning till straffskalor. Bakgrunden till detta är att man i Finland var oerhört kritisk till att införa teleavlyssning och för att tillmötesgå den stora andelen skeptiker ville man på Justitieministeriet begränsa tillämpningsområdet så mycket som möjligt. Om tillämpningsområdet bestäms med hjälp av straffskalor finns risken att straffskalorna så småningom anpassas till vad som krävs för att få använda teleavlyssning trots att brottets svårhetsgrad i sig inte motiverar

att det tvångsmedlet används. Den finska regleringen innebär att riksdagen då och då kan få ta ställning till om ytterligare en brottstyp bör omfattas av reglerna om teleavlyssning.

Under lagstiftningsarbetet funderade man aldrig på att låta tillämpningsområdet bestämmas av det konkreta brottets straffvärde. På Justitieministeriet uttalade man spontant att det skulle vara alltför svårt att bestämma brottets straffvärde på det tidiga stadium där det kan bli aktuellt att använda teleavlyssning. Den bevisning som finns om brottets straffvärde i ett så tidigt skede är dessutom i regel alltför ensidig, eftersom den förebringas av endast den ena parten, nämligen åklagaren.

När det gäller den enskildes rättsskyddsgarantier var fallet *Klass m.fl.* (Europadomstolens dom den 6 september 1978) ett skäl till att det infördes en regel om underrättelse i efterhand. Det är endast den misstänkte som skall underrättas. Det finns ingen särreglering för den finska säkerhetspolisen när det gäller underrättelse. Den ventil som finns i lagstiftningen, dvs. att det i vissa fall inte behöver lämnas någon underrättelse, tillkom emellertid bl.a. med tanke på säkerhetspolisens verksamhet. En ordning med offentligt ombud avvisades under lagstiftningsarbetet men på Justitieministeriet menade man att frågan inte diskuterades särskilt ingående. Man ville vid den tidpunkten inte föra in ett nytt institut i den finska lagstiftningen. Den nuvarande uppfattningen var att ifall buggning skulle utvidgas till att avse även bostäder det inte är uteslutet att frågan om ett offentligt ombud kan tas upp på nytt.

Enligt den finska lagstiftningen får polisen själv besluta om buggning. Det skulle förmodligen vara otänkbart att ha en sådan beslutsordning om det var tillåtet att bugga även bostäder. I ett sådant fall skulle det antagligen resas krav på att beslutet skulle fattas av domstol.

Den finska regleringen av teleövervakning omfattar även uppgifter som avser förfluten tid. Däremot är det något oklart om det behövs tillstånd till teleavlyssning för att ta del av innehållet i ett telemeddelande som avser förfluten tid i de fall meddelandet finns hos teleoperatören. Polisen menar att meddelanden som finns inspelade på telefonsvarare som förvaras i bostäder är åtkomliga enligt reglerna om husrannsakan och beslag. Under lagstiftningsarbetet penetrerades inte denna fråga, eftersom man hade uppfattningen att det inte var tekniskt möjligt att hos en teleoperatör kunna ta del av innehållet i ett telemeddelande som avser förfluten tid. Den finska regeringen har till riksdagen nyligen överlämnat en proposition (RP 20/1997) med ett lagförslag som utökar möjligheten att utföra teleövervakning av en teleanslutning som målsäganden använder. En redogörelse för lagförslaget lämnas i avsnitt 5.2.6.

Att avlyssning av den del av ett mobiltelefonsamtal som går i luften, dvs. mellan handenheten och basstationen kräver tillstånd till teleavlyssning, beror på den finska legaldefinitionen av telenät m.m.

Polisens användning av kroppsmikrofoner omfattas inte av den finska lagregleringen. Med tanke på de principer som Europadomstolen har lagt fast i Fallet A mot Frankrike (40/1992/385/463) borde kanske kroppsmikrofoner och bandinspelningar ha omfattats av lagstiftningen.

Det var på begäran av polisen som pejling (teknisk spårning) lagreglerades. Det var alltså inte fråga om en juridisk bedömning att det av t.ex. konventionshänsyn krävdes att den arbetsmetoden lagreglerades. Polisen motiverade sin framställning med att man inte ville bli beskylld för att använda olagliga arbetsmetoder.

Enligt den finska lagstiftningen kan man inte få tillstånd till husrannsakan för att placera en pejlingsutrustning inne i ett fordon. Husrannsakan kan erhållas endast om avsikten är att eftersöka ett föremål. Tanken i förarbetena var att polisen - om det redan fanns tillstånd till husrannsakan - samtidigt skulle kunna placera ut pejlingsutrustningen. Det medgavs på Justitieministeriet att det sagda stämmer illa överens med lagstiftningen, eftersom det i 5 a kap. 1 § 3 mom c) tvångsmedelslagen sägs att en radiosändare får fästas "vid fordonet", inte "i" fordonet.

Avslutningsvis nämndes att Europakonventionen inte torde kräva lagstöd för att polisen skall få använda t.ex. kikare och stillbildskameror. Det vore, menade man, att gå alltför långt. Att den finska tvångsmedelslagstiftningen och polislagen omfattar dessa utrustningar har en annan förklaring, nämligen att den finska straffbestämmelsen om olovlig observation i 24 kap. 3 b § 2 mom strafflagen tar sikte inte bara på fasta kameror utan straffar den som med hjälp av en teknisk apparat olovligt observerar eller fotograferar en person som vistas på ett område som skyddas av hemfriden. Även t.ex. stillbildskameror och kikare faller således under straffbestämmelsen. Europakonventionen torde däremot kräva lagstöd för att polisen skall få använda sig av handmanövrerade övervakningskameror. Från den enskildes synpunkt torde det vara egalt om han övervakas med en fast kamera eller med en handmanövrerad kamera. Den svenska regleringen är i denna del svår att förstå sig på.

5.2.4 Inrikesministeriet

Vid besöket på Inrikesministeriet framkom bl.a. följande.

Den finska polisen har mycket ringa erfarenhet av teleavlyssning och buggning. Under år 1995 meddelades två tillstånd till teleavlyssning.

Under år 1996 meddelades tre sådana beslut. Buggning användes vid förundersökning i ett fall under år 1996. Teleövervakning är det tvångsmedel som används mest frekvent. Under år 1996 meddelade domstol tillstånd till hemlig teleövervakning i 450 fall.

På Inrikesministeriet var man negativt inställd till de lokala begränsningarna av buggning. Det finns, menade man, ett behov av att kunna bugga även bostäder. Det var dock inte politiskt möjligt att genomföra. Man ansåg vidare att buggning av hotellrum inte fungerar rent tekniskt, eftersom avlyssningsutrustningen inte får placeras i det rum där den misstänkte vistas. Ljudkvaliteten blir alltför dålig.

På Inrikesministeriet hade man en negativ inställning till en ordning med ett offentligt ombud för den misstänkte. Ett ombud skulle inte fylla någon större funktion och behövs därför inte. För att få allmänhetens acceptans av en utvidgad buggning, t.ex. av bostäder, skulle det dock kanske vara nödvändigt att ha ett offentligt ombud.

Det vore rimligt att buggning beslutades av domstol om det var tillåtet att bugga bostäder.

Den finska polisen använder ibland kroppsmikrofoner. De används i antingen skyddssyfte eller bevissyfte.

Pejling är en arbetsmetod som används mycket sällan. Pejlingsutrustningen placeras alltid utanpå fordonet.

Avslutningsvis nämndes att av alla grova brott mot person eller försök till sådana (mord, dråp, grovt rån, våldtäkt och grov misshandel) klarade polisen år 1996 upp i genomsnitt 77,9 procent och av alla brott mot strafflagen i genomsnitt 46,9 procent.

5.2.5 Centralkriminalpolisen

Vid besöket hos Centralkriminalpolisen framkom bl.a. följande.

Det är tekniskt mycket svårt att bugga när utrustningen inte får placeras i det rum där den misstänkte vistas. Ljudkvaliteten blir oftast mycket dålig. Det är bl.a. på grund av denna begränsning som antalet buggningsfall är så pass litet. Det är vidare ett polisiärt problem att det inte är tillåtet att bugga fängelseceller. Det hade, menade man på Centralkriminalpolisen, varit bättre att låta domstol få besluta om buggning och i stället ha ett vidare tillämpningsområde.

Det nämndes ett fall där buggning användes i en förundersökning om mord. Polisen kände till att ett antal inblandade personer skulle samlas på en allmän plats. Avlyssningsutrustningen placerades i omedelbar närhet av den plats där de skulle träffas. Rent tekniskt fungerade operationen mycket bra.

På Centralkriminalpolisen räknar man med att antalet fall av teleavlyssning så småningom kommer att uppgå till ca 120 per år. Det kommer huvudsakligen att röra sig om ärenden om narkotikabrott. Narkotikabrott lämpar sig nämligen väl för teleavlyssning, eftersom det är en brottstyp som i regel förutsätter en viss organisation och där telefonen är ett mycket viktigt hjälpmedel för kommunikation. Utan telekommunikation är det svårt att distribuera narkotikan över hela landet.

Själva inspelningen av samtal vid en teleavlyssning sker alltid endast hos Centralkriminalpolisen. På en del andra platser i Finland kan polisen lyssna på samtalen men inte spela in dem. Anledningen till detta är att det ansetts vara ur integritetssynpunkt säkrast om inspelningen sker på ett ställe. Så fort det är fråga om ett samtal som inte berör den misstänkte skall det nämligen omedelbart raderas.

På Centralkriminalpolisen hade man samma uppfattning som Justitiedepartementet när det gällde frågan om tillgång till innehållet i teledokumentationen som avser förfluten tid, dvs. man ansåg det vara något oklart om det i ett sådant fall behövs tillstånd till teleavlyssning i de fall meddelandet finns hos teleoperatören. Däremot menade man att teledokumentationen som finns inspelade på telefonsvarare som förvaras i bostäder är åtkomliga enligt reglerna om husrannsakan och beslag. Det finns ett stort behov av att kunna ta del av innehållet i teledokumentationen som avser förfluten tid.

Den finska lagstiftningen tillåter inte att man mera oprecist, som ett slags polisiär "fiskeexpedition", hämtar in uppgifter om teledokumentationen som avser förfluten tid. Åtgärden måste rikta sig mot en bestämd teleadress. Det finns alltså inte någon motsvarighet till den svenska bestämmelsen i 27 § 3 telelagen. I ett mordfall ville man kontrollera samtliga teleadresser på de mobiltelefonsamtal som hade ringts från ett visst område vid en viss tidpunkt. På så sätt hoppades man kunna vederlägga en misstänkts påstående om att han inte befunnit sig på en viss plats. Den misstänktes egen mobiltelefon hade inte använts men möjligheten fanns att man skulle kunna knyta något annat samtal till den misstänkte. Domstolen avtog emellertid begäran om hemlig teleövervakning. Beslutet fastställdes av högre rätt.

På Centralkriminalpolisen framhölls även betydelsen av att de olika ländernas lagstiftning inte skiljer sig alltför mycket åt. Det kan nämligen i annat fall leda till bekymmer när flera olika länder samarbetar i ett brottmålsärende.

Mobiltelefontrafiken är svår att avlyssna beroende på dels att teleoperatörerna inte har anpassat sina system för teleavlyssning, dels att de kriminella ständigt byter mobiltelefon och/eller kort (teleadress). Även kryptering kommer förmodligen att bli ett problem i framtiden.

Centralkriminalpolisen har under år 1997 använt optisk övervakning i ett antal fall. I ett fall användes optisk övervakning för att övervaka en narkotikagömma. I ett annat fall användes optisk övervakning i ett ärende som rörde stölder ur parkeringsmätare på ett relativt begränsat område. Sammanlagt var det fråga om tillgrepp av belopp i storleksordningen en miljon finska mark. Fallet löstes med hjälp av övervakningskameror som övervakade parkeringsmätarna.

Centralkriminalpolisen använder i princip inte kroppsmikrofoner.

Pejling används mycket sällan. Om metoden används placeras utrustningen i en container eller utanpå ett fordon.

5.2.6 Utvidgade möjligheter att utföra teleövervakning

Efter företrädares för utredningen studieresa till Finland har det inträffat att den finska riksdagen har antagit en proposition (RP 20/1997 rd) med ett lagförslag som utökar möjligheten att utföra teleövervakning av en teleanslutning som *målsäganden* använder. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1997 (Finlands författningssamling 1997 nr 565).

Som framgått av avsnitt 5.2.2 kunde teleövervakning med stöd av 5 a kap. tvångsmedelslagen i allmänhet utföras endast i fråga om teleanslutningar som en för brott *misstänkt person* innehar eller annars använder. Bortsett från vissa undantagssituationer hade förundersökningsmyndigheten inte ens med samtycke från målsäganden eller teleanslutningsinnehavaren rätt att få för utredning av brott behövliga identifieringsuppgifter om teleförbindelser som har kopplats till eller sänts från en teleanslutning som målsäganden använder.

Enligt vad som sägs i propositionen (s. 3) har detta förhållande ibland försvårat brottsutredningen. Vid vissa brott som har riktat sig mot någons liv har utredningen försvårats av att polisen inte genom identifieringsuppgifter har haft möjlighet att klarlägga till vem offret strax före brottet eventuellt ringde med en mobiltelefon som han hade i sin besittning eller huruvida någon eventuellt har ringt till offret. Utredningen av grova utpressningsbrott kan också försvåras då polisen inte har haft möjlighet att få identifieringsuppgifter för att utreda från vilken teleanslutning gärningsmannen tog kontakt med offret. Vid upprepade fall av utpressning har det inte heller varit möjligt att ta reda på varifrån gärningsmannen i varje enskilt fall ringer till offret.

Den lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1997 innebär att 5 a kap. 3 § 2 mom tvångsmedelslagen får följande lydelse. *Förundersökningsmyndigheten kan med målsägandens samtycke beviljas tillstånd att utföra teleövervakning av en teleanslutning som målsäganden innehar eller som han annars använder, till den del som detta behövs för utredning av ett brott som avses i 1 mom [dvs. samtliga sådana brott för vilka inte stadgas lindrigare straff än fängelse i fyra månader samt försök till sådana brott. Vidare omfattas narkotikabrott av 1 mom, vilket i detta fall dock saknar praktisk betydelse]. Om förundersökningen gäller ett brott som har medfört någons död, kräver tillståndet inte samtycke av den dödades rättsinnehavare.*

Vidare gjordes ett tillägg i 5 a kap. 6 § 2 mom, vilken bestämmelse rör handläggningen av tillståndsärenden i domstol och innebär att ett ärende avgörs utan att den misstänkte eller innehavaren av teleanslutningen hörs, av följande lydelse. *När ett ärende som avses i 3 § 2 mom behandlas, skall dock innehavaren av teleanslutningen ges tillfälle att bli hörd, om inte skäl som har samband med utredningen talar emot det.* Som påpekas i detaljmotiveringen (s. 14) kommer tillägget att få praktisk betydelse endast när målsäganden inte samtidigt är innehavare av teleanslutningen.

I den allmänna motiveringen till bestämmelserna sägs bl.a. följande (s. 3 f.).

Enligt 8 § regeringsformen är telefonhemligheten okränkbar. Förutom innehållet i meddelandet omfattar telefonhemligheten också uppgift om till vilken teleanslutning den som använde telefonen har ringt. Telefonhemligheten skyddar dessutom såväl avsändaren som mottagaren av meddelandet. Vid planerade inskränkningar i telefonhemligheten skall hänsyn därför tas till rättsskyddsbehovet såväl hos målsäganden som de personer som har blivit uppringda från den telefon som målsäganden använde eller som själva har ringt till denna telefon. Målsäganden eller innehavaren av en teleanslutning kan inte helt fritt få avgöra om polisen skall få tillstånd att inhämta identifieringsuppgifter om teleanslutningen. Rättsskyddet för de andra personer som också skyddas av telefonhemligheten skall enligt förslaget tillgodoses så att inhämtande av identifieringsuppgifter genom teleövervakning alltid skall förutsätta domstolstillstånd, även om målsäganden har samtyckt till åtgärden. Att tillståndet beviljas av domstol är befogat bl.a. för att den tidsperiod som teleövervakningen gäller skall kunna bestämmas så exakt som möjligt och ingreppen i telefonhemligheten också följaktligen skall bli så små som möjligt.

Eftersom det uttryckligen är målsägandens telefonhemlighet som inskränks genom teleövervakningen, skall den viktigaste förutsättningen för beviljandet av tillståndet vara att målsäganden har samtyckt till att hans teleterminal blir föremål för teleövervakning. Denna regel skall iakttas också när teleanslutningen tillhör någon annan än målsäganden.

Enligt förslaget skall också det brott som utreds vara relativt kvalificerat. I propositionen föreslås att brotten skall vara desamma som de för vilkas utredning polisen kan utföra teleövervakning av en teleanslutning som den misstänkte använder.

Målsäganden, vars samtal de identifieringsuppgifter som polisen får rätt att inhämta berör, är oftast också teleanslutningens innehavare. Detta är dock inte alltid fallet. Teleanslutningen kan stå i någon annans, t.ex. målsägandens makes namn, och maken kan också använda anslutningen. I så fall kan det i praktiken inte undvikas att också identifieringsuppgifter som gäller teleanslutningsinnehavarens samtal röjs, även om domstolen mycket exakt försöker bestämma tidsperioden för teleövervakningen. Används teleanslutningen däremot t.ex. med stöd av ett hyresavtal uteslutande av en annan person än teleanslutningens innehavare, kan ovan nämnda situation inte uppstå. Teleanslutningsinnehavarens rättigheter kan beaktas utan att man nödvändigtvis uppställer krav på samtycke från hans sida. Det är nog om innehavaren bereds tillfälle att bli hörd, varvid domstolen när den prövar villkoren för beviljandet av tillståndet kan ta hänsyn till eventuella synpunkter från hans sida. Om tillståndet endast kunde beviljas med samtycke av innehavaren, vore det skäl att frukta att denne i något fall i avsikt att försvåra utredningen på osakliga grunder kunde förbjuda inhämtandet av uppgifterna.

På förslag av lagutskottet (LaUB 5/1997 rd - RP 20/1997 rd) kompletterades bestämmelsen i 5 a kap. 6 § 2 mom med en bestämmelse om att innehavaren av en teleanslutning inte skall ges tillfälle att bli hörd om skäl som har samband med utredningen talar emot det. Enligt lagutskottet var en sådan komplettering nödvändig, eftersom det i propositionen bortsågs från möjligheten att innehavaren av teleanslutningen själv kan vara misstänkt för det brott som undersöks, varvid hörandet kan vara till förfång för utredningen av brottet.

I detaljmotiveringen berördes vidare den situationen att målsäganden har avlidit till följd av det brott som är föremål för utredning. Om detta sades bl.a. följande (s. 14).

Den som genom brott har bringats om livet har betraktats såsom målsägande, även om ingen uttrycklig bestämmelse om detta finns i lagen. I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revision av rättegångsförfarandet i brottmål i underrätterna (RP 82/1995 rd) föreslås att i lagen om rättegång i brottmål skall tas in en uttrycklig bestämmelse om att ifall någon har avlidit till följd av ett brott, skall hans rättsinnehavare ha rätt att såsom målsägande utöva åtalsrätten. Eftersom den som betraktas som målsägande har bringats om livet, är det klart att målsägandens samtycke inte i detta fall kan ställas såsom villkor för att förundersökningsmyndigheterna skall få identifieringsuppgifterna, utan samtycket borde i så fall inhämtas av rättsinnehavarna. Detta kan i många fall vara besvärligt och fördröja tillståndsbeslutet. I propositionen föreslås därför att om förundersökningen gäller brott som har medfört någons död, skall tillståndet inte kräva samtycke av den dödades rättsinnehavare.

5.3 Norge

5.3.1 Inledning

I avsnitt 5.3.2 lämnas en redogörelse för gällande rätt. I avsnitt 5.3.3 redovisas ett den 4 mars 1997 avgett betänkande Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15), i vilket föreslås bl.a. att buggning skall införas som ett straffprocessuellt tvångsmedel i norsk rätt. Slutligen redovisas i avsnitten 5.3.4-5.3.7 vad som framkom vid företrädarens för utredningen studieresa till Norge, där besök gjordes vid Justis- og Politidepartementet, Riksadvokaten, Økokrim och Oslo Politikammer.

5.3.2 Gällande rätt

Hemlig avlyssning kriminaliseras i § 145 a straffeloven. Enligt bestämmelsen straffas den som (1) med hjälp av en hemlig avlyssningsapparat avlyssnar telefonsamtal eller annat samtal mellan andra, eller avlyssnar slutna förhandlingar i vilka han inte själv deltar, eller (2) med hjälp av ljudband eller annan teknisk utrustning i hemlighet gör upptagningar av samtal som nyss nämnts eller av slutna förhandlingar som han antingen inte själv deltar i eller som han obehörigen har berett sig tillträde till, eller (3) i syfte som nyss nämnts anbringar avlyssningsapparat, ljudband eller annan teknisk utrustning.

Som framgår av straffbestämmelsen omfattar den avlyssning med dold mikrofon, buggning, och något undantag för polisen finns inte. Det är

dock, liksom enligt svensk rätt, inte förbjudet att spela in samtal som man själv deltar i. Sådana upptagningar kan - i motsats till vad som gäller vid telefonkontroll i narkotikaärenden - användas som bevis i domstol. Det förhållandet att det saknas lagstöd för hemlig avlyssning med dold mikrofon anses i Norge innebära att sådan avlyssning är utesluten även för polisens del med undantag för att ett visst utrymme anses föreligga enligt reglerna om nød (jfr NOU 1997:15 s. 78 f.).

Telefonkontroll är i Norge tillåtet endast i utredningar om brott som rör rikets säkerhet (lov av 24. juni 1915 nr 5 om kontroll med post- och telegraafforsendelser og med telefonsamtaler) och i utredningar om narkotikabrott (kap. 16 a straffeprosessloven). Telefonkontroll för att förebygga brott eller som en metod vid spaning är alltså inte tillåten.

Telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet

Enligt 1915 års lag får konungen, eller den han ger fullmakt, meddela bestämmelser om kontroll av bl.a. telefonsamtal, "når dette antas påkrevd av hensyn till rikets sikkerhet" (1 §). Sådana bestämmelser har meddelats i forskrift om post- og telefonkontroll m.v. av 19. august 1960 nr 2.

Enligt 1960 års föreskrifter (1 § första stycket och 2 § andra stycket) är en första förutsättning för telefonkontroll, varmed avses avlyssning av och upplysning om telefonsamtal till eller från en misstänkt, att någon "med grunn mistenkes" för överträdelse av straffelovens kap. 8 och 9 (brott mot statens självständighet og sikkerhet samt mot Norges statsforfattning og statsöverhuvud), kap. 12, 13 og 14 (brott mot allmän verksamhet, brott mot allmän ordning og fred samt allmänfarliga brott), för överträdelse av lov om forsvarshemmeligheter av 18 aug. 1914 nr. 3, av lov om telekommunikasjon av 23 juni. 1995 nr. 39 § 10-4 eller av lov om salg og utførsel av fødevarer m.v. av 14 maj. 1917 § 5. Endast i krigstid kan andra brott än de nu nämnda komma i fråga (1 § andra stycket i 1915 års lag). Misstanken måste vara riktad mot en fysisk person og lagen ger inte utrymme för telefonkontroll av en organisation eller en juridisk person. Uttrycket "med grunn" är ett lägre beviskrav än "med skjellig grunn", vilket krävs för telefonkontroll i narkotikaärenden. "Skjellig grunn" förutsätter en sannolikhetsövervikt (jfr NOU 1997:15 s. 69).

En ytterligare förutsättning för telefonkontroll är (1 § andra stycket i föreskrifterna) att det av hänsyn till rikets säkerhet "anses påkrevd at kontroll settes i verk".

Beslutet om telefonkontroll fattas normalt av rätten men i "særlig påtærende tilfelle" kan påtalemyndigheten fatta interimistiskt beslut

(1 § tredje stycket i föreskrifterna). Telefonkontroll som har påbörjats utan rättens samtycke skall "straks innberettes" till rätten, som avgör huruvida kontrollen skall bestå. I ett beslut om telefonkontroll skall anges grunden för kontrollen samt dess föremål, syfte och varaktighet. Någon tidsgräns finns dock inte angiven varken i lagen eller i föreskrifterna. I praxis lär ha förekommit att beslutets giltighetstid har bestämts till flera månader och i undantagsfall ännu längre (jfr NOU 1997:15 s. 70).

Enligt 3 § fjärde stycket i föreskrifterna skall upptagningar eller uppteckningar av telefonsamtal, som är utan betydelse för utredningen "straks" förstöras. I motsats till vad som gäller vid telefonkontroll i narkotikaärenden är det troligen tillåtet att som bevis i domstol åberopa upptagningar som har skett vid telefonkontroll med stöd av 1915 års lag. Om så sker måste det dock upplysas om att det förekommit telefonkontroll och den misstänkte har rätt till full insyn i det material som polisen innehar, inte bara till den del det skall åberopas som bevis. Enligt § 264 tredje stycket straffprocessloven gäller dock, att den tilltalade och hans försvarare endast i den utsträckning som domstolen anser det vara nödvändigt för den tilltalades försvar, har rätt att ta del av dokument som bör hållas hemliga av hänsyn till rikets säkerhet eller förhållandet till främmande makt (jfr NOU 1997:15 s. 72).

Genom lov av 3. februar 1995 nr 7 om kontroll med etterretnings-, övervakings- og sikkerhetstjenesten (Lov om kontroll med de hemmelige tjenester) etablerade Stortinget en ny kontrollordning för Politiets övervakingsstjeneste, Forsvarets etterretnings- og Forsvarets sikkerhetstjeneste. Den nya kontrollorganet (Stortingets kontrollutvalg), består av sju medlemmar, valda av Stortinget för en period om fem år. Kontrollutvalget påbörjade sin verksamhet våren 1996. Utvalgets uppgift är dels att klarlägga om och förebygga att det begås orätt mot någon och därvid se till att det inte används mer ingripande medel än som är nödvändigt med hänsyn till omständigheterna, dels att se till att verksamheten inte otillbörligt skadar samhällslivet, dels att se till att verksamheten står i överensstämmelse med lag, administrativa eller militära direktiv samt sedvana. Det är att notera att Stortingets kontrollutvalg kan överklaga beslut om straffprocessuella ingrepp som den misstänkte saknar kännedom om, dvs. huvudsakligen beslut om telefonkontroll med stöd av 1915 års lag. Detta var en rättslig nyskapelse som har sin grund i att det i dessa fall saknas den sedvanliga kontradiktoriska processen inför domstol. Vid ett överklagande utses, på förslag av kontrollutvalget, ett rättegångsombud. Rättegångsombudet har tystnadsplikt i förhållande till den misstänkte. I övrigt granskar kontrollutvalget klagomål från enskilda. Utvalget följer därvid principen att det varken bekräftas eller dementeras att någon har varit föremål för

övervakning. Utvalget skall dessutom varje år avge en rapport till Stortinget om sin verksamhet (jfr NOU 1997:15 s. 71).

Det finns inte någon offentlig statistik över antalet fall av telefonkontroll med stöd av 1915 års lag.

Telefonkontroll i narkotikaärenden

Telefonkontroll i narkotikaärenden regleras i kap. 16 a straffeprocessloven (§§ 216 a-216 k) och i forskrift av 31. mars 1995 nr 281 om telefonkontroll i narkotikasaker.

Enligt § 216 a får rätten, "når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som rammes af straffeloven § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott] eller 317 jf § 162 [häleri i samband med narkotikabrott]", ge polisen tillåtelse att avlyssna samtal till och från bestämda telefoner, telexanläggningar eller liknande anläggningar för telekommunikation, som den misstänkte innehar eller kan antas komma att använda. Det är att notera att beviskravet är satt högre än vid telefonkontroll med stöd av 1915 års lag. Enligt vad som sägs i NOU 1997:15 (se avsnitt 5.3.3) s. 67 kännetecknas telefonavlyssning bl.a. av att den sker fortlöpande och att åtkomsten av innehållet på en kassett i en telefonsvarare eller av en telexremsa regleras av vanliga beslagsregler och inte av reglerna om telefonkontroll.

Med stöd av § 216 b får rätten under samma förutsättningar besluta att samtal till eller från bestämda telefoner, som den misstänkte innehar eller kan antas komma att använda, skall inställas eller avbrytas. Vidare kan rätten med stöd av samma bestämmelse besluta att telefonerna skall stängas för samtal eller att "styrer av telefonsentral" skall ge polisen upplysningar om vilka telefoner som vid ett bestämt tillfälle skall sättas eller har varit i förbindelse med en viss telefon. Det följer direkt av bestämmelsens ordalydelse att en sådan kontroll kan vara antingen fortlöpande eller historisk, dvs. avse uppgifter i förfluten tid. Polisen kan dessutom använda sig av reglerna om husrannsakan och beslag för att få ut historiska uppgifter och av editionsföreläggande för att få ut såväl historiska som framtida uppgifter (jfr beslut av Høyesteretts kjæremålsutvalg den 6 mars 1997, Lnr 114/1997, jnr 82/1997). Bestämmelserna i kap. 16 a straffeprocessloven innebär nämligen inte någon begränsning av möjligheterna att använda vanliga tvångsmedel för att få ut samma uppgifter. Att använda dessa tvångsmedel är för övrigt det enda sättet att få ut uppgifter som rör annat än narkotikabrott. Det bör dock påpekas att det är endast vid telefonkontroll som beslutet kan hållas hemligt för den misstänkte (jfr NOU 1997:15 s. 67). Vid husrannsakan, beslag och editionsföreläggande skall nämligen den misstänkte, oavsett om det är till men för utredningen, underrättas om åtgärden.

Enligt § 1 första stycket i 1995 års föreskrifter är det påtalemyndigheten som tar initiativ till telefonkontroll.

Enligt § 216 c första stycket får tillstånd till telefonkontroll meddelas endast om det kan antas att den är av väsentlig betydelse för att klara upp brottet och att utredningen annars i väsentlig grad skulle försvåras.

Om den telefon som den misstänkte kan antas komma att använda är tillgänglig för ett större antal personer, får tillstånd till telefonkontroll meddelas endast om det föreligger särskilda skäl (särilige grunner). Detsamma gäller vid kontroll av telefon som tillhör advokat, läkare, präst eller annan som erfarenhetsmässigt över telefon för samtal av särskilt förtrolig karaktär, såvida inte vederbörande själv är misstänkt i ärendet (§ 216 c andra stycket).

Som tidigare nämnts skall ett beslut om telefonkontroll normalt meddelas av rätten. Om ett dröjsmål skulle vara till men för utredningen, får dock påtalemyndigheten själv fatta beslut om telefonkontroll, som emellertid får pågå i som längst 24 timmar. Ett sådant beslut skall snarast möjligt och senast inom de 24 timmarna föreläggas rätten för godkännande. Detta gäller även om kontrollen har avslutats innan beslutet kan föreläggas rätten. Upphör tidsfristen på en lördag, helgdag eller annan dag som enligt lagstiftningen är att jämställa med helgdag, förlängs tidsfristen till samma klockslag närmast följande arbetsdag. Vad som nu har sagts följer av § 216 d straffeprocessloven och § 1 andra stycket i föreskrifterna.

Rättens avgörande i ett ärende om telefonkontroll träffas utan att den misstänkte eller annan som beslutet drabbar får tillfälle att yttra sig. De får inte heller kännedom om beslutet (§ 216 e). Rätten fattar normalt sitt beslut efter skriftlig handläggning. I § 82 tredje stycket straffeprocessloven slås fast att ett beslut om telefonkontroll inte innebär att den misstänkte får ställning som anklagad (siktet) (jfr NOU 1997:15 s. 68).

Ett tillstånd till telefonkontroll skall gälla för viss tid, som inte får vara längre än vad som är strängt nödvändigt och får inte överstiga fyra veckor åt gången (§ 216 f första stycket). Fyraveckorsfristen torde avse endast fortlöpande insamling av uppgifter och inte innefatta någon begränsning i tiden av möjligheten att hämta in historiska uppgifter (jfr NOU 1997:15 s. 67). När det inte längre finns skäl för telefonkontroll skall den upphöra, även om den av rätten bestämda tiden inte har gått till ända (§ 216 f andra stycket).

En kopia av varje begäran om telefonkontroll skall tillsammans med rättens beslut och det beslutsunderlag som finns i ärendet utan dröjsmål sändas till Riksadvokaten (§ 3 i föreskrifterna).

Påtalemyndigheten skall enligt § 216 g sörja för att upptagningar eller uppteckningar som har gjorts vid telefonkontroll snarast möjligt skall förstöras i de delar de är utan betydelse för utredningen av straffbara förhållanden. Att så skall ske följer även av föreskrifterna, 9 § första stycket första meningen. Detsamma gäller uttalanden om vilka sagesmannen inte kan höras som vittne, såvida inte vederbörande själv är misstänkt för en straffbar handling som faller in under de straffbud som nämns i § 216 a. Enligt vad som sägs i föreskrifterna, 9 § första stycket, skall även upptagningar eller uppteckningar som gäller överträdelse av andra straffbud än de som nämns i § 216 a, förstöras om det har förflutit mer än tre månader från det att upptagningen eller uppteckningen blev gjord, utan att en utredning har inletts. Andra upptagningar och uppteckningar får bevaras enligt reglerna i "beskyttelsesinstruksen" så länge detta anses nödvändigt med hänsyn till utredningen.

Enligt § 216 i tredje stycket får upptagningar eller uppteckningar som har gjorts i samband med telefonkontroll inte användas som bevis i en rättegång. Det är inte heller tillåtet att föra vittnesbevisning om upplysningar som har framkommit vid telefonkontroll. I § 216 i fjärde stycket föreskrivs att den misstänkte inte har rätt att ta del av dokument som gäller telefonkontroll eller som avser upplysningar som har kommit fram vid en sådan kontroll.

Motiven för detta enda undantag från den i norsk rätt i övrigt gällande principen om fri bevisföring är att det annars skulle krävas att den tilltalade dels underrättades om att det förekommit telefonkontroll, dels att denne och hans försvarare skulle ha rätt att ta del av allt det material som tagits upp vid telefonkontrollen. De vanliga reglerna om bevisföring skulle nämligen då gälla. Under lagstiftningsarbetet motsatte sig såväl polis som åklagare en sådan ordning med hänvisning till bl.a. att den rent allmänt skulle vara till nackdel för utredningar om narkotikabrott (jfr NOU 1997:15 s. 71).

I § 216 j föreskrivs att envar har rätt att på begäran få underrättelse om huruvida han eller hon har varit föremål för telefonkontroll i narkotikaärenden som avses i kap. 16 a straffeprocessloven. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt vad Metodeutvalget hävdar i betänkandet NOU 1997:15 (s. 76) är användningen av telefonkontroll i narkotikaärenden relativt stabil. Riksadvokatämbetet har upplyst att det år 1996 förekommit 193 fall av telefonkontroll och att 533 telefoner kontrollerats. Det bör framhållas att dessa uppgifter med en svensk terminologi avser såväl "teleavlyssningsuppgifter" som "teleövervakningsuppgifter". Kontrollen kan i varaktighet variera från några minuter till flera månader. Metodeutvalget rapporterar vidare att ca 25-30 procent av antalet fall av telefonkontroll under de senaste åren har startat med ett interimistiskt beslut från en påtalemyndighet.

Hemlig TV-övervakning

I § 390 b strafflagen kriminaliseras hemlig TV-övervakning på offentliga platser eller av arbetsplatser. Med TV-övervakning avses enligt bestämmelsen en kontinuerlig eller ständigt återkommande personövervakning som sker med hjälp av en fjärrmanövrerad eller automatiskt verkande TV-kamera, fotografiapparat eller annan liknande apparat.

Domstol kan dock med stöd av § 202 a straffprocessloven meddela tillstånd till dold TV-övervakning av offentlig plats, när det finns "skjellig grunn til mistanke" om en eller flera straffbara handlingar som kan medföra högre straff än fängelse i sex månader. En förutsättning för sådan övervakning är att den är av väsentlig betydelse för utredningen. Beslut om hemlig kameraövervakning fattas av rätten. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är strängt nödvändigt och får inte överstiga fyra veckor. Rättens avgörande träffas utan att den misstänkte eller annan som beslutet drabbar får tillfälle att yttra sig. De får inte heller kännedom om beslutet.

Enligt vad utredningen inhämtat kan polisen använda hemlig TV-övervakning på privata platser i princip utan annan begränsning än den som följer av legalitetsprincipen, dvs. när en åtgärd är tillräckligt ingripande skall den ha stöd i lag. Övervakning av en privat plats faller nämligen utanför § 390 b strafflagen och kräver inte tillstånd av domstol. Enligt de instruktioner som Riksadvokaten har utfärdat kan polisen använda hemlig TV-övervakning av en privat plats för att registrera sådant som en polisman lika väl hade kunnat iaktta med sina ögon. Är det t.ex. fri insyn i en trädgård är det tillåtet att övervaka trädgården med en övervakningskamera. Det är däremot inte tillåtet att placera övervakningskameran i en lyktstolpe för att på så sätt möjliggöra övervakning av en trädgård, som är kringgårdad av en hög häck. Enligt Riksadvokatens instruktioner är det vidare inte tillåtet att rikta kameran mot ett fönster till en bostad. I en sådan situation närmar man sig, menar Riksadvokaten, gränserna för när det krävs lagstöd för åtgärden med hänsyn till legalitetsprincipen.

Pejling

Användningen av pejling är inte lagreglerad i Norge. Däremot har Riksadvokaten den 30 januari 1990 utfärdat vissa riktlinjer för användandet av pejling vid brottsutredning. Riktlinjerna har inte offentliggjorts. Riksadvokaten och Justisdepartementet har prövat arbetsme-

toden mot Europakonventionen och legalitetsprincipen och därvid funnit att den, under förutsättning att riktlinjerna följs, inte kräver positivt lagstöd.

Enligt riktlinjerna förutsätts att det är fråga om signaler som inte överför ljud eller bild. Det krävs för att pejling skall få användas att det föreligger en konkret misstanke om ett allvarligt brott. I narkotikaärenden måste det i vart fall röra sig om brott mot § 162 andra stycket straffeloven, dvs. grovt narkotikabrott. Utrustningen får inte anbringas eller användas på ett sätt som står i strid med gällande lagstiftning. Det innebär t.ex. att utrustningen inte får placeras i ett fordon om det därvid skulle krävas att det gjordes inbrott i eller åverkan på fordonet och att utrustningen inte får kopplas till fordonets elsystem. Utrustningen får vidare inte placeras på en person eller i en persons handbagage. Ett beslut om att använda pejling skall i princip fattas av en polismästare.

5.3.3 Betänkandet Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15)

Justisdepartementet tillsatte den 2 augusti 1994 ett utvalg, Metodeutvalget, för att utreda frågor om dels organisation och användning av kriminalunderrättelser, dels utredningsmetoder för att bekämpa kriminalitet. Den 6 januari 1995 avgav Metodeutvalget ett delbetänkande delinnstilling I, Kriminaletterretning i Norge.

Den 4 mars 1997 överlämnade Metodeutvalget betänkandet, delinnstilling II, Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (NOU 1997:15). I det följande lämnas en redogörelse för vissa delar av betänkandet. Det bör påpekas att med telefonkontroll avses i betänkandet endast avlyssning och inte det man med svensk terminologi benämner teleövervakningsuppgifter. De sistnämnda uppgifterna kallas i betänkandet för trafikdata. Som ett gemensamt begrepp används i förslaget till ändring i straffeprocessloven uttrycket kommunikationskontroll.

Telefonkontroll

I betänkandet förslås att telefonkontroll skall få användas vid samtliga brott och försök till brott som kan medföra fängelse i mer än sex år samt vid brott mot straffelovens § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott], § 317 jf § 162 [häleri i samband med narkotikabrott], kap. 8 [brott mot statens självständighet och säkerhet] eller kap. 9 [brott mot Norges statsförfattning och statsöverhuvud]. 1915 års lag föreslås upphävd och telefonkontrollen få en gemensam reglering i § 216 a straffeprocessloven. Även om en hel del brott som omfattades av 1915 års lag enligt

förslaget inte längre kommer att kunna föranleda telefonkontroll och att den gemensamma regleringen i straffprocessloven innebär att rekvisiten för telefonkontroll stramas upp jämfört med 1915 års lag, innebär utvalgets förslag totalt sett en utvidgning av tillämpningsområdet för telefonkontroll. Vidare föreslås att telefonkontrollen, om det finns särskilda skäl (särilige grunner; jfr § 216 c andra stycket straffprocessloven i dess nuvarande lydelse), skall få avse även en telefon som den misstänkte kan antas ringa *till*, något som i dag inte är möjligt.

Utvalget föreslår även att rätten undantagsvis skall kunna ge tillstånd till telefonkontroll under längre tid än fyra veckor, vilken tidsgräns dock alltjämt skall vara huvudregel, om en förnyad prövning av frågan efter fyra veckor på grund av utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter skulle vara utan betydelse. Detta undantag har tillkommit bl.a. med tanke på säkerhetspolisens verksamhet. I 1915 års lag, vilken som tidigare nämnts föreslås upphävd, fanns nämligen inte någon tidsgräns för ett beslut om telefonkontroll.

I betänkandet föreslås vidare att bestämmelserna i § 216 i tredje och fjärde styckena om bevisförbud respektive förbud mot dokumentinsyn vid telefonkontroll skall upphävas. Följden av detta blir att den misstänkte, som huvudregel, skall ges rätt till full insyn i materialet så att denne och hans försvarare själv skall kunna få avgöra om det finns något som har relevans för den misstänktes försvar. Utvalget föreslår dock en undantagsbestämmelse där rätten kan vägra insyn i hela eller delar av materialet, om detta uppenbart är utan betydelse för den tilltalades försvar och insyn kan skada utredningen av andra brott eller innebära fara för tredje man.

Trafikdata

Med trafikdata avses som tidigare nämnts bl.a. upplysningar om vilka telefoner som har varit satta i förbindelse med varandra och samtalens varaktighet. I dagsläget är, som tidigare nämnts, förutsättningarna för att inhämta sådana uppgifter och förutsättningarna för att avlyssna telefoner desamma. Enligt utvalgets uppfattning är inhämtande av trafikdata långt mindre integritetskränkande än telefonkontroll, dvs. kontroll som avser kommunikationens innehåll. Utvalget föreslår därför att trafikdata skall få användas i större utsträckning än telefonkontroll. I betänkandet förslås att trafikdata skall få inhämtas vid utredning av brott där maximistraffet är fängelse i mer än tre år samt vid brott mot straffelovens § 162, § 317 jf § 162 och kap. 8 eller 9. I övrigt gäller samma förutsättningar som för telefonkontroll.

Eftersom bl.a. mobiltelefoner kan användas också för att ta reda på var användaren befinner sig, en slags pejling, föreslås lagtexten preciserad på så sätt att operatören har skyldighet att lämna upplysningar också om "andre data" knutna till kommunikationen.

Det föreslås vidare att det i lagen, § 210 b, skall anges att en fortlöpande inhämtning av trafikdata får ske endast med stöd av § 216 b straffeprocessloven. När det gäller insamling av historiska uppgifter kommer det dock alltså att vara tillåtet att använda sig även av vanliga tvångsmedel (betänkandet s. 125 f.). Utvalgets förslag innebär dessutom att det, om det krävs med hänsyn till utredningen, i vissa fall skall vara möjligt att vid husrannsakan, beslag och editionsföreläggande skjuta upp underrättelsen till den misstänkte. Något som i dag inte är möjligt.

Buggning

Inledningsvis kan nämnas att utvalget har uppfattningen (betänkandet s. 78) att avlyssning och upptagning av samtal med tekniska hjälpmedel, som en polisman eller annan som känner till avlyssningen själv deltar i, inte kräver lagstöd av hänsyn till legalitetsprincipen. Denna fråga var för övrigt föremål för en diskussion vid en hörning i Justisdepartementet den 17 april 1996. De flesta som deltog i hörningen delade den uppfattningen. Inte heller avlyssning utan tekniska hjälpmedel kräver enligt utvalget lagstöd av hänsyn till legalitetsprincipen.

I betänkandet föreslås att buggning skall införas som tvångsmedel. Enligt förslaget skall buggning få användas vid utredning av brott och försök till brott som kan medföra fängelse i mer än tio år. Buggning på plats dit allmänheten har tillträde skall dock få ske under samma förutsättningar som gäller för telefonkontroll, dvs. vid samtliga brott som kan medföra högre straff än fängelse i sex år samt vid brott mot straffelovens § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott], § 317 jf § 162 [häleri i samband med narkotikabrott] och kap. 8 [brott mot statens självständighet och säkerhet] eller kap. 9 [brott mot Norges statsförfattning och statsöverhuvud].

Enligt utvalget bör lagstiftningen göras tidsbegränsad, utvalget föreslår tre år, och därefter utvärderas.

De processuella frågorna föreslås reglerade i stort sett som vid telefonkontroll. Påtalemyndigheten skall dock få fatta interimistiskt beslut endast vid buggning på plats dit allmänheten har tillträde.

Av hänsyn till metodens särskilt ingripande karaktär föreslås att tiden för ett buggningsbeslut får bestämmas till längst två veckor.

När det gäller det praktiska genomförandet av ett beslut om buggning uttalade utvalget i betänkandet bl.a. följande (s. 109).

Selve den praktiske gjennomføringen av slik kontroll reiser også sentrale rettssikkerhetsproblemer. Anbringelsen av utstyret må ofte innebære en uberettiget inntrenging på privat eiendom. Adgangen til dette må implisitt følge av rettens tillatelse til avlytting. Det tekniske utstyret som benyttes må i best mulig grad være sikret mot "lekkasjer", f eks ved at det slår inn på radioapparater i nabolaget. Etter utvalgets oppfattning må det lages retningslinjer for godkjenning av hvilket utstyr som kan benyttes, hvorledes utstyret kan anbringes, samt regler for opplæring og autorisasjon av personell som skal utføre avlyttingen. Disse spørsmål bør det overlates til Riksadvokaten å avgjøre ved instruks.

Pejling

I betänkandet föreslås att all användning av pejling lagregleras, således även den som hittills använts och som enligt Riksadvokaten och Justisdepartementet inte kräver lagstöd. Utvalget anser det nämligen bl.a. inte vara ändamålsenligt att lagreglera vissa delar av pejlingen medan andra delar lämnas oreglerade (s. 113).

Den pejling som i dag används med stöd av Riksadvokatens riktlinjer föreslås kodifierad. Detta innebär att påtalemyndigheten, när någon med "skjellig grunn" kan misstänkas för brott eller försök till brott som kan medföra högre straff än fängelse i tre år eller för brott mot straffelovens § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott], § 317 jf § 162 [hälteri i samband med narkotikabrott] och kap. 8 [brott mot statens självständighet och säkerhet] eller kap. 9 [brott mot Norges statsförfattning och statsöverhuvud], kan besluta att pejlingsutrustning får placeras på fordon, gods eller andra föremål för att därigenom klarlägga var den misstänkte eller föremålen befinner sig. Någon i lagen angiven tidsgräns anses inte behövas (NOU 1997:15 s. 115 och 116).

Utvalgets förslag innebär emellertid även en utvidgning av gällande praxis när det gäller pejling. I bestämmelsen om pejling sägs att pejlingsutrustningen inte får placeras i kläder eller föremål som den misstänkte bär på sig eller i en väska eller annat handbagage som den misstänkte bär med sig, annat än om rätten har gett tillstånd till åtgärden. På en person får dock pejlingsutrustningen aldrig placeras. Rättens tillstånd till åtgärden krävs vidare om polisen för att placera ut utrustningen måste företa inbrott. Rättens samtycke får ges endast när misstanken gäller brott eller försök till brott där maximistraffet är fängelse i mer än sex år samt vid brott mot straffelovens § 162 [narkotikabrott och grovt narkotikabrott], § 317 jf § 162 [hälteri i samband med narkotikabrott] och kap. 8 [brott mot statens självständighet och säkerhet] eller kap. 9 [brott mot Norges statsförfattning och statsöverhuvud]. Åtgärden skall vidare anses strängt nödvändig av

hänsyn till den vidare utredningen. Rättens tillstånd skall ges för en bestämd tid, som inte får överstiga fyra veckor åt gången, annat än om utredningens art eller andra särskilda omständigheter innebär att en förnyad prövning efter fyra veckor skulle vara utan betydelse. Vid fara i dröjsmål får påtalemyndigheten fatta interimistiskt beslut. Ett sådant beslut skall snarast möjligt föreläggas rätten.

Offentligt ombud

I betänkandet föreslås vidare att det omedelbart skall utses en advokat för den misstänkte i de fall det till rätten kommer in en begäran om användning av de tvångsmedel som vidtas utan att den misstänkte samtidigt underrättas om användandet. En närmare redogörelse för förslaget i denna del har lämnats i avsnitt 3.3.3.

Underrättelse

De förslag i betänkandet som avser underrättelse har redovisats i avsnitt 3.2.6.

Avslutningsvis kan nämnas att Justisdepartementet har för avsikt att bereda även betänkandet Strafferettsliga regler i terroristbekjempelsen (NOU 1993:3), vilket betänkande har vilat i avvaktan på att Metodeutvalget skulle slutföra sitt arbete. I det betänkandet föreslås bl.a. vissa straffprocessuella lagändringar, som innebär att telefonkontroll skall få användas även vid vissa brott med anknytning till terrorism.

5.3.4 Justis- og Politidepartementet

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för Justis- og Politidepartementet framkom bl.a. följande.

Man bör, när man läser betänkandet, vara medveten om att Metodeutvalget bestod av endast poliser och åklagare. Det återstår att se om förslagen är politiskt genomförbara. Hittills har man i Norge intagit en skeptisk hållning till särskilt integritetskränkande tvångsmedel som t.ex. buggning och telefonavlyssning. En proposition kan föreligga tidigast under hösten 1998.

Kriminalitet med anknytning till mc-klubbar förekommer även i Norge. De flesta av medlemmarna i klubbarna är dömda för brott. Det finns dock inget konkret belägg för att organisationen som sådan står bakom brottsligheten.

Bruket av GSM-telefoner har väsentligt reducerat betydelsen av telefonkontroll. Det finns i Norge ingen motsvarighet till de svenska reglerna om skyldighet för operatörerna att anpassa sina system så att de blir möjliga att avlyssna. Ett sådant krav kan man i Norge lägga endast på en ny operatör, i samband med att vederbörande får koncession.

Kryptering av teledataländan är inget stort problem i dag. På sikt är det dock tänkbart att kryptering kommer att användas av de mera avancerade kriminella, dvs. inom den organiserade brottsligheten.

Metodeutvalgets förslag kommer, om det genomförs, troligen inte att leda till en särskilt stor utvidgning av telefonavlyssningen. Tvångsmedlet är nämligen mycket resurskrävande.

Den norska säkerhetspolisen har accepterat den åtstramning som ligger i att det enligt Metodeutvalgets förslag skall krävas "skjellig grunn" för att telefonavlyssning skall få användas. För att någon skall få häktas enligt norsk rätt krävs att misstankegraden når upp till "skjellig grunn".

Det finns i norsk rätt ingen straffbestämmelse som explicit tar sikte på organiserad kriminalitet. Det är endast de allra mest allvarliga brotten som har mer än tio års fängelse i straffskalan. Det rör sig t.ex. om mord, dråp, grovt narkotikabrott, grovt rån och våldtäkt. Den allvarligare vinningskriminaliteten, t.ex. grovt häleri och grovt bedrägeri, har en straffskala som sträcker sig upp till sex års fängelse. Buggning kan, på det sätt som Metodeutvalget har utformat sina förslag, således aldrig bli aktuell vid denna typ av brottslighet.

Pejling har hittills använts för att följa narkotikapartier och stöldgods. Pejling av personer har inte förekommit. Det är praktiskt möjligt att placera pejlingsutrustning i handbagage. Det är oklart om det är möjligt att placera sådan utrustning på person.

5.3.5 Riksadvokaten

Vid utredningens sammanträffande med Riksadvokaten Tor-Aksel Busch och två av dennes medarbetare framkom bl.a. följande.

Riksadvokaten har en mer operativ funktion än sin svenska motsvarighet, Riksåklagaren. Riksadvokaten har känt och av lagstiftaren getts ett ansvar att dra upp riktlinjer för användandet av okonventionella spaningsmetoder.

Det är först på senare år som det har framförts önskemål om att utvidga telefonkontrollen till att avse andra brott än narkotikabrott och brott mot rikets säkerhet.

Polisen har i dag få eller inga problem med krypterade teledelanden. Det är dock troligt att det på sikt kommer att bli ett stort problem, framför allt inom datatrafiken.

GSM-telefonin ställer emellertid till med stora bekymmer. De personer som polisen önskar avlyssna använder i princip endast mobiltelefoner och det är i praktiken inte möjligt att avlyssna dessa. Den enda information som kan erhållas är s.k. trafikdata.

Den norska polisen påstår att mc-klubbarna utövar ett betydande inflytande över narkotikahandeln och torpedverksamheten. Om man emellertid tillämpar vanliga bevisbörderegler finns det - trots en massiv polisinsats under lång tid - i praktiken inget belägg för att det är organisationen som sådan som står bakom brottsligheten.

För att nivån "skjellig grunn" skall vara uppnådd krävs att åklagarens scenario framstår som den mest sannolika möjligheten. Det är inte tillräckligt att det framstår som en klar möjlighet. Det finns inom den norska säkerhetspolisen ingen opinion mot Metodeutvalgets förslag till ökat beviskrav.

Den norska lagstiftningen om telefonkontroll omfattar även den teletrafik som befordras via radiovågor. § 145 strafflagen omfattar förmodligen även radiotrafik. Om radiotrafiken emellertid är allmänt tillgänglig och kan uppfattas av envar, får även polisen lyssna på den utan tillstånd. Parallellkoppling av personsökare kräver tillstånd till telefonkontroll.

När det gäller tillgången till trafikdata finns det i norsk rätt dubbla regelsystem. Reglerna om telefonkontroll är visserligen strängare än t.ex. beslagsreglerna men de utlöser å andra sidan ingen underrättelseskyldighet. När beslag används krävs att den misstänkte skall underrättas om åtgärden inom några få dagar. Det finns ett önskemål om att behålla dessa dubbla regelsystem. När det gäller tillgången till innehållet i teledelanden som finns hos operatören, t.ex. i en röstbrevlåda, bör endast reglerna om telefonkontroll tillämpas. Det torde inte vara möjligt att med hjälp av beslagsreglerna hos operatören få ut uppgifter om innehållet i ett teledelande. Frågan har dock inte diskuterats närmare.

Antalet interimistiska beslut om telefonkontroll varierar från år till år. År 1996 rörde det sig om ca 10-11 procent av samtliga beslut om telefonkontroll. I Norge är det inte möjligt att efter tjänstetidens slut vända sig till en domare för ett beslut om telefonkontroll. Det är dock inga problem att få ett beslut verkställt under kvällstid, nattetid eller på helgen.

5.3.6 Økokrim

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för Økokrim framkom bl.a. följande.

Det finns ingen rättspraxis som klargör huruvida det är möjligt att från operatören få ut uppgifter om innehållet i teledelanden som avser förfluten tid, t.ex. meddelanden i en röstbrevlåda, med stöd av andra regler än dem som gäller telefonkontroll eller om reglerna om telefonkontroll är exklusiva. Det mest troliga är att sådana uppgifter kan hämtas in endast under förutsättning att det finns ett tillstånd till telefonkontroll. När det gäller teledelanden som finns på en ordinär telefonsvarare hemma i en bostad, kan dock vanliga tvångsmedel användas.

På Økokrim tillämpas oftast vanliga tvångsmedel, eftersom de brott som utreds inte kan föranleda ett beslut om telefonkontroll. Det viktigaste för Økokrim är att få tillgång till trafikdata, såväl historiska uppgifter som framtida uppgifter. Det är oftast inte intressant att avlyssna innehållet i ett samtal. Det är mer intressant att veta vem som har kontaktat vem. Trafikdata har varit av betydelse för utredningen vid bl.a. insiderbrott, hacker-kriminalitet och i bulvansituationer. Økokrim tillämpar reglerna om beslag i § 210 a straffeprocessloven. I den bestämmelsen ställs upp krav endast på straffbar handling utan angivande av minimistraff eller maximistraff.

5.3.7 Oslo Politikammer

Vid besöket hos Oslo Politikammer framkom bl.a. följande.

Organiserad brottslighet av typ omfattande maffiakriminalitet förekommer inte i Norge. Däremot förekommer organiserad narkotikabrottslighet och organiserad brottslighet med anknytning till spel och dobbel. Det är inte möjligt att med fakta belägga att mc-klubbarna ägnar sig åt organiserad brottslighet, även om det finns vissa kopplingar till narkotika och högerextrema grupper.

Det vore felaktigt att påstå att t.ex. problemen med mc-kriminaliteten kan lösas med hjälp av buggning. Enskilda brott kan klaras upp med buggning men företeelser som mc-kriminaliteten får lösas med andra grepp. I Oslo fick man en mc-klubb att lämna staden sedan polisen oavbrutet på olika sätt hade stört dess verksamhet. Det är förmodligen svårt att bugga ett mc-gäng. Medlemmarna är nämligen väldigt försiktiga och utgår från att de, trots att det skulle vara olagligt, redan är avlyssnade. De håller ofta sina möten i bullriga miljöer i det fria. Vid ett tillfälle gjordes en husrannsakan i en mc-klubbs lokaler. Därvid uppmärksammades att medlemmarna hade kommunicerat sinsemellan

genom att skriva meddelanden på små lappar. De utgick alltså från att de var avlyssnade.

Inom Oslo Politikammer har man en försiktigt positiv inställning till buggning. Det finns naturligtvis situationer där det skulle vara värdefullt med buggning, t.ex. vid möten på hotellrum. Det är dock viktigt att värna den enskildes rättstrygghet och att bygga in starka rättsskyddsgarantier i lagstiftningen. Buggning bör bara få användas vid mycket allvarlig brottslighet, t.ex. vid mycket allvarlig våldsbrottslighet och vid narkotikabrott. Buggningsutrustningen bör förvaras endast på vissa ställen så att man alltid har kontroll över den. Ansvaret för utrustningen bör läggas på en hög nivå inom organisationen. Det är vidare viktigt att framhålla att buggning skulle vara framgångsrik i ett begränsat antal fall och att införandet av ett sådant tvångsmedel inte löser några större polisiära problem.

GSM-telefonin är i praktiken inte möjlig att avlyssna. Telefonkontrollen har störst betydelse i de fall en kurir med narkotika anländer till Norge. Kurirerna brukar nämligen inte ha med sig mobiltelefon utan använder sig av hotelltelefoner eller av telefonkiosker. Telefonkontrollen av mobiltelefonin ger likväl intressant information, t.ex. vem som talar med vem och var de befinner sig vid samtalen. Kryptering av teledelanden har hittills inte förekommit.

Den bestämmelse i § 216 b straffeprocessloven som ger rätt att i vissa fall stänga av teletrafik tillämpas aldrig. Polisen är mer intresserad av att höra vad de kriminella talar om än att hindra dem från att tala med varandra.

Det är inte möjligt att hämta in uppgifter om vilka mobiltelefoner som har använts vid en viss basstation när det inte finns någon misstänkt.

Dolda kroppsmikrofoner används inte ofta. När sådana har använts har dock resultaten varit goda. Metoden används mest för att säkra bevis eller för att se till att ett provokationsliknande ingrepp inte urartar i en olaglig provokation. Det är oftast en polis som bär kroppsmikrofonen.

Pejling är en arbetsmetod som man har haft mycket stor glädje av. Det är i stort sett bara bilar som pejlas. I något fall har ett fartyg pejplats. Pejling har visat sig vara mycket användbar vid den grova vinningskriminaliteten, t.ex. för att pejla stöldgods eller i utredningar om utpressning.

5.4 Storbritannien

I Storbritannien skiljer man mellan *interception of communications* (bl.a. hemlig teleavlyssning), *provision of call associated data* (hemlig teleövervakning) och *surveillance* (buggning, visuell övervakning, såväl öppen som dold, användning av dolda kroppsmikrofoner och pejling).

Av dessa övervakningsmetoder är endast möjligheterna till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning lagreglerad. Andra former av övervakning, t.ex. buggning, är däremot inte reglerad i lag, annat än om den bedrivs av säkerhetstjänsten eller underrättelsetjänsten och förutsätter intrång i egendom (intrusive surveillance).

I avsnitt 5.4.1 lämnas en redogörelse för den brittiska lagstiftningen m.m. på området. I avsnitten 5.4.2-5.4.5 redovisas vad som framkom vid företrädarens för utredningen studieresa till Storbritannien, där besök gjordes vid the Home Office, vid The British Security Service (MI5), hos The Interception of Communications Commissioner the Rt. Hon the Lord Nolan samt vid National Criminal Intelligence Service.

5.4.1 Lagstiftning m.m.

Interception of communications (hemlig teleavlyssning)

Med *interception of communications* avses ett avsiktligt inhämtande av innehållet i ett meddelande som befordras med post eller ett allmänt telekommunikationssystem. I den fortsatta framställningen används för enkelhetens skull termen hemlig teleavlyssning, trots att *interception of communications* avses även postkommunikation.

Fram till år 1985 fanns inte några uttryckliga föreskrifter i brittisk lag om polisens rätt att använda hemlig teleavlyssning. Befogenheterna grundade sig i stället på en långvarig praxis, som vid den dåvarande tidpunkten härleddes ur bl.a. vissa bestämmelser i 1969 års postlag (Post Office Act 1969).

Sedan Storbritannien år 1984 i Europadomstolen, i det s.k. Malone-fallet, vilket fall avsåg bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, fällts för brott mot artikel 8 i Europakonventionen, antogs av parlamentet The Interception of Communications Act 1985, (IOCA) som reglerar polisens, både den öppna polisens och säkerhetstjänstens, användning av hemlig teleavlyssning. IOCA är i stort sett en kodifiering av tidigare praxis.

Enligt section 1 i IOCA är det straffbart att ta del av kommunikation som befordras [med post eller] via ett allmänt telekommunikationssystem. Detta gäller dock inte om avlyssningen sker med stöd av tillstånd

(warrant), som utfärdats i enlighet med lagens bestämmelser, eller om en av de kommunicerande parterna har gett sitt samtycke till att meddelandet avlyssnas.

Section 2 i IOCA bemyndigar en minister (Secretary of State) att meddela tillstånd till hemlig teleavlyssning. Någon annan än en minister kan således inte ge sådant tillstånd och i praktiken ges tillstånd endast av inrikesministern, utrikesministern och ministrarna för Skottland respektive Nordirland. I tillståndet skall anges det teleföretag som skall verkställa avlyssningen och de personer som har rätt att ta del av upptaget material.

I section 2 (2) (a-c) anges förutsättningarna för att tillstånd skall få meddelas. Enligt section 2 (2) får tillstånd meddelas endast (a) om det bedöms nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, (b) för att förebygga eller avslöja ett allvarligt brott (serious crime) eller (c) för att säkerställa Storbritanniens ekonomiska välbefinnande. Enligt section 2 (3) är en ytterligare förutsättning att den information som kan erhållas genom hemlig teleavlyssning inte rimligen kan fås på något annat sätt.

Allvarligt brott i section 2 (2) (b) definieras som brottslighet som inbegriper användandet av våld, brottslighet som resulterar i en avsevärd ekonomisk vinst eller brottslighet som utövas av ett stort antal personer som har ett gemensamt mål med sin verksamhet. Med allvarligt brott avses enligt definitionen även brott, som för en tidigare ostraffad person över 21 år, rimligen kan förväntas medföra fängelse i tre år eller mer. Detta framgår av section 10 (3).

Innan ministern meddelar tillstånd skall han, enligt vad som sägs i section 6, förvissa sig om att tillräckliga säkerhetsåtgärder har vidtagits såvitt avser handhavandet av upptaget material.

I section 3 föreskrivs att ett tillstånd skall avse meddelanden till eller från en viss adress, t.ex. ett telefonnummer. Det skall vidare vara troligt att adressen kommer att användas för meddelanden till eller från en viss lokal eller till eller från ett visst subjekt, varmed avses en organisation eller en person. Denne behöver inte nödvändigtvis vara känd till namnet utan det är tillräckligt om han i tillståndsbeslutet kan beskrivas med ett smeknamn eller ett alias.

Tillståndet måste i princip undertecknas av ministern personligen. Det är giltigt i två månader och måste därefter förnyas, vilket kan göras endast av ministern personligen. Tillstånd i ärenden som rör den nationella säkerheten eller det ekonomiska välbefinnandet kan förlängas med sex månader åt gången. I ärenden som rör allvarlig brottslighet kan tillståndet förlängas med en månad åt gången. Detta framgår av section 4.

Den som misstänker att han är eller har varit föremål för hemlig teleavlyssning kan begära en utredning härom (section 7). En närmare redogörelse för detta har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt vad som föreskrivs i section 9 får upptaget material inte användas som bevis i en rättegång. Den avlyssnade kan därför aldrig - annat än under de förutsättningar som anges i section 7 - få reda på om han har varit föremål för hemlig teleavlyssning.

Provision of call associated data (hemlig teleövervakning)

I Storbritannien betraktas inte uppgifter om telemeddelanden som interception of communications, eftersom de inte ger tillgång till innehållet i ett telemeddelande. Åtgärden regleras därför inte av IOCA utan av section 45 i the Telecommunications Act 1984.

Enligt den bestämmelsen är det, för en person anställd vid ett allmänt teleföretag, ett brott att avsiktligt avslöja information om en annan persons användande av telekommunikationer, såvida inte avslöjandet sker för att förebygga eller avslöja ett allvarligt brott, för att användas i ett brottmålsförfarande, i den nationella säkerhetens intresse eller efter beslut av domstol.

Beslut om hemlig teleövervakning kan fattas av den lokala polisen och någon fullmakt eller något annat tillstånd krävs alltså inte.

Uppgifter om telemeddelanden som har erhållits på detta sätt får användas som bevisning i domstol. Så lär också ske regelbundet. Sådana uppgifter inhämtas ofta av polisen under förundersökningarna.

Surveillance (övervakning) och intrusive surveillance (övervakning som förutsätter intrång i egendom)

Det finns i Storbritannien för polisens del inga uttryckliga lagregler som tar sikte på användningen av buggning, hemlig övervakning, användning av dolda kroppsmikrofoner eller pejling.

Däremot innehåller The Security Service Act 1989 och The Intelligence Service Act 1994 regler om befogenhet för säkerhetstjänsten respektive underrättelsetjänsten att göra intrång i privat egendom, och dessa regler anses indirekt styra deras användning av t.ex. buggning, eftersom sådan avlyssning som regel förutsätter ett visst intrång i egendom. De båda lagarna är uppbyggda på i princip samma sätt som IOCA. Reglerna innebär att säkerhetstjänsten respektive underrättelsetjänsten av vederbörande minister kan få tillstånd att göra intrång i privat egendom (en s.k. property warrant). För att tillstånd skall ges fordras att intrånget bedöms vara nödvändigt för att erhålla information som sannolikt är av påtagligt värde för säkerhetstjänstens respektive underrättelsetjänstens verksamhet och inte rimligen kan erhållas på något

annat sätt. Tillstånd ges för en begränsad tid. Lagstiftningen ger således säkerhetstjänsten och underrättelsetjänsten rätt att i vissa fall göra intrång i egendom men reglerar inte vilka metoder den därvid får använda eller vilken svårhetsgrad brottsligheten skall ha. I likhet med IOCA finns det i såväl The Security Service Act som i The Intelligence Service Act regler om en Tribunal och om en Commissioner, vilkas uppgifter är i huvudsak desamma som enligt IOCA.

Den brittiska regeringen har bestämt sig för att skapa en legal bas för den verksamhet som kräver att polisen gör intrång i egendom. Den verksamheten är f.n. helt oreglerad och polisen behöver således - i motsats till säkerhetstjänsten eller underrättelsetjänsten - inte något tillstånd för att göra intrång på egendom för att t.ex. installera buggningsutrustning. För att åstadkomma en reglering av dessa frågor även för polisens del har det brittiska parlamentet under våren 1997 antagit en lag, The Police Act 1997. Lagstiftningen har ännu inte trätt i kraft, eftersom det förutsätts ytterligare åtgärder - en Code of Practice skall läggas fram för parlamentet - innan så kan ske. Ett utkast till en Code of Practice har sänts ut på remiss av Home Office. Allra sist i avsnitt 5.4.1 lämnas en redogörelse för The Police Act.

Med undantag för vad som gäller för säkerhetstjänsten respektive underrättelsetjänsten regleras polisens användning av olika typer av övervakningsutrustning f.n. endast i administrativa riktlinjer utfärdade av the Home Office år 1984 (Guidelines On the Use of Equipment In Police Surveillance Operations). Dessa riktlinjer publiceras inte men lämnas ut till envar som efterfrågar dem. Polisen fattar själv beslut om användning av samtliga övervakningsmetoder och avgör på egen hand om det därvid måste göras intrång på egendom. Beslutet kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, delegeras från högre polisbefäl till lägre befäl.

I riktlinjerna regleras dels *covert use of listening devices* (buggning samt användning av dolda kroppsmikrofoner, bandspelare och annan avlyssning som förutsätter att en av deltagarna i samtalet känner till att avlyssning sker och pejling), dels *visual surveillance* (dold eller öppen övervakning med tekniska hjälpmedel, som t.ex. TV-kameror, kikare och stillbildskameror).

Covert use of listening devices

Enligt punkt 4 i riktlinjerna skall det beslutande polisbefålet i varje enskilt ärende som rör *covert use of listening devices* förvissa sig om att följande kriterier är uppfyllda. Utredningen skall avse ett allvarligt brott, andra - normala - undersökningsmetoder skall ha misslyckats eller kan antas komma att misslyckas om de provas, det skall finnas goda skäl att tro att användningen av utrustningen sannolikt kommer att leda till ett

gripande och en fällande dom eller, i de fall det är aktuellt, till att förebygga terroristdåd. Slutligen krävs att åtgärden skall vara operativt genomförbar.

I riktlinjerna (punkt 5) sägs vidare att en proportionalitetsbedömning skall göras. Om åtgärden skall sättas in där den enskilde har rätt att förvänta sig ett stort mått av integritetsskydd, t.ex. i sin bostad, bör avlyssningsutrustning användas endast vid undersökning av större organiserade sammansvärjningar och vid andra särskilt allvarliga brott, t.ex. våldsbrott.

I riktlinjerna (punkt 6) sägs att dold avlyssnings-, inspelnings- eller sändarutrustning, t.ex. mikrofon, bandspelare och spårningsutrustning, får användas efter beslut av ett högre polisbefäl (Chief Officer). I punkt 7 anges att delegation till lägre polisbefäl (Assistant Chief Constable) bör ske endast i fall där det finns ett visst mått av samtycke. Detta exemplifieras med fall där utrustningen a) medvetet bärs av annan än polisman och avsikten är att avlyssna eller spela in samtal som denne deltar i, b) bärs av en polisman, vars identitet är känd för i vart fall ytterligare en person - icke polisman - som skall delta i det samtal som skall avlyssnas eller spelas in, c) med rådighetsinnehavarens samtycke har installerats i en lokal för att avlyssna eller spela in ett samtal, under förutsättning att åtminstone en av deltagarna i samtalet känner till övervakningen, d) med en av samtalsdeltagarnas samtycke används för att spela in ett telefonsamtal och e) med fordonsägarens (inte nödvändigtvis förarens) samtycke används för att spåra ett fordon, ett paket eller en person.

Tillstånd till åtgärd som anges under d) får i vissa fall meddelas inte endast vid allvarligt brott utan även vid t.ex. undersökning av ondskefulla eller obscena telefonsamtal.

Ett tillstånd att använda utrustningen bör gälla i högst en månad. Därefter skall en ny framställan göras till det beslutande polisbefälet (punkt 8).

Upptaget material bör bevaras bara så länge det behövs för utredningen eller för ett efterföljande domstolsförfarande (punkt 9).

Upptaget material som har framkommit genom användande av dold avlyssningsutrustning kan i vissa fall användas som bevisning i domstol. I vissa extrema undantagssituationer kan materialet användas även i andra sammanhang, t.ex. då detta är nödvändigt i samband med att man begär allmänhetens hjälp i ett utredningsärende (punkt 10).

I punkt 11 föreskrivs att det vid varje polishögkvarter skall föras en förteckning över varje ansökan om tillstånd att använda avlyssningsutrustning. Uppgifterna i denna förteckning bör sparas i åtminstone två år.

I riktlinjerna (punkt 12) erinras om att tillstånd till hemlig teleavlyssning endast kan meddelas enligt de särskilda regler som gäller för det tvångsmedlet.

Visual surveillance

I punkterna 13-20 finns riktlinjer för användandet av visuell övervakningsutrustning.

Punkterna 14 och 15 reglerar användningen av *dold övervakningsutrustning* vid undersökningar. Om den som skall övervakas befinner sig på en privat plats gäller enligt punkt 14 samma förutsättningar som för användandet av dold avlyssning, dvs. punkterna 4-12. Ett beslut om sådan dold användning bör delegeras från högre polisbefäl (Chief Officer) till lägre polisbefäl (Assistant Chief Constable) endast om utrustningen a) medvetet används av annan än polisman och avsikten är att iakttä ett händelseförlopp i vilket denne deltar, b) används av en polisman, vars närvaro är känd av i vart fall ytterligare en person - icke polisman - som skall delta i det händelseförlopp som skall iakttä och c) med rådighetsinnehavarens samtycke har installerats i en lokal för att iakttä ett händelseförlopp, under förutsättning att åtminstone en av deltagarna känner till övervakningen.

Om den dolda övervakningsutrustningen däremot skall användas på en allmän plats för att iakttä vissa enskilda personer, är det tillräckligt att beslutet fattas av en Chief Superintendent och att denne förvissas sig om att användandet av utrustningen inte innebär något oberättigat integritetsintrång och att operationen vid en proportionalitetsbedömning framstår som motiverad (punkt 15).

I punkt 16 föreskrivs att *allmän övervakning* - alltså inte riktad mot enskilda individer - *av en allmän plats* med TV-kameror eller annan fotografisk utrustning, får bedrivas även utanför undersökningssituationer, t.ex. i samband med en fotbollsmatch. I denna punkt sägs att den som beslutar om övervakningen (Chief Superintendent) därvid skall förvissa sig om att användandet av utrustningen inte innebär något oberättigat intrång i enskildas personliga integritet och att åtgärden vid en proportionalitetsbedömning framstår som motiverad.

Upptaget material bör normalt bara bevaras så länge det behövs för utredningen eller för ett efterföljande domstolsförfarande (punkt 18).

Punkten 17 tar sikte på *utrustning som saknar förmåga att bevara material* och där utrustningens värde i bevishänseende i stället är helt beroende av den persons minne eller anteckningar som handhar utrustningen. Med sådan utrustning avses t.ex. vanliga kikare eller utrustning för mörkerseende. Enligt den punkten är ett visst högre befäl (inte lägre än Inspector) ansvarigt för att personal som tilldelas sådan utrustning instrueras om att a) utrustningen endast får användas i de fall det är

polisiärt absolut nödvändigt och b) att utrustningen inte får användas på ett sådant sätt att den förorsakar ett oberättigat intrång i enskildas personliga integritet.

Om utrustningen skall användas för att iaktta någon som befinner sig på en privat plats skall dock vad som sägs i punkt 14 iakttas.

I punkt 20 föreskrivs att det bör föras en *förteckning* över varje tillfälle där övervakningsutrustning har använts. Uppgifterna i denna förteckning bör sparas i åtminstone två år.

The Police Act 1997

Som tidigare har nämnts har det brittiska parlamentet under våren 1997 antagit The Police Act 1997, vilken bl.a. innebär att det - när lagen väl har trätt i kraft, vilket kan ske först när en i lagen föreskriven Code of Practice har utfärdats - kommer att finnas lagstöd för polisen att i vissa fall göra intrång på egendom samt att det ställs upp krav på att intrånget i vissa fall, beroende på bl.a. egendomens beskaffenhet, skall godkännas av en Commissioner. Här lämnas en redogörelse för The Police Act 1997, del III, som har rubriken Authorisation of Action in Respect of Property.

Enligt section 91 skall premiärministern, bland vissa höga jurister, utse en Chief Commissioner och ett lämpligt antal Commissioners, vars uppgifter och åligganden framgår av det följande.

I section 93 sägs att ett högre polisbefäl, "Authorising Officer" (i lagen definieras noga vem denne är), kan ge tillstånd att göra intrång i privat egendom. Tillstånd behövs inte i de fall polisen gör intrång på egendom med samtycke från en behörig person. För att tillstånd skall ges fordras att intrånget bedöms vara nödvändigt, eftersom det sannolikt är av påtagligt värde för att förebygga eller avslöja ett allvarligt brott (serious crime) och att detta inte rimligen kan ske på något annat sätt. Detta följer av section 93 (2). Med serious crime avses detsamma som enligt IOCA (section 93 (4)). Tillståndet ges för en begränsad tid. Tiden kan förlängas genom ett nytt beslut (section 95).

Enligt section 96 (1) skall en Commissioner skriftligen underrättas, så snart det är praktiskt möjligt, om att ett tillstånd har utfärdats, förlängts eller återkallats. Det åligger sedan the Commissioner att granska underrättelsen så snart det är praktiskt möjligt.

I section 97 föreskrivs att ett tillstånd i vissa fall - med undantag för om det är fara i dröjsmål - inte får verkställas förrän det har godkänts av en Commissioner. Så är fallet när risken för integritetsintrång är särskilt stor, nämligen när tillståndet berör en bostad, ett hotellrum, en lokal som avses i the Offices, Shops and Railway Premises Act 1963,

eller om det är troligt att tillståndet innebär att någon kan få kännedom om förtroliga uppgifter. Med detta avses bl.a. uppgifter som rör förhållandet mellan en advokat och dennes klient (matters subject to legal privilege), uppgifter som rör affärshemligheter eller yrkeshemligheter eller som rör en enskilds fysiska eller psykiska hälsa (confidential personal information) samt uppgifter som rör en journalist och dennes källa (confidential journalistic material). The Commissioner skall godkänna tillståndet endast om han är förvissad om att det finns rimliga skäl att tro att förutsättningarna i section 93 (2) är uppfyllda.

I section 101 finns föreskrifter om en Code of Practice. Som tidigare nämnades har ett utkast till en sådan sänts ut på remiss. Section 102 ff. och Schedule 7 innehåller bestämmelser om klagomål m.m. (complaints etc.). Den som menar att hans egendom felaktigt varit föremål för någon åtgärd enligt The Police Act, kan framställa klagomål till en Commissioner. Om the Commissioner vid sin prövning skulle finna att det inte fanns rimliga skäl (reasonable grounds) för ett tillstånd till intrång med stöd av section 93 (2), kan han upphäva tillståndet, beordra att det material skall förstöras som har erhållits som en följd av tillståndet samt skall han underrätta den som har framställt klagomålet, det beslutande polisbefälet och the Chief Commissioner. The Chief Commissioner underrättar sedan premiärministern, när beslutet inte längre kan överklagas (se nedan).

The Commissioner kan vidare beordra den som meddelat beslutet att utbetala skadestånd till den kränkte.

Även om the Commissioner beslutar att upphäva tillståndet, kan han bestämma att det skall gälla ytterligare någon tid, för att på så sätt bereda polisen tillfälle att ta tillbaka föremål som kan ha lämnats kvar på egendomen.

Om The Commissioner däremot skulle finna att det fanns rimliga skäl för tillstånd till intrång i den klagandes egendom, varken bekräftar eller dementerar han att tillstånd meddelats. Klaganden underrättas endast om att det med anledning av klagomålet inte meddelats något för honom positivt beslut.

En Commissioner kan vidare, vid sin granskning av underrättelserna om tillstånd m.m. (section 96), ex officio vidta de åtgärder som nyss nämnades, dock att den kränkte inte underrättas i ett sådant fall och att skadestånd inte kan utbetalas.

Section 104 ff. innehåller regler om överklagande. Dessa innebär bl.a. att en Commissioners beslut att t.ex. vägra godkänna ett tillstånd, att upphäva ett tillstånd eller att beordra att material skall förstöras kan överklagas till the Chief Commissioner av det beslutande polisbefälet. Vidare kan en Commissioners beslut med anledning av ett klagomål överklagas till the Chief Commissioner av antingen det beslutande polisbefälet eller av den klagande.

Slutligen kan nämnas att the Chief Commissioner, enligt section 107, skall lämna en årlig rapport till premiärministern. Denna rapport - i den del den kan offentliggöras - skall presenteras även för det brittiska parlamentet.

5.4.2 The Home Office

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för Home Office, Organised and International Crime Directorate, Intelligence and Security Liason Unit, framkom bl.a. följande.

Interception of Communications Act 1985

Tillstånd till hemlig teleavlyssning meddelas oftast på den grunden att den behövs för att förebygga eller avslöja ett *allvarligt brott* (serious crime), dvs. fråga är om att tillämpa section 2 (2) (b). Definitionsmässigt faller vilket våldsbrott som helst in under rekvisitet serious crime. I praktiken tillämpas emellertid rekvisitet mycket restriktivt och det är den s.k. straffvärderegel i section 10 (3) (b) som tillämpas i de allra flesta fallen. För att brottslighet enligt section 10 (3) (a) skall anses resultera i en avsevärd ekonomisk vinst används en tumregel som säger att det skall röra sig om i vart fall 250 000 pund. Denna grund används mycket sällan. Såvitt känt har som grund för hemlig teleavlyssning aldrig åberopats att det varit fråga om brottslighet som utövas av ett stort antal personer som har ett gemensamt mål med sin verksamhet. Den sistnämnda grunden skulle i och för sig kunna användas mot t.ex. militanta demonstranter eller mot en organisation som mc-klubben Hell's Angels.

Det har inte inneburit några svårigheter att tillämpa straffvärderegel. Det är visserligen fråga om en subjektiv bedömning men de poliser som gör bedömningen är som regel mycket erfarna. Därtill kommer att en lokal polismyndighets ansökan om tillstånd till hemlig teleavlyssning alltid - innan den ges in till the Home Office - underställs en central enhet inom polisen och där granskas av ett högt polisbefäl. På the Home Office prövas ansökan på fyra olika nivåer innan inrikesministern fattar beslut. I praktiken förekommer hemlig teleavlyssning bara vid de mest allvarliga brotten, t.ex. mord, grovt rån, grovt narkotikabrott. Det är fråga om brott som i regel leder till fängelse i tio år eller på livstid. Polisen har inte resurser att tillgripa hemlig teleavlyssning annat än i ett begränsat antal fall. Det gäller därför för polisen att prioritera.

År 1996 meddelade inrikesministern 1 073 tillstånd till hemlig teleavlyssning. Det bör dock påpekas att sådana tillstånd meddelades även av

utrikesministern och ministrarna för Skottland respektive Nordirland. År 1987 meddelade inrikesministern 438 tillstånd, år 1988, 412, år 1989, 427, år 1990, 473, år 1991, 670, år 1992, 756, år 1993, 893, år 1994, 871 och år 1995, 910. Påpekas bör även att det i ett och samma ärende kan förekomma flera avlyssningsbeslut.

Ett avlyssningsbeslut knyts till en person eller en lokal. Om det är fråga om en person, behöver denne inte vara känd till namnet. Han måste dock kunna identifieras på något sätt.

Någon proportionalitetsprincip finns inte lagfäst utan en sådan förekommer endast i de av the Home Office utfärdade administrativa riktlinjerna och i den Code of Practice, som f.n. håller på att utarbetas. Proportionalitetsbedömningen spelar emellertid likväl en mycket betydelsefull roll vid prövningen av ett ärende om hemlig teleavlyssning.

Det lär inte förekomma att polisen avlyssnar teledelanden "i luften", dvs. medan teledelandet befinner sig i etern mellan handenhetsstationen och basstationen. Om det emellertid skulle bli aktuellt skulle polisen förmodligen ansöka om tillstånd till hemlig teleavlyssning. Frågan har dock aldrig varit föremål för prövning.

På the Home Office upplevdes inte de anonyma telefonkort som numera finns att köpa till mobiltelefoner som något större problem. Man menade att det är ett gammalt problem som nu har dykt upp i en ny tappning. Förr hände det att den misstänkte sprang runt till olika telefonkiosker och ringde sina telefonsamtal.

Användningen av stulna telefonkort till mobiltelefoner har visserligen inneburit ett problem men polisen lyckas trots detta genomföra teleavlyssningar.

Ett tillstånd till hemlig teleavlyssning omfattar förmodligen även innehållet i teledelanden som hänför sig till förfluten tid. Frågan har emellertid - såvitt man kände till - aldrig ställts på sin spets.

Polisen har uppfattningen att hemlig teleavlyssning fortfarande är ett mycket värdefullt hjälpmedel. De kriminella talar i telefon även om de är medvetna om att teleavlyssning kan förekomma. Det är inte möjligt att styra t.ex. ett narkotikaimperium utan att ibland använda telefon.

Många poliser anser att hemlig teleavlyssning borde få användas i större utsträckning än i dag. Det hör emellertid till saken att teleavlyssning är mycket kostsam att använda och drar stora resurser. Det finns vidare poliser som önskar att upptaget material skulle få användas som bevis i domstol, något som i dag inte är tillåtet. Mot detta brukar hävdas att värdet av hemlig teleavlyssning skulle minska om det blev allmänt känt att det förekom avlyssning.

Surveillance och intrusive surveillance

De av the Home Office utfärdade riktlinjerna kommer att gälla till dess The Police Act 1997 har trätt i kraft, vilket kan ske tidigast någon gång i början av år 1998. The Police Act kan nämligen inte träda i kraft förrän en Code of Practice har lagts fram för det brittiska parlamentet. När så har skett kommer riktlinjerna från the Home Office såvitt avser annat än intrusive surveillance att ersättas av regler som polisen själv bestämmer. Övervakning i situationer där det inte krävs intrång på egendom kommer således även i fortsättningen att vara en rent polisiär angelägenhet. Det har inte ansetts lämpligt att någon annan än polisen lägger sig i de operativa besluten. Ett annat skäl till att det anses att det av lagstiftningen inte bör framgå vilka åtgärder polisen kan vidta när de väl har fått tillstånd att bryta sig in i t.ex. en bostad, är att man inte vill att arbetsmetoderna skall avslöjas för de kriminella.

Det finns inget centralt register över antalet fall av intrusive surveillance. Varje polismyndighet för sitt register. Inför utredningens besök gjordes dock en sammanställning som utvisade att det år 1996 förekom sammanlagt 2 550 fall av intrusive surveillance.

5.4.3 The British Security Service (MI5)

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för den brittiska säkerhetstjänsten, the British Security Service (MI5), framkom bl.a. följande.

Buggning

Vissa buggningsoperationer pågår under längre tid (kanske flera år) medan andra är helt kortvariga.

När en begäran om tillstånd till buggning som förutsätter intrång på egendom framställs inom säkerhetstjänsten, övervägs först bl.a. om den kan genomföras rent tekniskt och om den bör genomföras med hänsyn till de kostnader och prioriteringar som är involverade. Man går vidare till the Home Office med en tillståndsansökan först om det finns verkligt goda skäl. Det kan gå mycket snabbt att få ett tillstånd, eftersom planläggningen och tillståndsfrågan behandlas parallellt.

De allra flesta operationer innebär att det måste göras intrång på egendom eller att det är fråga om någon annan kränkning av den enskildes egendom. In dubio begärs därför alltid tillstånd.

Upptaget material används oftast endast för fortsatta underrättelseändamål. Inget hindrar emellertid att materialet används som bevisning i domstol och detta har inträffat i ett antal fall.

Kameraövervakning

Kameraövervakning används oftast för att kontrollera den övervakades rörelsemönster, t.ex. när denne lämnar en viss plats.

Dolda kroppsmikrofoner

Dolda kroppsmikrofoner används praktiskt taget inte alls.

Pejling

Användningen av pejling ökar. Det är en mycket värdefull arbetsmetod som är resursbesparande och mindre riskfylld än en ordinär skuggningsoperation. Utrustningen är svår att upptäcka. Skall man kunna hitta en sådan utrustning förutsätts att bilen undersöks synnerligen noggrant.

Hemlig teleavlyssning

Ett ärende som avser hemlig teleavlyssning hanteras inom säkerhetstjänsten inledningsvis på samma sätt som tidigare beskrevs när det gäller buggning, dvs. en prövning görs av den tekniska genomförbarheten, kostnaden för operationen och av prioriteringsaspekter, osv.

Det kan gå mycket snabbt att få ett tillstånd till hemlig teleavlyssning. Det kan i vissa fall rör sig om endast någon eller några timmar.

British Telecom har ca 80 procent av alla abonnenter i och äger mycket av det fasta nätet. Är det fråga om avlyssning av en av deras abonnenter går det mycket snabbt att verkställa ett beslut om teleavlyssning, eftersom allt sker digitalt. Digitaliseringen har vidare inneburit att riskerna med en operation som innefattar teleavlyssning har minskat. Förr skedde avlyssningen t.ex. i telefonväxeln.

Säkerhetstjänsten har möjlighet att avlyssna samtliga mobiltelefonsystem i landet. Det har dock varit ett problem att de kriminella byter kort i sina mobiltelefoner och bl.a. använder sig av stulna kort.

Det är vidare möjligt att avlyssna faxtrafik och datatrafik.

Värdet av teleavlyssning kan inte sägas ha minskat. Teleavlyssning bör inte ses som ett alternativ till buggning. De båda metoderna kompletterar varandra.

The Tribunal

Varje år får the Tribunal ta emot ca 40 klagomål. Inte vid något tillfälle har the Tribunal ansett att det funnits fog för klagomålen. På säkerhetstjänsten förklarades detta med att det finns en mycket god intern kontroll, vilket i sig minimerar riskerna för felaktiga beslut.

5.4.4. The Interception of Communications Act Commissioner the Rt. Hon. the Lord Nolan

Vid utredningens sammanträffande med the Interception of Communications Act Commissioner the Rt. Hon. the Lord Nolan framkom bl.a. följande.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är rekvisitet serious crime i IOCA otillfredsställande, eftersom det är alltför diffust.

Lord Nolan, som ägnar ca fem veckor per år åt sitt uppdrag som Commissioner, besöker två gånger per år de myndigheter som sysslar med ärenden om hemlig teleavlyssning. Han får då se en förteckning över samtliga pågående ärenden och över samtliga under året avslutade ärenden. Han väljer slumpmässigt ut ett antal fall som blir föremål för en noggrann granskning. I samband med granskningen ställs frågor till beslutande tjänstemän. IOCA ger inte the Commissioner någon möjlighet att upphäva ett beslut om teleavlyssning även om han vid granskningen skulle upptäcka att tillstånd aldrig bort meddelas. Lord Nolan upplevde emellertid inte detta som något problem. I praktiken hade nämligen beslutet likväl upphävts, eftersom the Commissioner i annat fall hade vänt sig direkt till premiärministern och offentliggjort sin kritik.

Om det vid något tillfälle skulle bli aktuellt att betala ut ersättning till en på felaktiga grunder avlyssnad person, skulle det sannolikt röra sig om ett avsevärt belopp. Dels som ersättning för själva integritetskränkningen, dels i syfte att verka som en varning till de brottsbekämpande och beslutande myndigheterna så att det inte skulle upprepas i framtiden. Lord Nolan nämnde att han själv - då han utnämndes till Commissioner - tyckte att det var anmärkningsvärt att det inte förekommit ett enda fall där the Tribunal funnit att det varit fråga om ett felaktigt avlyssningsbeslut. När han nu ägnat sig åt sysslan några år har han en annan uppfattning och menar att det i systemet finns tillräckliga garantier för att undvika felaktigheter. Tjänstemännen i ministerierna är mycket noggranna. Vidare innebär teleoperatörens medverkan vid verkställigheten av beslutet en ytterligare rättsskyddsgaranti. Alla teleföretag är nämligen numera privata och kan därför inte ses som representanter för staten.

Skälet till att material från en teleavlyssning inte får användas som bevis i domstol kan vara bl.a. att man vill skydda den personal som medverkar vid verkställigheten av ett beslut om teleavlyssning. Behovet av att skydda sådan personal torde vara särskilt stort på Nordirland.

5.4.5 The National Criminal Intelligence Service

Vid utredningens sammanträffande med företrädare för the National Criminal Intelligence Service (NCIS) framkom bl.a. följande.

Buggning och telefonavlyssning

Intrusive surveillance är mycket värdefullt i det polisiära arbetet. För att kunna bekämpa brottsligheten, särskilt den organiserade brottsligheten, krävs att politikerna förser polisen med en rad olika verktyg. Ibland är det bäst att använda teleavlyssning, ibland buggning. I vissa fall används både teleavlyssning och buggning. Det beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Avlyssning är dock en mycket kostnadskrävande arbetsmetod och det sätter i sig vissa gränser. År 1992 genomfördes 50 buggningsoperationer i hela London. Eftersom en proportionalitetsbedömning regelmässigt görs är det mycket ovanligt att avlyssning sker t.ex. på toaletter eller i sovrum.

Värdet av teleavlyssning har inte minskat, snarare har det ökat. De kriminella är visserligen medvetna om att telefonavlyssning förekommer men de vet inte i vilken utsträckning polisen kan lyssna eller med andra ord vad tekniken möjliggör. Det finns många exempel på samtal som först förefallit vara betydelselösa men som lett till att man kunnat knäcka den kod som de kriminella använt vid sina samtal. Buggning kan användas för att skydda agenter som uppträder "undercover". Man kan helt enkelt få reda på om vederbörande har blivit avslöjad. Vidare kan buggning vara användbart som ett komplement till teleavlyssning. Det kan inträffa att de kriminella inte talar öppet i telefon men gör det när luren väl har lagts på. På så sätt kan den kod knäckas som används vid telefonsamtalen. Teleavlyssning kan ge information om en mötesplats. Den plats där mötet skall äga rum buggas sedan. Det nämndes ett exempel på ett fall där de kriminella kände sig skyddade mot avlyssning eftersom de under samtalet körde runt i ett fordon.

Det är mycket viktigt att tekniken inte blir allmänt känd. På kort sikt kanske det skulle vara bra om det blev tillåtet att använda vid teleavlyssning upptaget material som bevis i domstol. På lite längre sikt skulle det

emellertid göra större skada än nytta. Ytterligare en nackdel kan vara att de människor som verkställer avlyssningarna kan bli avslöjade. Det finns därmed en risk för att de kan bli utsatta för påtryckningar.

Under år 1996 ledde teleavlyssning utförd av NCIS till att 500 grova brottslingar kunde gripas samt att narkotika värd en miljard pund och tio miljoner pund i kontanter kunde tas i beslag.

Teleövervakning

När en mobiltelefon är påslagen sänder den med jämna mellanrum ut en signal för att tala om var den befinner sig. Det är möjligt att tämligen exakt räkna ut var den finns. Detta kan användas som ett alternativ till pejling.

Kameraövervakning

Användningen av kameraövervakning ökar. Det finns en mängd olika kameror. Det finns kameror som under en längre tid kan utsättas för väder och vind och döljas fullständigt, t.ex. i ett träd. Det finns vidare kameror med objektiv små som knappnålshuvuden. Det är möjligt att placera ett objektiv i toppen av en bilradioantenn. Kameran kan sedan manövreras inifrån bilen med hjälp av en joystick.

Ny teknik möjliggör att en kamera kan läsa av ett bilnummer och automatiskt ställa en ägarfråga till bilregistret eller till polisens spaningsregister. Framtida teknik kommer att möjliggöra att en kamera kan känna igen en viss persons ansiktsdrag.

Dolda kroppsmikrofoner

NCIS använder sig av dolda kroppsmikrofoner. Användningen av sådana regleras f.n. av riktlinjerna från the Home Office. Mikrofonerna används både för skyddsändamål och bevisändamål. Det är inte vanligt att de kriminella kroppsvisiterar varandra inför ett möte.

Pejling

Den mest användbara pejlingsutrustningen är den som fästs utanpå fordonet med en magnet. Att avlägsna fordonet en kortare stund från platsen - t.ex. nattetid - för att installera utrustningen kan nämligen vara mycket riskabelt. Bl.a. förekommer att fordonsägaren på något sätt markerar hur fordonet står placerat på gatan eller noterar fordonets mätarställning. På vissa bilmärken är det inte möjligt att manipulera med kilometerräknaren. Operationen kan således på olika sätt avslöjas och vissa metoder för att göra det är tämligen enkla. När pejlingsutrustning

skall placeras ut krävs dessutom att man särskilt tänker på den utplacerande personalens säkerhet. Vid pejling av personer misstänkta för t.ex. grovt narkotikabrott, kan civilklädd polispersonal lätt uppfattas som företrädare för konkurrenter i samma bransch. Eftersom narkotikabrottslingarna ofta är beväpnade och det är stora pengar som står på spel kan en sådan situation vara synnerligen farlig.

5.5 Tyskland

5.5.1 Inledning

I avsnitt 5.5.2 lämnas en kort redogörelse för det grundlagsskydd som i tysk rätt finns mot övervakning av bostäder. Som där framgår innebär det att bl.a. hemlig avlyssning och hemlig kameraövervakning av bostäder i princip inte är tillåten. Därefter redovisas i avsnitten 5.5.3-5.5.4 den tyska lagstiftningen i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt beträffande andra åtgärder som vidtas utan den berördes vetskap, bl.a. pejling, hemlig kameraövervakning och hemlig avlyssning på andra platser än i bostäder. I avsnitt 5.5.5 lämnas en redogörelse för ett i Tyskland pågående arbete, som - om det leder till lagstiftning - kommer att innebära att buggning av bostäder blir tillåtet i vissa fall. Slutligen redovisas i avsnitten 5.5.6 och 5.5.7 vad som framkom vid företrädarens för utredningen studieresa till Tyskland, där besök gjordes vid Bundesministerium der Justiz och vid Bundeskriminalamt i Wiesbaden.

5.5.2 Grundlagsskydd mot övervakning av bostäder

Enligt artikel 13 första stycket i den tyska grundlagen är bostaden okränkbar. Med bostad lär avses bl.a. rum, lägenhet, hus, hotellrum eller liknande, som helt eller delvis används för boende, samt källare och kringbyggda gårdar. Husrannsakan får dock enligt artikel 13 andra stycket genomföras efter beslut av domstol eller, vid fara i dröjsmål, av andra i lagen utsedda organ och på i lagen föreskrivet sätt. Vidare får enligt artikel 13 tredje stycket ingrepp och inskränkningar i grundlagsskyddet för bostäder i övrigt företas endast - såvitt här är av intresse - för att avvärja en allmän fara eller en livsfara för enskilda personer och med stöd av lag även för att avvärja en trängande fara för den allmänna ordningen och säkerheten.

Artikel 13 innebär således att bl.a. hemlig avlyssning och hemlig kameraövervakning av bostäder är förbjuden, utom i de fall det är möjligt att stödja sig på undantagen i tredje stycket.

5.5.3 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning [Überwachung des Fernmeldeverkehrs] finns i §§ 100 a och 100 b Strafprozessordnung. Det är att notera att det inte - som i Sverige - är fråga om två olika tvångsmedel, utan ett tillståndsbeslut ger rätt till såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning. Vidare finns i § 101 samma lag bestämmelser om underrättelseskyldighet. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt § 100 a får övervakning och upptagning av telemeddelanden beslutas om konkreta omständigheter ger stöd för misstanken (bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen) att någon som gärningsman eller medverkande har begått eller, i fall där försök är straffbart, har försökt att begå eller genom ett brott har förberett, något av i paragrafen uppräknade brott. I brottskatalogen finns upptaget

1a) vissa särskilda brott som i Strafgesetzbuch (StGB) sorterar under rubrikerna förräderi mot freden, högförräderi, hot mot den demokratiska rättsstaten, landsförräderi och hot mot den yttre säkerheten,

1b) vissa särskilda brott som i StGB sorterar under rubriken brott mot landets försvar,

1c) vissa brott som i StGB sorterar under rubriken brott mot den offentliga ordningen, t.ex. bildande av en kriminell sammanslutning och bildande av en terroristorganisation,

1d) anstiftande av eller medhjälp till fanflykt eller anstiftan till ohörsamhet, när gärningsmannen inte är krigsman,

1e) vissa brott som riktar sig mot säkerheten för i Tyskland stationerade Nato-trupper, m.fl.,

2) penning- eller värdepappersförfalskning, vissa allvarigare fall av grov människohandel i prostitutionssyfte, mord, dråp, folkmord, människorov, bortförande, människorov i utpressningsyfte, tagande av gisslan, Bandendiebstahl, dvs. när två eller flera som medlemmar i ett gäng, som har gått samman för att fortlöpande begå rån eller stöld, stjäler, Bandendiebstahl, grovt brott, rån, grovt rån, rån där gärningsmannen av oaktsamhet orsakar offrets död, utpressning i de fall gärningsmannen använder sig av våld eller hot om våld, utpressning, yrkesmässigt häleri, Bandenhehlerei, dvs. när någon som medlem i ett gäng, som har förbundit sig att fortlöpande ägna sig åt rån, stöld eller häleri, gör sig skyldig till häleri, yrkesmässigt Bandenhehlerei, vissa allmänfarliga brott, nämligen mordbrand, grov mordbrand, särskilt grov mordbrand, åstadkommande av kärnenergiexplosion, åstadkommande av sprängämnesexplosion, missbruk av joniserande strålning, förberedelse

till explosions- eller strålningsbrott, åstadkommande av livsfarlig översvämning, åstadkommande av översvämning som hotar egendom samt vissa andra sabotageliknande handlingar,

3) vissa brott mot vapen-, utrikeshandels- och krigsmateriellagstiftningen,

4) vissa brott mot narkotikastrafflagstiftningen, samt

5) vissa brott mot utlännings- eller asyllagstiftningen.

En ytterligare förutsättning för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är att det skulle vara utsiktslöst eller väsentligt svårare att utreda sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort på annat sätt. Åtgärden får bara riktas mot den misstänkte eller mot personer, om vilka det på grund av konkreta omständigheter är att anta att de tar emot för den misstänkte bestämda meddelanden eller vidarebefordrar från den misstänkte härrörande meddelanden eller att den misstänkte utnyttjar deras teleadress.

I § 100 b regleras behörigheten att fatta beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. I paragrafens första stycke sägs att beslut om sådan åtgärd fattas av domstol. Vid fara i dröjsmål får åtgärden dock beslutas av åklagarmyndigheten. Ett sådant beslut upphör emellertid att gälla om det inte inom tre dagar fastställs av domstol. I andra stycket sägs att beslutet skall meddelas skriftligen och att det skall innehålla namn och adress på den mot vilket beslutet riktas. I beslutet skall vidare anges åtgärdens art och omfattning samt den tid under vilken den får pågå. Tiden får bestämmas till högst tre månader och kan, såvida de i § 100 a angivna förutsättningarna fortfarande föreligger, förlängas med högst tre månader åt gången. I tredje stycket föreskrivs en skyldighet för teleoperatören att medverka till att ett beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas. I fjärde stycket sägs att, om de förutsättningar som anges i § 100 a inte längre föreligger, de åtgärder som har vidtagits med anledning av beslutet skall upphöra utan dröjsmål. Domstolen och teleoperatören skall underrättas om att åtgärden har upphört. I femte stycket regleras användningen av överskottsinformation. Enligt vad där sägs får den genom åtgärden erhållna personanknutna informationen användas i bevissyfte i andra brottmålsförfaranden endast om den därmed kan bli användbar för att klara upp ett i § 100 a angivet brott. Enligt sjätte stycket skall de genom åtgärden framtagna dokumenten, när de inte längre behövs för utredningsändamål, ofördröjligen förstöras under uppsikt av åklagarmyndigheten. Protokoll skall upprättas över åtgärden.

Särskilt om teledelanden som avser förfluten tid

Teleövervakningsuppgifter, dvs. uppgifter om annat än innehållet i ett teledelande, som avser förfluten tid, omfattas inte av de nyss redovisade bestämmelserna. Sådana uppgifter kan hämtas in endast med stöd av 12 § Gesetz über Fernmeldeanlagen. Enligt den regeln kan, vid förundersökning, en domare eller, vid fara i dröjsmål, åklagarmyndigheten, begära in uppgifter om telekommunikationen. Förutsättningarna är att det är fråga om teledelanden som har varit riktade till den misstänkte eller, när man av föreliggande omständigheter kan sluta sig till att det är fråga om delanden som härrör från den misstänkte eller som har varit avsedda för honom. En ytterligare förutsättning är att upplysningarna är av betydelse för förundersökningen.

När det sedan gäller tillgång till teleavlyssningsuppgifter, dvs. uppgifter om innehållet i ett teledelande, som avser förfluten tid, förefaller rättsläget vara något oklart. En del hävdar att sådana uppgifter kan hämtas in endast under de i §§ 100 a och 100 b angivna förutsättningarna. Andra menar att det är möjligt att hämta in sådana uppgifter med stöd av beslagsreglerna i Strafprozessordnung.

5.5.4 Andra åtgärder som får vidtas utan den berördes vetskap

I § 100 c Strafprozessordnung regleras användningen av andra åtgärder som vidtas utan den berördes vetskap. Vidare finns i § 101 samma lag bestämmelser om underrättelseskyldighet. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt § 100 c första stycket får, utan den berördes vetskap

1 a) fotografier och andra bildupptagningar framställas,

b) andra särskilda för observationsändamål bestämda tekniska hjälpmedel (t.ex. pejling) användas för att utreda sakförhållandet eller gärningsmannens uppehållsort, om utredningen avser ett brott av avsevärd betydelse. Det nu sagda (1 a och b) gäller under förutsättning att det skulle vara mindre framgångsrikt eller svårare att utreda sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort på annat sätt. Vidare får utan den berördes vetskap

2) förtroligt tal avlyssnas och tas upp med tekniska hjälpmedel (t.ex. buggning på annan plats än i bostad), om konkreta omständigheter ger stöd för misstanken att någon har begått ett i § 100 a angivet brott och det skulle vara utsiktslöst eller väsentligt svårare att utreda sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort på annat sätt.

Enligt vad som sägs i § 100 c andra stycket får åtgärder enligt första stycket endast riktas mot den misstänkte. Mot andra personer är en åtgärd enligt första stycket 1 a dock tillåten, när det skulle vara betydligt mindre framgångsrikt eller väsentligt svårare att utreda sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort på annat sätt. En åtgärd enligt första stycket 1 b eller 2 får riktas mot annan än den misstänkte, endast när det på grund av konkreta omständigheter är att anta att den eller de personerna står i förbindelse med gärningsmannen eller att en sådan förbindelse kommer att upprättas, att åtgärden kommer att leda till utredning av sakförhållandet eller den misstänktes uppehållsort och detta skulle vara utsiktslöst eller väsentligt svårare att utreda på annat sätt. Enligt tredje stycket får åtgärden genomföras även i de fall tredje man oundvikligen kommer att beröras.

I § 100 d regleras behörigheten att fatta beslut om en åtgärd som avses i § 100 c första stycket 2, dvs. buggningsfallen samt användning av dolda kroppsmikrofoner och bandinspelningar med bara den ena partens samtycke. I paragrafens första stycke sägs att beslut om en sådan åtgärd fattas av domstol. Vid fara i dröjsmål får åtgärden dock beslutas av åklagarmyndigheten. Ett sådant beslut upphör att gälla om det inte inom tre dagar fastställs av domstol. Beslutet skall meddelas skriftligen och innehålla namn och adress på den mot vilket beslutet riktas. I beslutet skall vidare anges åtgärdens art och omfattning samt den tid under vilken den får pågå. Tiden får bestämmas till högst tre månader och kan förlängas med högst tre månader åt gången. Om de förutsättningar som anges i § 100 c inte längre föreligger, skall de åtgärder som har vidtagits med anledning av beslutet upphöra utan dröjsmål. Domstolen skall underrättas om att åtgärden har upphört. De genom åtgärden framtagna dokumenten skall, när de inte längre behövs för utredningsändamål, ofördröjligen förstöras under uppsikt av åklagarmyndigheten. Protokoll skall upprättas över åtgärden. I andra stycket regleras användningen av överskottsinformation som erhållits genom en åtgärd som avses i § 100 c första stycket 2. Enligt vad där sägs får den genom åtgärden erhållna personanknutna informationen användas i bevissyfte i andra brottmålsförfaranden endast om den därmed kan bli användbar för att klara upp ett i § 100 a angivet brott.

5.5.5 Grundsatser om utvidgad rätt till buggning

Som framgår av § 100 c första stycket 2 jämfört med artikel 13 första stycket i den tyska grundlagen, är buggning tillåtet under förutsättning att det inte är fråga om buggning av bostäder. Liksom i Sverige har buggning länge varit föremål för den tyske lagstiftarens intresse och frågan har utretts vid ett flertal tillfällen. Frågan om buggning var särskilt omstridd under 1970-talets och 1980-talets terrorvåg men även

på senare år har frågan föranlett starka motsättningar i det tyska samhället. Bl.a. avgick justitieminister Sabine Leutheusser-Schnarrenberger vårvintern 1996 efter interna diskussioner i hennes parti, det liberala regeringspartiet FDP, kring frågan om buggning.

Under våren 1996 bereddes i Justitieministeriet och i Inrikesministeriet ett antal grundsatser för en lagstiftning som skulle göra det tillåtet för polisen att bugga även bostäder. Efter sonderingar med den politiska oppositionen förankrades grundsatserna i regeringen i dess helhet. För närvarande pågår konsultationer med samtliga partier i förbundsdagen kring frågan hur lagtexten bör utformas. Eftersom det är fråga om inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter, vill den tyska regeringen ha ett brett parlamentariskt stöd för förslaget. För att få igenom den för lagstiftningen nödvändiga grundlagsändringen krävs också två tredjedels majoritet i förbundsdagen. Lagtexten, som lär vara i princip avstämd mellan de olika grupperna, har ännu inte offentliggjorts. Utredningen har emellertid fått tillgång till de gemensamma grundsatserna, vilka redovisas i det följande. Avsikten lär vara att föra in bestämmelserna i § 100 c Strafprozessordnung.

Enligt grundsatserna skall den tyska grundlagens artikel 13 få ett nytt tredje stycke med följande lydelse. För att utreda i lagen angivna särskilt allvarliga brott, får efter domstols beslut tekniska hjälpmedel användas för akustisk övervakning av bostäder. Det är att notera att hemlig kameraövervakning av bostäder således inte heller efter lagändringen kommer att bli tillåten.

Enligt grundsatserna av den 13 juni 1996 blir övervakning av bostäder för att bekämpa organiserad kriminalitet tillåten i bevissyfte under följande förutsättningar.

1. Det måste föreligga en genom konkreta omständigheter grundad misstanke.

2. Det är utsiktslöst eller väsentligt svårare att utreda sakförhållandet på annat sätt.

3. Åtgärden kommer till stånd efter beslut av domstol (Strafkammer des Landgerichts), bestående av tre domare. Vid fara i dröjsmål får åtgärden beslutas av en domare, vars beslut upphör att gälla om det inte senast den tredje dagen efter utfärdandet fastställs av domstolen.

4. Tillåtligheten av att i en bostad sätta in tekniska hjälpmedel begränsas till att avse avlyssning och upptagning av förtroligt tal. Erfarenheterna får sedan visa om visuell övervakning i bostäder på ett väsentligt sätt skulle kunna bidra till brottsbekämpningen.

5. Åtgärden är i princip tillåten endast i den misstänktes bostad. I bostäder som tillhör andra personer än den misstänkte, får åtgärden genomföras endast om det på grund av konkreta omständigheter är att anta att den misstänkte uppehåller sig i denna, att åtgärden i

endast den misstänktes bostad inte skulle leda till utredning av sakförhållandet eller till utredning av gärningsmannens uppehållsort och detta skulle vara utsiktslöst eller väsentligt svårare på annat sätt.

6. Tiden för åtgärden får bestämmas till högst fyra veckor och kan förlängas med fyra veckor åt gången.

7. Åtgärden får beslutas endast om det på grund av konkreta omständigheter finns en grundad misstanke om i lagen angivna särskilt svåra brott, nämligen

- a) mord, dråp och folkmord,
- b) vissa brott mot narkotikastrafflagstiftningen,
- c) vissa allvarigare fall av grov människohandel i prostitutionssyfte,
- d) vissa brott mot utrikeshandels- och krigsmateriellagstiftningen,
- e) vissa brott mot vapenlagstiftningen,
- f) människorov, bortförande, människorov i utpressningssyfte, tagande av gisslan,
- g) penning- eller värdepappersförfalskning,
- h) vissa särskilda brott som i Strafgesetzbuch (StGB) sorterar under rubrikerna förräderi mot freden, högförräderi, hot mot den demokratiska rättsstaten, landsförräderi och hot mot den yttre säkerheten,
- i) vissa brott som i StGB sorterar under rubriken brott mot den offentliga ordningen, nämligen bildande av en kriminell sammanslutning och bildande av en terroristorganisation,
- j) Bandendiebstahl, dvs. när två eller flera som medlemmar i ett gäng, som har gått samman för att fortlöpande begå stöld eller rån, stjäler, Bandendiebstahl, grovt brott,
- k) grovt rån, rån där gärningsmannen av oaktsamhet orsakar offrets död,
- l) yrkesmässigt häleri, Bandenhehlerei, dvs. när någon som medlem i ett gäng, som har förbundit sig att fortlöpande ägna sig åt rån, stöld eller häleri, gör sig skyldig till häleri, yrkesmässigt Bandenhehlerei, samt
- m) vissa brott mot utlännings- eller asyllagstiftningen.

8. Den genom åtgärden erhållna informationen får användas för bevisändamål endast vid åtal för brott som i och för sig hade kunnat föranleda ett beslut om akustisk övervakning av bostad. Informationen får användas för preventiva ändamål endast när fråga är om att avvärja annan i det enskilda fallet bestående fara för person till liv, lem eller frihet eller för avsevärda sak- eller förmögenhetsvärden.

9. Det skall prövas huruvida det bör införas en regel som innebär att det är förbjudet att vid övervakning av bostäder använda uppgifter som lämnats av personer som har rätt att vägra avge vittnesmål. Vid denna prövning skall inkluderas utnyttjandet av motsvarande uppgifter som erhållits vid hemlig teleavlyssning, buggning i annat än bostäder och vid användandet av dolda spanare.

10. De berörda måste underrättas om åtgärden så snart det kan ske utan att syftet med åtgärden därigenom äventyras.

11. Riktigheten av åtgärden kan överprövas i domstol.

12. Det införs en omfattande rapporteringsplikt från de åklagarmyndigheter som leder förundersökningarna till de överordnade myndigheterna.

13. Förbundsregeringen skall förelägga förbundsdomstolen en årlig rapport över ansökta och genomförda åtgärder.

14. Fr.o.m. den 1 januari 1997 skärps rapporteringsskyldigheten vid hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning samt förbättras redovisningen av dessa åtgärder. Detta sker för att en resultat- och nödvändighetsprövning som omfattar två års tid skall kunna äga rum, vars resultat i sin tur kan beaktas i samband med lagstiftningsarbete.

Beslut har i februari 1998 fattats om den ändring av grundlagen som behövs. Några ändringar i Straffprocessordning har däremot ännu inte genomförts.

5.5.6 Bundesministerium der Justiz

Vid utredningens överläggningar med företrädare för Bundesministerium der Justiz framkom bl.a. följande.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (§§ 100 a och 100 b)

Det finns naturligtvis vissa nackdelar med att bestämma tillämpningsområdet med hjälp av en brottskatalog. Vid vissa av de brott som finns med i uppräkningslistan har tvångsmedlet ingen praktisk betydelse, t.ex. vid fanflykt. Andra brott där tvångsmedlet kanske kunde vara till nytta, t.ex. i ärenden om penningtvätt, finns inte med i brottskatalogen. Hur tillämpningsområdet bör bestämmas har diskuterats ända sedan § 100 a infördes, år 1969. Modellen med strafflatituder framstår som alltför rigid, eftersom tvångsmedlet inte lämpar sig vid utredning av vissa av de brott som då skulle komma att omfattas. Att bestämma tillämpningsområdet med hjälp av det konkreta brottets straffvärde är förvisso den mest flexibla lösningen. Straffvärdemodellen har dock den nackdelen att det är alltför svårt att avgöra brottets straffvärde på det tidiga stadium där bedömningen skulle behöva göras. Andra tänkbara modeller kan vara att använda kriterier som "brott av avsevärd betydelse" inom vissa angivna brottsområden i kombination med t.ex. gängbrottslighet, yrkesmässig kriminalitet, osv. Det är en ärligare lösning att använda sig av en kombination av olika kriterier än att använda en brottskatalog. I dagsläget får polisen tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning genom att hävda att det är fråga om en kriminell

sammanslutning eller att det aktuella brottet har begåtts av en sådan sammanslutning.

För att en förundersökning skall få inledas krävs att det föreligger "Anfangsverdacht", dvs. i vart fall en vag och obestämd misstanke. För att få tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning krävs att det skall föreligga "bestimmte Tatsachen" (konkreta omständigheter) som ger stöd för misstanken. Det skall alltså vara fråga om konkreta omständigheter, t.ex. en vittnesuppgift, som stärker den svagare "Anfangsverdacht". Nästa misstankenivå, vid vilken ett anhållningsbeslut kan fattas, är "Dringender Verdacht".

Det är svårt att säga hur ofta en åklagare utnyttjar sin möjlighet att fatta ett interimistiskt beslut. Det är förmodligen ganska sällan, eftersom det oftast är möjligt att få tag i en domare. På helger finns ett slags jourssystem som går ut på att domaren är anträffbar under ett visst antal timmar per dag.

Andra åtgärder som får vidtas utan den berördes vetskap (§ 100 c)

Anledningen till att åtgärder enligt § 100 c första stycket 1 a och b (bildupptagningar, pejlingsutrustning, m.m.) har reglerats mindre restriktivt än de som får vidtas enligt § 100 a och § 100 c första stycket 2, är att det är fråga om åtgärder som riktar sig mot den enskilde när han befinner sig på allmän plats. Det anses inte vara lika integritetskränkande. Den enskilde får nämligen i sådana fall räkna med att han är iakttagen av andra.

För att åtgärder enligt § 100 c första stycket 1a och b skall få vidtas krävs att det föreligger i vart fall "Anfangsverdacht", i annat fall hade det nämligen inte kunnat inledas förundersökning. Det finns inte någon definition av begreppet "brott av avsevärd betydelse" [Straftat von erheblicher Bedeutung]. Vissa brott är naturligtvis aldrig av avsevärd betydelse, t.ex. snatteri, medan andra i normalfallet alltid är av avsevärd betydelse. Ibland krävs att man får göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Regeln i § 100 c första stycket 1 b tillåter att pejlingsutrustningen placeras inte bara utanpå fordonet utan även inne i det. Polisen har alltså med stöd av bestämmelsen rätt att ta sig in i ett låst fordon. Fordonet får dock inte avlägsnas från platsen, utan appliceringen av utrustningen måste ske på den plats där fordonet står uppställt. Inget hindrar naturligtvis att utrustningen placeras ut i samband med att ägaren lämnar in fordonet på en verkstad.

Offentligt ombud

Frågan om att införa ett offentligt ombud för att ta tillvara den miss-tänktes och andra intressen vid användning av här berörda tvångsmedel har aldrig varit uppe till diskussion i Tyskland. Detta beror troligen bl.a. på att det rör sig om hemliga tvångsmedel och att det ankommer på åklagaren att vara objektiv.

Grundsatzerna om utvidgad rätt till buggning

Av grundsatzerna framgår att hemlig kameraövervakning av bostäder kommer att förbli förbjudet. Det finns vissa grupper som vill att hemlig kameraövervakning skall omfattas av förslaget, medan andra är mer skeptiska. Buggning anses vara den ur bevissynpunkt viktigare övervakningen. I USA har buggning och telefonavlyssning visat sig vara mer effektiva än kameraövervakning för att bekämpa organiserad brottslighet.

Grundsatzerna innehåller inte någon möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut. Detta beror bl.a. på att det sannolikt är mycket sällan man utan en omfattande spaningsinsats kan sätta i gång en buggningsoperation. Det finns med andra ord gott om tid att få domstols tillstånd till åtgärden.

Punkten 11 i grundsatzerna, Riktigheten av åtgärden kan överprövas i domstol, har tillkommit för att ge den berörde en möjlighet att, då han underrättats om åtgärden, få åtgärden överprövad i domstol. Utan en sådan uttrycklig bestämmelse skulle det inte vara möjligt att klaga på ett beslut, eftersom man enligt tysk rätt normalt inte kan överklaga ett beslut sedan det väl har upphört att gälla. Domstolsprövningen innebär inte bara att en kontroll kan ske i efterhand utan även att en praxis kan utvecklas. Anledningen till denna bestämmelse - som saknar motsvarighet i reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning - är att buggning av bostäder anses vara en särskilt allvarlig åtgärd. Det föreföll något osäkert om den enskilde - vid ett lagvidrigt avlyssningsbeslut - kan stämma staten och yrka ideellt skadestånd.

Särskilt om säkerhetstjänsten

Säkerhetstjänstens verksamhet omfattas inte av de redovisade bestämmelserna i Straffprocessordning. Den styrs av en annan lagstiftning, den s.k. G10, och sorterar under Inrikesministeriet. Säkerhetstjänsten kan, under förutsättning dels att något av undantagen i artikel 13 tredje stycket i grundlagen medger detta, dels att inrikesministern tillåter det, vidta en rad olika åtgärder som riktar sig mot en bostad, t.ex. buggning. Det bör dock framhållas att den tyska säkerhetstjänsten får ägna sig åt

enbart preventiva åtgärder. Så snart ett brott har begåtts övertas ärendet av åklagarmyndigheten, och de i Strafprozessordnung angivna reglerna gäller för brottsutredningen.

5.5.7 Bundeskriminalamt

Vid utredningens överläggningar med företrädare för Bundeskriminalamt (BKA) framkom bl.a. följande.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (§§ 100 a och 100 b)

Antalet fall av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning uppgår till ca 3 500 per år. På BKA kan man avlyssna alla telenät. Det finns dock vissa problem på detaljnivå. Man får dock räkna med att det alltid kommer att finnas olika tekniska lösningar som gör det möjligt att skydda sig mot avlyssning. Även satellittelefonin kommer att kunna avlyssnas.

I framtiden kommer det beroende på satellittelefonin att bli nödvändigt med ett utvidgat internationellt samarbete. Ett beslut om teleavlyssning i t.ex. Tyskland måste vara verkställbart i t.ex. Frankrike. I endast ett fall har man stött på krypterade telemeddelanden. Uppfattningen är att det inte kommer att bli något större problem i framtiden.

Förslaget om rätt till buggning av bostäder brukar motiveras med att värdet av andra utredningsmetoder, t.ex. hemlig teleavlyssning, har gått ned. Teleavlyssning kommer dock troligen att vara mycket användbar även i framtiden. I en utredning behöver man nämligen ofta inte ha reda på mer än att två personer kommunicerar med varandra. Vad de säger är inte sällan av mindre intresse, bl.a. eftersom samtalet ofta är kodat på något sätt.

Andra åtgärder som får vidtas utan den berördes vetskap (§ 100 c)

Under två års tid har man på BKA haft sammanlagt 30 fall av buggning. Det har huvudsakligen rört sig om buggning av fordon, barer och restauranger. Erfarenheterna är mycket positiva och buggning betraktas som ett av de viktigaste hjälpmedlen för att bekämpa organiserad brottslighet. Det bör dock framhållas att även delstatspolisen genomför buggningsoperationer. Någon uppgift på antalet sådana fall finns dock inte.

Det finns ofta lagliga förutsättningar för att sätta igång en buggningsoperation. Det är emellertid i endast ett begränsat antal fall som det är tekniskt och taktiskt möjligt att genomföra en sådan operation. Buggning är nämligen ett mycket resurskrävande tvångsmedel och därför dyrt att använda. Det krävs stora spaningsinsatser och många tester innan operationen kan starta. Av bl.a. nu angivna skäl har BKA endast haft 30 buggningsfall på två år.

För att få ett bra tekniskt resultat av en buggning krävs att mikrofonen kan placeras nära dem som talar. Riktmikrofoner är som regel olämpliga, eftersom det blir alltför många störande ljudkällor. Vissa av dessa kan dock - mer eller mindre framgångsrikt - filtreras bort.

Dolda kroppsmikrofoner används ibland för att skydda agenter som arbetar "undercover". Annars används de praktiskt taget aldrig. Om det inte finns någon annan möjlighet att garantera en informatörs säkerhet utrustas även denne med en kroppsmikrofon.

Bandinspelningar med den ena partens samtycke faller under bestämmelsen i § 100 c första stycket 2. Material som har tagits upp på sådant sätt kan emellertid användas som bevis i domstol endast om den om inspelningen ovetande parten ger sitt samtycke. För att vara säker på att som bevisning få återge material från ett telefonsamtal måste man således få ett beslut enligt §§ 100 a och 100 b.

Vid BKA används såväl radiopejling som satellitpejling. Radiopejling används endast vid operationer där polisen följer efter objektet. Var pejlingsutrustningen skall placeras beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Är det fråga om radiopejling placeras utrustningen oftast utanpå fordonet. Vid satellitpejling är det oftast bäst att placera utrustningen inne i fordonet. En utplacering av pejlingsutrustning kräver normalt stora förberedande spaningsinsatser för att man därigenom skall förvissa sig om att fordonsägaren inte plötsligt dyker upp.

BKA använder både fjärrstyrda och handmanövrerade videokameror. Vid kameraövervakningsoperationer måste ofta lägenheter eller kontorslokaler hyras, för att göra det möjligt att placera kamerautrustningen. Sådana operationer kan pågå under mycket lång tid, månader eller år. Kameran får inte riktas så att det är möjligt att filma eller fotografera in i en bostad. Vid ett tillfälle var övervakning med dolda videokameror enda sättet att bevaka misstänkta personer, eftersom det skulle ske i ett område som i princip uteslutande beboddes av invandrare från ett visst land.

Åtgärder enligt § 100 c första stycket 2 kräver beslut av domstol (§ 100 d). Åklagaren kan dock, om det är fara i dröjsmål, besluta interimistiskt om åtgärden. På BKA uppgavs att åklagarbeslut är mycket sällsynta och man kunde endast erinra sig ett sådant fall. Det rörde sig

om ett terroristärende där det inte på förhand gick att avgöra vilken utrustning som skulle komma att behöva användas.

Buggning av bostäder

Det finns många exempel på att en förundersökning har misslyckats på grund av att det inte är möjligt att bugga bostäder. De relevanta diskussionerna förs på platser där polisen inte får lov att lyssna.

Buggning av bostäder skulle under en övergångstid förmodligen ge goda resultat. Det är dock troligt att de kriminella, så snart de fick vetskap om den nya regleringen, skulle anpassa sitt beteende därefter. De skulle inte längre föra sina samtal i bostäder eller i hotellrum utan på andra ställen eller vidta tekniska motåtgärder i någon form. Det är en erfarenhet BKA har gjort när det gäller avlyssning av mobiltelefon-samtal. Många kriminella känner inte till att det numera är möjligt att avlyssna sådana samtal.

Buggning är utan tvivel ett bra hjälpmedel men det gäller att inte skruva upp förväntningarna alltför högt. Det är en vanlig uppfattning att buggning är mer effektivt än telefonavlyssning. Så är emellertid inte alltid fallet. Vid ett tillfälle utrustades en informatör med en kroppsmikrofon. Samtalet mellan honom och den misstänkte ägde rum på en bar. På BKA blev man mycket besviken över resultatet. Ljudkvaliteten var visserligen bra men alltför mycket av samtalet bestod av kroppsspråk, som inte kunde uppfattas av en mikrofon. Den typen av misslyckanden inträffar inte vid en telefonavlyssning. En kombination av buggning och kameraövervakning är naturligtvis tänkbar i vissa fall. Det förutsätter dock stora och omfattande förberedelser. Man måste veta var samtalet skall äga rum, var i lokalen de samtalande skall sitta, osv.

På BKA betraktas buggning som ett viktigt hjälpmedel och man är naturligtvis intresserad av att få bugga även bostäder. Det bör dock hållas i minnet att buggning är en svår operation och att den kräver stora resurser. Redan i dagsläget sätter inte sällan resurserna en gräns. Det förekommer t.ex. att man på BKA, när man vill övervaka ett möte mellan två personer, möts av beskedet att den tekniska avdelningen är fullbokad.

5.6 Österrike

5.6.1 Inledning

I avsnitt 5.6.2 lämnas en redogörelse för gällande rätt och för en lagstiftning om optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel som antagits av det österrikiska parlamentet men som ännu inte trätt i kraft. I avsnitt 5.6.3 och 5.6.4 redovisas vad som framkom vid företrädarens för utredningen studieresa till Österrike, där besök gjordes vid Bundesministerium für Justiz och vid Bundesministerium für Inneres.

5.6.2 Gällande rätt

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, i det följande med ett gemensamt begrepp benämnt telefonövervakning (Überwachung eines Fernmeldeverkehrs), finns i XII huvuddelen avsnitt V i Strafprozessordnung (StPO). Det är att notera att dessa bestämmelser är exklusiva och att det alltså inte är möjligt att hämta in motsvarande uppgifter med hjälp av andra tvångsmedel, t.ex. beslag.

Enligt § 149 a första stycket är telefonövervakning, liksom upptagningar och skriftliga uppteckningar av innehållet i teletrafiken tillåten

1. när det kan förväntas att därigenom uppkärandet av ett uppsåtligt brott, på vilket kan följa fängelse i mer än sex månader, kan befrämjas och innehavaren av den teleanläggning som skall övervakas uttryckligen har samtyckt till åtgärden, eller

2. när det förefaller nödvändigt för att klara upp ett uppsåtligt brott, på vilket kan följa fängelse i mer än ett år och

a) innehavaren av teleanläggningen själv är trängande (dringend) misstänkt för att ha begått gärningen, eller

b) det finns grunder för att anta att en för gärningen trängande misstänkt person använder teleanläggningen eller kommer att sätta sig i förbindelse med den, om inte innehavaren av anläggningen enligt vissa bestämmelser i StPO är lagligen befriad från skyldigheten att avlägga vittnesmål.

Genom bestämmelsen i § 149 a första stycket 1 möjliggörs, i den hotades intresse och med dennes samtycke, särskilt att olaga hot som framförs per telefon klaras upp.

En övervakning är nödvändig endast när den planerade övervakningsmetoden på grund av konkreta omständigheter kan förväntas vara framgångsrik och syftet med undersökningen inte kan uppnås med andra, lindrigare metoder. Någon lagregel med detta innehåll finns dock inte. Det följer av allmänna rättsgrundsatser.

Enligt § 149 a andra stycket är en telefonövervakning, som avses i § 149 a första stycket 2 b av en teleanläggning tillhörig ett mediaföretag tillåten endast när det kan förväntas att därigenom kan befrämjas uppklärandet av en straffbar handling, på vilken kan följa livstids fängelse, eller ett tidsbestämt fängelsestraff, vars nedre gräns inte understiger fem år och vars övre gräns överstiger tio år.

Enligt § 414 a kan domstolen, på de i § 149 a angivna förutsättningarna, besluta om telefonövervakning, däri inbegripet upptagningar och uppteckningar av innehållet i teletrafiken, när det kan förväntas att en rymlings eller en efterspanad misstänkts uppehållsort därigenom kan utforskas. §§ 149 b och c äger därvid motsvarande tillämpning.

Enligt § 149 b beslutas telefonövervakning av domstol. Domstolen är domför med tre lagfarna domare (Ratskammer). Om det är fara i dröjsmål kan dock undersökningsdomaren fatta ett sådant beslut. Undersökningsdomaren skall emellertid ofördröjligen inhämta domstolens godkännande. Om domstolen vid sin prövning inte skulle godkänna åtgärden, skall undersökningsdomaren genast upphäva sitt beslut samt låta förstöra upptagningarna och uppteckningarna.

Enligt § 149 b andra stycket skall ett beslut om telefonövervakning innehålla uppgift om

1. namnet på den misstänkte (des Beschuldigten), den gärning för vilken han är trängande misstänkt samt dess rättsliga beteckning,
2. namnet på innehavaren av teleanläggningen och dess beteckning,
3. tidpunkten för påbörjandet respektive avslutandet av övervakningen,
4. de fakta, av vilka framgår att övervakningen synes nödvändig.

Så snart förutsättningarna för övervakningen inte längre föreligger, skall undersökningsdomaren besluta att den genast skall avslutas. Detta framgår av § 149 b tredje stycket.

Enligt § 149 b fjärde stycket skall, när övervakningen har avslutats, ett beslut enligt första stycket ofördröjligen tillställas innehavaren av teleanläggningen och den misstänkte. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt § 149 b femte stycket kan åklagaren, den misstänkte och innehavaren av teleanläggningen inom 14 dagar från underrättelsen enligt § 149 b fjärde stycket till högre instans överklaga ett beslut om att tillåta telefonövervakning. Om ett överklagande skulle vinna bifall, skall

samtliga upptagningar och skriftliga uppteckningar, omedelbart förstöras.

Enligt § 149 b sjätte stycket får åklagaren inom 14 dagar till högre instans överklaga ett beslut att avslå en ansökan om telefonövervakning.

Enligt § 149 c första stycket skall telefonövervakningen, tillsammans med upptagningen av teletrafikens innehåll, genomföras av undersökningsdomaren eller de av honom utsedda Sicherheitsbehörde (polismyndigheten) i samråd med teleoperatören. Undersökningsdomaren eller die Sicherheitsbehörde skall granska upptagningarna och föra över de delar till skriftform, som är av betydelse för undersökningen och som får användas som bevismedel (se tredje stycket).

I § 149 c andra och tredje styckena regleras användningen av överskottsinformation. Enligt andra stycket skall, om det vid granskningen av det upptagna materialet visar sig att det finns hänvisningar till en straffbar handling av en annan person än den som föranlett beslutet om övervakning, denna del av materialet separat upptecknas, såvida materialet får användas som bevismedel (se tredje stycket).

Enligt § 149 c tredje stycket får resultatet av en telefonövervakning, i synnerhet upptagningarna och de av dessa framställda skriftliga uppteckningarna, användas som bevismedel endast såvida övervakningen var tillåten enligt § 149 a:

1. i ett straffförfarande mot den misstänkte som har gett anledning till övervakningen, eller

2. i ett straffförfarande mot en annan person för att bevisa en uppsåtlig begången handling, på vilken kan följa fängelse i mer än ett år.

Enligt § 149 c fjärde stycket skall åklagaren och den misstänkte beredas tillfälle att lyssna på det samlade upptagna materialet. Om berättigade intressen hos tredje man kräver det, kan domstolen dock besluta att vissa delar av materialet, under förutsättning att det saknar betydelse för förfarandet och inte kommer att användas vid huvudförhandlingen, skall undanhållas den misstänkte.

Enligt § 149 c femte stycket har de personer som har berörts av övervakningen rätt att ta del av de skriftliga uppteckningar som avser samtal i vilka de har deltagit. Undersökningsdomaren skall informera dessa personer om denna rätt samt om den rätt som avses i § 149 c sjunde stycket, förutsatt att deras identitet är känd eller utan särskild omgång kan fastställas.

Enligt § 149 c sjätte stycket skall på begäran av åklagaren eller den misstänkte ytterligare uppteckningar av upptagningen framställas, om dessa är av betydelse för undersökningen och deras användning som bevismedel är tillåten (se tredje stycket).

Enligt § 149 c sjunde stycket skall myndigheten ex officio eller, på ansökan av åklagaren eller den misstänkte, förstöra delar av den skriftliga uppteckningen, om dessa inte kan vara av betydelse för ett strafförfarande eller om de inte får användas som bevismedel. Denna ansökningsrätt tillkommer också de av övervakningen berörda personerna, såvitt avser skriftliga uppteckningar av samtal som de har deltagit i.

Enligt uppgift genomfördes i Österrike år 1995 ca 270 telefonövervakningar, varav flertalet fall avsåg telefonövervakning med samtycke från innehavaren av teleanläggningen (§ 149 a första stycket 1). Övriga fall gällde huvudsakligen ärenden om grov narkotikabrottslighet.

Överåklagarmyndigheterna har till Bundesministerium für Justiz inrapporterat användningen av telefonövervakning under år 1996. Av rapporterna framgår sammanfattningsvis följande.

Totalt meddelades 319 beslut om telefonövervakning. Sex ansökningar om telefonövervakning lämnades utan bifall. 75 beslut rörde brott mot liv eller hälsa (Strafgesetzbuch, StGB), 119 beslut rörde förmögensbrott (StGB), 35 rörde andra brott mot StGB, 70 rörde brott mot narkotikastrafflagstiftningen och 22 avsåg andra brott. Sammanlagt 644 teleanläggningar berördes av besluten om telefonövervakning. Av dessa teleanläggningar övervakades 229 inledningsvis efter beslut av en undersökningsdomare. Såvitt avser 13 teleanläggningar godkändes inte undersökningsdomarens beslut av domstolen. Sammanlagt 128 teleanläggningar övervakades efter samtycke av innehavaren. Från 351 av de övervakade teleanläggningarna togs ut endast uppgifter om teletrafiken (dvs. teleövervakningsuppgifter). I 126 av de 319 fallen bedömdes övervakningen vara framgångsrik, dvs. den bidrog till uppklärandet av den i ansökningsom telefonövervakningen angivna straffbara handlingen. I 157 fall var telefonövervakningen inte framgångsrik och i 36 fall kan man ännu inte uttala sig om huruvuda telefonövervakningen var framgångsrik. I flertalet fall pågick telefonövervakningen i mer än en månad. 568 misstänkta och 283 icke misstänkta personer berördes av de genomförda telefonövervakningarna. Bland de icke misstänkta personerna har endast sådana räknats med vars samtal tagits in i akten och som därmed erhållit den rätt som avses i § 149 c femte stycket. Endast ett beslut om telefonövervakning överklagades till högre rätt. Detta överklagande bifölls dock.

Optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel

I XII huvuddelen avsnitt VI i StPO regleras användningen av optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel (Optische und

Überwachung von Personen unter Verwendung technischer Mittel). Bestämmelserna antogs av det österrikiska parlamentet den 10 juli 1997. De träder i kraft den 1 januari 1998, med undantag för bestämmelsen i § 149 d första stycket 3 (buggningsbestämmelsen) och därmed sammanhängande bestämmelser, vilka träder i kraft den 1 juli 1998. Bestämmelserna har en begränsad giltighetstid och upphör att gälla den 31 december 2001. Senast sex månader före den tidpunkt vid vilken bestämmelserna upphör att gälla, skall inrikesministern och justitieministern lägga fram en rapport för det österrikiska parlamentet över erfarenheterna från användningen, genomförandet och kontrollen av de särskilda undersökningsmetoderna.

Enligt § 149 d första stycket är hemlig övervakning av en persons inte offentliga (nichtöffentlichen) uppträdande (Verhaltens) och inte offentliga yttranden med tekniska hjälpmedel för bild- eller ljudöverföring eller för bild- eller ljudupptagning tillåten,

1. när och så länge en trängande (dringend) misstanke består, att en av övervakningen berörd person har fört bort eller på annat sätt bemäktigat sig någon annan, och övervakningen inskränker sig till händelser och yttranden vid tiden och på platsen för frihetsberövandet, eller

2. när den inskränker sig till händelser och yttranden, som är avsedda för en om övervakningen informerad person och övervakningen framstår som nödvändig för att klara upp ett brott (Verbrechen; dvs. per definition ett brott på vilket kan följa fängelse i mer än tre år)

3. när uppklarandet av ett brott, på vilket kan följa fängelse i mer än tio år, ett brott enligt § 278 a StGB (Kriminelle Organisation) eller uppklarandet av eller förhindrandet av inom ramen för en kriminell organisation enligt § 278 a StGB begångna eller planerade straffbara handlingar i annat fall skulle vara utsiktslöst eller väsentligt försvårat, och

a) det mot en övervakad person föreligger en trängande misstanke om ett brott, på vilket kan följa fängelse i mer än tio år eller ett brott enligt § 278 a StGB, eller

b) det finns grunder för att anta att en enligt a) misstänkt person kommer att träda i kontakt med en övervakad person, om denne inte enligt vissa bestämmelser i StPO eller i medialagstiftningen är lagligen befriad från skyldigheten att avlägga vittnesmål.

Enligt § 149 d andra stycket är hemlig optisk övervakning av en persons inte offentliga uppträdande med tekniska hjälpmedel för bildöverföring eller bildupptagning i syfte att klara upp en straffbar handling därutöver tillåten

1. när den inskränker sig till händelser utanför en bostad eller andra med en bostad jämförbara lokaler och uteslutande äger rum i syfte att observera föremål eller lokaler, för att registrera de personers uppträ-

dande, som träder i förbindelse med föremålen eller beträder lokalerna, eller

2. när den uteslutande i under 1 nämnt syfte äger rum i en bostad eller i andra med en bostad jämförbara lokaler och uppkvarandet av ett uppsåtligt begånget brott, på vilket kan följä fängelse i mer än ett år, i annat fall skulle vara utsiktslöst eller väsentligt försvårat och den som disponerar över den lokal som skall övervakas, t.ex. en hyresgäst, uttryckligen har samtyckt till åtgärden.

Enligt § 149 d tredje stycket är en övervakning bara tillåten såvida åtgärden är proportionerlig i förhållande till syftet med den. Därvid skall i synnerhet tas hänsyn till att det eftersträvade resultatet står i ett försvarbart förhållande till de ingrepp som troligen kommer att ske i tredje mans rättigheter och prövas huruvida det finns grundad utsikt att uppnå det eftersträvade resultatet med mindre ingripande åtgärder. En övervakning enligt första stycket 3 för att förhindra en inom ramen för en kriminell organisation enligt § 278 a StGB planerad straffbar handling är därutöver bara tillåten när konkreta omständigheter tyder på att det föreligger en allvarlig fara för den offentliga säkerheten.

Enligt § 149 e första stycket kräver en övervakning enligt § 149 d första stycket 1 inget beslut av domstol. I de situationer som avses i § 149 d andra stycket har undersökningsdomaren och i de fall som avses i § 149 d första stycket 2 och 3 domstol att fatta beslut om övervakningen. Domstolen är domför med tre lagfarna domare (Ratskammer). I fall som avses i § 149 d första stycket 3 kan domstolen också tillåta att det görs intrång i en bestämd bostad eller i andra med en bostad jämförbara lokaler, såvida detta är oundgängligen nödvändigt för genomförandet av övervakningen.

I § 149 e andra stycket sägs att, om övervakningen kräver beslut av domstol, detta förutsätter en ansökan av åklagare. Skall en övervakning enligt § 149 d första stycket 3 genomföras mot en i vissa bestämmelser i medialagstiftningen nämnd person och äga rum i lokaler som uteslutande används för yrkesutövningen, krävs ett bemyndigande från Rättskyddsombudet (§ 149 o andra stycket). Detta bemyndigande måste föreläggas domstolen innan den beslutar över ansökningsen.

Enligt § 149 e tredje stycket kan undersökningsdomaren, om det är fara i dröjsmål, fatta beslut om en övervakning som avses i § 149 d första stycket 2 och, såvida övervakningen avser annat än en bostad eller andra med en bostad jämförbara lokaler, om en övervakning enligt § 149 d första stycket 3. Undersökningsdomaren skall dock ofördröjligen inhämta domstolens godkännande. Om domstolen vid sin prövning inte skulle godkänna åtgärden, skall undersökningsdomaren genast upphäva sitt beslut samt låta förstöra upptagningarna och av dessa framställda bilder och uppteckningar.

Enligt § 149 e fjärde stycket får övervakningen bara pågå under den tidrymd som kan antas vara erforderlig för att uppnå syftet med åtgärden, dock som längst i en månad. Ett nytt beslut om övervakning får meddelas endast om det på grund av konkreta omständigheter kan antas att den ytterligare övervakningen kommer att leda till framgång. Ett sådant beslut får dock inte fattas av undersökningsledaren enligt tredje stycket.

I § 149 e femte stycket sägs att, så snart förutsättningarna för övervakningen inte längre är för handen, den genast skall avslutas. Om övervakningen har beslutats av domstol, ankommer det på undersökningsdomaren att se till att åtgärden avslutas.

Enligt § 149 f första stycket skall ett beslut om övervakning innehålla uppgift om

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

Enligt § 149 f andra stycket skall, när övervakningen har avslutats, ett beslut enligt första stycket ofördröjligen tillställas innehavaren av lokalen och den misstänkte. En närmare redogörelse för reglerna om underrättelse har lämnats i avsnitt 3.2.6.

Enligt § 149 f tredje stycket kan åklagaren, den misstänkte och innehavaren av lokalen inom 14 dagar från underrättelsen enligt § 149 f andra stycket överklaga ett beslut enligt första stycket till högre instans. Om ett överklagande skulle vinna bifall, skall samtliga upptagningar, liksom av dessa framställda bilder eller skriftliga uppteckningar, omedelbart förstöras.

Enligt § 149 g första stycket skall övervakningen, liksom upptagningen och uppteckningen, genomföras av undersökningsdomaren eller

die Sicherheitsbehörde. Undersökningsdomaren eller die Sicherheitsbehörde skall granska upptagningen och föra över de delar till bild- eller skriftform, som är av betydelse för undersökningen och som får användas som bevismedel.

När undersökningen har avslutats skall, enligt § 149 g andra stycket, die Sicherheitsbehörde lämna en rapport över övervakningen till åklagaren och till undersökningsdomaren. Har undersökningsdomaren genomfört övervakningen, har denne att skriva en rapport och bilägga akten i ärendet. I de fall som avses i § 149 d första stycket 2 och 3 skall rapporten även bringas till domstolens kännedom. Det finns utförliga bestämmelser om vad en övervakningsrapport skall innehålla.

Enligt § 149 g tredje stycket skall åklagaren och den misstänkte beredas tillfälle att se och höra det samlade upptagna materialet. Om berättigade intressen hos tredje man kräver det, kan domstolen dock besluta att vissa delar av materialet, under förutsättning att det saknar betydelse för förfarandet och inte kommer att användas vid huvudförhandlingen, skall undanhållas den misstänkte.

Enligt § 149 g fjärde stycket har de personer som har berörts av övervakningen rätt att ta del av det bildmaterial på vilket de förekommer eller av de skriftliga uppteckningar som avser samtal i vilka de deltagit. Undersökningsdomaren skall informera dessa personer om denna rätt samt om den rätt som avses i § 149 g sjätte stycket, förutsatt att deras identitet är känd eller utan särskild omgång kan fastställas.

Enligt § 149 g femte stycket skall på begäran av åklagaren eller den misstänkte ytterligare bilder och uppteckningar av upptagningen framställas, om dessa är av betydelse för undersökningen och deras användning som bevismedel är tillåten.

Enligt § 149 g sjätte stycket skall ex officio eller, på ansökan av åklagaren eller den misstänkte, bilder och delar av den skriftliga uppteckningen förstöras, om dessa inte kan vara av betydelse för ett strafförfarande eller om de inte får användas som bevismedel. Denna ansökningsrätt tillkommer också de av övervakningen berörda personerna, såvitt avser bildmaterial på vilket de förekommer eller skriftliga uppteckningar som avser samtal i vilka de deltagit.

I § 149 h regleras användningen av överskottsinformation. Enligt första stycket skall, om det vid granskningen av det upptagna materialet visar sig att det finns hänvisningar till andra straffbara handlingar än den som föranlett beslutet om övervakning, det av denna del av materialet framställas separata bilder och uppteckningar, såvida materialet får användas som bevismedel.

Enligt § 149 h andra stycket får resultatet av en övervakning, i synnerhet upptagningarna och de av dessa framställda bilderna och skriftliga uppteckningarna, användas som bevismedel endast

1. när förutsättningarna för en övervakning enligt § 149 d förelåg,
2. när övervakningen har anordnats lagligt (§ 149 e) och
3. i fall som avses i § 149 d första stycket 2 och 3 endast som bevis på en straffbar handling, på vilken kan följa fängelse i fem år eller mer,
4. i fall som avses i § 149 d andra stycket 2 endast som bevis på en uppsåtliga begången straffbar handling, på grund av vilken övervakningen beslutades eller hade kunnat beslutas.

Enligt § 149 h tredje stycket får ett övervakningsresultat användas som bevismedel i andra domstols- eller förvaltningsförfaranden endast om dess användning var eller skulle ha varit tillåten i ett straffförfarande.

XII huvuddelen avsnitt IX i StPO har rubriken särskilt rättsskydd (Besonderer Rechtschutz). För att iaktta det särskilda rättsskyddet enligt detta avsnitt har, enligt § 149 n, den federala justitieministern att, efter att ha hämtat in ett gemensamt förslag från der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, der Vorsitzende der Volksanwaltschaft och der Präsident des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages, för en period om tre år utse ett Rättsskyddsombud (Rechtschutzbeauftragter) samt ett antal ställföreträdare för denne.

Enligt § 149 n andra stycket måste Rättsskyddsombudet och dennes ställföreträdare ha särskild kunskap och erfarenhet på området för grundläggande fri- och rättigheter och ha varit verksam i minst fem år i ett yrke i vilket avslutade studier i rättsvetenskap är en yrkesförutsättning och vars utövande har fört med sig erfarenheter i straffrätt och straffprocessrätt. Vissa i paragrafen angivna domare, åklagare, advokater m.fl., kan inte komma i fråga för ett uppdrag som Rättsskyddsombud.

Enligt § 149 o första stycket åligger det Rättsskyddsombudet att pröva och kontrollera beslut om och genomförandet av en optisk eller akustisk övervakning enligt § 149 d första stycket 3. För att han skall kunna fullgöra denna uppgift är domstolar, åklagarmyndigheter och Sicherheitsbehörde skyldiga att när som helst ge honom aktinsyn, att på hans begäran utan avgift lämna över kopior på handlingar i akten i ärendet samt att lämna honom de upplysningar han begär. Han skall ges tillfälle att övervaka genomförandet av de omnämnda särskilda undersökningsmetoderna. Han skall vidare när som helst ges tillträde till samtliga utrymmen i vilka det förvaras upptagningar eller andra resultat av en övervakning.

Enligt § 149 o andra stycket skall en åklagare, när han ansöker om tillstånd till övervakning enligt § 149 d första stycket 3, till Rätts-

skyddsombudet samtidigt sända en kopia på ansökan tillsammans med en avskrift av rapporten och de avgörande undersökningsresultaten. Detsamma gäller när åklagaren enligt § 149 e andra stycket andra meningen ansöker om Rättsskyddsombudets bemyndigande att göra en ansökan om övervakning. Ett bemyndigande till en ansökan om övervakning enligt § 149 d första stycket 3 av en i vissa bestämmelser i medialagstiftningen nämnd person som skall äga rum i lokaler som uteslutande används för yrkesutövningen, får av Rättsskyddsombudet meddelas endast när det föreligger särskilt tungt vägande grunder, som får ingreppet att framstå som proportionerligt.

Enligt § 149 o tredje stycket skall undersökningsdomaren till Rättsskyddsombudet ofördröjligen sända domstolens beslut att tillåta eller godkänna en övervakning enligt § 149 d första stycket 3 tillsammans med avskrifter eller kopior på samtliga de handlingar i akten som kan vara av betydelse för bedömningen av beslutsgrunderna. Rättsskyddsombudet har att bedöma om, på grund av fel eller bristande förutsättningar för beslutet, såsom graden av misstanke, beslutsgrund eller bristande proportionalitet, beslutet skall överklagas till högre rätt. Rättsskyddsombudet kan klaga inom den tid som står den misstänkte till buds.

Enligt § 149 o fjärde stycket skall, när övervakningen har avslutats, rapporten enligt § 149 f andra stycket sändas till Rättsskyddsombudet samt skall denne beredas tillfälle att se och höra det samlade upptagna materialet liksom att ta del av framställda bilder och skriftliga uppteckningar innan dessa fogas till akten (§ 149 m andra stycket). Han är vidare berättigad att begära att bilder och delar av de skriftliga uppteckningarna förstörs (§ 149 g sjätte stycket) samt att övertyga sig om att förstörandet av upptagningen och uppteckningarna sker i laga ordning. Avser undersökningsdomaren att inte efterkomma en sådan begäran från Rättsskyddsombudet, skall han ofördröjligen inhämta domstols beslut.

I § 149 femte stycket sägs att Rättsskyddsombudet senast den 31 mars varje år till den federala justitieministern skall lämna en rapport över sin verksamhet och sina iakttagelser under det föregående året såvitt avser användandet av bestämmelserna om den optiska och akustiska övervakningen enligt § 149 d första stycket 3.

I XII huvuddelen avsnitt X regleras frågan om skadestånd i vissa fall. Enligt § 149 p ansvarar förbundsstaten för förmögenhetsrättsliga skador, som uppkommer vid insatser av tekniska hjälpmedel för bild- eller ljudöverföring, särskilt genom inträngandet i en bostad eller i andra med en bostad jämförbara lokaler eller genom de andra åtgärder som vidtas för genomförandet av en övervakning enligt § 149 d första eller andra stycket. Ersättningsanspråk är uteslutna när den skadelidande själv har föranlett insatserna av tekniska hjälpmedel. Bestämmelsen i § 149 p reglerar inte exklusivt skadestandsfrågan.

Slutligen har genom lagändring i Das Bundesgesetz vom 5 März 1986, BGB1. Nr. 164, über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz) införts en ny bestämmelse, § 10 a, vilken träder i kraft den 1 januari 1998. Bestämmelsen rör rapporter över särskilda undersökningsåtgärder. Åklagarmyndigheterna skall enligt § 10 a första stycket underrätta överåklagarmyndigheterna om ansökningar om optisk eller akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel enligt § 149 d första stycket 2 eller 3 StPO. Enligt andra stycket skall åklagarmyndigheterna varje år lämna en rapport till överåklagarmyndigheterna över alla de straffsaker i vilka ansöktes om övervakning enligt § 149 d StPO och de straffsaker i vilka det ansöktes om eller beslutades om telefonövervakning. Enligt § 10 a tredje stycket skall överåklagarmyndigheterna granska rapporterna, i förekommande fall rätta dessa eller annars utfärda de order som behövs. Överåklagarmyndigheterna skall till justitieministern överlämna en sammanfattande rapport och kopior på domstolsbeslut om särskilda undersökningsåtgärder.

Enligt § 10 a fjärde stycket har justitieministern att, på grundval av åklagarmyndigheternas rapporter och Rättsskyddsombudets rapport, varje år lämna en samlad rapport till parlamentet över insatserna av särskilda undersökningsåtgärder, i den utsträckning åtgärderna har genomförts på grund av domstols beslut.

5.6.3 Bundesministerium für Justiz

Vid sammanträffandet med företrädare för Bundesministerium für Justiz framkom bl.a. följande.

Telefonövervakning

Telefonövervakning har i Österrike använts sedan omkring år 1960 men tvångsmedlet reglerades först år 1974. Bestämmelserna om telefonövervakning reviderades år 1993 i princip utan att det förekom någon politisk debatt. Buggningen däremot har debatterats under flera års tid. Det har varit en mycket delikat fråga att hitta den rätta balansen mellan integritet och intresset av att bekämpa den organiserade brottsligheten.

Telehemligheten är grundlagsskyddad i Österrike och kan brytas endast under de förutsättningar som anges i § 149 a-c StPO. Det finns alltså ingen möjlighet att komma åt uppgifter om teledelanden genom att använda vanliga tvångsmedel, t.ex. beslag. I de situationer där ett teledelande har spelats över på band och förvaras hemma hos den enskilde, skulle dock troligen vanliga tvångsmedel kunna användas.

Frågan har dock inte prövats rättsligt. Material som finns hos teleoperatören är emellertid åtkomligt endast med stöd av reglerna i § 149 a-c StPO.

Det görs ingen åtskillnad mellan uppgifter om innehållet i ett teledokument och uppgifter om annat än innehållet. Reglerna om telefonövervakning tar sikte på båda företeelserna. Domstolen anger dock i sitt beslut om åtgärden får avse innehållet, annat än innehållet eller bådadera.

Enligt § 149 b femte stycket StPO kan bl.a. den misstänkte inom 14 dagar efter underrättelsen överklaga ett beslut om telefonövervakning till högre instans. Åtgärden är då visserligen avslutad och skadan redan skedd. Om den högre instansen skulle bifalla överklagandet skall emellertid allt material förstöras och kan inte åberopas som bevis i domstol.

Det finns ingen särskild skadeståndsregel i § 149 a-c StPO. I stället gäller den vanliga principen att den skadelidande, vid olagligt uppträdande av en myndighet, har rätt till skadestånd vid uppsåt eller culpa. Den regel som införts i den nya lagstiftningen i § 149 p innebär att staten har ett strikt ansvar.

Telefonövervakningen anses ha mycket stort värde. Som ett genomsnitt kan sägas att telefonövervakningen har betydelse för brottsutredningen i 45-50 procent av fallen. Telefonövervakning används ofta vid narkotikabrott, förmögenhetsbrott, mutbrott, m.m.

I Österrike har man hittills inte konfronterats med problemet med krypterade teledokument.

Även de telefonsamtal som förmedlas per radiovåg kräver, om de skall avlyssnas, beslut om telefonövervakning.

Den misstankegrad som har ställts upp i lagstiftningen, dringender Verdacht, är densamma som krävs för anhållande och häktning.

Det finns inga särskilda regler som ger den österrikiska säkerhetstjänsten tillgång till telefonövervakning på lindrigare villkor. Även säkerhetstjänsten har således att tillämpa § 149 a-c StPO.

Optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel

Buggning har i Österrike ansetts vara en mer integritetskränkande åtgärd än telefonövervakning. Detta kan hänga samman med bl.a. att när den enskilde talar i telefon vet han att det alltid finns en risk för att någon annan lyssnar på samtalet, t.ex. av skäl som har med brister i tekniken att göra. När han däremot vistats i sin bostad utgår han från att ingen kan lyssna på de samtal som förs där.

Det fall som är reglerat i § 149 d första stycket 1 är egentligen en ren nödsituation. Där handlar det primärt om att rädda liv och inte om att skaffa information. Om övervakningen emellertid skulle innebära att värdefull information erhålls, kan det vara intressant att åberopa den som bevisning. Utan en regel som tillåter övervakning i dessa fall skulle informationen inte få användas som bevisning. Ett praktiskt fall där regeln skulle kunna tillämpas är i ett gisslandrama i ett skede där gärningsmännen begär att omedelbart få en bil. Det kan då vara intressant att t.ex. bugga bilen men det finns inte tid att få ett beslut av en undersökningsdomare eller domstol.

I § 149 d första stycket 2 regleras användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. Med brott avses i bestämmelsen Verbrechen, vilket innebär att det skall vara fråga om ett brott som kan medföra fängelse i mer än tre år. Dolda kroppsmikrofoner har använts av österrikisk polis i ca 20 år. Det finns lagstöd för åtgärden i polislagen. Anledningen till att man i den förevarande bestämmelsen har lagreglerat användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. är att det material som erhålls vid en sådan åtgärd i annat fall inte skulle få användas som bevisning i domstol. Det är således inte Europadomstolens avgörande i fallet A mot Frankrike som har föranlett lagregeln, eftersom åtgärden redan tidigare hade lagstöd i polislagen.

Det är bara de allra mest allvarliga brotten som kan föranleda ett beslut om buggning enligt § 149 d första stycket 3. Brotten måste kunna medföra fängelse i mer än tio år. Det rör sig om mord, grovt rån eller om de allra allvarligaste narkotikabrotten. I bestämmelsen sägs att buggning får användas även för att förhindra ett inom ramen för en kriminell organisation enligt § 278 a StGB begången eller planerad straffbar handling.

Optisk övervakning kan dessutom få användas i ytterligare situationer, där villkoren för användningen inte är lika stränga. När det gäller övervakning enligt § 149 d andra stycket 1 utgick man under lagstiftningsarbetet från att allmänheten är medveten om att offentliga platser redan i dag är övervakade och att allmänheten har anpassat sitt beteende därefter. Med straffbar handling avses vilken handling som helst. Bestämmelsen i § 149 d andra stycket 2 har tillkommit huvudsakligen med tanke på stölder, t.ex. i en militärbarack där många vistas, stölder i ett omklädningsrum, m.m. Det rör sig alltså om situationer där den som disponerar över lokalen har ett intresse av att stölderna klaras upp.

Kravet på proportionalitet i § 149 d tredje stycket innebär att en ansökan kan avslås även om alla övriga förutsättningar är uppfyllda.

Domstolens beslut att ge tillstånd att tränga in i en bostad innebär att polisen får bruka våld för att ta sig in i bostaden och vidta åtgärder för att dölja utrustningen. Den lokal i vilken intrång får ske skall anges i

beslutet. Det är en öppen fråga vilka åtgärder som polisen får vidta när de väl befinner sig inne i den aktuella lokalen. Det har inte reglerats i lagstiftningen. Skulle polisen därvid vidta alltför ingripande åtgärder kan det bli fråga om skadeståndsskyldighet för det allmänna.

Anledningen till att Rättsskyddsombudet (§ 149 o) endast skall ägna sig åt den övervakning som sker med stöd av § 149 d första stycket 3 är att den anses vara den mest integritetskränkande. Det är även den övervakningen som har varit den mest omdebatterade. Det har bland politikerna rått delade meningar om buggning och införandet av ett Rättsskyddsombud var ett sätt att övertyga tvivlarna. Alternativet till att låta Rättsskyddsombudet ha ett inflytande över den särskilt integritetskänsliga övervakningen var att införa s.k. buggningsfria zoner. En sådan lösning ville polisen absolut inte ha, eftersom det därvid kunde antas att alla känsliga möten i så fall skulle äga rum på sådana platser.

En ansökan om tillstånd till exempelvis en åtgärd enligt § 149 d första stycket 3 skall avgöras på handlingarna i domstolen, alltså utan förhandling. Rättsskyddsombudet har ingen rätt att infinna sig i domstolen och plädera i saken. Under lagstiftningsarbetet diskuterades den danska modellen med ett offentligt ombud. Polisen ställde sig dock avvisande till en dylik ordning och inte heller från politikerhåll framfördes önskemål om en sådan lösning. Rättsskyddsombudet kan emellertid överklaga ett beslut och få slut på en pågående övervakning. Inget hindrar heller att Rättsskyddsombudet, när han enligt § 149 o andra stycket erhåller en kopia på ansökningen om tillstånd till tvångsåtgärden, i skrift framför sina synpunkter till domstolen.

Regeln om strikt skadeståndsansvar i § 149 p gäller endast förmögenhetsrättsliga skador. Ideella skador ersätts inte.

Liksom när det gäller telefonövervakning finns det inga särskilda regler för säkerhetstjänsten.

Det är svårt att uppskatta hur ofta övervakning enligt § 149 d första stycket 3 kommer att användas. Det är en resurskrävande åtgärd och det är troligt att den kommer att användas i högst ett dussin fall per år.

Pejling

Pejling faller inte under den nya lagstiftningen om optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel. Möjligen kommer pejling att lagregleras när det görs en översyn av den föråldrade StPO. Skall polisen få göra inbrott för att placera pejlingsutrustningen krävs tveklöst lagstöd för åtgärden.

5.6.4 Bundesministerium für Inneres

Vid besöket som anordnades av Bundesministerium für Inneres diskuterades huvudsakligen praktiska frågor kring buggning m.fl. tvångsmedel. Utredningen sammanträffade med företrädare för Kriminalpolizeilicher Dienst, Abteilung II/8, Zentralstelle für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und Suchgiftskriminalität (Centralenheten för bekämpande av den organiserade brottsligheten och narkotikabrottsligheten). Enligt vad som berättades synes den organiserade brottsligheten vara av betydande omfattning i Österrike. Vid besöket framkom bl.a. följande.

Telefonövervakning

Telefonövervakningen är av mycket stor betydelse och har stort värde. Inte sällan har enheten 20 telefonövervakningar i gång samtidigt. Ett problem är att i princip allt material måste översättas. Telefonövervakning är inget universalmedel men den ger mycket värdefull information och är ett viktigt medel i kampen mot den organiserade brottsligheten. De kriminella är visserligen försiktiga, eftersom de vet att polisen kan lyssna. På något sätt måste de likväl kommunicera. Det är ofta minst lika viktigt att få reda på vem som har talat med vem. Kryptering har hittills inte förekommit.

Optisk och akustisk personövervakning med tekniska hjälpmedel

Polisen har velat ha buggning ända sedan år 1992. Buggning kommer att bli ett mycket viktigt hjälpmedel för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Förutom att bidra vid utredning av redan begångna brott kan man anta att buggningen skulle ha en starkt preventiv effekt, eftersom de kriminella skulle vara medvetna om att det fanns en risk för att polisen kunde lyssna. Som exempel nämndes följande. Vid två tillfällen hittills under år 1997 har polisen i USA kontaktat österrikisk polis och meddelat att två maffialedare från olika delar av USA är på väg till Österrike och att de kommer att träffas på hotell H klockan K. Eftersom österrikisk polis i dag saknar möjlighet att bugga kunde man endast konstatera att de båda träffades på det aktuella hotellet vid den angivna tidpunkten och att de ett par timmar senare lämnade Österrike var för sig. Det är troligt att dessa båda maffialedare har haft viktiga kriminella angelägenheter att avhandla och att de valt Österrike som mötesplats eftersom buggning där är förbjuden. I annat fall hade det varit enklare för de båda att träffas i USA.

Det är viktigt att ha klart för sig att buggningen inte kommer att lösa problemen med den organiserade brottsligheten. Den är emellertid ett viktigt hjälpmedel för att skaffa fram information, framför allt om brottslighetens organisation och dess struktur. Man kan se de olika hjälpmedlen som en slags mosaik. Alla bitarna behövs för att resultatet skall bli lyckat.

Intressanta avlyssningsobjekt skulle vara vissa stora villor, som ägs av personer som är starkt misstänkta för att ägna sig åt organiserad kriminalitet. Bekymret är emellertid att dessa villor är befästa som fort och utrustade med den senaste tekniken.

Var avlyssningsutrustningen skall placeras blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det blir en fråga om kreativitet. Man kan tänka sig att utrustningen placeras i t.ex. en väggkontakt, i belysningen eller i möblerna. När tiden så medger är det tänkbart att införskaffa en exakt likadan lampa som finns i det rum som skall avlyssnas, preparera den samt vid tillfälle byta ut lamporna. Vid avlyssning av ett hotellrum blir det fråga om vilket förtroende polisen har för hotellpersonalen.

Det är i praktiken inte möjligt att avlyssna ett rum utifrån med hjälp av riktade mikrofoner. Det finns dock en viss teoretisk möjlighet att avlyssna med hjälp av laser riktad mot fönsterrutan till det rum som skall avlyssnas. Laserstrålen känner av vibrationerna i fönsterrutan. Ljudkvaliteten blir emellertid alltför dålig, eftersom laserstrålen tar upp även andra vibrationer i luften på sin väg mellan fönsterrutan och enheten. Resultatet är även beroende av om det finns tunga gardiner vid fönstret och av hur många glasrutor som finns i fönstret. För att få en bra ljudkvalitet är det nödvändigt att placera mikrofonen inne i det aktuella rummet.

Pejling

Pejling används huvudsakligen vid narkotikabrott men kan användas även t.ex. vid andra smugglingsbrott och vid bidragsfusk som rör EU. Det är i dag inte tillåtet att tränga in i ett fordon för att placera pejlingsutrustning. Polisen har hittills inte framfört önskemål om att lagreglera pejling.

Pejlingsutrustningen placeras oftast under ett fordon. Inte vid något tillfälle har utrustningen fästs på en människa eller i en handväska. Man kan dock tänka sig att placera pejlingsutrustning i en väska med pengar, t.ex. i ett kidnappings- eller utpressningsärende.

Den pejlingsutrustning som används i dag är förhållandevis stor. Det är batteriet som är den svagaste länken. Det räcker en eller två dagar beroende på väder, sändningsavstånd, m.m. Kan fordonets strömkälla användas skulle det vara avsevärt mycket bättre. Räckvidden är ca 100

meter upp till en eller två kilometer. Det är beroende av topografin. Ny och avsevärt mindre pejlingsutrustning är f.n. under utveckling. Det är förmodligen inte lagligt att avlägsna ett fordon, ställa ett likadant fordon på dess plats, preparera det avlägsnade fordonet med pejlingsutrustning och sedan ställa tillbaks det.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Dolda kroppsmikrofoner används sällan och då huvudsakligen som ett skydd och inte för att skaffa bevisning.

5.7 Pågående arbete om hemlig teleavlyssning m.m. inom EU

År 1995 inrättades inom EU en arbetsgrupp för att behandla frågan om effektivisering av det internationella samarbetet (internationell rättshjälp) i brottmål. Arbetsgruppen behandlar ett flertal frågor däribland frågor om hemlig avlyssning av telekommunikation. Arbetet syftar till att åstadkomma en konvention som kompletterar 1959 års Europakonvention om inbördes rättshjälp i brottmål. Enligt den s.k. Högnivågruppens Aktionsplan mot organiserad brottslighet skall en konvention vara klar till halvårsskiftet 1998. Därefter skall arbetsgruppen påbörja behandlingen av ett tilläggsprotokoll där de frågor som gruppen ännu inte har slutbehandlat skall regleras. Bestämmelser om avlyssning av telekommunikation kommer troligen att tas med i konventionen.

I arbetsgruppen behandlas frågor om hemlig teleavlyssning med avseende på såväl fast markbunden telefoni som mobiltelefoni och satellitbaserade telekommunikationer. En särskilt viktig fråga är vad som skall gälla när den misstänkte förflyttar sig mellan olika länder. Utgångspunkten i arbetet är att den stat där den person som skall avlyssnas befinner sig har det huvudsakliga ansvaret för att denna persons rättigheter respekteras.

Avlyssning av telekommunikationer behandlas även av en annan rådsarbetsgrupp (arbetsgruppen för polissamarbete).

Det kan vidare nämnas att ministerrådet inom EU har antagit en resolution om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (9529/95 ENFOPOL 90). Resolutionen, som har behandlats i prop. 1995/96:180, hänvisar till en upprättad kravspecifikation för verkställighet av tvångsmedlen på teleområdet. Syftet är bl.a. att de angivna kraven skall beaktas i det nationella lagstiftningsarbetet.

6 Teknisk apparatur för buggning och andra hjälpmedel för sådan avlyssning

6.1 Inledning

Den tekniska utvecklingen inom främst elektronikens område erbjuder numera en rad möjligheter att utföra buggning på många mer eller mindre komplicerade sätt. I det följande redovisas vad tidigare utredningar skrivit om detta men också nuläge och utvecklingstendenser.

De tekniker och hjälpmedel som berörs i det följande kan i många fall också användas vid teleavlyssning. Det anges dock inte särskilt i det följande.

6.2 Tidigare utredningar

Ett antal tidigare utredningar har mera utförligt redovisat den teknik för avlyssning som fanns tillgänglig vid utredningstillfället och diskuterat den tänkbara utvecklingen inom området.

Det är främst Integritetsskyddskommittén, Tvångsmedelskommittén och SÄPO-kommittén som behandlat sådana frågor. Integritetsskyddskommittén redovisade sina synpunkter i betänkandet Skydd mot avlyssning (SOU 1970:47), Tvångsmedelskommittén i betänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22) och SÄPO-kommittén i betänkandet Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51).

I det följande berörs dessa synpunkter.

6.2.1 Integritetsskyddskommittén

Integritetsskyddskommittén tog upp tekniska frågor i kapitel 2 i sitt betänkande. I avsnitt 2.2 Den akustiska apparaturen. Konstruktion och verkningsätt (s. 23) har Integritetsskyddskommittén gått in på vissa

grundläggande tekniska frågor när det gäller tekniken för avlyssning och anført bl.a. följande.

Apparatur för ljudupptagning och ljudöverföring består av olika komponenter och fungerar i princip enligt följande schematiska beskrivning. Ljud upptas av eller, rättare uttryckt, ljudvågor påverkar en mikrofon. I denna alstras då en svag elektrisk ström eller spänning, vars frekvenser beror av ljudvågorna. Spänningen skall transporteras från mikrofonen. Detta kan ske enligt tre olika huvudmetoder. För det första kan mikrofonen vara förbunden med en radiosändare, som omvandlar spänningen till högfrekvent energi. Denna strålar i form av radiovågor ut från sändaren. För det andra kan mikrofonen förbindas med en bandspelare eller annan anordning för registrering av den elektriska spänning som kommer från mikrofonen och som svarar mot ljudvågorna. För det tredje kan denna spänning transporteras från mikrofonen per tråd.

Det behövs vidare komponenter som förvandlar den elektriska spänningen tillbaka till uppfattbara ljudvågor. I de tre transportfallen sker detta, kort angivet, på följande sätt. Radiovågor fångas av radiomottagare som med hjälp av en högtalare fullgör den beskrivna uppgiften. Bandspelare är i regel försedda med anordning för uppspelning av bandet och har då högtalare. I andra fall kan bandet flyttas till en sådan bandspelare. Har registreringen skett på annat sätt än på band, sker återgivningen på motsvarande sätt. Om spänningen transporteras från mikrofonen per tråd, kan tråden leda till en högtalare eller en hörtelefon, som liksom en högtalare förvandlar spänningen till ljudvågor.

Mikrofoner

Integritetsskyddskommittén skiljer på tre typer av mikrofoner (s. 24 f.). Det finns mikrofoner som för sin funktion kräver att de är placerade i närheten av den ljudkälla varifrån ljudvågorna utgår. De kallas av Integritetsskyddskommittén för närverkande mikrofoner. En annan typ är s.k. kontaktmikrofoner. De påverkas av andra slag av vibrationer än ljudvågor. Det tredje slaget mikrofoner förmår att fånga ljudvågor från avlägset belägna ljudkällor. Kommittén kallar dem avståndsverkande mikrofoner eller fjärrmikrofoner.

Enligt Integritetsskyddskommittén krävs att en mikrofon står i förbindelse med en strömkälla och med en förstärkare för att den skall kunna på avsett sätt bidra till en god ljudåtergivning. Förstärkaren har till uppgift att höja spänningseffekten, antingen den totala effekten eller effekten inom vissa frekvenser. Strömkällan skall leverera den energi som åtgår för förstärkningen. Den elektriska spänningen som

svarar mot ljudvågorna skall transporteras från mikrofonen. Under transporten uppkommer energiförluster. Energin från strömkällan tjänar också till att motverka dessa förluster. Strömkällan kan vara ett batteri. Det vanliga elnätet eller telefonnätet kan också användas som strömkälla för mikrofoner. Såväl förstärkaren som strömkällan är placerade utanför den egentliga mikrofonen.

Integritetsskyddskommittén framhöll att närverkande mikrofoner kan vara mycket små utan att deras funktionsduglighet försämras i jämförelse med något större mikrofoner. Den minsta storleken angav kommittén till någon kubikcentimeter. Vanligen måste mikrofonen förses med ett hölje. Dess storlek ökar därigenom. Höljet kan tjäna till att utestänga mikrofonen från påverkan av ljudvågor från mer än en ljudkälla. I sådant fall har mikrofonen god riktverkan. Mikrofonens riktningsskarakteristik beror sålunda bl.a. av höljets utformning. Bortsett härifrån kan höljet utformas i åtskilliga varianter och tjäna till att dölja mikrofonen. Enligt kommittén förekom bl.a. mikrofoner, vars höljen utformas som manschettknappar, reservoarpennor och cigaretttändare.

Integritetsskyddskommittén framhöll vidare att kontaktmikrofoner påverkas av vibrationer utan att luften fungerar som mellanhand. Som exempel på kontaktmikrofoner nämnde kommittén de mikrofoner som används till elektriska gitarrer. Kommittén påpekade också att s.k. spikmikrofoner salufördes i USA. Dessa består av en spik, som kan drivas in i en vägg och sålunda kommer att vibrera i takt med väggens vibrationer, och en vid spiken fästad kontaktmikrofon. Kontaktmikrofoner kan vidare monteras in i väggarna på ett hus, t.ex. när huset byggs.

När det gäller avståndsverkande mikrofoner framhöll kommittén att de förmår fånga särskilt mycket av de från en ljudkälla utgående ljudvågorna eller i särskilt hög grad utestänga ljudvågor från andra än en bestämd ljudkälla. Dessa mikrofoner har alltså extremt god riktverkan. Från en ljudkälla sänds ljudvågor ut strålformigt. Ju längre bort från ljudkällan som en mikrofon är placerad desto större måste den vara för att tillräckligt mycket av ljudvågorna skall komma att påverka mikrofonen. Genom att en vanlig mikrofon placeras i mitten av en konkav reflektor kan man uppnå att ljudvågor som någonstans träffar reflektorn reflekteras till mikrofonen. Med hjälp av förstärkare och andra metoder kan sålunda en mikrofon med parabolisk reflektor återge ljud från en avlägsen ljudkälla. S.k. ljudkikare är andra slag av avståndsverkande mikrofoner. Två typer finns. I den ena, rörmikrofonen, används i stället för en parabolisk reflektor ett knippe olika långa parallella rör som sinsemellan är avstämda för toner av varierande svängningstal. I den andra, linjemikrofonen, används bara ett rör men det har i gengäld flera öppningar i sidan. Avståndsverkande mikrofo-

ner kan enligt kommittén under gynnsamma förhållanden återge ljud från en ljudkälla som är belägen på ett avstånd av mer än 100 meter från mikrofonen, om reflektorns diameter respektive rörens längd är ungefär en meter.

Radiosändare

Enligt Integritetsskyddskommittén (s. 25 f.) fanns det radiosändare av ett mycket stort antal typer men kommittén uppehöll sig främst vid radiosändare för sändning av ljud och alldeles särskilt de mycket små radiosändare som utomlands kommit till användning för dold avlyssning, s.k. bugs. Enligt kommittén består sådana radiosändare av flera komponenter. Det behövs en mikrofon, en strömkälla, en antenn samt själva radiosändaren, som består av transistorer, kondensatorer och motstånd.

Kommittén framhöll bl.a. att transistorer, kondensatorer och motstånd kan framställas som en enhet, en s.k. integrerad krets. Detta kan bl.a. ske med hjälp av den s.k. tunnfilmstekniken. Denna innebär att transistorerna, kondensatorerna och motstånden gjuts som filmhinnor ovanpå varandra. Bl.a. tack vare dessa metoder kan radiosändare göras mycket små. Miniaturiseringen har gott så långt att man kan säga att vad som kräver utrymme är i huvudsak - utom mikrofonen - strömkällan.

Enligt kommittén är strömkällan i regel ett batteri. Batterierna har inte minskat så mycket i storlek som radiosändarens övriga komponenter. Batteriets storlek har betydelse för radiosändarens räckvidd och för dess brukstid. Enligt kommittén kan generellt sägas gälla, att ju klenare batteri som används desto mindre blir sändarens räckvidd och brukstid.

Integritetsskyddskommittén påpekade också att radiosändarens räckvidd beror även på andra faktorer än batteriet. Terrängförhållandena spelar roll. T.ex. hindrar hus radiovågorna. Av stor betydelse är vidare radiosändarens antenn. Denna bör ha en längd av omkring en fjärdedel av den våglängd som radiosändaren är avsedd för. För radiosändare som används till avlyssningsändamål kan tre meter anses vara en rimlig våglängd. Enligt kommittén krävs det därför för bästa resultat en antenn med en längd av omkring 75 cm. Annars minskar sändarens räckvidd.

Enligt kommittén kunde radiosändarens eller, mer korrekt uttryckt, radiosändningens räckvidd ökas genom att ett reläsystem används. Detta innebär att radiosändarens radiovågor mottas av en inom sändarens räckvidd placerad radiomottagare och därifrån sänds vidare med hjälp av en annan radiosändare, som mottagaren är förbunden med.

Kommittén framhöll vidare att radiosändarens brukstid är främst beroende av den strömkälla, vars ström radiosändaren omvandlar till högfrekvent energi. Används ett batteri som strömkälla, är radiosändarens brukstid begränsad till batteriets livslängd. Livslängden kan väsentligt förlängas genom att radiosändaren får vara i funktion bara när behov därav föreligger. Av stor praktisk betydelse är därför att möjligheter finns att automatiskt eller efter signaler på avstånd sätta igång eller stänga av radiosändaren. Två metoder att öka radiosändarens brukstid berördes av kommittén.

Den ena metoden innebär att ett relä - en särskild transistor - kopplas till radiosändaren. Reläet har till uppgift att sluta sändarens strömkrets, när sändaren skall sättas i gång. Reläet fungerar på detta sätt, när ström av tillräcklig styrka når reläet. Detta inträffar när radiosändarens mikrofon tillräckligt påverkas av ljudvågor. Metoden innebär sålunda, att radiosändaren startas automatiskt, när samtal eller andra ljud av tillräcklig styrka förekommer i närheten, samt att radiosändaren automatiskt slutar att sända, när mikrofonen inte längre påverkas av ljudvågor. Denna metod medför inte att radiosändarens format behöver ökas.

Enligt kommittén skiljer sig den andra metoden från den redan beskrivna på det sättet att reläet inte påverkas via radiosändarens mikrofon utan av en radiosignal utifrån. Detta system kräver att reläet är förbundet med en radiomottagare. När en radiosignal sänds på den frekvens som mottagaren är inställd på, påverkas reläet, radiosändarens strömkrets sluts och sändaren börjar fungera. På motsvarande sätt kan radiosändaren stängas av. Metoden förutsätter att radiomottagaren är i funktion så att den kan ta emot radiosignalen. För att mottagaren skall vara i funktion krävs ett batteri. Trots detta ökar metoden radiosändarens brukstid, eftersom radiomottagare förbrukar avsevärt mindre energi än radiosändare. Batteriets livslängd blir sålunda längre än om radiosändaren hela tiden får vara i funktion. Hela anordningens format blir större än om någon radiomottagare inte behövs.

Integritetsskyddskommittén tillade att, liksom för mikrofoner, behöver inte heller strömkällan för radiosändare vara ett batteri. Radiosändaren kan ibland kopplas in på det vanliga elnätet eller på telefonnätet och därifrån erhålla erforderlig energi. I sådana fall begränsas radiosändarens brukstid inte av strömkällan.

Trådsändare

I sin enklaste form består trådsändare av mikrofon, strömkälla, tråd och hörtelefon eller högtalare. Kommittén (s. 26) gick inte närmare in på olika slag av trådsändare utan uppehöll sig vid trådsändare som använder det vanliga elnätet som tråd eller bärvåg. Dessa sändare

erinrar om radiosändare, därför att särskild tråddragning eller annat anbringande av ledare inte behövs. Det räcker med att själva sändaren och, givetvis, mottagaren anbringas. Denna typ av trådsändare erinrar om radiosändare också på det sättet att sändningen kan komma att nå ett flertal mottagare, eftersom sändningen går ut över elnätet.

Kommittén beskrev trådsändare som utnyttjar elnätet och anförde bl.a. följande.

Sändaren ansluts till elnätet. Detta kan göras enkelt när sändaren är försedd med stickkontakt. Det är också möjligt att sändaren monteras in i befintliga kontakter. När ljud förekommer i närheten av sändaren omvandlas ljudvågorna via sändarens mikrofon på sätt som förut beskrivits till elektriska signaler. Dessa moduleras för att passa till elnätets spänning och transporteras via elnätet till en mottagare, som likaledes är ansluten till elnätet. I mottagaren demoduleras signalerna och omvandlas till uppfattbara ljudvågor. Sändningens räckvidd begränsas av att signalerna dämpas relativt snabbt, särskilt om de passerar en jordkabel. I varje fall är räckvidden begränsad till vederbörande transformatorstations område. Dessa trådsändare behöver inte batteri. Elnätet fungerar inte bara som ledare utan också som strömkälla.

Ett annat slag av trådsändare är de vanligen förekommande snabbtelefonerna. Dessa är i regel försedda med en anordning som visar när kontakt har etablerats med en annan snabbtelefon. Denna anordning kan emellertid kopplas ifrån.

Mottagningsapparatur

Kommittén framhöll bl.a. (s. 28) att en mottagare måste vara inställd på den frekvens som sändaren sänder på. Det är därför av betydelse att konstatera att s.k. bugs i regel är avsedda att sända på de frekvenser som kan mottas av vanliga, för rundradiomottagning avsedda mottagare. En mottagares frekvensomfång kan vidare ökas genom att särskilda, i handeln förekommande tillsatser, s.k. konverters, anbringas. Mer exklusiva radiosändare kan därför användas utan att alltför kostsam mottagareutrustning behöver anskaffas.

Kommittén konstaterade också att bandspelare i regel består av en mikrofon, själva inspelningsanordningen, uppspelningsanordning och högtalare. Bandspelare kan därför användas inte bara som mottagare utan också för att fånga ljudvågor. Enligt kommittén finns kraftigt miniaturiserade bandspelare, som är tystgående, och tekniken som gör det möjligt att automatiskt starta radiosändare när samtal förekommer i närheten, kan tillämpas också beträffande bandspelare.

Laser

Integritetsskyddskommitténdiskuterade även möjligheterna att använda laserteknik för avlyssning. I avsnittet 2.3 Den optiska apparaturen behandlade utredningen denna fråga (s. 29 f.).

Enligt kommittén är laser en strålningskälla, vars strålar är nästan parallella och enfasiga. Lasern kan moduleras av elektrisk ström eller spänning, varigenom laserstrålarnas ljusstyrka kommer att variera i takt med spänningsvariationerna. Om dessa spänningsvariationer svarar mot ljudvågor, kan därför lasern fungera som en anordning för överföring av ljud.

Ett sätt att åstadkomma att laserstrålars ljusstyrka varierar i takt med ljudvågor är enligt kommittén att förbinda lasern med en mikrofon, som påverkas av ljudvågorna. I sådant fall kan laserstrålarna jämföras med radiovågor och lasern med radiosändare.

Laserstrålarnas ljusstyrka kan enligt kommittén komma att variera i takt med ljudvågor också till följd av att de reflekteras från ett föremål, som av ljudvågor bringats att vibrera. Som exempel på föremål som kan komma i vibration när de träffas av ljudvågor nämner kommittén fönsterrutor. Ett annat exempel är en bit uppspänd folie. Såväl en fönsterruta som en bit folie kan således fungera som ett slags mikrofon. I dessa situationer är själva lasern placerad på avstånd från det vibrerande föremålet. Laserstrålarna kan i samtliga fall fångas i en mottagaroptik och via den få påverka en elektrisk ström. Denna spänningsvariationer kommer att svara mot laserstrålarnas variationer, dvs. mot ljudvågorna. Via hörtelefon, högtalare, bandspelare eller radiosändare kan de elektriska spänningsvariationerna omvandlas till uppfattbara ljudvågor. - När lasern är förbunden med en mikrofon, kan laserstrålarna förhållandevis lätt riktas så att de träffar mottagaroptiken. När laserstrålarna reflekteras från en fönsterruta, folie eller annat vibrerande föremål, måste mottagaroptikens placering i förhållande till lasern bestämmas med hänsyn till den vinkel som strålarna träffar det vibrerande föremålet i. Till följd av laserstrålarnas ringa spridning kan det enligt kommittén vara svårt att i praktiken placera mottagaroptiken så att den förmår fånga laserstrålarna. Det kan dock tänkas att det vibrerande föremålet kan förses med en särskild lins och att därigenom kan åstadkommas att strålarna reflekteras tillbaka till lasern. Mottagaroptiken kan i så fall placeras intill lasern.

Laser finns enligt kommittén av flera olika typer. En typ är galliumarsenidlaser. Denna sänder infraröda, osynliga strålar. Ungefär samma egenskaper har galliumarseniddiod, en halvledare som inte är laser. Gaslaser av olika slag sänder vanligt, synligt ljus.

Kommittén framhöll att den erforderliga mottagaren består av optik för att fånga in laserstrålarna och detektor för förvandling av ljusstyrkevariationerna till elektrisk energi.

Kommittén underströk att redovisade metoder för ljudöverföring via laser inte kunde anses fullt utprovade och att dess praktiska användbarhet därför var oviss.

6.2.2 Tvångsmedelskommittén

I sitt betänkande Hemlig avlyssning m.m. hänvisade Tvångsmedelskommittén till Integritetsskyddskommitténs betänkande. Tvångsmedelskommittén tillade dock bl.a. (s. 33) att sändare kunde göras mindre än vad Integritetsskyddskommittén beskrivit. Det gällde dock inte batterier till sändare.

Enligt Tvångsmedelskommittén var ett vanligt 9 V transistorbatteri oftast tre gånger så stort som en sändare. Sändaren kunde sättas direkt på batteriklämmorna till ett sådant batteri. Enligt kommittén fanns dynamiska mikrofoner med en storlek av endast 5 x 6 x 3 mm med en känslighet och kvalitet som bedömdes som mycket god. Mikrofoner tillverkade i halvledarteknik kunde enligt kommittén göras ännu mindre.

Tvångsmedelskommittén anförde vidare bl.a. följande (s. 34).

Beträffande en sändares räckvidd kan nämnas, att en svag sändare från en lokal kan sända signaler med information till en "relästation" som fångar upp signalen och sedan i sin tur vidarebefordrar den med högre effekt och på en annan frekvens. Man är därför inte helt beroende av den svagare sändarens signal för god mottagning av informationen. Detta medför emellertid den nackdelen att en sändare med stark signal, som reläsändaren, är enklare att upptäcka då den har större räckvidd och därför lättare kan spåras.

Ett annat resultat av utvecklingen är att sändare och mottagare kan kristallstyras för att uppnå större frekvensstabilitet och att sändare och mottagare kan anpassas direkt till varandra och därför inte påverkas så mycket av andra sändare eller störande radiovågor. Kristallstyrda sändare har även "smalare" frekvenser och därför fordras en känsligare utrustning för att spåra en sådan sändare.

Vidare har under senare tid framställts sändare med s.k. dubbelmodulation, vilkas signaler inte kan detekteras - emottas - på en vanlig radiomottagare. För att ta emot dess signaler fordras en specialbyggd mottagare. Fördelarna med sådana utrustningar är att det är ytterst svårt att anträffa dem vid s.k. svepning om man inte har utrustning som är speciellt konstruerad för ändamålet.

Numera finns också s.k. svepande sändare vilkas bärvåg sveper fram och åter i frekvens. Svepet går så fort att man för hand med en vanlig mottagare inte kan följa med. Däremot kan en mottagare, som byggs enbart för detta ändamål, automatiskt följa med svepet och detektera bärvågen.

6.2.3 SÄPO-kommittén

SÄPO-kommittén behandlade ett antal frågor om teknik vid hemlig avlyssning i sitt slutbetänkande. Liksom Tvångsmedelskommittén hänvisade SÄPO-kommittén i tekniska frågor i första hand till Integritetsskyddskommittén och dess utförliga beskrivningar av olika tekniker. SÄPO-kommittén tog dock upp vissa frågor och anförde bl.a. följande (s. 112 f.).

Även mikrofoner kan vara mycket små (de minsta blott några millimeter i diameter). Vanligen måste de dock förses med ett hölje som ökar storleken något. Höljet kan ha till syfte att ge mikrofonen en bättre riktverkan genom att avskärma den från ovidkommande ljudkällor. En annan uppgift kan vara att dölja mikrofonen. Det förekommer att höljen till mikrofoner utformas som t.ex. manschettknappar, reservoarpennor och cigarettändare.

En enkel form av avlyssningsutrustning kan bestå av en liten mikrofon som med en sladd är förbunden med en mindre bandspelar. Sådan utrustning används i dag i polisspaningar genom att en polisman bär den på sig vid samtal med exempelvis en misstänkt person. Samma utrustning kan användas också för att avlyssna samtal som polismannen inte själv deltar i (något som därför är otillåtet). För avlyssning av ett angränsande rum kan man föra in mikrofonen genom en värmeledningskanal eller ventilationstrumma eller liknande så att mikrofonen får en position varifrån ljud kan uppfångas. Vanligen kräver detta ingen annan åverkan än att en del puts måste avlägsnas för att röja väg för mikrofonsladden. En mer ingripande metod är att borra ett litet hål genom väggen så att mikrofonen kan skjutas in till ett läge strax innanför tapeten i det rum som skall avlyssnas. En annan metod är att placera mikrofonen någonstans inne i det rum där avlyssningen skall äga rum. Ett problem med en sådan metod är att mikrofonen då ofta inte genom en sladd kan vara direkt förbunden med t.ex. en bandspelar utan att överföringen i stället måste ske via en radiosändare.

En form av buggning är att använda en telefon som finns i den lokal som skall avlyssnas. Fördelen med denna metod är att kraftförsörjningen kan ske med elektricitet från telenätet och att telenätet kan användas för att vidarebefordra den avlyssnade in-

formationen. Den mest sofistikerade formen av sådan telefonbuggning är att använda en s.k. *infinity bug*. En sådan bug består av ett mycket litet kretskort som monteras in i telefonen. Buggen kan aktiveras på olika sätt, bl.a. genom att den telefon som används rings upp. Trots att den avlyssnade telefonens telefonlur läggs på efter påringningen fortsätter dess mikrofon att fånga upp ljud i rummet. Mikrofonen är sedan aktiverad ända till dess telefonluren lyfts upp på nytt. Att SÄPO i något fall använt sig av sådan telefonbuggning framgår av den förundersökning om misstänkt olovlig avlyssning som nyligen har avslutats.

En särskild form av avlyssningsanordningar är fjärrverkande mikrofoner (riktmikrofoner eller s.k. superöron). En sådan mikrofon möjliggör upptagning av ljud inom ett snävt avgränsat område men på relativt långt avstånd. Det finns också utrustning från vilken en laserstråle kan riktas mot en fönsterruta, som då fungerar som ett membran och vidarebefordrar ljud i rummet via strålen. Efter att ha reflekterats mot rutan fångas laserstrålen upp och ljudet kan avläsas. Med de anordningar som nu har nämnts är emellertid kvaliteten på ljudåtergivningen ofta mindre god.

Den som misstänker sig vara utsatt för hemlig avlyssning kan vidta åtgärder som förhindrar eller försvårar avlyssningen. I första hand kan ljudupptagningsutrustningen lokaliseras och oskadliggöras, och SÄPO har för sin säkerhetsskyddande verksamhet teknisk utrustning som möjliggör att avslöja förekomsten av dolda mikrofoner och liknande. Ett sätt att försvåra en hemlig avlyssning är att åstadkomma störande sidoljud med samma frekvensomfång som samtal, t.ex. genom att en radio eller en TV är påslagen samtidigt som samtalet förs.

Förekomst och användning

Mikrofoner - även mycket små sådana - finns enligt SÄPO-kommittén att köpa i Sverige, bl.a. genom postorderföretag. Även mycket små bandspelare saluförs på den svenska marknaden liksom sådana elektroniska komponenter som behövs för att konstruera radiosändare. Det har också visat sig att det med dessa komponenter går att tillverka effektiva bugs. Ett exempel på en sådan - som kommittén har fått beskriven för sig - utgjordes av en liten radiosändare med mikrofon som monterades i en telefon. Med hjälp av denna anordning avlyssnade sedan en privatperson (i flera månader) samtal från telefonen med hjälp av en vanlig radiomottagare.

Enligt SÄPO-kommittén fanns inte komplett avlyssningsutrustning att köpa i Sverige, framförallt beroende på de förbud mot överlåtelse och införsel av radiosändare som fanns i radiolagen (1966:755).

6.3 Nuläge

6.3.1 Allt mindre och strömsnålare utrustningar

Den tekniska utvecklingen sedan de tre nämnda utredningarna avlämnade sina betänkanden kännetecknas av att utrustningarna blir allt mindre.

Mikrofonerna kan nu göras endast millimeterstora och ger trots det en god ljudkvalitet. En sändare kan i dag vara enbart ett chip. Detsamma gäller en förstärkare. Även en högtalare kan göras liten. Dessutom är frågan om strömförbrukning inte längre ett svårt problem. Skälet till det är att utvecklingen lett fram till utrustningar som inte drar så mycket ström.

Små utrustningar med mikrofon och sändare som är avsedda att användas i telefon- eller elnät är också vanliga.

Även om det alltjämt i grunden är samma teknik som har beskrivits av tidigare utredningar, har utrustningen numera förfinats och krympts så att det är mycket svårt att upptäcka den. Det är visserligen möjligt att finna den om den är i funktion - om den sänder - men i övrigt är det svårt att upptäcka den. Till bilden hör att de mer sofistikerade utrustningarna inte är i ständig funktion utan går i gång först när en eller flera sensorer i utrustningen slår på dem.

Det har vidare tillkommit områden som inte berörts av tidigare utredningar. De gäller bl.a. satellitnavigationen i förening med annan teknik.

6.3.2 Sändare kan upptäckas och även störas ut

En sändare i en bug som sänder kan upptäckas med en detektor. En sändare som inte sänder kan endast upptäckas genom manuell sökning som blir allt svårare att göra med framgång eftersom utrustningarna blir allt mindre och tillverkas ofta i andra former än tidigare.

Det finns detektorer som är billiga men ändå effektiva i förhållande till enkla bugs. Men sändare i bugs som används av experter på området är dock svåra att upptäcka.

Det finns många möjligheter att dölja sändningarna. Här skall några nämnas.

Sändaren i en bug använder en ovanlig sändningsfrekvens eller hoppande frekvenser. Sändaren används inte kontinuerligt.

En frekvens som ligger nära en stark radiostation har valts och är därför svår att uppfatta. Förfarandet går i USA under beteckningen *snuggling*.

Sändaren konverterar ljudet till digital form, lagrar det i denna form och sänder det som lagrats genom korta snabbsändningar. Det är fråga om en s.k. burst. Sändning med en sådan sändare är svår att uppfatta.

Det finns flera olika sätt att störa en sändare i en bug så att den konversation som sänds inte går att uppfatta i en mottagare. Ett vanligt sätt är att öka volymen på de TV- eller radioapparater som kan finnas i rummet. Det finns dock mottagare som trots det klarar att "sälla" fram det som en lyssnare söker. Det finns även mottagare som kan programmeras så att den blockerar signaler som kommer från radio- och tv-stationer liksom andra signaler som kan orsaka störningar.

Helt allmänt kan konstateras att bugs och annan här aktuell utrustning kan göras mycket effektiv och ofta till låga kostnader.

6.3.3 Kräver en användning av en bug stora resurser?

För att använda en bug behövs ofta inte stora resurser. En bug är i regel förhållandevis billig och tillförlitlig. Dessutom kan en vanlig radiomottagare ofta användas. I mera komplicerade fall där den som skall avlyssnas kan antas vara medveten om eller i varje fall kan antas misstänka buggning, krävs dyrare utrustning som medger att mer avancerade metoder används. I sådana fall kan det också krävas ett omfattande rekognoseringsarbete, innan en bug kan placeras ut på en lämplig plats. För att lyssna av vad som buggats kan det krävas förhållandevis stor insats om buggningen skall göras under längre tid.

Det är därför svårt att ange några genomsnittliga värden för behovet av investeringar i utrustningar. Det gäller även behovet av personella insatser. Helt allmänt kan man dock särskilja fyra typfall.

I det första fallet krävs endast enkla åtgärder. Det kan exempelvis vara fråga om buggning av hotellrum, båthytter eller andra utrymmen i kända miljöer som många har tillgång till. Det kan också vara fråga om andra utrymmen som man inte behöver ha tillgång till eftersom buggningen kan ske från ett angränsande utrymme. I dessa fall krävs det inte någon närmare kartläggning och förberedelser i övrigt. Den utrustning som krävs är också billig. Den personella insatsen blir också mycket begränsad.

I det andra fallet krävs kartläggning och andra förberedelser innan buggning kan påbörjas. Exempel på detta är buggning av utrymmen i hyresfastigheter eller arbetsrum på en arbetsplats. Här kan det bl.a. krävas kontakter med hyresvärd och arbetsledning. Skall buggning göras under längre tid kan det vidare krävas mer kvalificerad utrustning för att minska risken för upptäckt. Den personella insatsen kan därför bli betydligt större än i det första fallet.

I det tredje fallet är det fråga om att bugga flera utrymmen, stora lokaler eller ett utrymme där man inte kan använda angränsande rum

för avlyssningen. Kartläggningen - inte minst hur man kan få tillträde till lokalen - och övriga förberedelser kan bli omfattande. I dessa fall krävs mer sofistikerad utrustning än i de två första fallen och personalinsatsen blir avsevärt större.

I det fjärde fallet är det fråga om en svår operation. Exempel på en sådan är buggning i en fristående, larmad villa, där personer alltid uppehåller sig. Det krävs ofta en omfattande kartläggning av hur de berörda personerna beter sig och av andra förhållanden som har betydelse för frågan om var och hur buggningsutrustning lämpligen kan placeras. Dessutom kan det krävas stora personella insatser för att utrustningen skall kunna placeras i villan med kort varsel.

6.3.4 Satellitnavigation

Under senare år har utrustning kommit ut på marknaden med vars hjälp man kan mera exakt bestämma positioner med s.k. satellitnavigation. De har lett till att möjligheterna att avlyssna fått en ny dimension. Uppgifter var ett rörligt föremål, exempelvis en bil, befinner sig kan erhållas på ett enkelt sätt, samtidigt som föremålet avlyssnas.

Utrustningar som ger dessa möjligheter finns redan på dyrare bilar som säljs i USA. Ett säkerhetsföretag i Sverige har vidare enligt uppgift ett säkerhetssystem för sina värdetransportbilar som delvis bygger på satellitnavigation. SOS-centralerna kommer vidare enligt uppgift att erbjuda ett säkerhetssystem på den öppna marknaden i Sverige som också bygger på satellitnavigation, integrerad med annan tidigare känd säkerhetsutrustning. Helt nyligen har vidare flygplatsförvaltningen vid Arlanda flygplats annonserat att den kommer att införa ett system vid flygplatsen där all trafik kan följas i fråga om läge, fart och riktning. Systemet bygger bl.a. på satellitnavigation.

I detta sammanhang kan nämnas att den svenska polisen testat möjligheterna att förse bilar med utrustning så att de kan stoppas genom fjärravstängning av bilarnas motorer. Utrustningen består av en dator som kopplas till en bils tändningslås. Över P3-nätet sänder polisen signaler som uppfattas av datorn och stänger av bilens motor inom 30 sekunder. Testet av systemet, som är under utveckling, ingår i större projekt där elektronik används i brottsförebyggande syfte.

6.4 Utvecklingstendenser

Den tekniska utvecklingen kommer sannolikt att ge nya möjligheter att enkelt och billigt avlyssna personer. En tendens är att dagens olika tekniker alltmer integreras och att helt nya apparater utvecklas. De

nya utrustningarna med integrerad teknik beräknas leda till helt nya tillämpningar eller helt nya rutiner och handlingsätt i morgondagens samhälle. Utvecklingen kommer dock sannolikt att gå i olika riktningar. Vissa tendenser i utvecklingen under de närmaste åren kan man dock redan nu skönja.

6.4.1 Allt mindre utrustningar och integrering

Den tidigare berörda miniatyreringen kommer med all sannolikhet att fortsätta. Den tenderar att gå hand i hand med en utveckling mot integration. Med integration menas här att utrustningarna kommer att utvecklas med olika teknik i samma utrustning så att de kan användas för en rad olika ändamål.

Ett exempel på en sådan utveckling är användning av satellitnavigatorer i bilar. I USA kan, som tidigare berörts, sådana redan nu användas i dyrare standardbilar. Dessa bilar är försedda med elektroniska kartor, som bl.a. används för att utmärka bästa färdväg till resmålet och den plats på vilken bilen befinner sig. Den senare uppgiften kan användas för olika ändamål. Ett ändamål är att automatiskt och elektroniskt rapportera var bilen befinner sig. Det kan behövas i olika situationer, exempelvis vid ett olycksfall. En sådan rapport kan vara av betydelse för att ambulans skall kunna komma utan dröjsmål.

Några experter räknar med att bilar i allmänhet kommer att förses med elektronik som ger uppgift om var bilen befinner sig, färdväg, radiokommunikation och mobiltelefoni. De senare teknikerna kan också användas för att stanna bilen vid exempelvis olovligt brukande, för att avlyssna de personer som finns i den och för att sända meddelanden till dem.

6.4.2 Mikrovågssändare

Enligt uppgift har bugs hittills i regel byggts för sändning inom 88 - 400 MHz, de flesta på eller nära FM-bandet. Polismyndigheter i USA lär använda vågländer mellan 150 - 174 MHz, militära myndigheter mellan 200 - 300 MHz. Det finns även utrustningar för 45 - 50 MHz.

Som tidigare berörts kan många av de bugs som arbetar på dessa vågländer upptäckas under sändning med förhållandevis billiga detektorer.

Den bilden håller nu på att förändras genom tillkomsten av s.k. mikrovågssändare som arbetar runt 10,525 GHz - på det s.k. radarbandet. Mikrovågssändare används redan på sina håll av myndigheter och säkerhetsföretag. En del sådana sändare finns redan tillgängliga på den öppna marknaden i USA.

Det är svårt att avlyssna mikrovågssändningar med dagens detektorer. Än svårare är det om avlyssningen sänds med korta snabbsändningar eller genom s.k. spektra-sändning - en teknik som är under utveckling. Med spektra-sändning avses inte sändning med hoppande frekvenser utan sändning av det som registreras över flera frekvenser samtidigt. För att kunna avlyssna vad som registrerats måste mottagaren kunna ta hand om vad som sänds över de olika frekvenserna och sammanställa det innan hörbara och förståeliga uppgifter kan erhållas.

6.4.3 Nya elnät

Telefontrafik kan i dag genomföras med användning av de stora elenergiföretagens starkströmsledningarna med spänningar på hundratusentals volt. Många sådana företag använder dem redan för sin egen telefontrafik inom företaget. Ledningarna används inte av utomstående.

Starkströmsledningarna i hus för bostäder, kontor och industrier kan nu också byggas med en liknande teknik. I stället för att installera manöverledningarna för taklampor, andra ljuspunkter och elektriska apparater av annat slag manövreras utrustningarna genom en fjärrkontroll. Detta sätt att bygga starkströmsledningarna beräknas relativt snabbt vinna insteg på marknaden. Nya möjligheter att avlyssna bostäder och andra utrymmen tillkommer. I den mån mikrofoner och högtalare ansluts till sådana system - t.ex. radio - och TV-apparater - kan det i vissa fall bli möjligt att avlyssna vad som sägs i ett rum eller en lägenhet utan att någon bug installeras. Avlyssningen kan dock inte ske genom hela ledningsnätet utan den begränsas till den del av det som ligger inom samma "transformatorområde".

6.4.4 IT-utvecklingen går snabbt men i vilken riktning?

Den sannolika utvecklingen på några IT-områden av intresse för utredningen har berörts i det föregående. Det bör dock betonas att vad där sagts endast är glimtar av en trolig utveckling inom samhället. Att ge en helhetsbild av utvecklingen inom IT-området i frågor som utredningen har att behandla är inte möjligt.

7 Synpunkter från brottsutredande myndigheter m.fl.

7.1 Inledning

För att inhämta synpunkter på de tvångsmedel m.m. som utredningsuppdraget omfattar besökte företrädare för utredningen under hösten och vintern 1996/97 ett antal olika myndigheter. Besök gjordes vid Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, dåvarande Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, Åklagarmyndigheten i Stockholm, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Åklagarmyndigheten i Malmö, Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län, Polismyndigheten i Skåne, Generaltullstyrelsen samt Post- och telestyrelsen. Besök gjordes i samma syfte även hos Sveriges advokatsamfund. I avsnitten 7.2.1-7.2.13 redovisas vad som framkom vid dessa besök.

För att få in kompletterande synpunkter på vissa frågor om telemeddelanden som avser förfluten tid, genomförde utredningen under våren 1997 en enkät, vilken tillställdes samtliga de myndigheter som utredningen tidigare hade besökt, dock med undantag för Post- och telestyrelsen. Inte heller Sveriges advokatsamfund berördes av enkäten. I avsnitten 7.3.1-7.3.5 lämnas en sammanfattande redovisning av de synpunkter som lämnades i myndigheternas enkätsvar.

7.2 Allmänna synpunkter

7.2.1 Riksåklagaren

Företrädare för utredningen har den 18 november 1996 haft överläggningar med representanter för Riksåklagaren. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Om buggning införs kommer detta inte att revolutionera brottsbekämpningen.

Buggning kan komma att användas när det rör sig om organiserad och planerad brottslighet, där brottslingarna träffas på en plats som är känd i förväg. Detta sker ofta vid narkotikabrott.

I ett fall som rör ett styckmord träffades de misstänkta flera gånger. Det hade varit värdefullt om mötena hade kunnat avlyssnas.

Även när det rör sig om brottslighet som utövas av vissa mc-gäng kan buggning användas. Där vet man var de misstänkta träffas.

Buggning kan användas även för andra ändamål än enbart avlyssning av vad som sägs. Det kan t.ex. vara så att man vill veta när någon kommer eller går. En annan möjlighet är att bugga en plats i naturen där ett parti narkotika hittats. Det är också tänkbart att bugga själva partiet.

När det gäller buggning i preventivt syfte är uppfattningen att all information som man kan få givetvis är värdefull.

Det vore kanske bättre med en klar reglering än med "kreativ" användning av nuvarande regler. Det är dock svårt att avgränsa i vilka fall preventiv buggning skulle få förekomma.

Preventiv buggning skulle i första hand vara av värde beträffande organiserad brottslighet. De flesta typer av organiserad kriminell verksamhet har emellertid inte sådan fasthet i organisationen att det går att dra en skarp gräns mellan "medlemmar" i en sådan organisation och andra personer som rör sig i dessa kretsar.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det finns behov av att kunna ta del av lagrade telemeddelanden.

Reglerna om teleavlyssning och teleövervakning bör ha i huvudsak samma innehåll beträffande fortlöpande insamling som inhämtande av redan befintliga uppgifter.

Hemlig kameraövervakning

Myndigheten saknar praktisk erfarenhet av detta tvångsmedel. I verkligheten torde det vara så att resurserna i många fall är gränssättande.

Anledningen till att man i dag endast reglerar polisens användning av dolda fjärrmanövrerade kameror och inte handmanövrerade är nog att de fjärrmanövrerade är effektivare än de handmanövrerade.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Värdet av en straffvärderegel framhålls. Denna regel skulle kunna vara ett komplement till en fast gräns av nuvarande typ. Den danska regleringen som bygger på att ett visst straff kan följa på brottet t.ex. att fängelse sex år skall ingå i straffskalan bedömdes också vara intressant.

Stölden mot Moderna museet hade ett straffvärde som klart översteg två år, men den nuvarande regleringen medgav ändå inte att teleavlyssning användes.

Kravet på skäligen misstanke lägger nästan aldrig hinder i vägen när det uppstår behov av att använda tvångsmedel.

Det finns inte skäl att införa särskilda regler för det fall att flera tvångsmedel används samtidigt. Den kumulativa effekten av att två tvångsmedel används samtidigt t.ex. teleavlyssning och hemlig kameraövervakning kan i det enskilda fallet dock innebära att det inte kan anses vara av synnerlig vikt att också bugga.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Vid myndigheten har det förekommit att samtal från allmänheten har spelats in. Samtal från en dömd som ringt och hotat personal har spelats in på band.

Polisen har ibland kontakt med tipsare innan en förundersökning inleds. Det finns behov av att använda dolda kroppsmikrofoner vid dessa kontakter.

Pejling

Pejling torde främst användas på förspaningsstadiet och borde därför regleras i polislagen.

Beslutsordningen

När ett behov av t.ex. teleavlyssning uppstår plötsligt finns det behov av att åklagare skall få fatta interimistiskt beslut i frågan eller att det finns någon form av jour på domstolssidan. Det är dock relativt få beslut som kräver en så snabb beslutsordning.

Beslutanderätten kan genom en intern föreskrift läggas på en högre åklagare, men en sådan ordning med någon form av jour kan komma att bli dyr.

7.2.2 Rikspolisstyrelsen

Företrädare för utredningen har den 21 oktober 1996 haft överläggningar med representanter för Rikspolisstyrelsen. Därvid framkom bl.a. följande.

Allmänt

Rikspolischefen önskade en offensiv hållning från utredningens sida, dvs. att det inte skulle kompromissas för mycket i utredningen. Vidare framhölls att allt inte behöver lagregleras; så borde frågor om användande av överskottsinformation och användande av kroppsmikrofoner lämnas oreglerade.

Buggning

Inledningsvis lämnades ett antal praktiska exempel på när buggning skulle vara ett värdefullt tvångsmedel.

1. Hot riktas mot en viss polisman. Ett tips ger vid handen att han skall mördas. Det har erlagts betalning för att en namngiven person skall utföra dådet. Polisen bevakar en lägenhet som används av den namngivne personen. Om det hade varit tillåtet att bugga lägenheten skulle polisen kunna få information om den närmare planeringen av gärningen.

2. Det kommer till polisens kännedom att ett större narkotikaparti är på väg till Sverige. Det finns uppgifter om vem som skall motta partiet och vem som är säljare. Dessa båda personer träffas i en viss lägenhet. Hade lägenheten kunnat buggas skulle polisen kunna få ytterligare uppgifter om leveransen.

3. Polisen har i ett avslutat narkotikaärende tagit i beslag stora mängder narkotika. De berörda personerna telefonavlyssnades, utan något resultat. En av gärningsmännen bodde vissa tider i ett hotellrum. De inblandade träffades där. Om det hade varit möjligt att bugga hotellrummet är polisen övertygad om att beslaget skulle ha avsett större mängder narkotika.

4. Vid ett rån sköts en person till döds. Tre personer har dömts för rånet. Vem av de tre som sköt har inte gått att utreda. Telefonavlyssning har prövats, utan resultat. Om det varit möjligt att bugga skulle kanske den sista pusselbiten för att lösa mordet kunnat fås fram.

5. Polisen känner till att viss organiserad brottslighet troligen styrs av en viss person. Det har dock inte varit möjligt att få fram tillräckliga bevis. Någonstans träffar och talar han dock med sina hantlangare. En buggning av denna plats skulle kunna ge det avgörande beviset.

Det framhölls att polisen numera har fått ökade krav på sig att förebygga brott. Detta talar för att polisen även bör ges resurser i form av buggning för att förebygga brott. När polisen har indikationer om att det pågår brottslig verksamhet i en viss miljö (t.ex. Hell's Angels klubblokal), men det inte föreligger misstanke om ett konkret brott, kan nuvarande straffprocessuella tvångsmedel inte användas. Det borde räcka med en misstanke om brottslig verksamhet för att polisen skulle få använda tvångsmedel. I sammanhanget påpekades också att det finns kriminella entreprenörer som är värre än mc-gängen.

I de fall buggning skulle vara värdefull går det inte att ersätta ett sådant tvångsmedel med andra insatser av polispersonal.

Buggning skulle troligen inte användas särskilt ofta om det blev ett tillåtet tvångsmedel. Det är nämligen en mycket resurskrävande metod för informationsinsamling. I Stockholms län skulle det uppskattningsvis kunna förekomma i 15-20 fall per år.

Antagligen kan det komma att krävas ganska snabba beslut om tillstånd till buggning. Tiden från det att polisen får kännedom om t.ex. att ett möte skall äga rum på en viss plats till tiden för mötet kommer troligen att vara relativt kort i många fall.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Polisen har behov av att kunna få information om teledelanden som redan har befordrats i samma omfattning som man fortlöpande kan få sådan information genom hemlig teleövervakning. Det bör inte krävas högre straffminimum för att få ut den historiska informationen.

Ett exempel på värdet av historisk information lämnades. En mördad hade ringt flera samtal innan han bragts om livet. Ett av samtalen visade sig gå till polisens ledningscentral. En uppspelning av detta samtal gav lösningen till mordet.

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning har hittills använts vid tre tillfällen vid brottsutredningar i Stockholms län. Samtliga fall har gällt misstankar om grovt narkotikabrott. Totalt i hela landet har tillstånd till hemlig kameraövervakning lämnats i tolv fall.

Det lämnades ett par praktiska exempel på när kameraövervakning inte kunde ske med nuvarande regler men där det skulle ha varit ett värdefullt tvångsmedel.

1. Det kom till polisens kännedom att det skulle ske ett bankrån i Södermanland, troligen i en av två orter. Det fanns dock inte någon

person som kunde anses skäligen misstänkt. Polisen bevakade en av orterna. Rånnet begicks i den andra orten. Hade hemlig kameraövervakning kunnat användas hade båda platserna kunnat bevakas. Framför allt kravet på att det skall finnas någon misstänkt person lade hinder i vägen för kameraövervakning i detta fall.

2. En grupp som kallas Militanta Veganer slår på olika sätt till mot företag inom köttbranschen. Platser där gruppen kan tänkas gå till angrepp kan inte övervakas med fjärrmanövrerad kamera eftersom det saknas brottsmisstankar mot någon viss person i gruppen.

I en del fall där kameraövervakning skulle vara värdefull kan kameran i och för sig ersättas med polispersonal. Med hänsyn till gällande regler om arbetstid krävs emellertid 15 poliser för att kontinuerligt bevaka en enda plats.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Inte minst vid misstankar om organiserad brottslighet är det svårt att fastställa misstankar om ett konkret brott. Det bör endast krävas att det finns anledning anta att brottslig verksamhet pågår för att tvångsmedel skall få användas.

Det lämnades några praktiska exempel på när tvångsmedel inte kunde användas med nuvarande regler på grund av kravet att det skall finnas skäligen misstanke om brott mot någon.

1. Polisen har fått information om att personerna A, B och C tänker hämnas på polisen. Någon närmare information om vad de avser att göra och mot vem brottet skall rikta sig finns inte. Det kan inte sägas finnas någon som är skäligen misstänkt för ett visst brott. Straffprocessuella tvångsmedel kan därför inte användas. Polisen har emellertid i denna situation ett stort informationsbehov som i dagsläget inte kan tillgodoses med hjälp av tvångsmedel.

2. En liga träffas varje morgon på en viss plats och har "morgonbön". Sedan ger de sig ut på olika brottsliga uppdrag. Även om buggning skulle bli ett tillåtet tvångsmedel skulle det inte kunna användas i denna situation om man upprätthåller kravet på att det skall finnas skäligen misstankar mot en viss person beträffande ett konkret brott.

Det framhölls att tanken på att koppla tvångsmedlen till ett brottsstraffvärde inte är bra. Straffvärdet är mycket svårt att fastställa innan ett brott är utrett. Möjligen skulle man kunna använda denna variabel som en bland flera.

Det är särskilt angeläget att tvångsmedel kan användas mot organiserad brottslighet. Begreppet organiserad brottslighet är emellertid inte definierat i svensk rätt och följaktligen finns det inte

heller några särregler när det gäller utredning av sådan brottslighet. Ingången till en förundersökning om organiserad brottslighet är kanske ett brott med lägre minimistraff än två år.

Dolda kroppsmikrofoner

Dolda kroppsmikrofoner används i polisens arbete. De kan sägas fylla tre olika behov. De behövs för skyddsändamål när en infiltratör inte kan skyddas av personal som hela tiden kan iakttä vad som sker. Vidare kan behov finnas av att dokumentera vad som sagts. Slutligen är dolda kroppsmikrofoner värdefulla ur kontrollsynpunkt, t.ex. när infiltratören inte är polisman och det är önskvärt att veta att han inte går för långt.

Pejling

Pejling används av polisen i dag. Pejling är ett värdefullt hjälpmedel som ger goda resultat i polisens arbete. Det är t.ex. vid ett efterföljande möjligt att hålla längre avstånd. Därigenom minskar upptäcktsrisken och det efterföljande fordonet kan rätta sig efter alla trafikregler.

Även denna spaningsmetod kräver emellertid ett helt paket av resurser. Utvecklingen på området går dock mycket snabbt. Med hjälp av det s.k. GPS-systemet skulle det vara möjligt att följa t.ex. en bils rörelser via satellit och se resultatet på en kartbild.

7.2.3 Säkerhetspolisen

Företrädare för utredningen har den 21 oktober 1996 haft överläggningar med representanter för Säkerhetspolisen. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Inom *kontraspionaget* skulle buggning komma att användas mycket sällan, men arbetsmetoden skulle i dessa fall förmodligen vara av avgörande betydelse för att föra utredningen framåt.

Buggning skall ses som ett värdefullt komplement till hemlig teleavlyssning, spaning och annan informationsinhämtning. Eftersom buggning är en mycket resurskrävande arbetsmetod skulle den användas restriktivt och bara vid fall där det finns en hög grad av misstanke.

Inom *författningsskyddet* skulle buggning - vid en mycket grov uppskattning - kunna komma att användas i mellan fem och tio fall per år. När spaning eller annan utredning visar att personer som kan misstänkas för brott - ofta är det fråga om olovlig kårverksamhet - träffas i en lägenhet eller annan lokal där planering av grov brottslighet med politiska undertoner på goda grunder kan misstänkas förekomma, skulle buggning vara ett bra hjälpmedel i den fortsatta utredningen. Information i sådana fall går ofta inte att få på annat sätt. Även ur arbetarskyddssynpunkt finns situationer där buggning hade varit ett utmärkt alternativ. De personer som är föremål för brottsutredning tillhör ofta någon extremistorganisation och medlemmarna är inte sällan mycket våldsbenägna. Säkerhetspolisen får ofta i god tid reda på i vilken lokal mötet skall äga rum. Generellt kan sägas att många brott skulle ha kunnat förhindras om man kunnat bugga den lokal där brottet planeras.

Inom *kontraterrorismen* skulle det vara påkallat att använda buggning i 15-20 fall per år. Det finns knappast resurser att klara av fler fall.

Vid bekämpandet av politiskt motiverat våld (PMV) skulle buggning vara till stor nytta i utredningsarbetet. Det gäller framför allt vid brottsutredning mot personer i slutna, totalitära och diktatoriskt uppbyggda organisationer. Sådana organisationer är mycket svåra att bearbeta och det är så gott som omöjligt att på annat sätt erhålla en något så när snabb information. Buggning kan i vissa fall vara den yttersta utvägen att erhålla relevant information, information som kan vara avgörande för att förhindra och utreda ett s.k. PMV-brott. Det finns självklart en viss möjlighet att använda fysiska källor inom organisationer av det här slaget. Buggning skulle dock minska de fysiska riskerna för källorna och reducera konfrontationerna i de särskilt farliga situationerna. Säkerhetspolisen vet ofta var olika terroristgrupper träffas men man vet inte vad de talar om under sina möten. Rent allmänt kan sägas att terroristerna naturligtvis är försiktiga, eftersom de vet att de kan vara föremål för Säkerhetspolisens intresse. De är dock inte lika säkerhetsmedvetna som utbildade agenter. Det krävs ett stort mått av disciplin och självbehärskning för att inte tala bredvid mun. Eftersom det rör sig om brottslighet som ofta involverar ett flertal personer blir det emellertid så småningom nödvändigt att samtala. Man måste diskutera brottsplanen.

Buggning kan inte och skall inte vara en vardaglig rutin i utredningsarbetet. Buggning kräver en stor arbetsinsats från olika personalkategorier. Buggning skall inte ses som en isolerad tvångsåtgärd utan som en del av flera vidtagna åtgärder för att förhindra och utreda PMV-relaterade brott. Buggning i samband med t.ex. hemlig kameraövervakning kan ge en mycket klar bild av ett händelseförlopp.

Buggningsinformationen är dock varken mer eller mindre värd än annan inhämtad information och skall vägas samman med övrig information. Buggning skulle dock med största sannolikhet vara den spjutspets som erfordras i vissa utredningar för att uppnå ett lyckat resultat.

De brott som kan vara aktuella att utreda med hjälp av buggning kan vara flera men tyngdpunkten bör ligga på de allmänfarliga brotten i 13 kap. brottsbalken samt på de brott som omfattas av 1952 års tvångsmedelslag.

Det traditionella sättet att använda metoden är att avlyssna ett samtal i ett slutet rum. Det finns emellertid även andra miljöer som kan bli aktuella att bugga, t.ex. fordon och allmänna platser.

Buggning kommer att kräva ett mycket stort personaluttag. Insatser kommer att bli aktuella i samband med in- och urkoppling av buggningsutrustning.

Det kommer vidare att krävas stora insatser vid bearbetning av informationen, eftersom mängden information - jämfört med hemlig teleavlyssning - kommer att öka väsentligt. Ett ökat informationsflöde medför i sin tur fler insatser av tolk.

Buggning kommer även att - jämfört med hemlig teleavlyssning - ställa högre krav på att analysen av informationen blir adekvat. Fler felkällor kan förekomma och materialet måste därför analyseras ytterst noggrant. Det medför i sin tur att man bör utveckla arbetsmetoder för bearbetning av informationen samt en systematisering av den.

Det finns givetvis resurssparande delar i en buggningsinsats. En polisoperativ insats kommer med största sannolikhet att kunna genomföras tidigare än annars. Det kan spara in stora arbetsinsatser från dyrbara spaningsgrupper och långdragna teleavlyssningsoperationer.

I de fall buggning skall genomföras i brottsbekämpande syfte bör i stort sett de regler som gäller för hemlig teleavlyssning användas. Dessa regler är väl kända av Säkerhetspolisen och det finns en god kännedom om de rekvisit som måste vara uppfyllda för att tvångsmedlet skall få användas.

För utredningen nämndes tre praktiska exempel på fall där buggning av misstänkta bostäder eller fordon skulle ha tillfört utredningen avgörande bevis och ha varit av stort spaningstekniskt intresse. Även gripandefasen skulle ha underlättats och kunnat genomföras med mindre risk för att någon skulle komma till skada. Gemensamt för de tre exemplen är att de hade varit personellt resurskrävande. Tidsutdräkten för genomförandet skulle sannolikt ha varit minst fyra veckor. I samtliga exempel förutsätts att ärendena kommer till Säkerhetspoli-

sens kännedom via källinformation och att källornas tillförlitlighet är svår att bedöma i inledningsskedet. I exemplen finns en överhängande fara för annans liv och arbetet skulle därför ha inriktats på att förhindra att brottet fullbordades men av betydelse skulle även ha varit att inhämta utredning om förberedelsebrottet.

1) Via källuppgifter framkommer att det till Sverige rest in en person med anknytning till en utländsk underrättelsetjänst. Dennes uppgift skall vara att rekognosera för ett politiskt mord på en utländsk diplomat i Stockholm. I Stockholm kan det också finnas eller väntas ett s.k. hit-team, vars uppgift skall vara att genomföra attentatet. Säkerhetspolisen kan lokalisera den inreste personen samt en honom behjälplig person som är knuten till en utländsk ambassad. Spaningen påvisar att de båda personerna vid olika tillfällen vakar utanför den ambassad där diplomaten arbetar. De följer även efter i bil då diplomaten lämnar ambassaden. Färdvägar till diplomatens bostad kartläggs. Källans uppgifter kan i och med detta styrkas. Spaningsinsatsen utökas och objekten övervakas dygnet runt. All befintlig spaningspersonal från såväl Stockholm som övriga landet engageras. De båda övervakade personerna bor i en lägenhet i Stockholm. De tillbringar en hel del tid i lägenheten och det befaras att planläggning av attentatet pågår på platsen. Ett och samma fordon brukas av de misstänkta.

2) Det kommer till Säkerhetspolisens kännedom att en grupp inom en viss organisation i Stockholm planerar att ta livet av en avhoppare bosatt i Oslo. Med hjälp av hemlig teleavlyssning framkommer att i Göteborg bosatta sympatisörer till organisationen forskar i uppgifter runt det tänkta offret. En person från grupperingen i Stockholm reser till Göteborg för att sammanträffa med sina meningsfränder. Denne person är utpekad som den som skall genomföra dådet. En grupp inom Säkerhetspolisen har till uppgift att övervaka de inblandade. De misstänkta utför en rekognoseringsresa till Oslo varvid de kontrolleras av norsk polis. Bland de misstänkta ägodelar hittas därvid ett kopplingsschema till någon form av bomb. Det konstateras vidare kontakter till aktivister inom den norska systerorganisationen. Ärendet högprioriteras och arbetstidsuttaget för spaningspersonalen ökar allteftersom ärendet fortskrider. De misstänkta personerna håller i en intern krets möten i en lägenhet i Göteborg. Det är mycket troligt att det vid dessa möten läggs planer och förs diskussioner kring det tänkta attentatet. De inblandade har också ett fordon som står till attentatsmannens förfogande.

3) En militant fraktion till en viss politisk organisation bildas i Stockholmsområdet. Personerna i denna krets bryter sig ur moderorganisationen för att metoderna i den politiska kampen skall förändras. Fraktionen saknar penningmedel till sin verksamhet. Dessa medel

tänker man skaffa genom brottslig verksamhet. En enhet inom Säkerhetspolisen får i uppdrag att kartlägga huvudmannen och personerna i kretsen. Det kan snart konstateras att gruppen är påfallande intresserad av ett postkontor i Stockholm. Männerna sitter vid flera tillfällen utanför postkontoret och noterar rörelser och stängningsrutiner. Man kontrollerar också en värdetransportbil, vars rutt är mellan olika bank- och postkontor i Stockholm. Uppenbar fara föreligger för att männen skall genomföra ett rån. Det framkommer vidare att männen försöker införskaffa olika slags vapen. Spaningsarbetet bedrivs under en längre tid med stora personella resurser. I olika skeden under spaningsperioden kan spanarna konstatera att gruppen håller möten i den huvudmisstänktes lägenhet. Vid sådana tillfällen sitter de ibland i lägenhetens kök, i vilket spanarna ofta har fri insyn. Man kan därvid se handlingar som man uppfattar som kartor. Man har goda skäl att tro att brottsplanering pågår i lägenheten.

I fråga om tillämpningsområdet för buggning skulle man från Säkerhetspolisens sida vara nöjd med en lagstiftning som ger rätt till buggning under samma förutsättningar som i dag gäller för hemlig teleavlyssning (rättegångsbalkens regler, 1952 års tvångsmedelslag och lagen 1991:572 om särskild utlänningskontroll).

Något behov av buggning i rent brottspreventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer, finns inte.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Säkerhetspolisen är i princip nöjd med den nuvarande lagstiftningen om hemlig teleavlyssning. För ett antal år sedan gjorde man en undersökning varvid kunde konstateras att 1952 års tvångsmedelslag fyllde ca 80-90 procent av Säkerhetspolisens behov av hemlig teleavlyssning. Man antar att det förhåller sig på ungefär samma sätt i dag.

Säkerhetspolisen har fortfarande stor nytta av hemlig teleavlyssning och man betraktar det som ett utomordentligt bra hjälpmedel. Det förekommer mycket sällan att telefonsamtal är krypterade. Däremot ställer den alltmer frekvent förekommande GSM-trafiken till med vissa bekymmer. Den misstänkte kan växla mellan olika mobiltelefoner eller mellan olika telefonkort/teleadresser, vilka inte sällan är stulna.

Det finns från Säkerhetspolisens sida ett önskemål om att kunna ta del av lagrade teledelanden. Det gäller såväl innehållet i teledelandet som annan uppgift som angår teledelandet. F.n. har man uppfattningen att innehållet i teledelanden som finns lagrade hos teleföretaget i något slags meddelandebbox eller liknande är under befördran och därmed kan göras åtkomligt med stöd av rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning.

Hemlig kameraövervakning

Inom kontraspionaget har hemlig kameraövervakning hittills använts i tre fall.

Inom författningsskyddet har man ännu inte använt sig av hemlig kameraövervakning. Hemlig kameraövervakning har vid denna enhet sitt största användningsområde vid större manifestationer, t.ex. på Karl XII:s dödsdag, samt för att kontrollera vem som uppehåller sig i en lokal där man vet att det planeras brott.

Inom kontraterrorismen har hemlig kameraövervakning hittills använts i ett fall. Det rörde sig om en situation där man inte kunde ha personal på platsen.

Säkerhetspolisen är i princip nöjd med lagstiftningen om hemlig kameraövervakning men anser att den bör kunna tillämpas även vid fall där det inte finns någon misstänkt person. Följande exempel nämndes. För ett antal år sedan hittades en nergrävd vapengömma i närheten av Arlanda flygplats. Man kunde på goda grunder misstänka att vapengömmen hade anknytning till en terroristorganisation. Någon misstänkt person fanns dock inte. Platsen bevakades med spanare under lång tid. Detta ledde emellertid inte till något resultat och vapnen fick så småningom grävas upp. I en situation som den nämnda hade hemlig kameraövervakning varit mycket värdefull. Förutom att förutsättningarna hade ökat att gripa personer med anknytning till vapengömmen hade mycket stora resurser kunnat sparas. Arbetarskyddsaspekten bör också framhållas i sammanhanget. - Man kan även tänka sig den situationen att man i ett underrättelseärende hittar en s.k. brevlåda. Man vet inte vem som lämnar meddelanden i den och man vet inte heller vem som tömmer den. En sådan plats kan bl.a. av resursskäl inte övervakas med personal under någon längre tid. Spaningsuppgiften kan egentligen lösas endast med hjälp av hemlig kameraövervakning.

Vidare anser Säkerhetspolisen att hemlig kameraövervakning bör få användas även med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll.

Dolda kroppsmikrofoner

Dolda kroppsmikrofoner används av Säkerhetspolisen. De kan användas i dokumentationssyfte (för att skaffa bevis), i skyddssyfte (vid t.ex. en infiltration eller för att värja sig mot påståenden om otillbörliga arbetsmetoder) eller i kontrollsyfte (för att ha kontroll över en situation där man vid t.ex. en infiltration använder sig av en person som inte är polisman eller för att i efterhand kunna analysera och kontrollera uppgifter som lämnas av en källa, t.ex. en avhoppare).

I vissa situationer undviker man dock att använda dolda kroppsmikrofoner. Det kan nämligen vara alltför farligt att använda sådan utrustning vid utredning av brott som är begångna av medlemmar i våldsbenägna organisationer, eftersom risken finns att polismannen eller den som anlitas av polisen blir visiterad.

Om användningen av dolda kroppsmikrofoner skall lagregleras bör det inte ställas upp krav på brottsmisstanke, eftersom den man avlyssnar inte alltid är misstänkt för brott. Det kan - som tidigare har nämnts - vara fråga om att kontrollera en källas trovärdighet och tillförlitlighet, s.k. bona fide. Oftast finns det inget behov av snabba beslut vid användning av dolda kroppsmikrofoner. Om utrustningen skall användas i skyddssyfte bör polisen själv få besluta om åtgärden.

Pejling

Säkerhetspolisen använder pejling och anser sig ha nytta av metoden i sitt utredningsarbete. Det är fordon som pejlas och metoden används mest vid terrorismbekämpning. Fördelen med pejling är att man kan öka avståndet mellan sig själv och det fordon som efterföljs. Det är inte möjligt att utan pejlingsutrustning bedriva fysisk spaning med efterföljande, s.k. skuggning, mot utbildad personal. Det fordon som efterföljs kommer omedelbart att på olika sätt försöka "skaka av sig" uppvaktningen, t.ex. genom att köra mot rött ljus. Polisen kan i en sådan situation inte bryta mot trafikreglerna annat än om man kan åberopa någon ansvarsfrihetsgrund.

Om pejling skall lagregleras bör det få användas vid i vart fall de brott som i dag kan föranleda hemlig teleavlyssning. Det bör inte ställas upp något krav på brottsmisstanke, eftersom det inte sällan är aktuellt att pejla t.ex. ett potentiellt mordoffer.

Vid användande av pejling finns ett behov av snabba beslut. Den misstänkte kan t.ex. gå in på en biluthyrningsfirma och hyra ett fordon. Det vore allra bäst om polisen själv får besluta om pejling.

7.2.4 Riksenheten mot ekonomisk brottslighet

Företrädare för utredningen har den 1 oktober 1996 haft överläggningar med representanter för Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, REKO. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

I princip är man skeptiskt inställd till att införa buggning som ett straffprocessuellt tvångsmedel. Buggningen skulle bli oerhört resurskrävande. I de flesta fall skulle man få fram så stora mängder material att det skulle bli svårt att hantera, i vart fall vid buggning som skulle pågå någon längre tid. Det är inte försvarbart att införa ett så pass resurskrävande tvångsmedel som buggning, när man i dagsläget i landet har i balans ca 6 000 eko-mål, som kan utredas med vanliga arbetsmetoder men där resurserna för detta saknas. Det är i så fall bättre att lägga ned de resurserna på vanlig utredningsverksamhet eller att skärpa de tvångsmedel som redan finns. Metoden kan även ifrågasättas ur en etisk synvinkel, eftersom den skulle kräva att polisen fick rätt bryta sig in i bl.a. bostäder för att sätta upp och ta ned mikrofoner. Vidare finns det en risk för att ett användande av arbetsmetoden skulle skapa ett sämre klimat mellan åklagaren och den misstänkte. I dagsläget har man en viss respekt för varandra.

Det torde knappast finnas något behov av att kunna tillgripa buggning vid utredning av eko-brott. Denna inställning kan dock bero på att man inte tänkt i de här banorna tidigare, eftersom möjligheten att använda tvångsmedlet f.n. inte finns. Man har emellertid inte vid något tillfälle - såvitt man kan erinra sig - i en utredning känt ett behov av att kunna tillgripa buggning. Vid utredning av eko-brott är man oftast mest intresserad av att få fram skriftliga handlingar. Möjligen skulle metoden kunna användas för att bevisa ett bulvanförhållande, t.ex. för att styrka att det förekommer kontakter mellan den s.k. målvakten och den man misstänker vara den faktiske ägaren av ett bolag.

Något behov av buggning vid utredning av narkotikabrott eller vid utredning av den brottslighet som utövas av s.k. mc-gång torde inte heller finnas. Det är tveksamt om man i en utredning om narkotikabrott skulle få fram mer eller bättre information genom att använda buggning än man i dag kan få genom att använda hemlig teleavlyssning. Det torde knappast förekomma planeringsmöten i narkotikabranschen. När det gäller mc-gängen är dessa troligen så pass välorganiserade att de - så snart buggningen hade legaliserats - på olika sätt skulle skydda sig mot tvångsmedlet. Mc-gängen skulle förstå att de förr eller senare skulle bli föremål för buggning. Vid brott som utreds av Säkerhetspolisen kan det däremot kanske i vissa exceptionella situationer finnas ett behov av buggning. Något som talar för buggning kan vara att det i och för sig vore bra om svensk polis har tillgång till samma tvångsmedel som utländsk polis i samband med begäran om internationell rätts-hjälp.

Om buggning likväl bör införas som ett tvångsmedel är det mest tilltalande om det får användas endast under mycket begränsade tidsperioder, där man kan förvänta sig att få fram information som man har nytta av i en förundersökning, t.ex. för att avlyssna ett visst möte. Genom tidsmässigt mycket begränsade insatser skulle risken för intrång i enskildas personliga integritet minska och man skulle undvika att få alltför mycket överskottsinformation. Buggning som pågår under längre tid gör nog mer skada än nytta. Buggningen är ur integritets-synpunkt värre än de andra tvångsmedlen, eftersom den ger en mer eller mindre total kontroll av den misstänkte och hans omgivning.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det finns inget önskemål om att vid hemlig teleavlyssning i vissa fall nöja sig med en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt. Man skulle inte vilja avlyssna någon på så pass diffusa misstankar att de inte ens når upp till misstankegraden skäligen misstänkt. Däremot vore det värdefullt om tvångsmedlet fick användas redan vid misstanke om brott som har ett minimistraff på sex månaders fängelse. Vidare bör man vid hemlig teleavlyssning få avlyssna även den teleadress som den misstänkte kan förväntas ringa *till*.

Vid utredning av eko-brott finns ofta ett behov av att kunna ta del av telemeddelanden som har utväxlats. Sådana uppgifter kan behövas för att visa att det förekommit kontakter mellan två olika personer, t.ex. i en s.k. insideraffär. Det kan ibland vara fråga om uppgifter som är tre eller fyra år gamla. De möjligheter som de brottsutredande myndigheterna har att hämta in uppgifter om telemeddelanden bör ges en samlad reglering i rättegångsbalken.

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning kan i dag inte användas vid ekonomisk brottslighet på grund av kravet på två års straffminimum.

Det vore värdefullt om tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning utvidgades. Tvångsmedlet borde kunna få användas redan vid förundersökning av brott som har ett minimistraff på sex månaders fängelse. I så fall skulle tvångsmedlet kunna användas i en förundersökning om t.ex. grovt skattebedrägeri. Tillämpningsområdet bör inte bestämmas genom en anknytning till brottets straffvärde. Det är alltför teoretiskt och erfarenheterna är att bedömningen av ett brotts straffvärde varierar mycket från domare till domare. Det är bättre att - som i dag - bestämma tillämpningsområdet med utgångspunkt i strafflatituden. Åklagaren och domaren är oftast överens om att ett aktuellt brott är att bedöma som t.ex. grov stöld. Meningarna går dock

inte sällan i sär när det gäller frågan om brottet har ett straffvärde på tio eller tolv månaders fängelse.

Tvångsmedlet är mindre ingripande om övervakningen avser en plats dit allmänheten har tillträde eller en arbetsplats (med arbetsgivarens tillstånd).

Någon anledning att sänka misstankegraden från skäligen misstänkt till t.ex. kan misstänkas finns inte. Däremot bör man få använda hemlig kameraövervakning i vissa situationer även om det inte finns någon misstänkt. Följande exempel nämndes.

1) I en utredning om mervärdesskattebedrägeri förekom ett antal nystartade bolag. Bolagen hade gemensam postadress, en postbox i Stockholms skärgård. Man kände inte till vilken eller vilka personer som stod bakom bolagen. När bedrägeriet uppdagades ställde polisen postboxen under bevakning. Man fick nämligen klart för sig att denna vid i vart fall något tillfälle hade tömts. Antagligen gjorde polisbevakningen gärningsmannen misstänksam och denne upphörde med att tömma postboxen. I detta fall kunde kanske hemlig kameraövervakning ha varit användbar.

2) I en utredning om t.ex. förskingring på en arbetsplats kan man fastställa att de brottsliga transaktionerna har gjorts från en viss dataterminal. Transaktioner har gjorts vid ett flertal tillfällen och det finns goda skäl att tro att fler transaktioner kommer att göras. Man vet att en begränsad krets människor har tillgång till dataterminalen. Med hjälp av hemlig kameraövervakning skulle man kunna ta reda på vem som är gärningsman.

3) På ett hotell förekom stölder ur ett kassaskåp. Flera personer hade tillgång till kassaskåpet. Saken klarades upp genom att arbetsgivaren - på eget bevåg - monterade upp en dold övervakningskamera och med hjälp av denna fick fast gärningsmannen.

Man kan även tänka sig hemlig kameraövervakning för att utreda andra stölder på arbetsplatser, t.ex. nattetid från lager. Erfarenheterna visar att sådana stölder ofta upprepas och att de är mycket svåra att komma till rätta med.

En av de stora fördelarna med hemlig kameraövervakning är att den skulle kunna vara mycket användbar just i de situationer där man inte har någon misstänkt person men där man vet att ett brott har förövats.

Dolda kroppsmikrofoner

Det är svårt att se ett användningsområde för dolda kroppsmikrofoner vid utredning av eko-brott. Man kan dock tänka sig den situationen att en anställd anmäler sin arbetsgivare för t.ex. grovt skattebedrägeri och erbjuder sig att med hjälp av en dold kroppsmikrofon avslöja vederbörande. Hittills har sådana propåer - i den mån de har framställts - alltid

avvisats. Om användningen av dolda kroppsmikrofoner hade lagreglerats hade man möjligen kunnat tänka sig att använda metoden.

Användning av dolda kroppsmikrofoner bör regleras, eftersom den i vissa fall kan jämföras med buggning när det gäller riskerna för enskildas personliga integritet.

Pejling

Pejling skulle kunna användas i vissa utredningar om misstänkt varusmuggling. Det lär t.ex. förekomma att lastbilslaster med sprit eller cigaretter, som enligt tullhandlingarna endast skall transiteras genom Sverige, i stället transporteras till en stad här i landet och säljs där. Det kräver mycket stora resurser om en sådan transport skall bevakas med personal.

Beslutsordningen

Det borde finnas en viss möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut. Det är inkonsekvent att en åklagare kan fatta ett anhållningsbeslut men inte ett beslut om t.ex. hemlig teleavlyssning. Å andra sidan har man inte upplevt det som ett problem att ens under helger få tag på en domare som kan fatta beslut. Fördelen med ett åklagarbeslut skulle kunna vara att tvångsmedlet kom att användas under kortare tid än som sker i dag. I dagsläget får man som regel ett domstolsbeslut som tillåter t.ex. hemlig teleavlyssning under en månad. Risken är att man då låter teleavlyssningen fortgå längre tid än som rent faktiskt är nödvändigt. Man kan här jämföra med när häktningsreglerna ändrades i slutet av 1980-talet. Avkortningen av anhållningstiderna ledde till fler häktningar och längre frihetsberövanden.

En synpunkt som talar för att beslutet alltid skall fattas av domstol är att jouråklagaren ofta är utsatt för starkt tryck från polisen, som kanske är angelägen att få ett avlyssningsbeslut till stånd.

7.2.5 Åklagarmyndigheten i Stockholm

Företrädare för utredningen har den 18 november 1996 haft överläggningar med ett antal åklagare vid Åklagarmyndigheten i Stockholm. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Den allmänna uppfattningen var att buggning skulle vara ett effektivt hjälpmedel vid utredning av brott. Även om man kan anta att de kriminella skulle iaktta viss försiktighet om buggning infördes som tvångsmedel, måste de trots allt någon gång diskutera sina brottsplaner. Erfarenheten från utredningar om narkotikabrott visar dessutom att de som handlar med narkotika - även då det gäller stora partier - ofta inte är särskilt skickliga och därför pratar när de inte borde göra det. Det rör sig nämligen inte sällan om unga män med ett stort intresse för pengar, de är inte så välorganiserade, de tycker om spänning och är nöjeslystna. Efter en viss tid - kanske då de druckit alkohol - kommer deras försiktighet att avta och de börjar då att prata. Som en jämförelse nämndes att man med hjälp av hemlig teleavlyssning fortfarande får en hel del intressanta upplysningar, trots att det numera torde vara väl känt att det tvångsmedlet används. Genom att kombinera buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skulle man få en väldigt stark kontroll av den misstänkte.

Det skulle vara av värde att kunna bugga bl.a. bostäder, hotellrum (en mötesplats som ofta används vid kontakter i samband med brottslighet), lokaler, garage, fordon och båtar. Med hjälp av buggning skulle det bli möjligt att ta del av de diskussioner som förs på dessa platser i samband med t.ex. den närmare planläggningen av ett visst brott eller vid lastning och lossning av ett narkotikaparti. Det förekommer nämligen att narkotika levereras dolt i stora lådor tillsammans med andra varor som har ett kommersiellt värde. Det är inte säkert att de som först tar hand om och packar upp lådorna är inblandade i narkotikahandlingen. Å andra sidan kan de mycket väl vara det. En avlyssning skulle kunna klarlägga hur det förhåller sig med deras eventuella inblandning. Ett sådant klarläggande kan vara mycket betydelsefullt, eftersom polisen i annat fall riskerar att göra sitt ingripande i ett för tidigt skede och därmed förstöra hela operationen.

Ett typfall där buggning skulle vara ett bra hjälpmedel är följande. En viss person är misstänkt för att handla med amfetamin. Han bor relativt ofta på hotell och tar då emot besökare på sitt rum. Vad som avhandlas vid dessa möten är okänt. Polisen vågar inte göra ett tillslag, eftersom man inte är säker på att narkotika hanteras vid mötena. Slår polisen till för tidigt riskerar tillslaget att spolia hela utredningen. Genom att använda buggning skulle man få information dels om vad som diskuteras vid mötena, dels om det vid mötet överlämnas narkotika.

Från någon åklagare framhölls att det bör finnas en möjlighet att använda buggning även vid förundersökningar där det inte finns någon misstänkt person. Som ett exempel nämndes den situationen att man

hittar ett parti narkotika nedgrävt ute i naturen. Det kan då vara intressant att bugga själva partiet och därigenom kunna ta del av de diskussioner som kanske förs i samband med att partiet grävs upp.

När det gällde frågan om buggning i rent preventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer, rådde det delade meningar bland åklagarna. Samtliga menade att preventiv buggning kan vara ett värdefullt spaningshjälpmedel men de flesta ansåg att det av rättssäkerhetsskäl bör ställas upp krav på skälig misstanke om ett konkret brott. I detta sammanhang diskuterades även de s.k. mc-gängen. Åklagarnas uppfattning var att det såvitt gäller Stockholmsområdet inte finns något belägg för att det är fråga om kriminella organisationer. Däremot kan man slå fast att enskilda medlemmar är dömda för brott.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Från en del åklagare brukar framhållas att nyttan med hemlig teleavlyssning i brottsutredningar börjar bli allt sämre, bl.a. eftersom det i samtalen används koder och liknande. Denna uppfattning stämmer emellertid inte med de siffror som årligen redovisas till riksdagen. Av denna redovisning framgår nämligen att den hemliga teleavlyssningens betydelse för förundersökningen under de senaste åren har legat relativt konstant på ca 50-55 procent av antalet fall där teleavlyssning har använts. Den allmänna uppfattningen var att det inte märkts någon nedgång i teleavlyssningens effektivitet. Även de telefonsamtal som inte är i klartext har man nytta av i utredningen, eftersom det är tämligen enkelt att genomskåda vad som egentligen avses. Från att tidigare ha varit ett rent spaningshjälpmedel, dvs. materialet åberopades aldrig i rätten, används materialet från hemlig teleavlyssning alltmer som ett bevismedel i domstol.

Det bör vara tillåtet att avlyssna även en teleadress *dit* den misstänkte kan antas ringa.

Samtliga ansåg att det finns ett stort behov av att kunna ta del av telemeddelanden - både uppgifter om och innehållet i - som avser förfluten tid och att de möjligheter som de brottsutredande myndigheterna i dag har att hämta in sådana meddelanden bör ges en samlad reglering i rättegångsbalken. Det bör - för att sådana meddelanden skall få inhämtas - vara tillräckligt att det ingår fängelse i straffskalan. Något krav på misstanke mot en viss bestämd person bör inte ställas upp.

Hemlig kameraövervakning

Det saknas skäl att sänka misstankegraden till kan misstänkas. Däremot bör hemlig kameraövervakning få användas även vid förundersökning-

är där det inte finns någon misstänkt person, dvs. vid de s.k. tjuvgömmefallen.

Det finns inte heller någon anledning att göra en uppdelning av kameraövervakning på ärenden som avser övervakning av allmän plats och på ärenden som avser övervakning av andra - enskilda - platser. Tanken med en sådan uppdelning skulle vara att tillåta kameraövervakning på allmän plats vid lindrigare brott och reservera kameraövervakning av enskilda platser för de verkligt allvarliga brotten. Det är bättre att - som i dag - ha en gräns och tillämpa proportionalitetsprincipen. Det är nämligen inte säkert att integritetskränkningen för tredje man blir mindre för att det är fråga om övervakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Det kan förhålla sig precis tvärtom. Vid kameraövervakning av en bostad är det en förhållandevis liten krets människor som berörs. Vid kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde kan det däremot vara fråga om övervakning av ett mycket stort antal människor, varav de allra flesta - för att inte säga praktiskt taget alla - är för utredningen helt ovidkommande.

Det bör vara tillåtet att bryta sig in i bostäder och andra i dag skyddade utrymmen för att placera ut inte bara mikrofoner utan även övervakningskameror.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning bör få användas vid avsevärt fler brott än i dag. Som exempel på verkliga fall där det inte var möjligt att använda dessa tvångsmedel nämndes dels en grov stöld, där summan av det tillgripna uppgick till ca 30 miljoner kr (inbrott i en banklokal), dels ett ärende om försök till grovt bedrägeri, som avsåg förfalskade växlar på ca 3 miljarder kr. I det sistnämnda fallet kunde man inte ens använda sig av hemlig teleövervakning, eftersom det var fråga om försök till ett brott som hade lägre straffminimum än fängelse i två år.

Den allmänna uppfattningen var att man bör ha samma tillämpningsområde för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det är inte tillräckligt att sätta gränsen vid brott som har ett straffminimum på fängelse i ett år. Det är - även om det finns en rad nackdelar med en sådan metod - bättre att tillämpa ett slags straffvärderesonemang. Möjligen skulle man kunna tillåta tvångsmedlen om det är fråga om förundersökning av ett brott på vilket det kan följa fängelse i sex år eller mer. Ett annat alternativ är att tillämpningsområdet bestäms - som i 1952 års tvångsmedelslag - genom en uppräkningslista av de brott vid vilka tvångsmedlen får användas. Ytterligare en möjlighet är att på något sätt kombinera de olika modellerna.

Den kumulativa effekt som uppstår vid användning av flera olika tvångsmedel samtidigt behöver inte regleras särskilt. Frågan får lösas med hjälp av de principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning.

Dolda kroppsmikrofoner och pejling

Den allmänna uppfattningen var att det inte behöver ställas upp några särskilda restriktioner för att kroppsmikrofon och pejling skall få användas. Polisen bör, liksom i dag, själv få besluta om användning av dessa hjälpmedel, även om det skulle innebära att de får fatta beslut om att bryta sig in i bilar för att placera pejlingsutrustning.

Beslutsordningen

Det bör när det gäller de tvångsmedel som beslutas av domstol finnas en möjlighet för åklagaren att - i vart fall på kvällstid och under helger - fatta interimistiska beslut. Det har visserligen hittills inte varit några större problem att få ett beslut av domstol. Det framhölls dock att man på kvällar och helger är beroende av att den enskilde domaren vill medverka. Kan det garanteras att det vid alla tidpunkter på dygnet året runt finns en domare som kan fatta beslut, behöver åklagaren inte ha rätt att fatta interimistiska beslut. I annat fall finns det ett behov därav.

7.2.6 Åklagarmyndigheten i Göteborg

Företrädare för utredningen har den 12 november 1996 haft överläggningar med ett antal åklagare vid Åklagarmyndigheten i Göteborg. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Den allmänna inställningen var att det finns ett behov av att kunna tillgripa buggning som tvångsmedel. Detta motiverades med att hemlig teleavlyssning alltmer börjar bli ett ineffektivt medel för att få fram upplysningar som kan föra en utredning framåt. De oerfarna brottslingarna pratar visserligen fortfarande relativt öppet i telefon men de mera erfarna - om de över huvud taget använder sig av telefon - pratar huvudsakligen i koder. Det man kan få fram genom hemlig teleavlyssning är oftast tidpunkter för möten och mötesplatser. Buggning är det enda sättet att kunna ta del av vad som avhandlas vid dessa möten. Som ett exempel nämndes ett narkotikaärende, där möten brukade äga rum på ett café.

Tanken på buggning i rent preventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer, avfärdades. Det var i så fall de s.k. mc-gängen som skulle behöva buggas i preventivt syfte. Visserligen skulle det kanske vara möjligt att i samband med en husrannsakan placera ut dolda mikrofoner, men mc-gängen är mycket misstänksamma och det är tveksamt om en sådan åtgärd skulle leda till något resultat. För att buggning skall få användas bör det ställas upp krav på skäligen misstanke om ett konkret brott.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det är av stort intresse att kunna ta del av dels uppgifter om teledelanden som avser förfluten tid, dels innehållet i lagrade teledelanden. I ett par stora stöldmål har man som bevisning använt s.k. telefonlistor. Det bör vara möjligt att ta del av sådant material när det är fråga om utredning av brott som har ett minimistraff på sex månaders fängelse.

Hemlig kameraövervakning

Åklagarmyndigheten i Göteborg har haft två ärenden där hemlig kameraövervakning har använts. Båda ärendena gällde grovt narkotikabrott.

I det ena ärendet fanns det misstankar om att en viss person förvarade narkotika i en lada, belägen på en avlägsen plats ute i skogen. Det var i utredningen av intresse att få upplysningar om vilka personer som besökte denna lada. Platsen var mycket svårövervakad. Tillstånd lämnades till hemlig kameraövervakning. Vid föredragningen av ärendet inför domstolen krävde rätten att få se skisser och fotografier som visade vilket område som skulle komma att övervakas av kameran. Över huvud taget har man i Göteborg erfarenheten att domarna är mycket noggranna när det gäller tvångsmedelsanvändning. Åtgärden ledde emellertid inte till något resultat. Det fanns nämligen stora tekniska problem. Det var svårt att placera kameran på lämplig plats och strömförsörjningen fick lösas med hjälp av stora batterier, som fick bytas med jämna mellanrum. Det visade sig sedan att kameran hade placerats på ett för stort avstånd. De personer som man trodde skulle röra sig i området kom aldrig dit. I stället fångade man med kameran upp ett stort antal hederliga svampplockare, som parkerade sina bilar på en p-plats som täcktes av kameraövervakningen. Åtgärden fick därför avbrytas relativt snabbt.

I det andra ärendet meddelades tillstånd till hemlig kameraövervakning i syfte att övervaka ett garage, dit man misstänkte att narkotika levererades och från vilket narkotikan sedan distribuerades. Efter en

tids övervakning gjordes ett tillslag varvid narkotika hittades. Vid tillslaget tog det emellertid en viss tid innan polisen kunde bryta sig in i garaget, eftersom den misstänkte hade förstärkt ytterdörren. Under tiden inbrytningen pågick hann den misstänkte därför med att spola ut en del narkotika i toaletten. En kombination av buggning och hemlig kameraövervakning inne i garaget hade varit ett bra hjälpmedel den gången.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig kameraövervakning och hemlig teleavlyssning

Ett tillämpningsområde bör inte bestämmas genom ett straffvärderesonemang. Visserligen kan man någon gång tidigt i en utredning bedöma ett brotts straffvärde. Oftast kan man emellertid inte göra det.

Utöver de riktigt allvarliga brotten - de som har ett minimistraff på ett års fängelse - bör framför allt buggning och hemlig kameraövervakning få användas vid omfattande stölder på arbetsplatser (grova stölder). Det är nämligen något som förekommer mycket frekvent och är ett stort samhällsproblem. Brottsligheten är dessutom mycket svårutredd. Det förekommer att det från vissa arbetsplatser nattetid körs ut hela containrar med mycket dyrbara varor. I dessa fall är det ofta inte möjligt att rikta misstankar mot en bestämd person, utan gärningsmannen/gärningsmännen ingår i ett arbetslag, där de flesta sannolikt är oskyldiga. Övriga brott där nämnda tvångsmedel - men även hemlig teleavlyssning - skulle kunna vara ett bra hjälpmedel är vid förundersökning om grovt häleri, utpressning och vapenbrott. Ett annat användningsområde för hemlig kameraövervakning skulle möjligen vara vid utredningar om upprepade mordbränder i t.ex. ett bostadsområde. I dessa utredningar saknar man oftast en misstänkt person.

När det bör krävas en misstanke mot någon person saknas det anledning att sänka misstankegraden till kan misstänkas. För det första är det fråga om resurskrävande tvångsmedel och användningen av dem får reserveras för fall där man kan förvänta sig att åtgärden kommer att leda till något resultat. För det andra ligger man redan i dag relativt högt när det gäller graden av misstanke innan man går till domstol med en ansökan om hemlig teleavlyssning. Det sades att åklagaren inte ansöker om hemlig teleavlyssning utan att vara praktiskt taget övertygad om att vederbörande är skyldig till det aktuella brottet.

Det finns inte heller någon anledning att göra en uppdelning av kameraövervakning på ärenden som avser övervakning av allmän plats och på ärenden som avser övervakning av andra - enskilda - platser. Tanken med en sådan uppdelning skulle vara att tillåta kameraövervakning på allmän plats vid lindrigare brott och reservera kameraövervak-

ning av enskilda platser för de verkligt allvarliga brotten. Det är bättre att - som i dag - ha en gräns och tillämpa proportionalitetsprincipen.

Den kumulativa effekt som uppstår vid användning av flera olika tvångsmedel samtidigt behöver inte regleras särskilt. Frågan får lösas med hjälp av de principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning.

Dolda kroppsmikrofoner och pejling

Användningen av dolda kroppsmikrofoner och pejling sköter polisen i dag helt på egen hand. Material som har kommit fram vid sådan användning har aldrig använts som bevisning i ett brottmål.

Den allmänna uppfattningen var att kroppsmikrofoner och pejling inte är särskilt integritetskränkande och att polisen själv bör få besluta om användning av dessa hjälpmedel, även om det skulle innebära att de får fatta beslut om att bryta sig in i bilar för att där placera pejlingsutrustning.

Beslutsordningen

Den allmänna uppfattningen var att åklagare bör ha rätt att fatta interimistiska beslut om användning av samtliga tvångsmedel. Det har inträffat många gånger att man har haft svårigheter att nå en domare som kunde fatta beslut och t.o.m. att man inte har kunnat få tag i någon. Detta har ibland varit till men för utredningen. Särskilt vid buggning kommer det att finnas ett behov av snabba beslut. Det kan vara fråga om att avlyssna ett möte som skall äga rum en eller två timmar senare. Å andra sidan hade man uppfattningen att det ligger ett värde i att frågan avgörs av domstol. Kretsen av domare som är behöriga att fatta beslut bör i vart fall vidgas.

Övrigt

En fråga som det råder viss osäkerhet om - och delade uppfattningar kring - är i vilken utsträckning åklagaren är skyldig att i förundersökningsprotokollet redovisa om t.ex. hemlig teleavlyssning har använts. I Göteborg har man uppfattningen att redovisning skall ske endast om materialet används som bevisning i brottmålet. Vid Åklagarmyndigheten i Stockholm har man uppfattningen att det skall redovisas i vilket fall.

7.2.7 Åklagarmyndigheten i Malmö

Företrädare för utredningen har den 13 december 1996 haft överläggningar med ett antal åklagare vid Åklagarmyndigheten i Malmö. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Vid överläggningar med politimesteren i Helsingör har framkommit att mc-gängen där avtalar mötesplatser via telefon. Genom hemlig teleavlyssning får polisen del av dessa uppgifter. Mc-gängen träffas under någon timme och försvinner sedan från platsen. Ofta träffas de på restauranger och andra allmänt tillgängliga platser. Detta mönster kan komma att sprida sig till Sverige. Utan tillgång till buggning går det inte att få reda på vad som avhandlas vid mötena.

Det är inte ovanligt att brottslingar träffas utomhus eller i bil. Användning av riktade mikrofoner skulle kunna ge mycket information.

I USA togs en maffiaboss med hjälp av information som insamlades med hjälp av en riktad mikrofon. Samtal som fördes ute i det fria uppfångades på detta sätt.

Det är inte ovanligt att någon kommer åt luren på en telefon som är utsatt för hemlig teleavlyssning. De samtal som förs i rummet kommer då till polisens kännedom. Åklagarna är tveksamma till hur de skall hantera det material som på detta sätt kommer till polisens kännedom. En liknande situation uppkommer då någon som är utsatt för hemlig teleavlyssning under ett telefonsamtal vänder sig till någon inne i rummet och för ett samtal som förmedlas via teleavlyssningen till polisen.

I hälften av fallen ger hemlig teleavlyssning resultat när det gäller misstankar om narkotikabrott. De misstänkta talar dock inte i klartext. De utgår från att telefonen är avlyssnad. Avlyssningen ger emellertid ofta information om var man skall träffas, t.ex. för att besiktiga ett parti narkotika. Detta sker ofta på hotellrum.

I praxis har hemlig teleavlyssning setts som ett spaningshjälpmedel, som sällan redovisas i förundersökningsprotokollet. Ett pågående mål vid Helsingborgs tingsrätt bygger dock helt på uppgifter som kommit fram vid hemlig teleavlyssning. Det rör sig inte om erfarna brottslingar som har uppmärksammat möjligheten till avlyssning. I detta fall hade teleavlyssning inte kunnat ersättas med något annat tvångsmedel.

Vid hemlig avlyssning av GSM-telefoner blir det problem när den övervakade byter telefonkort. Vidare hinner Telia inte bygga om alla GSM-växlar förrän år 2000.

Det är viktigt att hemlig teleavlyssning hela tiden följs upp t.ex. med visuell spaning. Det är värdefullt att veta om de upplysningar som kommit fram korresponderar med det faktiska handlingssättet. Buggning kan i vissa fall vara ett komplement till hemlig teleavlyssning medan det kan vara tvärtom i andra situationer.

Andra spaningsinsatser än hemlig teleavlyssning kan ge underlag för buggning av viss plats. Det måste finnas en substantiell misstanke för att få använda buggning eller hemlig teleavlyssning.

Det är många gånger en rent teknisk fråga om buggning eller teleavlyssning skall användas. Det är helt enkelt fråga om vad som går att använda med gott resultat.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det förekommer ofta att polisen vill ta del av "gamla" uppgifter om telemeddelanden. Ofta lagras det sist slagna telefonnumret i mobiltelefonapparaten. Det går att ta fram detta nummer när en telefonapparat tas om hand. Det finns samma behov av att ta del av dessa uppgifter vid försök och förberedelse som vid fullbordat brott.

Polisen kan vid en husrannsakan komma över flera band från en telefonsvarare som innehåller inspelade telemeddelanden.

Hemlig kameraövervakning

Det har lämnats tillstånd till hemlig kameraövervakning av mc-gäng. Kameran är resurssparande för polisen. För den som berörs är det väl likgiltigt om en fjärrmanövrerad kamera filmar honom eller det är en gömd polisman som iakttar honom.

Det bör inte göras någon direkt skillnad mellan övervakning av allmän plats och övervakning av privat plats. Karaktären på platsen bör kunna vägas in vid en proportionalitetsprövning.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

När det gäller frågan om vilket krav som bör ställas på brottets svårhet nämndes utredningen av stölden mot Moderna museet, där hemlig teleavlyssning hade varit värdefull. Straffvärdet var i det fallet helt klart över två år.

Vid misstanke om mycket allvarlig brottslighet, t.ex. mord, vill man använda alla tillgängliga möjligheter, även om misstanken är svag. Däremot är det svårt att tänka sig en generellt sänkt misstankegrad för att få använda tvångsmedel.

Om man använder begreppet "kan misstänkas" innebär det att en vidare krets kan utsättas för tvångsmedel. I en lokal där det handlas med narkotika finns det kanske inte en person som kan anses vara skäligen misstänkt, däremot kan alla misstänkas för att handla med narkotika. I verkligheten finns det många fall där någon "kan misstänkas" för narkotikabrott efter tips.

Det bör i vissa fall inte ställas krav på skäligen misstänkt mot en viss person. Detta gäller t.ex. när man hittat ett narkotikaparti någonstans eller när flera mordbränder ägt rum inom ett begränsat område. Vidare kan man tänka sig det fallet att det finns misstankar om att ett mc-gäng skall spränga något konkurrentgängs lokaler, men misstankarna riktar sig inte mot någon viss medlem i gänget.

Kravet på att användningen av tvångsmedlet skall vara av synnerlig vikt kan skärpas om kravet på misstankar mot en viss person lyfts av i vissa fall.

Det bör inte ställas högre krav för att få använda flera tvångsmedel samtidigt än vad som gäller för vart och ett av dem. Användningen av flera tvångsmedel bör dock prövas mot proportionalitetsprincipen. Någon fyrkantig regel bör inte införas.

Det måste från fall till fall avgöras hur integritetskänsligt ett tvångsmedel är. En buggning som avser ett rum där endast de fyra misstänkta personerna rör sig är inte så känslig som en teleavlyssning av telefonen i rummet där de fyra ringer till 10-15 utomstående personer.

Det är ingen bra lösning att villkora en buggning till att bara avse viss tid när vissa personer befinner sig i rummet. En villkorad hemlig teleavlyssning innebär egentligen att man överlåter till polisen att iaktta villkoret på egen hand. Det går nämligen inte att från och till slå på och av själva förbindelsen, utan avlyssningen står hela tiden öppen.

Användning av tvångsmedlen i preventivt syfte

Enligt 23 kap 1 § rättegångsbalken krävs det anledning anta att ett brott förövats för att förundersökning skall inledas. Allt som ligger före i tiden är spaning och inte förundersökning. Advokater kräver allt oftare att få del av materialet från all spaning som förekommit. Endast vad som förekommit under förundersökningen lämnas dock ut. Om förundersökningsbegreppet vidgas krävs det sekretessregler för att man skall kunna skydda informatörer.

Redan i dag är det svårt att göra någon distinktion mellan brott och brottslig verksamhet. Praktikerna har lämnats lite i sticket. Många gånger gäller en misstanke om narkotikabrott en pågående brottslig verksamhet snarare än ett visst brott. När det gäller just narkotikabrott leder hemlig teleavlyssning sällan till att ett redan begånget brott klaras

upp. Däremot får polisen ofta information om något nytt narkotikabrott som kan uppdagas tack vare avlyssningen. Detta innebär att strikt juridiskt borde hemlig teleavlyssning inte tillåtas i någon större omfattning för att utreda redan begångna narkotikabrott. Det handlar alltså egentligen om att utreda en pågående brottslig verksamhet.

Den organiserade brottslighetens utveckling är sådan att denna kriminalitet måste mötas med offensiva åtgärder. Det handlar mycket om att anpassa lagstiftningen efter hur verkligheten ser ut. Som tidigare har nämnts ger t.ex. hemlig teleavlyssning framför allt upplysningar om framtida brott. Rättegångsbalken är från 1930-talet medan de brottslingar som skall bekämpas tillämpar modernare metoder. Brottsligheten har förgrovats.

Man skulle kanske i lagstiftningen kunna använda uttryck som "organiserad brottslig verksamhet" eller "brottsorganisationer". Det är emellertid svårt att fastställa att en organisation finns och dess struktur. Endast i ett fåtal fall har t.ex. medlemmar i mc-gängen blivit dömda för narkotikabrott med eget bruk-mängder eller för våldsbrott, ofta i samband med alkoholförtäring. Det går knappast att fastställa en viss brottsidé från organisationens sida. Vid ett nordiskt möte i Köpenhamn diskuterades mc-gängen. I Danmark har några enskilda medlemmar dömts för narkotikabrott. Däremot kunde man inte säga att organisationerna Hell's Angels eller Bandidos stod för narkotikaförsäljning. Det har inte framkommit några konkreta belägg för att så är fallet.

Mc-gängen har däremot öppet sagt att man skaffar vapen oavsett vad lagen säger. Detta är en mycket allvarlig samhällsfarlig verksamhet. Mycket samhällsfarliga är också de angrepp som gängen företar mot varandra. Det är enbart i Norden som det pågår krig mellan mc-gängen. Varför vet man inte.

Att införa en möjlighet att använda tvångsmedel vid "brottslig verksamhet" är också av andra skäl tveksamt. Det skulle då kanske räcka att en person använder en dyr bil och gör längre utlandsresor utan att redovisa några större inkomster, för att brottslig verksamhet skulle kunna misstänkas.

Dolda kroppsmikrofoner och pejling

Dessa metoder används av polisen och sköts utan inblandning av åklagare. Användningen antecknas inte i förundersökningsprotokollet. Inspelningarna har inte använts som bevis i en rättegång.

Beslutsordningen

Tekniken i dag är sådan att man direkt kan se från vilket nummer ett samtal till en avlyssnad teleadress kommer. I vissa fall har man behov av att genast få ett beslut om hemlig teleavlyssning på ett sådant nummer. Det är rent tekniskt möjligt att genast göra en ny avlyssningsinkoppling på detta nummer. I ett sådant fall krävs ett snabbt beslut.

När en mobiltelefon avlyssnas kan abonnenten ringa till Telia och direkt få ett nytt telefonnummer, dvs. en ny teleadress. För att få avlyssna den nya teleadressen krävs ett nytt avlyssningsbeslut. Det har någon gång tagit flera dagar att få tag på en domare som kunnat fatta beslut om teleavlyssning.

Tidigare har inte funnits något behov av att få ett snabbt beslut eftersom det tagit ganska lång tid att få beslutet verkställt av teleoperatören. Något sådant hinder finns inte vid hemlig kameraövervakning och kommer inte heller att finnas vid buggning. Det finns behov av snabba beslut.

7.2.8 Polismyndigheten i Stockholms län

Utredningen har den 13 januari 1997 haft överläggningar med representanter för Polismyndigheten i Stockholms län. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

I många fall skulle brottsutredningar som i dag visserligen leder till att brottet klaras upp kunna slutföras snabbare. När det gäller narkotikabrott skulle man dessutom säkert kunna beslagta större mängder narkotika.

Buggning skulle ha varit värdefull i följande fall. X drev en närbutik och handlade samtidigt med narkotika. Han var föremål för hemlig teleavlyssning. X stämde möte med en annan person per telefon. Fem minuter senare anländer denne i bil till närbutiken. X sätter sig i bilen och de båda samtalar under tio minuter. Därefter återvänder X till butiken, ringer upp en tredje person och meddelar "nu är det klart". Det hade varit mycket värdefullt om bilen hade kunnat buggas så att polisen fått reda på vad som avhandlades där. En sådan aktion hade varit möjlig att genomföra eftersom polisen sedan tidigare hade kännedom om var bilen fanns och också möjlighet att montera in avlyssningsutrustning i den. Sedermera beslagtogs polisen 25 kg amfetamin, men tillslaget hade säkert avsett större mängder om buggning hade fått användas.

I narkotikaärenden är det inte ovanligt att någon känd misstänkt utifrån anländer till orten och tar in på ett hotell. För att veta när man skall slå till är det av utomordentlig vikt att polisen får reda på de närmare planerna för verksamheten. Sådan information kan inhämtas genom att samtal i hotellrummet avlyssnas.

Polisen arbetar mycket med informatörer. I vissa fall kommer man därigenom in så tidigt i ett ärende att det då aktuella narkotikapartiet kan tas. I andra fall tar man en senare sändning.

Införs buggning bör reglerna för detta tvångsmedel utformas på samma sätt som de som skall gälla för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Innan polisen begär att få använda hemlig teleavlyssning kartläggs den eller de misstänkta genom inre och yttre spaning.

Det finns behov av att kunna få tillstånd till hemlig teleavlyssning av en teleadress som den misstänkte kan antas ringa *till*. Några fall kan nämnas.

En misstänkt avser att föra in kokain till Sverige. Det kommer till polisens kännedom när han skall resa och att han skall ta kontakt med en viss person innan han återvänder. Denne persons teleadress kan enligt dagens regler inte avlyssnas.

Vid Stureplansmorden kunde polisen snabbt identifiera en av de misstänkta. Han hade fru och barn. Det hade varit värdefullt om deras teleadress hade kunnat avlyssnas.

Ofta informerar man familjen om var man är och när man återkommer.

De fall där det finns behov av teleavlyssning av en teleadress som den misstänkte kan antas ringa till är inte särskilt många, men ändå angelägna.

De misstänkta utgår oftast från att deras telefoner är avlyssnade. Men hemlig teleavlyssning ger ändå värdefull information t.ex. om mötesplatser eller bara att man skall gå ut. Avlyssningen visar också vilken bekantskapskrets som den misstänkte har. Dessutom talar man ofta klarspråk vid oväntade händelser.

Kortbyten i GSM-telefoner är ett bekymmer liksom att internet har börjat användas för att skicka meddelanden. Däremot förekommer det inte att telemeddelanden krypteras på annat sätt än att det skickas kodade meddelanden på personsökare.

Hemlig kameraövervakning

Polismyndigheten har vid tre tillfällen använt sig av hemlig kameraövervakning. I samtliga fall har det också funnits tillstånd till hemlig teleavlyssning.

Ett av fallen avsåg en misstanke om rån. På Fornebu flygplats i Norge hittades en väska med en rånplan. Planen kopierades och stoppades sedan tillbaka i väskan. En misstänkt bodde i Sverige. En dold kamera som registrerade när någon kom till eller lämnade den misstänktes bostad sattes upp. Det var inte möjligt att på annat sätt övervaka ingången. Den misstänkte lämnade så småningom sin bostad och landet. När utförandet av rånet påbörjats i Norge greps rånarna.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Gränsen för när tvångsmedlen får användas kunde bestämmas så att fängelse i minst sex år skall ingå i straffskalan för det misstänkta brottet. De grova förmögenhetsbrotten skulle därigenom falla inom ramen för bestämmelserna.

Att bestämma gränsen med hänvisning till det misstänkta brottets straffvärde medför svårigheter, men det är inte omöjligt.

Polisen hinner knappt med att arbeta med de fall där det finns ganska god bevisning. Det är bara i klara ärenden som man begär att få använda sig av hemlig teleavlyssning. Någon anledning att sänka misstankegraden från skäligen misstanke till kan misstänkas finns således inte.

Däremot skulle det i vissa fall vara värdefullt om tvångsmedlen kan användas även när det inte finns någon person som är skäligen misstänkt för brottet, bl.a. i följande fall.

En person vänder sig till ett varuhus och begär att ett kontokort skall tejpas fast på baksidan av en toalett i varuhuset. Görs inte detta hotar han att injicera gift i livsmedel i butiken. Det finns inte någon misstänkt. Användning av en dold fjärrmanövrerad kamera hade varit effektivare och billigare än fysisk övervakning. Dessutom skulle risken för upptäckt minska om en dold kamera hade använts.

Det är inte ovanligt att polisen under utredning av ett narkotikaärende någonstans i Sverige får uppgifter som tyder på att en kurir skall anlända till Arlanda med en viss flight. Vem kuriren är känner man inte till. Polisen i Stockholm får då åka ut till Arlanda och filma alla passagerarna. Kunde man använda sig av en dold fjärrmanövrerad kamera skulle risken för uppmärksamhet minska och åtgärden skulle inte kräva så stora resurser.

Det skulle vidare vara värdefullt om buggning kunde ske även när informationen inte räcker till för att enligt dagens regler använda tvångsmedel som t.ex. hemlig teleavlyssning, dvs. i preventivt syfte.

Polisen kan få upplysningar från informatörer eller från t.ex. ordningspoliser att kända kriminella träffas och att de har gott om pengar. Ett annat fall där preventiv användning av tvångsmedel kunde komma i fråga är när kända rånare som kommit ut från anstalt börjar ta kontakter och t.ex. lägger beställningar på stulna bilar.

Brödrskapet MC träffas ofta på ett hotell i Stockholm. Brödrskapet MC är så pass organiserat att det finns medlemslistor, president och säkerhetsansvarig. Vidare är en viss person ansvarig för den indrivningsverksamhet som organisationen bedriver. Detta är en stor och organiserad verksamhet som även omfattar helt "vita" skulder.

Däremot finns inte några belägg för att Brödrskapet MC eller andra mc-gäng vill lägga under sig narkotikahandeln. Mc-gängen vill bara tjäna pengar; på vad sätt spelar ingen roll. Enbart indrivningsverksamheten är mera organiserad.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Dolda kroppsmikrofoner används inte alls av polismyndigheten i dag.

Användning av dolda kroppsmikrofoner är inte särskilt integritetskränkande. Man dokumenterar ju enbart vad bäraren själv kan höra. Kanske kan metoden jämföras med hemlig teleövervakning.

Vid hot har det hänt att polisen lånat ut utrustning för inspelning av eventuella nya telefonhot.

Pejling

Pejling används bara i utredningar där det redan finns tillstånd till hemlig teleavlyssning.

I utpressningsärenden har det förekommit att man lagt pejlingsutrustning i penningpåsarna.

I vissa fall kan en pejlingsanordning monteras in i ett fordon. I andra fall hinner man inte med att montera in utrustningen i ett fordon, utan utrustningen måste appliceras på utsidan av fordonet.

I Stockholmsområdet stals under år 1996 omkring 190 bilar av typen Volvo 850. En GPS-sändare monterades in i en bil som sedan stals. Polisen kunde följa vart fordonet fördes och kunde sedan slå till.

Användning av pejling dokumenteras i en promemoria som dock inte tas in i förundersökningsprotokollet.

Skall användningen av pejling lagregleras bör samma regler gälla som för husrannsakan.

Beslutsordningen

I några fall har det varit svårt att få tillstånd till hemlig teleavlyssning när behovet har uppstått under en helg. Oftast är det dock större problem att få t.ex. Telia att göra uppkopplingen utom kontorstid än att få ett beslut av domstol. Det skulle ändå vara en klar fördel om åklagare kunde fatta interimistiska beslut om tillstånd till åtgärden. Det blir antagligen också billigare att ha en åklagarjour än en domstolsjour.

7.2.9 Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län

Utredningen har den 11 november 1996 haft överläggningar med representanter för Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Buggning bör endast användas om den kan leda till avgörande bevisning.

I Danmark använder man sig av s.k. rumsavlyssning i viss utsträckning. Efter ett tillstånd till rumsavlyssning behövs inte något särskilt beslut om husrannsakan för att få installera utrustningen. I stor utsträckning använder man sig av befintlig telekabel. Detta ger en avlyssning med hög kvalitet. Ljudet överförs då till samma enhet hos polisen som tar emot avlyssnade telefonsamtal.

Det lämnades ett antal praktiska exempel på när buggning skulle vara ett värdefullt tvångsmedel.

1. Dansk domstol gav tillstånd till rumsavlyssning i en lokal som utåt sett var en affärslokal. I lokalen handlades dock mest med narkotika och de misstänkta talade mycket öppet om pris och mängder när de sammanträffade i den avlyssnade lokalen. Utan rumsavlyssning hade polisen haft tillgång till sämre information och kanske slagit till vid fel tillfälle.

2. Spaning bedrevs mot en person med anknytning till ett mc-gäng. Det fanns misstankar om narkotikabrott. Teleavlyssning användes men gav inget av värde. Genom rumsavlyssning fick den danska polisen uppgifter om en plan som avsåg smuggling av stora mängder narkotika. Stora mängder narkotika beslagtogs.

Narkotikaaffärer görs ofta upp i en bil eller på ett hotellrum. Det är praktiskt sett ganska enkelt att avlyssna hotellrum. Ofta träffas man flera gånger innan en narkotikaaffär fullföljs. Om polisen då inte har fått information om när affären skall genomföras riskerar man att slå till för tidigt och gå miste om allt.

Brottsligheten i mc-gängen avser ofta våldsdåd mot andra mc-organisationer. Det sker en fortlöpande planering. Det dricks mycket alkohol i dessa kretsar. Även narkotika förekommer. Det är välkänt att påverkade människor blir slarvigare och talar mera öppet. Buggning av dessa gäng skulle därför antagligen ge mycket värdefull information.

Teleavlyssning ger inte längre så mycket information som tidigare. De kriminella är medvetna om att deras telefoner kan avlyssnas och de talar därför inte i klartext. En lagstiftning som tillät buggning skulle visserligen göra att de kriminella blev försiktigare, men någonstans måste de träffas och utbyta information. Buggning skulle därför ge stora effektivitetsvinster.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Polisen har behov av att kunna ta del av lagrade telemeddelanden. Det finns också ett stort behov av att kunna ta del av andra uppgifter beträffande telemeddelanden som redan har befordrats. I dag finns det inte möjlighet att få fram uppgifter beträffande förfluten tid t.ex. vid utredning av ekonomisk brottslighet. Dessa uppgifter är mycket värdefulla t.ex. när en misstänkt förnekar varje kontakt med en annan person. Med hjälp av uppgifterna skulle man i efterhand kunna kartlägga olika kontakter. Det borde kunna gå att få ut dessa uppgifter enligt samma regler som gäller för hemlig teleövervakning, dock borde misstankegraden vara lägre.

Det är angeläget med snabba beslut, men hittills har domare ställt upp i hög grad.

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning har använts av polisen i Göteborg i två fall.

Det bör gå att använda hemlig kameraövervakning även om det inte finns någon viss person misstänkt för ett brott. Vid upprepade mordbränder i ett relativt litet område vore det billigare och effektivare att använda sig av kameror än av bevakning med polismän.

Det skulle vara godtagbart att i stället för skälig misstanke mot en viss person kräva större sannolikhet för att övervakningen ger avgörande bevis.

En lägre misstankegrad borde kunna komma i fråga vid mycket allvarliga brott.

Det bör inte göras skillnad mellan allmän plats och annan plats. Däremot bör detta påverka proportionalitetsbedömningen.

I utlandet används dolda kameror ofta i samband med buggning, dvs. kamerorna installeras i hemlighet på samma sätt som en mikrofon.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

När det gäller att använda tvångsmedel mot mc-gängen vore det värdefullt om tvångsmedlen kunde användas vid misstankar om grov misshandel eller utpressning.

Man var ganska skeptisk till tanken att koppla tvångsmedelsanvändningen till ett brotts straffvärde.

Vid narkotikabrott finns det alltid någon som är skäligen misstänkt på det stadium som buggning kan bli aktuell.

En stor del av polisens verksamhet bygger på tips från informatörer. När det rör sig om ett mycket grovt brott finns det behov av att kunna sätta in tvångsmedel fastän misstankegraden inte når upp till skäligen misstanke. Ett praktiskt exempel kan vara ett planerat rån mot en bank, där misstanken enbart bygger på uppgifter från en s.k. informatör.

Över huvud taget bör man kunna sätta in tvångsmedel vid lägre misstankegrad när det rör sig om mycket grova brott.

Polisen vet ofta vilka personer som är brottsaktiva. Där grupper av sådana personer träffas vore det värdefullt med buggning i preventivt syfte för att kunna förhindra att de sätter sina planer i verket. Det förutsätter dock att polisen i förväg känner till var de träffas.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Dolda kroppsmikrofoner används framför allt i narkotikaärenden. De används ett par gånger årligen. Oftast syftar de till att skydda en polisman och i viss mån för att dokumentera vad som sägs.

Dolda kroppsmikrofoner är ett betydligt lindrigare tvångsmedel än buggning.

Polismän har ofta bandspelare kopplade till sina telefoner för att dokumentera vad som sägs, t.ex. vid ett tips.

Beslut om användning av dolda kroppsmikrofoner bör kunna fattas av polismyndigheten. Det bör inte krävas en viss misstankegrad för att få använda dolda kroppsmikrofoner. Om en misstankegrad skall krävas bör denna sättas mycket lågt. Kravet på misstanke om brott av viss svårhet kan lämpligen sättas till misstanke om brott som inte ger lindrigare straff än fängelse sex månader.

Pejling

Pejling är ett mycket lindrigt ingrepp i den personliga integriteten. Polismyndigheten borde själv få besluta om pejling. Jämfört med en husrannsakan är pejling inte mera integritetskränkande. Det handlar ofta om mycket snabba lägen när pejling skall användas. Man har t.ex. upptäckt ett fordon som används av en misstänkt. Skall pejling användas måste man genast installera utrustningen.

Pejling används knappast vid misstankar om brott med lägre straffminimum än sex månader. Däremot är det viktigt med snabba beslut.

En kombination av pejl och mikrofon i bilen skulle vara mycket värdefull.

Övrigt

Dokumentation sker även med hjälp av stillbildskameror, som kan användas i såväl ljus som mörker. Polisen använder sig också av mörkerkikare.

7.2.10 Polismyndigheten i Skåne

Företrädare för utredningen har den 23 januari 1997 haft överläggningar med representanter för Polismyndigheten i Skåne. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

De som ägnar sig åt den grova organiserade brottsligheten, främst narkotikabrottsligheten, har anpassat sitt sätt att arbeta efter polisens sätt att bedriva spaning. De använder sig t.ex. av mobiltelefoner, vilka f.n. inte går att avlyssna, och har sina sammankomster i bostäder eller på restauranger. Det skulle därför vara av mycket stort värde ur bevissynpunkt att få bugga bostäder, restauranger, hotellrum och fordon.

Buggning skulle främst komma att användas vid organiserad brottslighet, t.ex. i narkotikaärenden och vid mc-relaterad brottslighet. Hemlig televlyssning har använts i många fall vid mc-relaterad brottslighet. Det har då varit fråga om t.ex. förberedelse till mord och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse. Det skulle dock vara förenat med utomordentliga svårigheter att placera ut avlyssningsutrustning i t.ex. en mc-klubbs klubbhus. Det skulle sannolikt endast kunna göras i samband med en vanlig husrannsakan. Mer framgångsrikt skulle förmodligen vara att inrikta avlyssningen på dem som har anknytning

till mc-gängen men som inte har en sådan position att de har sin bostad i klubbhuset.

Buggning skulle vara en komplicerad och oerhört resurskrävande arbetsmetod. Sannolikt skulle polismyndigheten kunna klara av endast fyra eller fem fall per år.

Preventiv buggning kunde vara intressant vid brottslig verksamhet som bedrivs i organiserade former.

Det finns t.ex. belägg för att en viss grupp människor ägnar sig åt organiserad narkotikabrottslighet i Sverige. Vidare faller den s.k. mc-brottsligheten in under kriterierna för organiserad brottslighet. Polisen menade sig med stöd av en förundersökning från år 1994, som gällde två kg hasch och en nyligen inledd förundersökning, som gäller ett kg amfetamin samt erfarenheter från utlandet, ha belägg för att mc-gängen sysslar med narkotikaaffärer i organiserade former. Det finns en viss systematik och kontinuitet i brottsligheten. Polisen kommer framöver att avsätta mer resurser för att utreda denna narkotikabrottslighet.

Belägg finns även för att mc-gängen beväpnar sig genom att göra inbrott i militära mobiliseringsförråd. Det är nämligen klarlagt att de pansarskott som har använts vid angrepp på konkurrerande mc-klubbar har stulits från sådana förråd. Denna vapenbrottslighet är i viss mån organiserad.

Det finns vidare obekräftade uppgifter om att ett mc-gäng skulle vara inblandat i handel med vapen, med ursprung från länderna i östra Europa.

Det finns däremot inte belägg för att mc-gängen i organiserade former sysslar med indrivningsverksamhet.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Hemlig teleavlyssning är fortfarande ett viktigt spaningshjälpmedel. Via den får man information om när och var möten skall äga rum. Man får emellertid sällan fram bevisning via hemlig teleavlyssning. Det kan bero att de verkligt intressanta diskussionerna, om själva brottsligheten, hålls på mobiltelefoner, vilka f.n. inte kan avlyssnas.

Man har hittills inte stött på krypterade telemeddelanden. Däremot har man fått kännedom om att en viss mc-klubb har beställt krypteringsutrustning. Det är på sikt tänkbart att de olika avdelningarna i en mc-klubb kommer att använda sig av kryptering då de kommunicerar sinsemellan.

Det finns ett stort behov av att kunna ta del av telemeddelanden - både uppgifter om och innehållet i - som avser förfluten tid. De möjligheter som de brottsutredande myndigheterna har att hämta in sådana meddelanden bör ges en samlad reglering i rättegångsbalken.

Sådana uppgifter kan behövas för att t.ex. kunna belägga att det vid en viss tidpunkt förekommit kontakter mellan två personer. Det kan behövas vid t.ex. serierån och spaningsmord.

Det vore även värdefullt ifall det blev möjligt att mot målsägandens vilja, vid utredning av vissa grova brott, kunna inhämta uppgifter om hans telemeddelanden. Det skulle vara intressant vid framför allt MC-relaterad brottslighet.

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning har använts vid fyra tillfällen. Två av fallen har rört mc-relaterad brottslighet och de två andra fallen har varit narkotikaärenden.

I de ärenden som rörde mc-brottslighet hade man ingen framgång med övervakningen. I det ena fallet avslöjades kameraövervakningen och i det andra fallet var det tekniska problem.

I det ena narkotikaärendet var kameraövervakningen av avgörande betydelse för utredningen. Omständigheterna var följande. Inledningsvis kameraövervakades ingången till den misstänktes bostad i ett flerfamiljshus. Av bilderna framgick att den misstänkte, då han fick besök, tog med sig sina gäster ned i källaren. Källaren var inte möjlig att övervaka med personal på platsen. Kameraövervakningen utvidgades till att omfatta även källaren. Övervakningen visade att den misstänkte gick till ett utrymme som tillhörde en annan person. I det källarutrymmet förvarades narkotikan.

I det andra narkotikaärendet förekom det tekniska problem vid övervakningen och åtgärden ledde inte till något resultat.

Det vore av mycket stort värde om kameraövervakning kunde användas även i fall där det inte finns någon misstänkt person, t.ex. i det s.k. tjuvgömmefallet och vid upprepade mordbränder i ett begränsat område. Härvid nämndes som exempel dels att polisen vid ett tillfälle hittade 50 kg narkotika gömt ute i naturen, dels att det för fyra eller fem år sedan härjade en mordbrännare i Landskrona. Det var mycket svårt att få stopp på bränderna, som ständigt upprepades i ett och samma bostadskvarter. En annan situation som nämndes var att polisen har vetskap om att det i ett visst källarutrymme, som disponeras av ett stort antal personer, förvaras narkotika.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Den allmänna uppfattningen var att det ur teoretisk synvinkel är mest logiskt att bestämma tillämpningsområdet med utgångspunkt i det enskilda brottets straffvärde. Dock hade man uppfattningen att det

skulle vara mycket svårt att med någorlunda säkerhet bestämma brottets straffvärde på ett så tidigt stadium som det här skulle bli fråga om, med undantag möjligen för narkotikabrott. Risken med en sådan ordning är vidare att domstolarna kommer att ställa strängare krav än i dag på polisen när det gäller att förebringa konkreta omständigheter kring brottet. Det kan få till följd att domstolarna kommer att bli mycket restriktiva i sin tillämpning.

Det saknas anledning att sänka misstankegraden till kan misstänkas. Det finns nämligen inte resurser att sätta in tvångsmedel redan på det stadiet i en utredning. Vid t.ex. ett spaningsmord har man kanske ett stort antal personer som kan misstänkas för mordet. Det är inte intressant att sätta in t.ex. hemlig avlyssning mot alla dem. Vem skall man börja med? Man måste komma längre i en utredning innan man börjar utnyttja resurskrävande tvångsmedel.

Samtliga tvångsmedel bör kunna användas samtidigt. Den kumulativa effekt som uppstår vid en kombination av olika tvångsmedel behöver inte regleras särskilt. Eftersom buggning är ett synnerligen resurskrävande tvångsmedel är det antagligen endast undantagsvis som det tvångsmedlet skulle sättas in i första hand. Mer troligt är att hemlig teleavlyssning skulle användas i ett inledande skede.

Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Dolda kroppsmikrofoner används vid agentverksamhet i samband med en bevisprovokation.

Det förekommer även att polisen initierar en inspelning av ett telefonsamtal. Det kan t.ex. vara fråga om att skaffa bevisning i ett utpressningsärende. Polisen uppmanar helt enkelt målsäganden att ringa upp den misstänkte. Man kunde även tänka sig den situationen att en polisagent vid en bevisprovokation ringer upp eller blir uppringd av den misstänkte.

Pejling

Pejling är en relativt ny arbetsmetod som används ganska sällan, eftersom den är mycket personalkrävande. Det krävs i normalfallet en insats av 6-8 personer och ett antal fordon. Metoden används främst vid narkotikabrott.

Den utrustning som används fästs under fordonet med hjälp av en magnet. Det finns f.n. inget behov av regler som ger polisen rätt att bryta sig in i fordon för att applicera och ta bort pejlingsutrustningen. Det finns i de flesta fall helt enkelt inte tid till det. Man vill inte riskera att den personal som skall placera ut utrustningen upptäcks av den

misstänkte. Det kan nämligen vara mycket farligt, eftersom det ofta rör sig om grov brottslighet där de misstänkta inte sällan är beväpnade.

Så länge det inte är fråga om att bryta sig in i fordon eller att applicera utrustningen på personer, bör ett beslut om pejling kunna fattas av polisen. Det är dessutom av tidsskäl nödvändigt att polisen får fatta dessa beslut. Det är i regel fråga om snabba lägen.

Beslutsordningen

Det har vid ett flertal tillfällen inträffat att det under en helg har uppstått behov av teleavlyssning. I de fallen har man fått vänta till efter helgen med att ansöka om tvångsmedlet. Man kan dock inte säga att det varit till men för utredningen.

Det bör finnas möjlighet att få ett beslut även på kvällar och under helger. Detta kan lösas antingen genom att åklagare får rätt att fatta interimistiskt beslut eller att domstolen har jour.

7.2.11 Generaltullstyrelsen

Företrädare för utredningen har den 16 december 1996 haft överläggningar med representanter för Generaltullstyrelsen. Därvid framkom bl.a. följande.

Buggning

Även om buggning kommer att bli ett mycket resurskrävande tvångsmedel är det tullens bedömning att fördelarna med buggning överväger nackdelarna. Buggning skulle vara ett bra komplement till traditionell informationsinhämtning. Värdet av hemlig teleavlyssning har dessutom minskat, eftersom man i kriminella kretsar är medveten om att det tvångsmedlet används. Trots det får man inte sällan fram värdefull information vid hemlig teleavlyssning, det kan röra sig om t.ex. mötesplatser.

För tullens vidkommande skulle buggning sällan komma att användas i bostäder eller andra särskilt integritetskränkande utrymmen. Däremot skulle det vara intressant att bugga t.ex. hotellrum, bilar, lager eller kontor. I de fall det skulle bli fråga om att bugga fordon finns det stora möjligheter att placera ut buggningsutrustningen i samband med gränspassage. Ett fordon som väljs ut för tullkontroll buggas och släpps därefter igenom. Följande exempel på användningsområden nämndes.

Tullen får i ett ärende om varusmuggling av narkotika eller alkohol genom hemlig teleavlyssning, postkontroll eller som tips från en tullmyndighet i utlandet information om att ett möte skall äga rum på

ett hotellrum. I dagsläget finns det ingen möjlighet att få reda på vad som avhandlas vid detta möte. Genom att bugga mötet skulle man kunna få fram mycket värdefull information, t.ex. hur insmugglingen skall gå till samt vid vilken tidpunkt och var den skall äga rum.

En container som misstänks innehålla ett parti narkotika ställs på en uppställningsplats. Tullen vet inte vem som är mottagare eller när lossning skall ske. Om containern försågs med buggningsutrustning skulle man kunna ta del av de samtal som måhända kommer att föras mellan dem som lossar containern.

En lastbil som enligt vad tullen misstänker används för att frakta smuggelgods stoppas vid gränsen och tas ut för tullkontroll. I samband med kontrollen placeras mikrofoner i förarhytten. Efter en ytlig kontroll släpps fordonet igenom tullfiltret. I fall av organiserad smuggling är det vanligt att chauffören använder sig av mobiltelefon och via den får direktiv om vart han skall bege sig med godset. Det är emellertid inte alltid som chaufförens teledress är känd, vilket innebär att värdefull information går förlorad.

För tullens del finns inget behov av buggning i rent preventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer. Man lägger nämligen inte ned spaningsresurser eller andra operativa insatser på diffusa ärenden. Tullen agerar inte förrän det av tillgänglig information framgår att fråga är om i vart fall förberedelse till grov varusmuggling. I annat fall lämnas materialet över till polisen.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Det finns ett stort behov av att kunna ta del av uppgifter om teledelanden som avser förfluten tid. Det är mycket bekymmersamt att sådana uppgifter inte kan tas fram i ärenden som rör misstanke om grov varusmuggling av alkohol. Något krav på att det skall finnas en misstänkt person bör inte ställas upp för dessa fall.

Hemlig kameraövervakning

Lagen om hemlig kameraövervakning har hittills inte tillämpats inom ramen för tullens verksamhet. Som exempel på situationer där det inom tullen finns ett behov av hemlig kameraövervakning nämndes bl.a. följande.

Tullen har information som tyder på att ett parti narkotika skall smugglas in i landet men man vet inte av vem, inte exakt när det skall ske och man har ett par alternativa insmuggningsplatser - inte sällan småbåtshamnar - att välja mellan. Det finns i dagsläget inte resurser att övervaka dessa platser med personal.

I det inledningsvis nämnda exemplet med containern som misstänks innehålla narkotika skulle kameraövervakning på ett utmärkt sätt kunna underlätta utredningen.

I ärenden om grov varusmuggling av alkohol är det känt att inblandade personer behöver temporära lagerplatser för lossning av den insmugglade spriten. Vid de tillfällen då underrättelsetjänsten tillsammans med spaningspersonal identifierat ett misstänkt lager kan kameraövervakning vara av stort värde.

Inom CITES-området (utrotningshotade djur och växter) skulle kameraövervakning vara ett utomordentligt hjälpmedel. Som ett exempel nämndes den situationen att det gäller att övervaka ett rede som misstänks kunna bli plundrat på ägg. Myndigheterna känner till var redet finns men det saknas resurser att på annat sätt skydda redet mot boplundrare.

Som har framgått föreligger ofta den situationen att det inte finns någon misstänkt person. Ytterligare ett exempel är vid s.k. rip-on, rip-off, dvs. en smugglare lägger t.ex. in en väska med kokain i en container som tillhör ett välrenommerat företag. Narkotikan plockas sedan ur containern innan containern levereras till mottagaren. Företaget är alltså inte medvetet om smugglingsförsöket.

Allmänt om tillämpningsområdet för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

För tullens del är det viktigt att tillämpningsområdet för buggning, hemlig kameraövervakning och hemlig teleavlyssning bestäms så att tvångsmedlen kan användas vid misstanke om grov varusmuggling av allmänfarliga varor. Härmed avses t.ex. narkotika, alkohol, vapen, strålningsfarligt gods, föremål som skulle kunna sättas i samband med misstanke om massförstörelse eller biologiska eller miljöfarliga varor som kan tänkas sprida någon form av smitta. Det är endast vid grov varusmuggling som gäller narkotika som minimistraflet är fängelse i två år. Vid övriga fall av grov varusmuggling är minimistraflet fängelse i sex månader.

Dolda kroppsmikrofoner

Tullen har hittills inte använt sig av dolda kroppsmikrofoner. Man har emellertid vid ett flertal tillfällen övervägt att använda metoden men alltid avstått, eftersom det skulle vara förenat med alltför stora risker för den som skulle bära mikrofonen. Dolda kroppsmikrofoner bör få användas endast vid misstanke om grov brottslighet.

Pejling

Inom Tullverkets ansvarsområde används pejling av fordon vid större spaningsärenden där särskilda svårigheter eller risker finns med att använda konventionell spaning. Det kan t.ex. vara fråga om kontrollerade leveranser. Erfarenheten av denna typ av spaningsutrustning är mycket god och metoden kan inte anses vara särskilt integritetskränkande. Om metoden att använda pejling skall lagregleras är det viktigt att ett beslut om användande får fattas av en myndighet inom tullen. Det är nämligen fara i dröjsmål i de här situationerna, eftersom pejlingsutrustningen ofta placeras ut i samband med en tullkontroll. Det finns därför inte heller behov av regler som ger tullen rätt att bryta sig in i fordon för att placera ut pejlingsutrustning.

Övrigt

Tullen framhöll vikten av att de regler som i Sverige gäller för att använda tvångsmedel inte skiljer sig alltför mycket från vad som gäller i utlandet.

7.2.12 Post- och telestyrelsen

Företrädare för utredningen har den 16 december 1996 haft överläggningar med en företrädare för Post- och telestyrelsen. Därvid framkom bl.a. följande.

Kryptering kommer att användas allt oftare. Inom all organiserad kriminell verksamhet kommer kryptering att användas i framtiden. Därmed blir teleavlyssningen alltmera verkningslös. Visserligen kan kryptering inte användas t.ex. när en brottsling skall beställa biljetter. En brottsling beställer emellertid inte biljetter per telefon, utan går in och köper dem personligen.

Det bästa sättet att kryptera är att göra det så att meddelandet ändå är läsbart, men föreställningsinnehållet skenbart framstår som något annat än det egentliga meddelandet.

I och med utbredningen av kryptering kommer endast buggning och pejling att vara verkningsfulla medel inom det område som Buggningsutredningen skall undersöka.

7.2.13 Sveriges advokatsamfund

Företrädare för utredningen har vid ett besök på Sveriges advokatsamfund sammanträffat med advokaterna Lars Bentelius, Peter Althin och Leif Gustafsson. Syftet med besöket var dels att få allmänna synpunkter på de tvångsmedel som utredningsuppdraget omfattar, dels att

få synpunkter på vilka rättsskyddsgarantier som bör finnas vid användning av buggning m.fl tvångsmedel. Lars Bentelius framhöll att Sveriges advokatsamfund f.n. inte har någon uppfattning i dessa frågor, utan vad som framkom fick betraktas endast som synpunkter från tre advokater. Vid besöket framkom bl.a. följande. (De synpunkter som framfördes på rättsskyddsgarantier har redovisats i avsnitt 3.3.6.)

Det är mycket tveksamt om buggning bör införas som tvångsmedel. Buggning är ur integritetssynpunkt det allra värsta tvångsmedlet, särskilt när det skulle bli aktuellt att avlyssna rum som den misstänkte inte ensam disponerar över eller rum där han sällan vistas. Det är avsevärt mycket värre än hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det är inte fråga om en gradskillnad utan om en artskillnad. Om buggning skall införas bör det prövas på försök i någon del av landet.

Utredningen bör fundera särskilt över frågan om användningen av överskottsinformation, eftersom andelen sådan information kommer att öka avsevärt om buggning införs.

Tillämpningsområdet för buggning, m.m. bör inte bestämmas genom att använda det konkreta brottets straffvärde. Det är alltför svårt att bedöma brottets straffvärde på ett så tidigt stadium. Det är svårt att bedöma ett brotts straffvärde t.o.m. när förundersökningen är avslutad och man har tillgång till allt material i målet. Domstolarna har inte sällan olika uppfattning när det gäller ett brotts straffvärde.

7.3 Särskilt om telemeddelanden som avser förfluten tid

7.3.1 Inledning

För att få in kompletterande synpunkter på vissa frågor om telemeddelanden som avser förfluten tid, har utredningen genomfört en enkät. Enkäten har besvarats av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, dåvarande Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, Åklagarmyndigheten i Stockholm, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Åklagarmyndigheten i Malmö, Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län, Polismyndigheten i Skåne samt Generaltullstyrelsen. Enkäten, som inleddes med ett avsnitt om gällande rätt, löd enligt följande.

Annan uppgift än innehållet i ett telemeddelande

Rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning bör förmodligen ändras så att de avser såväl en fortlöpande insamling av uppgifter som inhämtande av redan tillgängliga uppgifter.

En sådan lösning skulle innebära att möjligheten att inhämta redan tillgängliga uppgifter med stöd av sekretesslagen eller telelagen togs bort.

En övergripande fråga är därvid om de grundläggande förutsättningarna i rättegångsbalken bör behållas även för uppgifter som finns tillgängliga. Enligt sekretesslagen och telelagen är den enda förutsättningen att det skall angå misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

- 1a) Bör kravet på synnerlig vikt gälla även för uppgifter som redan finns tillgängliga?
- 1b) Skall det vara möjligt att inhämta uppgifter som finns tillgängliga även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet? Man kan t.ex. tänka sig den situationen att någon av de maskerade gärningsmännen i samband med ett bankrån ringer ett mobiltelefonsamtal.

Skall begärda uppgifter t.ex. kunna avse målsägandens teleadress, utan att denne har samtyckt till åtgärden? Det är tänkbart att en målsägande helt plötsligt bestämmer sig för att inte längre medverka i brottsutredningen. Det kan då vara intressant att kontrollera dennes teleadress för att eventuellt få fram bevis om kontakter mellan målsäganden och den misstänkte.

Lämna gärna några andra exempel på situationer där det vore av värde om det inte ställs upp krav på skäligen misstanke mot en viss person.

- 1c) Skall kravet på visst straffminimum vara lika högt när det gäller uppgifter som finns tillgängliga?

Innehållet i ett telemeddelande

Rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning bör förmodligen ändras så att de avser både telemeddelanden som befordras och telemeddelanden som har befordrats.

En övergripande fråga är därvid om de grundläggande förutsättningarna i rättegångsbalken bör behållas även för innehållet i redan tillgängliga telemeddelanden. Enligt sekretesslagen är den enda

förutsättningen att det skall angå misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

- 2a) Kravet på synnerlig vikt?
- 2b) Kravet på att det skall finnas någon som är skäligen misstänkt för brottet? Finns det situationer där det vore av värde om det inte ställs upp krav på skälig misstanke mot en viss person?
- 2c) Kravet på visst straffminimum?

Beslutsordningen

- 3) Bör beslutanderätten om sådan hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som endast avser redan tillgängliga uppgifter läggas på domstol?
- 4) Skall i så fall åklagare ges rätt att fatta interimistiska beslut?

Telelagen

- 5) Bör en privat teleoperatör vara *skyldig* att lämna uppgift om ett teledelande till de brottsutredande myndigheterna om den som tystnadsplikten inte gäller i förhållande till har samtyckt till åtgärden? [Den tystnadsplikt som regleras i 25 § första stycket telelagen gäller inte i förhållande till den som tagit del i utväxlingen av ett teledelande eller som på annat sätt har sänt eller tagit emot ett sådant meddelande. Tystnadsplikten angående annat än innehållet i ett teledelande gäller inte heller i förhållande till innehavare av ett abonnemang som använts för ett teledelande. Detta följer av 25 § andra stycket telelagen. Däremot finns det inte någon motsvarande skyldighet för den som driver televerksamhet att lämna ut dessa uppgifter. Den enskilde kan alltså inte kräva att få del av uppgifterna.]

7.3.2 Annan uppgift än innehållet i ett teledelande

De flesta av myndigheterna ansåg att det bör ställas upp krav på synnerlig vikt även när det gäller uppgifter som hänför sig till förfluten tid. Säkerhetspolisen, Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län samt Polismyndigheten i Stockholms län menade dock att något sådant krav inte behöver ställas upp. Säkerhetspolisen framhöll att ett krav på synnerlig vikt skulle innebära att den brottsutredande verksamheten

tappar i effektivitet. Polismyndigheten i Stockholms län pekade på att analyser av utväxlade telemmeddelanden spelar en stor roll i arbetet med att kartlägga t.ex. mordoffers vanor och rörelsemönster före mordet, för att på så sätt bl.a. kunna hitta tänkbara gärningsmän. Myndigheten menade att det i inledningen av ett sådant kartläggningsskede ibland kan vara svårt att med fog hävda att inhämtandet av uppgifterna är så avgörande att det kan sägas vara av synnerlig vikt för utredningen. En lämplig avvägning mellan intresset av personlig integritet och intresset av effektivitet i brottsbekämpningen kan, enligt polismyndigheten, vara att det skall "finnas anledning att anta" att inhämtandet av uppgifterna kommer att äga betydelse i utredningen. Enligt en åklagare vid Åklagarmyndigheten i Malmö inhämtas s.k. telefonlistor som ett normalt led i förundersökningen utan att åtgärden för den skull kan betraktas som slentrianmässig. Samme åklagare uppgav att Länskriminalen i Malmö under tiden den 1 januari - 21 mars 1997 hade inhämtat sådana telefonlistor vid 63 tillfällen.

Samtliga myndigheter, med undantag för Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, ansåg att det inte bör ställas upp krav på skäligen misstanke mot viss person för att få hämta in uppgifter om annat än innehållet i ett telemmeddelande som avser förfluten tid. Flera myndigheter framhöll att det i enkäten nämnda exemplet väl illustrerade att ett sådant krav inte bör ställas upp. Som ett ytterligare exempel nämnde Riksåklagaren och Säkerhetspolisen den situationen att man kan misstänka att medlemmar i en viss organisation ligger bakom ett brott. I ett sådant fall skulle det, menade man, kunna vara av avgörande betydelse för utredningen om det var möjligt att hämta in uppgifter om telemmeddelanden till eller från organisationens lokaler, även om misstanken inte kan riktas mot någon bestämd medlem i organisationen. Säkerhetspolisen nämnde vidare som exempel anonyma hot eller trakasserier mot t.ex. den centrala statsledningen. Riksåklagaren pekade på ett autentiskt fall där målsäganden strax före brottet, grov misshandel, hört en mobiltelefonsignal; någon misstänkt gärningsman fanns dock inte. Åklagarmyndigheten i Göteborg nämnde det fallet att en person bragts om livet och det hos denne påträffas en mobiltelefon genom vilken kanske avgörande information skulle kunna vinnas. Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län påpekade att telelagen där använts för att få ut uppgifter om utväxlade telemmeddelanden i syfte att kartlägga en avliden/mördad persons kontaktnät och att så har skett vid tre tillfällen under ett halvårs tid. I samtliga fall saknades en skäligen misstänkt person. Polismyndigheten i Stockholms län nämnde ett fall av grov misshandel, där telelagen visserligen inte kunde tillämpas på grund av dess krav på straffminimum på två års fängelse. Ett vittne hade strax före misshandeln sett en person, som kunde misstänkas ha med misshandeln att göra, tala i en mobiltelefon. Generaltullstyrelsen

har som exempel nämnt spaningssituationer där tullpersonal "skuggar" ett från utrikes ort ankommit fordon, vilket misstänks innehålla en större mängd alkohol. Generaltullstyrelsen har uppgett att, i så gott som alla hittills förekommande fall som visat sig röra organiserad alkoholsmuggling, tullpersonalen har sett att föraren från förarhytten ringt till någon på en mobiltelefon. Under den efterföljande utredningen har det ofta visat sig att den uppringde haft rollen som uppdragsgivare eller färdledare. I spaningsläget har dock ingen person ännu skäligen kunnat misstänkas för brott mot varusmuggningslagen. Enligt Riksenheten mot ekonomisk brottslighet är kravet på att någon skall vara skäligen misstänkt en mycket viktig rättssäkerhetsgaranti. Myndigheten framhöll att det bör krävas mycket starka skäl för att frånga en så grundläggande princip för straffprocessuella tvångsmedel.

Frågan om begärda uppgifter skall kunna avse målsägandens teleadress, utan att denne har samtyckt till åtgärden, besvarades av endast ungefär hälften av myndigheterna. Av dessa ansåg drygt hälften att något sådant krav på samtycke inte bör ställas upp. Säkerhetspolisen nämnde som exempel på behovet ett fall där målsäganden är död och därför inte kan lämna sitt samtycke, en intern uppgörelse, kanske inom ett mc-gäng, där målsäganden inte vill eller inte vågar medverka i utredningen eller fall då ett brott planeras mot en person som ännu inte har kunnat informeras om brottsplanen. Riksåklagarens uppfattning var att uppgifter avseende målsägandens teleadress i princip inte bör kunna inhämtas utan att denne har samtyckt till åtgärden. Riksåklagaren framhöll dock att det från ren utredningssynpunkt naturligtvis skulle vara värdefullt om målsägandens teleadress kunde kontrolleras i de fall denne, kanske på grund av rädsla för repressalier, vägrar att lämna sitt samtycke till åtgärden. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, som förordade krav på samtycke, menade att ett brottsoffer inte mot sin vilja skall utsättas för integritetskränkande tvångsmedel av samhället som ett led i någon sorts effektivitetstänkande.

En överväldigande majoritet av myndigheterna ansåg att det inte finns anledning att kräva ett högre straffminimum för beslut om inhämtande av redan tillgängliga uppgifter än vad som föreskrivs i 27 kap. 19 § rättegångsbalken om hemlig teleövervakning. Uppgifterna bör alltså kunna hämtas in om det för brottet är föreskrivet minst sex månaders fängelse. Samma minimigräns bör, menade flera myndigheter, - i motsats till vad som f.n. gäller i 27 kap. 19 § rättegångsbalken - gälla även vid försök, förberedelse och stämpling till brott. Säkerhetspolisen, som i och för sig kunde tänka sig att tillämpningsområdet - som i 1952 års lag - bestämdes genom en brottskatalog, förordade - om minimigränser likväl skall användas - att uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande som avser förfluten tid bör kunna hämtas in om fängelse är föreskrivet för brottet. Ett högre

straffminimum skulle enligt Säkerhetspolisen innebära att tvångsåtgärden inte skulle kunna användas vid en utredning om t.ex. olaga hot. I sitt enkätsvar nämnde Säkerhetspolisen att en då pågående brottsutredning allvarligt hade försvårats genom gällande krav på visst straffminimum. Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län menade att straffminimum bör vara detsamma som i dag gäller enligt 27 kap. 3 § rättegångsbalken för att ta postförsändelser m.m. i beslag, dvs. att det för brottet skall vara föreskrivet fängelse i ett år eller däröver.

7.3.3 Innehållet i ett telemeddelande

Samtliga myndigheter, med undantag för Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län, ansåg att det bör ställas upp krav på synnerlig vikt även när det gäller uppgifter som hänför sig till förfluten tid.

En överväldigande majoritet av myndigheterna ansåg att det inte bör ställas upp krav på skälig misstanke mot viss person för att få hämta in uppgifter om innehållet i ett telemeddelande som avser förfluten tid. När det gäller exempel på behov m.m. kan hänvisas till vad som nämnts under avsnitt 7.3.2. T.ex. kan det i en förundersökning om mord, där det saknas en misstänkt person, vara mycket värdefullt att ta del av telemeddelanden som finns inspelade på en telefonsvarare, antingen hos den döde eller hos teleoperatören. Riksåklagaren framhöll att möjligheten att hämta in uppgifter om innehållet i telemeddelanden som avser förfluten tid kan vara av mycket stort värde i en brottsutredning.

Praktiskt taget samtliga myndigheter ansåg att tillämpningsområdet bör bestämmas på samma sätt oavsett om det är fråga om uppgifter för förfluten tid eller om det rör sig om framtida uppgifter. Rikspolisstyrelsen menade dock att straffminimum kan sättas lägre när det gäller redan tillgängliga uppgifter. Säkerhetspolisen förordade en brottskatalog men om brottets straffminimum skall användas som kriterium, bör gränsen dras vid att fängelse är föreskrivet för brottet. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet uttalade att det kan övervägas att sätta gränsen vid brott med minimistraff på fängelse i ett år, en gräns som i så fall bör gälla även för fortlöpande hemlig teleavlyssning. Med en sådan lösning skulle bl.a. grov misshandel, olaga frihetsberövande och rån falla in under bestämmelsen. Att gå längre ner i straffskalan än så bör enligt Riksenheten mot ekonomisk brottslighet inte komma i fråga. Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län menade att straffminimum bör vara detsamma som i dag gäller enligt 27 kap. 3 § rättegångsbalken för att ta postförsändelser m.m. i beslag, dvs. att det för brottet skall vara föreskrivet fängelse i ett år eller däröver.

7.3.4 Beslutsordningen

När det gäller frågan om beslutsordningen skilde en del remissinstanser mellan situationer där det gäller att hämta in uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande och uppgifter som avser innehållet i ett sådant. När det gäller uppgifter som avser innehållet i ett telemeddelande ansåg de allra flesta av myndigheterna att domstol bör besluta om åtgärden. När det gäller uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande ansåg drygt hälften att domstol bör besluta. Tre av myndigheterna, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län och Generaltullstyrelsen ansåg att beslutet alltid bör kunna fattas av en åklagare. Säkerhetspolisen ansåg att en förundersökningsledare bör kunna fatta beslutet om det avser att hämta in uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande. Säkerhetspolisen nämnde därvid att det under en pågående spaningsinsats ofta finns ett behov av att kunna handla snabbt. En "skuggad" person kan t.ex. ringa ett samtal från en telefonkiosk. Det kan då vara av avgörande betydelse för det fortsatta spaningsarbetet att man tämligen omgående kan få reda på vem vederbörande talade med. Vid "hemlig teleavlyssning avseende förfluten tid" är behovet av omedelbara insatser däremot inte lika påträngande.

Om beslutet skall fattas av domstol - vilket naturligtvis var en förutsättning för frågan - menade de allra flesta av myndigheterna att åklagare skall ha rätt att fatta interimistiska beslut. De myndigheter som redovisade en avvikande uppfattning ansåg att det saknas behov av en sådan rätt för åklagaren. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet menade att det är ett bättre alternativ att skapa utrymme för domstolsbeslut även utanför ordinarie tjänstetid, eftersom det bl.a. har ett stort symbolvärde att beslutanderätten om de mest ingripande tvångsmedlen är förbehållen domstol.

7.3.5 Telelagen

Samtliga myndigheter, med undantag för Åklagarmyndigheten i Malmö som inte besvarat frågan, ansåg att man bör överväga att införa en skyldighet för teleoperatören att lämna ut uppgifterna till de brottsutredande myndigheterna när den som tystnadsplikten inte gäller i förhållande till, vanligtvis en målsägande, har gett sitt samtycke till att så sker.

Överväganden och förslag

8 Bör de brottsbekämpande myndigheterna få använda hemlig teknisk avlyssning, s.k. buggning?

8.1 Inledning

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden. Detta skydd kan dock begränsas enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 § regeringsformen.

Även Europakonventionen, artikel 8, vilken konvention sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag, tillförsäkrar envar en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Begränsningar får ske endast om åtgärden är förenlig med de undantag som ställs upp i artikel 8:2. Någon begränsning av skyddet mot hemlig avlyssning - buggning - finns emellertid inte i dag. Det innebär att sådan avlyssning inte är tillåten som polisiär metod. Vidare är hemlig avlyssning kriminaliserad genom straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Enligt 4 kap. 9 b § brottsbalken är det - som förberedelse till olovlig avlyssning - straffbart att anbringa ett tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra ett brott som avses i 4 kap. 9 a § brottsbalken. En utförlig redogörelse för nu nämnda bestämmelser i regeringsformen, Europakonventionen och brottsbalken har lämnats i avsnitten 2.1-2.4.

Enligt utredningens direktiv skall utredningen analysera om det finns ett behov av buggning som arbetsmetod inom polisväsendet, undersöka om metoden är effektiv och, om så är fallet, överväga om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten ger utrymme för att tillåta buggning. I direktiven sägs vidare att utredningen, om det finns ett behov av buggning, skall redovisa om behovet gör sig gällande främst för att förhindra brott eller för att utreda brott.

Frågan om att tillåta buggning i det polisiära arbetet har behandlats av ett flertal utredningar (se avsnitt 4.1). Förslag till lagstiftning har dock lagts fram endast av Tvångsmedelskommittén i betänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22) och av SÄPO-kommittén i betänkandet SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51). Tvångsmedelskommitténs förslag innebar att buggning skulle få användas vid förundersökning angående vissa allvarliga brott. I den proposition som behandlade bl.a. Tvångsmedelskommitténs förslag, prop. 1988/89:124, anförde justitieministern att de argument som åberopats till förmån för att använda buggning i det reguljära polisarbetet mot grov brottslighet inte hade övertygat henne om att denna metod var försvarlig med hänsyn till de allvarliga invändningar som kunde riktas mot den. Hon ansåg därför att buggning inte borde införas i det reguljära polisarbetet. Vad avsåg Säkerhetspolisens arbetsmetoder hänvisade justitieministern till SÄPO-kommitténs då pågående arbete. SÄPO-kommittén föreslog sedermera i sitt betänkande att Säkerhetspolisen skulle ges möjlighet att använda sig av buggning vid utredning av mycket allvarliga brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, dvs. brott mot rikets säkerhet eller terroristhandlingar som innefattar vissa grövre brott. Betänkandet har inte lett till lagstiftning.

Utredningen har lagt ned ett omfattande arbete på att inhämta de brottsbekämpande myndigheternas synpunkter på bl.a. buggning. Dessa myndigheters synpunkter på behovet av buggning har redovisats i avsnitt 7. Utredningen återkommer i avsnitten 8.3 och 8.4 till vad myndigheterna sagt om behovet av buggning som en åtgärd enbart för att förhindra brott respektive som ett brottsutredande tvångsmedel.

Utredningen har vidare undersökt den rättsliga regleringen och praktiska tillämpningen av buggning i några jämförbara länder. En noggrann redovisning av denna undersökning har lämnats i avsnitt 5. Här skall endast nämnas att buggning, bland de länder som utredningen har studerat närmare, är tillåten som ett straffprocessuellt tvångsmedel för att utreda brott i Danmark, Finland, Tyskland och Storbritannien. I Norge är buggning förbjuden. I Finland och Tyskland är buggning förbjuden i bostäder. I Österrike träder den 1 juli 1998 en lagstiftning i kraft, som innebär att buggning blir tillåten för att utreda brott. Fram till dess är buggning förbjuden i Österrike. I Storbritannien kan buggning även användas för att förhindra brott. Enligt den antagna österrikiska lagstiftningen finns ett visst utrymme även för att använda buggning i syfte att förhindra brott. Det rör sig därvid om vissa speciella situationer där det är fråga om att förhindra en inom ramen för en kriminell organisation begången eller planerad straffbar handling.

8.2 Vad bör avses med buggning?

För den fortsatta diskussionen är det nödvändigt att utredningen tar ställning till vad som bör avses med buggning, dvs. med en av de brottsbekämpande myndigheterna lagligen utförd hemlig avlyssning med tekniska hjälpmedel. Det är att notera att hemlig teleavlyssning är särskilt reglerad och definieras i 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken. Det tvångsmedlet kan sägas vara ett specialfall av hemlig avlyssning och tar sikte på avlyssning av telemeddelanden. Man kan därför inledningsvis slå fast att buggning i vart fall bör vara något annat än hemlig teleavlyssning. I dansk rätt benämns för övrigt buggning just som annan avlyssning (se avsnitt 5.1). Det är en annan sak att det finns situationer där det kan vara svårt att avgöra om en avlyssning bör betraktas som buggning eller som hemlig teleavlyssning. Utredningen återkommer till den frågan i slutet av förevarande avsnitt.

När man skall definiera vad som bör avses med buggning är det enligt utredningens mening naturligt att utgå från straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Det som där är förbjudet måste nämligen tillåtas i en bestämmelse om buggning. Enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken straffas den som olovligen, medelst tekniska hjälpmedel för återgivning av ljud, i hemlighet avlyssnar eller tar upp tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten inte har tillträde och som han själv inte deltar i eller obehörigen berett sig tillträde till. Straffbestämmelsens närmare innebörd har redovisats utförligt i avsnitt 2.4.

Med en avgränsning som tar sin utgångspunkt i 4 kap. 9 a § brottsbalken skulle objektet för buggning bli "tal", "samtal" och "förhandlingar vid sammanträde" m.m., dvs. allt mänskligt tal, som tas upp i hemlighet. Med i hemlighet avses här att samtliga deltagare i ett samtal är ovetande om att avlyssning sker med tekniska hjälpmedel. Skulle en av deltagarna vara införstådd med att avlyssning sker är det inte fråga om buggning utan om en annan åtgärd som enligt gällande rätt är straffri och anses tillåten som polisiär arbetsmetod (se avsnitt 4.2) men som med hänsyn till bl.a. Sveriges konventionsåtaganden kanske bör lagregleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 9.2.

Frågan är emellertid om det är en lämplig avgränsning att utgå från 4 kap. 9 a § brottsbalken. Det har nämligen från något håll hävdats att en bestämmelse som tillåter buggning inte bör vara begränsad till tal, eftersom det finns situationer där de brottsbekämpande myndigheterna inte i första hand är intresserad av att ta del av vad som sägs på en viss plats utan i stället av att avlyssna andra ljud än tal. Det kan t.ex.

vara fråga om att avlyssna två personer som kommunicerar med hjälp av morse, ljud när någon kommer eller går samt ljud - andra än tal - för att få belägg för att någon tar emot s.k. agentradiosändningar. Det har därvid framhållits att det - om buggningen begränsas till att avse tal - i de nu berörda fallen inte kommer att vara möjligt att utverka ett beslut om buggning.

Det är självklart att det vid avlyssning av tal med nödvändighet kommer att tas upp även andra ljud än tal. Det går inte att undvika och det är bl.a. det förhållandet som innebär att buggning ofta anses vara ett mer integritetskränkande tvångsmedel än t.ex. hemlig teleavlyssning. Övriga ljud som tas upp vid en avlyssning får hanteras enligt de principer som gäller för användningen av överskottsinformation. De exempel som ovan nämnts avser emellertid en helt annan situation, nämligen den att det primära intresset - i själva verket det enda intresset - inte är tal utan övriga ljud. Man förväntar sig helt enkelt att något tal inte skall förekomma.

Praktiskt taget samtliga de exempel som har lämnats på behovet av buggning (se avsnitt 7) tar sikte på avlyssning av muntlig kommunikation och det är en helt ny tanke att man med buggning skulle avse även annat än tal. Inte i någon av de tidigare utredningar som har sysslats med buggning har frågan om att reglera annat än tal berörts. Såväl Tvångsmedelskommittén som SÄPO-kommittén avgränsade sin buggningsbestämmelse till att avse tal. Inte heller i utredningens direktiv finns någon som helst antydning om att man från regeringens sida tänkt sig att med buggning skulle avses något annat än tal. Vidare tar lagstiftningen om buggning i de utländska rättsordningar som utredningen har studerat närmare sikte enbart på muntlig kommunikation. Härtill kommer att utredningen anser att de exempel som har lämnats på behovet av en vidare avgränsning av buggning inte har så stor praktisk betydelse. Det ter sig enligt utredningens uppfattning som rätt verklighetsfrämmande att tänka sig en situation där polisen, t.ex. i ett ärende om misstanke om grovt spioneri, när det skulle bli aktuellt att ansöka om buggning, är helt övertygad om att det inte kan förväntas förekomma något som helst tal, och att man därför, med en traditionell utformning av en buggningsbestämmelse, skulle vara förhindrad att ansöka om buggning. Utredningen är tveksam till om det verkligen finns ett reellt behov av att utvidga definitionen av buggning till att avse allt ljud. Det är också svårt att överblicka konsekvenserna av att allt ljud skulle komma att omfattas. Buggningsbestämmelsen skulle t.ex. komma att sträcka sig längre än straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Även det förhållandet att man utomlands har begränsat definitionen av buggning till att avse tal och muntlig kommunikation manar till viss försiktighet.

Utredningens slutsats blir följaktligen att med buggning bör avses endast avlyssning av tal, närmare bestämt när tal i enrum, samtal eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud.

Som inledningsvis nämndes kan det förekomma situationer där det kan råda viss osäkerhet om en åtgärd är att anse som buggning eller som hemlig teleavlyssning. Vid hemlig teleavlyssning kan t.ex. de bakgrundssamtal som förs i det rum där telefonen finns komma att avlyssnas. Det har vidare sagts utredningen att hemlig teleavlyssning anordnas på så sätt att avlyssningen och upptagningen startar i samma ögonblick som den avlyssnade teledressen aktiveras, t.ex. genom att telefonluren lyfts. Detta kan få till följd att, om telefonluren läggs av, t.ex. för att vederbörande vill vara ostörd, eller inte läggs på ordentligt, allt det som sägs i rummet avlyssnas. Sådana samtal åberopades och godtogs som bevisning i Svea hovrätt i ett mål om grovt narkotikabrott (Svea hovrätts, avd 9, dom den 9 september 1997, DB 25, i mål B 1132/97). Denna avlyssning är f.n. föremål för granskning av Justitiekanslern (dnr 172-97-21).

Även om sådana samtal måhända faller in under den definition av teledeländan som finns i 1 § första stycket telelagen (1993:597), eftersom de förmedlas via telenätet, och därför kanske kan anses omfattade av ett beslut om hemlig teleavlyssning, ligger det enligt utredningens mening närmare till hands - i vart fall när det gäller de samtal som tas upp medan telefonluren ligger av - att hävda att det är fråga om en buggningssituation. Att bakgrundssamtal fångas upp medan den misstänkte talar i telefon eller när denne, med luren i hand, t.o.m. innan han slagit telefonnumret och innan kontakt har etablerats med den uppringde, talar med de personer som finns i rummet, får accepteras som en nödvändig följd av den hemliga teleavlyssningen. Det går inte att undvika att sådana samtal fångas upp vid teleavlyssningen och det får betraktas som överskottsinformation. När det däremot gäller den situationen att telefonluren ligger av, kanske i timmar, och det är uppenbart att det inte pågår något telefonsamtal, bör buggning anses föreligga. Det framstår som stötande och knappast i överensstämmelse med vad institutet hemlig teleavlyssning är tänkt att omfatta att de brottsbekämpande myndigheterna, medvetna om situationen, låter en sådan teleavlyssning pågå. Den bör i ett fall som det nämnda genast avbrytas och det upptagna materialet förstöras. Uppmärksammas först i efterhand att det varit fråga om buggning och inte teleavlyssning bör materialet förstöras så snart det kan ske. Polisen bör följaktligen agera på samma sätt som när man i dag under en teleavlyssning uppmärksammar att fråga är om ett telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare.

8.3 Buggning enbart för att förhindra brott?

Enligt direktiven skall utredningen undersöka om det finns ett behov av att kunna använda buggning och, om så är fallet, redovisa om behovet gör sig gällande främst för att förhindra brott eller för att utreda brott. Det sägs vidare i direktiven att utredningen skall undersöka om metoden är effektiv och vilka resultat som kan förväntas vid en användning av buggning. I direktiven ställs därvid frågan i vilken utsträckning det går att förebygga och förhindra brott genom att använda buggning och vilka brott det då främst är fråga om. Slutligen skall enligt direktiven utredningen analysera den viktiga frågan om nuvarande regler för användning av tvångsmedel vid s.k. förbrott är tillräckliga för att förhindra att vissa brott fullbordas. I direktiven frågas i vilken utsträckning t.ex. reglerna om förberedelse och stämpling i 23 kap. brottsbalken kan användas i detta syfte.

Som har nämnts i det föregående har endast två tidigare utredningar lagt fram förslag till lagstiftning om buggning. Tvångsmedelskommittén föreslog att buggning skulle få användas som tvångsmedel vid förundersökning av vissa grova brott. Det rörde sig i stort sett om samma brott som kan föranleda hemlig teleavlyssning. Tvångsmedelskommittén gick inte närmare in på frågan om buggning som en brottspreventiv åtgärd. Kommittén menade dock att hemlig avlyssning är ett av de mest ingripande och integritetskränkande tvångsmedel som kan tänkas. Utgångspunkten måste under sådana förhållanden, menade kommittén, vara att medborgarna skall åtnjuta skydd mot tvångsmedlet så långt sig över huvud taget göra låter. Med denna utgångspunkt framstod det enligt kommittén som helt klart att hemlig avlyssning inte kunde få användas under allmän spaning, dvs. innan någon ännu är misstänkt för något brott (Ds Ju 1981:22 s. 55). SÄPO-kommitténs förslag innebar att Säkerhetspolisen, inte den öppna polisen, skulle ges möjlighet att använda sig av buggning vid utredning av mycket allvarliga brott inom Säkerhetspolisens arbetsområde. SÄPO-kommittén diskuterade i betänkandet (SOU 1990:51 s. 169 f.) frågan om det är att gå för långt att kräva att det skall vara fråga om misstanke om ett visst brott. SÄPO-kommittén fortsatte.

Just vid samhällsfarlig och svårutredd brottslighet torde nämligen utredningsläget inte sällan vara sådant att det är svårt att konkretisera misstanken till ett *visst brott*, och att det därför i stället borde räcka med endast en misstanke om *brottslig verksamhet*. En reglering av den typen finns i de bestämmelser som i terroristlagstiftningen anger förutsättningarna för användning av tvångsmedel. Detta får emellertid ses som ett undantag från en i vår straffprocess vedertagen princip att tvångsåtgärder får vidtas endast

om det föreligger misstanke om att ett visst brott har begåtts. Undantaget i terroristlagstiftningen kan anses försvarligt endast som en konsekvens av vår rätt att själva bestämma vilka utlänningar som får vistas i landet.

Kommittén har således stannat för att det på samma sätt som enligt rättegångsbalken och 1952 års lag bör krävas att misstanken gäller ett visst brott.

Vid remissbehandlingen av SÄPO-kommitténs slutbetänkande riktades kritik bl.a. mot att det i den allmänna motiveringen framskyntade att buggningens största fördel låg i att man skulle förhindra brott - främst förebyggandet av terroristdåd - medan förslaget till lagtext tog sikte på förundersökning av vissa brott.

Vid de överläggningar som företrädare för utredningen har haft med representanter för ett antal myndigheter m.fl. (se avsnitt 7) har berörts även frågan om buggning som en rent brottspreventiv åtgärd. En majoritet av myndigheterna ansåg att det skulle vara värdefullt om buggning fick användas i rent preventivt syfte, t.ex. vid brottslighet som bedrivs i organiserade former. Det påpekades dock av några av myndigheterna att det kan vara svårt att avgränsa i vilka fall preventiv buggning skulle få förekomma. Någon myndighet framhöll att det kan vara svårt att fastställa att en organisation finns och dess struktur samt att det även av andra skäl kan vara tveksamt att införa en möjlighet att använda tvångsmedel vid brottslig verksamhet. Flera myndigheter avvisade av rättssäkerhetsskäl tanken på preventiv buggning och menade att det bör ställas upp krav på skälig misstanke om ett konkret brott för att buggning skall få förekomma. Några myndigheter ansåg att det saknas behov av buggning i rent preventivt syfte.

Innan utredningen vidare diskuterar buggning i rent preventivt syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer, bör det framhållas att bland de personer som utredningen sammanträffat med, såväl i Sverige som utomlands, råder en entydig uppfattning om att buggning är en effektiv arbetsmetod i huvudsak endast under förutsättning att intrång får göras på platser och i utrymmen som annars är skyddade mot intrång. I annat fall blir ljudkvaliteten alltför dålig. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 11.5.2 men det är viktigt ha intrångsmomentet i åtanke när ställning skall tas till om buggning bör tillåtas eller inte.

Som framgått av det ovan redovisade anser en del av de brottsbekämpande myndigheterna att det finns ett visst behov av buggning även för att förhindra brott. Att det förhåller sig på det viset är emellertid inget som gäller särskilt för buggning. Myndigheterna har framhållit att det naturligtvis finns ett lika stort behov av övriga tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervak-

ning, för att förhindra brott. Inte sällan används nämligen tvångsmedlen parallellt och det har sagts utredningen att buggning ofta skulle komma att föregås av t.ex. hemlig teleavlyssning. Genom teleavlyssningen skulle man sålunda få uppgifter om t.ex. mötesplatser, tidpunkter etc., som kan var nödvändiga för att genomföra en buggning. I utredningens uppdrag ingår emellertid inte att överväga om samtliga tvångsmedel bör få användas även utanför förundersökningssituationer utan i direktiven är frågan om tvångsmedel för att förhindra brott begränsad till att avse buggning.

Enligt utredningens mening finns det dock inget som talar för att buggning som ett isolerat tvångsmedel skulle vara en värdefull arbetsmetod för att förhindra brott och att man därför skulle föra in det som det enda tvångsmedel som kan appliceras även utanför förundersökningssituationer. I detta sammanhang bortses från den rätt särpräglade reglering som finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Om man anser att det finns ett tillräckligt stort behov av att kunna använda tvångsmedel redan innan en förundersökning är inledd och att det kan accepteras ur rättssäkerhetssynpunkt, vore en lösning att i stället antingen komplettera det nuvarande kravet på misstanke om konkret brottslig gärning i 23 kap. 1 § rättegångsbalken för att få inleda förundersökning eller att överge det kravet och ersätta det med ett krav på misstanke om brottslig verksamhet av visst slag. I så fall skulle samtliga tvångsmedel kunna användas på ett tidigare stadium.

Denna tanke är inte ny utan har väckts i olika sammanhang, bl.a. diskuterades den av Ekelöf i en artikel i Svensk Juristtidning 1982 s. 654 Ett problem med avseende på hemlig avlyssning. Ekelöf nämnde som exempel (s. 659) den situationen att polisen har kunnat konstatera att en person lever på stor fot, att denne inte tycks ha någon ordinär yrkesverksamhet, att han då och då träffar personer som misstänks syssla med narkotika och att han ibland reser med flyg till Amsterdam för att sedan åter dyka upp i Stockholm utan att man alltid kan fastställa hur han kommit in i landet. Däremot har man inga som helst tecken på att mannen har fört in ett visst parti narkotika eller försålt ett sådant. Om "anledning att det förövats brottslig verksamhet av visst slag" utgjorde en alternativ förutsättning för öppnande av förundersökning skulle, menade Ekelöf, förundersökning kunna inledas i det nämnda exemplet. Att förundersökning kan öppnas även i sådana fall skulle ha den praktiska betydelsen att rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel kan tillämpas på ett tidigare stadium än för närvarande och på så sätt skulle polisen få mer nytta av desamma. Ekelöf ansåg att man inte, på sätt föreslagits av Tvångsmedelskommitténs minoritet i betänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22), borde rubba på kravet om skälig misstanke utan i stället ändra på det bevisstema, till

vilket beviskravet hänför sig. Risken för resultatlösa integritetsingrepp skulle med en sådan lösning bli mindre än om man, som Tvångsmedelskommitténs minoritet menade, visserligen skulle kräva ett konkret brott men att det skulle räcka med att någon kan misstänkas härför.

Det kan vidare nämnas att regeringen i en proposition den 12 mars 1998 Polisens register (prop. 1997/98:97), i förslaget till polisdatalag använder begreppet "brottslig verksamhet". I propositionen föreslås bl.a. att Rikspolisstyrelsen och en polismyndighet skall få föra datoriserade kriminalunderrättelseregister. Med underrättelseverksamhet avses i den föreslagna lagen sådan polisverksamhet som består i att samla in och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken (s. 118). Med kriminalunderrättelseverksamhet avses annan underrättelseverksamhet än den som bedrivs av Säkerhetspolisen.

Enligt förslaget skall kriminalunderrättelseregister få användas endast för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet eller för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet (s. 126 f.). Regeringen framhåller (s. 119 f.) att underrättelseverksamhet kännetecknas av att det är fråga om verksamhet som bedrivs i ett skede där man ännu inte har misstankar som är så uttalade att det finns misstanke om ett konkret brott men väl misstanke om brottslighet. Eftersom kopplingen till ett konkret brott saknas blir, menar regeringen, uppgiften att definiera allvarlig brottslighet en tämligen komplicerad fråga. I propositionen föreslås att begreppet allvarlig brottslighet är verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Enligt förslaget skall i ett kriminalunderrättelseregister få föras in uppgifter som kan hänföra sig till en enskild person endast om uppgifterna ger anledning att anta att allvarlig brottslighet utövats eller kan komma att utövas och den som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsligheten (s. 127). Uppgifter om transportmedel eller om varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet eller om hjälpmedel som kan antas ha använts i samband med sådan verksamhet får enligt förslaget dock registreras även om de kan hänföras till en person som det inte finns någon misstanke mot. En sådan uppgift skall emellertid förses med en anteckning om att det inte finns någon misstanke mot personen.

Det kan konstateras att det enligt gällande rätt - med undantag för vad som gäller enligt lagen om särskild utlänningskontroll - inte är möjligt att använda för den enskilde ingripande tvångsmedel på så pass vaga grunder som att det föreligger misstanke om brottslig verksamhet

av visst slag. Propositionen, där begreppet brottslig verksamhet används, handlar endast om att ADB-behandla information som polisen redan har tillgång till. Det kan i och för sig vara väl så allvarligt men det är en helt annan sak - och förenat med betydligt allvarligare risker för ooberättigade integritetsintrång - om man skulle överväga att på sådana grunder tillåta att information om den enskilde skaffades in med hjälp av hemliga tvångsmedel. Det sagda gäller även om man skulle ställa upp krav på skälig misstanke om brottslig verksamhet. Som framgått av det föregående ansåg även SÄPO-kommittén att det skulle leda för långt att överge kravet på misstanke om visst brott.

Som ovan redovisats är det utredningens uppfattning att det saknas anledning att närmare överväga om buggning isolerat bör införas som en metod att förhindra brott. Skall tvångsmedel över huvud taget få användas i sådant syfte bör i stället övervägas en lösning som innebär att samtliga tvångsmedel kan användas på ett tidigare stadium än f.n. är möjligt. Att föreslå en sådan lösning ligger emellertid utanför utredningens uppdrag.

Utredningen anser sålunda att en första förutsättning för att buggning skall få användas bör vara att förundersökning är inledd. En användning av buggning enbart för att förhindra brott bör alltså inte godtas. Utredningen återkommer i avsnitt 8.4 till frågan om buggning bör införas som ett brottsutredande tvångsmedel. I det sammanhanget analyseras även frågan om nuvarande regler om användning av tvångsmedel vid s.k. förbrott är tillräckliga för att förhindra att vissa brott fullbordas och i vilken utsträckning t.ex. reglerna om förberedelse och stämpling i 23 kap. brottsbalken kan användas i detta syfte.

Avslutningsvis vill utredningen framhålla det angelägna i att frågan om användning av hemliga tvångsmedel före förundersökning tas upp till behandling och ges en samlad lösning. Så har skett på en del håll utomlands, bl.a. i den finska polislagen. Ett sådant arbete ligger dock, som tidigare nämnts, utanför utredningens uppdrag. Frågan bör emellertid bli föremål för utredning i särskild ordning.

8.4 Buggning för att utreda brott?

I föregående avsnitt har utredningen avvisat tanken på att införa buggning som en åtgärd enbart för att förhindra brott, dvs. utanför förundersökningssituationer, i vart fall som en isolerad åtgärd. I förevarande avsnitt diskuteras huruvida buggning bör införas som ett straffprocessuellt tvångsmedel, dvs. för att utreda brott.

8.4.1 Behovet av buggning som ett brottsutredande tvångsmedel och åtgärdens effektivitet

En grundläggande förutsättning för att man över huvud taget skall överväga att införa buggning som ett straffprocessuellt tvångsmedel är att det kan presenteras ett påtagligt behov av att använda en sådan åtgärd och att metoden framstår som effektiv när det gäller att klara upp begångna brott. För att grundlagsskyddade fri- och rättigheter skall kunna begränsas är det för övrigt en förutsättning att begränsningen - förutom att den måste ha ett godtagbart syfte - på ett effektivt sätt tillgodoser det ändamål som har föranlett den (2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen). I utredningens direktiv pekar regeringen på betydelsen av att utredningen gör en noggrann behovs- och effektivitetsanalys. Som tidigare har nämnts avsåg kritiken mot SÄPO-kommitténs slutbetänkande såvitt avser buggning just avsaknaden av en behovsanalys. Vidare har såväl SPANARK-rapporten som Tvångsmedelskommittén, utan att gå in på detaljer och i rätt svepande ordalag, utgått från att buggning skulle vara till stor nytta i det brottsbekämpande arbetet (se avsnitt 4.1).

För att få ett underlag för bedömningen av dels om det finns ett behov av buggning i brottsutredande syfte, dels om åtgärden är effektiv, har utredningen, som framgått av avsnitt 7, fört diskussioner med företrädare för bl.a. ett antal brottsbekämpande myndigheter. Vid dessa diskussioner har utredningen särskilt framhållit vikten av att det tas fram handfasta praktiska exempel på situationer där det finns ett behov av att använda buggning. Även vid besöken utomlands (se avsnitt 5) har utredningen sett det som angeläget att få uppgifter om behovet av buggning och dess effektivitet.

Sammanfattningsvis kan sägas att samtliga dessa myndigheter, med undantag möjligen för dåvarande Riksenheten mot ekonomisk brottslighet (REKO), ansåg att det finns ett behov av buggning och att buggning bör införas som en metod för att utreda brott. De tre advokater som utredningen sammanträffade med vid ett besök på Sveriges advokatsamfund ansåg dock att det är tveksamt om buggning bör införas som tvångsmedel. Denna uppfattning motiverades dock inte med att det saknas ett behov av buggning utan snarare med att buggning ur integritetssynpunkt är det i särklass känsligaste tvångsmedlet. Utredningen återkommer till frågan om integritetsintressets betydelse i avsnitt 8.4.2 och 8.4.3.

Det saknas anledning att här på nytt upprepa det som i avsnitt 5 och 7 redovisats om behovet av buggning som en brottsutredande åtgärd. Det kan dock vara av intresse att redovisa en del allmänna synpunkter på behovet av buggning och åtgärdens effektivitet samt ett antal

typexempel på situationer där det enligt vad som sagts utredningen finns ett behov av buggning för att utreda brott.

Det största behovet av buggning finns troligen vid brottslighet som karakteriseras av organisation och planering. Den utan tvekan mest vanliga brottstypen torde vara narkotikabrott men även vid andra brottstyper kan det finnas ett behov av att använda buggning, t.ex. vid spioneri eller vid allvarliga - planerade - våldsbrott.

Enligt dansk polis (se avsnitt 5.1.3) används buggning i utredningar om allvarlig organiserad kriminalitet, främst vid narkotikabrott och vid s.k. rockerkriminalitet, dvs. vid brottslighet som begås av medlemmar av kriminella mc-gäng. Polisen menar att det inte är möjligt att bekämpa den allvarliga organiserade brottsligheten om man inte kan ta del av den kommunikation som sker mellan de kriminella. Genom att använda buggning kan polisen få upplysningar om t.ex. brottsplaner, hur medel som skall finansiera ett narkotikainköp skall anskaffas eller var dessa medel, som ofta kan röra sig om många miljoner kronor, förvaras. I Danmark har man enligt uppgift i åtskilliga utredningar fått fram avgörande bevisning genom att använda buggning. Den danska polisen framhöll att de kriminella säkerligen är medvetna om att buggning kan användas i det polisiära arbetet men att det i längden är mycket svårt att skydda sig mot tvångsmedlet. De kriminella är nämligen i stort behov av att kunna kommunicera med varandra och det är inte möjligt att avstå från det med hänvisning till att de måhända kan vara avlyssnade.

När det talas om behovet av buggning är det viktigt att framhålla att utredningens undersökningar närmast ger vid handen att behovet av buggning bara till en viss del beror på att värdet av hemlig teleavlyssning har gått ned. Det hävdas nämligen inte sällan att värdet av hemlig teleavlyssning har blivit sämre under de senaste åren, främst beroende på den ökade användningen av mobiltelefoni och de problem som hänger samman med att avlyssna den teletrafiken och att det förhållandet i sig skulle motivera att buggning infördes. Detta påstående vinner dock inte stöd av de årliga skrivelserna från regeringen till riksdagen om hur reglerna om hemlig teleavlyssning m.m. har tillämpats. Av den senaste redovisningen (skr. 1997/98:26, bet. 1997/98:JuU10, rskr. 1997/98:148) framgår t.ex. att hemlig teleavlyssning under hela 1990-talet har haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte i ca 50 procent av fallen (se avsnitt 2.5.2). Siffrorna varierar naturligtvis något från år till år men i stort sett ligger värdet på omkring 50 procent och har inte gått ned under de senaste åren. Det kan emellertid inte uteslutas att värdet av hemlig teleavlyssning trots allt har försämrats och att det kan komma att försämrats ytterligare i framtiden. Den frågan hänger samman bl.a. med om användningen av krypterad telefoni kommer att öka bland de

kriminella. Kryptering lär f.n. inte vara något större bekymmer, vare sig i Sverige eller utomlands. Med det sagda vill utredningen peka på att det är viktigt att notera att det finns ett självständigt behov av buggning som ett straffprocessuellt tvångsmedel och att buggningen bör ses, vilket många praktiker har framhållit för utredningen, som ett synnerligen värdefullt komplement till hemlig teleavlyssning och inte som ett alternativ till det tvångsmedlet.

Följande typexempel har nämnts på situationer där det i en brottsutredning finns behov av att kunna använda buggning (för ytterligare exempel hänvisas till avsnitt 7).

Hot riktas mot en viss polisman. Ett tips ger vid handen att han skall mördas. Det har erlagts betalning för att en namngiven person skall utföra dådet. Polisen bevakar en lägenhet som används av den namngivne personen. Om det hade varit tillåtet att bugga lägenheten skulle polisen kunna få information om den närmare planeringen av gärningen.

En viss person är misstänkt för att handla med amfetamin. Han bor relativt ofta på hotell och tar då emot besökare på sitt rum. Vad som avhandlas vid dessa möten är okänt. Polisen vågar inte göra ett tillslag, eftersom man inte är säker på att narkotika hanteras vid mötena. Slår polisen till för tidigt riskerar tillslaget att spolia hela utredningen. Genom att använda buggning skulle man kunna få information om vad som diskuteras vid mötena, om det vid ett möte överlämnas narkotika samt - i fall ärendet gäller insmuggling av narkotika - uppgifter om hur insmugglingen skall gå till, vid vilken tidpunkt och var den skall äga rum.

Det förekommer att t.ex. medlemmar i s.k. mc-gäng avtalar mötesplatser via telefon. Dessa uppgifter får polisen del av genom hemlig teleavlyssning. Medlemmarna träffas under någon timme och försvinner sedan från platsen. Ofta träffas de på restauranger och andra allmänt tillgängliga platser. Utan tillgång till buggning går det inte att få reda på vad som avhandlas vid mötena.

X drev en närbutik och handlade samtidigt med narkotika. Han var föremål för hemlig teleavlyssning. X stämde möte med en annan person per telefon. Fem minuter senare anländer denne i bil till närbutiken. X sätter sig i bilen och de båda samtalar under tio minuter. Därefter återvänder X till butiken, ringer upp en tredje person och meddelar att "nu är det klart". Det hade varit mycket värdefullt om bilen hade kunnat buggas så att polisen fått reda på vad som avhandlades där. En sådan aktion hade varit möjlig att genomföra eftersom polisen sedan tidigare hade kännedom om var bilen fanns och också möjlighet att montera in avlyssningsutrustning i den. Sedermera beslagtogs polisen 25 kg amfetamin, men tillslaget hade säkert avsett större mängder om buggning hade fått användas.

Utomlands förekom i ett fall att domstol gav tillstånd till buggning av en lokal som utåt sett var en affärslokal. I lokalen handlades dock mest med narkotika och de misstänkta talade mycket öppet om pris och mängder när de sammanträffade i den avlyssnade lokalen. Utan buggning hade polisen haft tillgång till sämre information och kanske slagit till vid fel tillfälle.

Spaning bedrevs mot en person med anknytning till ett mc-gäng. Det fanns misstankar om narkotikabrott. Teleavlyssning användes men gav inget resultat. Genom buggning fick utländsk polis uppgifter om en plan som avsåg smuggling av stora mängder narkotika. Stora mängder narkotika beslagtogs.

Vid företrädares för utredningen besök i Österrike framhöll österrikisk polis att det kan finnas en risk för att ett förbud mot buggning innebär att kriminella av det skälet söker sig till ett visst land för att där föra diskussioner om brott (se avsnitt 5.6.4). I det i avsnitt 5.3.3 redovisade norska utredningsbetänkandet framhölls som ett skäl att införa buggning att det är viktigt att norsk rätt inte skiljer sig alltför mycket från andra länder när det gäller användning av tvångsmedel. Därvid nämndes att om Norge i framtiden blir det enda nordiska land som har ett absolut förbud mot avlyssning av hotellrum, det i sig kan motivera internationella kriminella element att förlägga sina aktiviteter till Norge.

Sammanfattningvis kan sägas att buggning behövs i bl.a. situationer där det över huvud taget inte finns någon möjlighet att på annat sätt få reda på vad som avhandlas mellan misstänkta personer. Behovet av buggning motiveras inte i första hand med att värdet av hemlig teleavlyssning har gått ned utan buggningen ses i stället som ett mycket värdefullt komplement till hemlig teleavlyssning. Buggningen behövs för att avlyssna möten mellan två eller flera personer. Det är fråga om möten som polisen inte sällan får kännedom om via hemlig teleavlyssning men som man i dag inte har någon möjlighet att avlyssna.

8.4.2 Motstående intressen

Även om utredningen skulle finna att det finns ett behov av buggning som polisiär arbetsmetod och att metoden är effektiv återstår det enligt direktiven att överväga om ett sådant tvångsmedel kan motiveras från integritetssynpunkt. Utgångspunkten skall enligt direktiven därvid vara att det krävs mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna om ett sådant intrång skall övervägas.

Inledningsvis bör upprepas att bland de personer som utredningen sammanträffat med, såväl i Sverige som utomlands, råder en entydig uppfattning om att buggning är en effektiv arbetsmetod endast under

förutsättning att intrång får göras på platser och i utrymmen som annars är skyddade mot intrång. I annat fall blir ljudkvaliteten alltför dålig. Därmed är inte sagt att buggning alltid måste förenas med en rätt till intrång. Det finns naturligtvis vissa situationer där buggning kan ske utomhus med riktade mikrofoner eller med samtycke från den som disponerar över den lokal som skall avlyssnas, t.ex. en restaurang- eller hotellägare. Det har vidare framhållits att det är nödvändigt att det inte införs några s.k. buggningsfria zoner, dvs. platser som är fredade mot avlyssning. I annat fall kan man utgå från att de kriminella förlägger samtliga sina möten till sådana platser (se avsnitt 11.5.2).

Omfattningen av de integritetskränkningar som kan bli följden av att buggning får användas är svår att uppskatta. Varje tvångsmedelsanvändning medför ett ingrepp i den enskildes integritet och det kan naturligtvis diskuteras vilket tvångsmedel som innefattar de största riskerna för den personliga integriteten. Av nu förekommande tvångsmedel torde hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vara de åtgärder som är mest kännbara från integritetssynpunkt. En jämförelse mellan buggning och hemlig teleavlyssning ligger därvid närmare till hands, eftersom båda tar sikte på avlyssning.

1979 års särskilda juristkommission menade i sin slutrapport Fallet Bergling Överväganden angående åtgärder (Ds Ju 1980:2 s. 32) att buggning är ett betydligt mer djupgående ingrepp i den personliga integriteten än telefonavlyssning. Kommissionen framhöll vidare att buggning är mera svårkontrollerad och bl.a. av det skälet kan leda till ryktesspridning och bristande förtroende för polisen och andra myndigheter. Tvångsmedelskommittén redovisade uppfattningen (Hemlig avlyssning m.m., Ds Ju 1981:22 s. 47) att buggning, i vart fall när det gäller avlyssning under en längre tidsperiod, blottlägger den enskildes privatliv på ett helt annat sätt än telefonavlyssning. Narkotikakommissionen ansåg (PM nr 5 Polisens insatser mot narkotikan, 1983, s. 79) att buggning innebär en mer total kontroll än telefonavlyssning. I prop. 1988/89:124 (s. 58) uttalade justitieministern, utan att gradera tvångsmedlen inbördes, att liksom telefonavlyssningen är avlyssning med dold mikrofon ett djupt integritetskränkande tvångsmedel. SÄPO-kommittén nämnde i sitt slutbetänkande SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51 s. 155) att buggning till sin natur är ägnad att medföra större risker för omfattande kränkningar av integriteten än exempelvis hemlig telefonavlyssning. (För en mera noggrann redogörelse av vad som sagts om buggning i tidigare utredningar m.m. hänvisas till avsnitt 4.1.)

När det gäller risken för integritetskränkningar finns det onekligen vissa likheter mellan buggning och hemlig teleavlyssning. Båda metoderna medför med nödvändighet att man kommer att lyssna även

på andra personer än dem som avses med beslutet om avlyssning och på annat än det som rör brottslig verksamhet. Den enskildes personliga förhållanden blir vid såväl buggning som hemlig teleavlyssning föremål för en insyn som inte känner andra gränser än dem som den enskilde själv sätter när han vid ett samtal kommer in på sitt privatliv eller sina personliga förhållanden i övrigt. Ett annat gemensamt drag för de båda åtgärderna är att den tvångsmedlet riktar sig mot inte har någon möjlighet att ifrågasätta beslutet, eftersom åtgärderna är hemliga till sin natur. Den som drabbas av åtgärden kan inte, utan att särskilda regler tillskapas härom (se avsnitt 12), få saken prövad av domstol. Vidare kan någon kontroll inte utövas av den allmänna opinionen, eftersom reglerna om sekretess hindrar massmedia och allmänheten från insyn i ärendet.

Vilket tvångsmedel som är det mest kännbara från integritetssynpunkt, buggning eller hemlig teleavlyssning, blir naturligtvis beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, närmare bestämt av hur avlyssningen är tänkt att gå till i praktiken. En buggning som avser ett möte på en restaurang kan självfallet anses vara en ur integritetssynpunkt avsevärt lindrigare åtgärd än en avlyssning av en bostadstelefon som pågår under flera månader.

Av det sagda framgår att det är svårt att generellt hävda att buggning alltid är en mer integritetskränkande åtgärd än hemlig teleavlyssning. Det får som sagt bedömas med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns emellertid ett antal faktorer som innebär att buggning i många situationer framstår som en något mer integritetskänslig åtgärd än hemlig teleavlyssning. I likhet med Narkotikakommissionen (promemorian s. 79) anser utredningen att buggning, i vart fall vid avlyssning som pågår någon tid, innebär en mer total kontroll än hemlig teleavlyssning. Detta hänger samman med att man kan lyssna på allt som sägs - och även på annat än samtal - i den avlyssnade lokalen, vid alla tider på dygnet och oavsett vilka som vistas där. Mängden överskottsinformation kan således bli synnerligen omfattande. Som Narkotikakommissionen framhöll (promemorian s. 79 f.) finns det anledning att anta att människor i allmänhet är något mer återhållsamma med vad de säger i telefon än med vad de säger till varandra på tu man hand. Detta förhållande har säkerligen sin förklaring inte i att folk i allmänhet tror sig vara avlyssnade utan snarare i att det på grund av tekniska fel finns en risk för att någon annan av misstag kan komma in på samma linje. I sin bostad torde de allra flesta människor utgå från att ingen annan kan lyssna på det som sägs. Till detta kommer att buggning, för att åtgärden skall bli effektiv, måste tillåtas överallt och förenas med den ytterligare kränkning det innebär att polisen får rätt att tränga in i bostäder för att placera ut de tekniska hjälpmedlen. Andra argument som har nämnts

tidigare, och som förtjänar att nämnas på nytt, är att teleoperatörens medverkan vid verkställigheten av beslut om hemlig teleavlyssning medför att polisen kan värja sig mot obefogade anklagelser för omfattande och otillbörlig avlyssning. En sådan naturlig kontroll finns inte vid buggning, och därmed inte heller samma garantier mot missbruk eller påståenden om missbruk. Narkotikakommissionen menade (promemorian s. 80 f.) att blotta misstanken att avlyssning kan ske utan lagliga beslut skulle kunna äventyra allmänhetens tilltro till polisens arbete och få allvarliga följder för samhällsklimatet. Avslutningsvis kan sägas att, även om man skulle anse att buggning ur integritetssynpunkt inte är mer ingripande än hemlig teleavlyssning, möjligheten att använda båda metoderna - och att kombinera dem med hemlig kameraövervakning - leder till att hoten mot integriteten ökar avsevärt.

8.4.3 Utredningens slutsats

Av det som redovisats i avsnitt 8.4.1 framgår, menar utredningen, att det finns ett väl dokumenterat behov av buggning i vissa situationer. Det rör sig därvid huvudsakligen om fall där det inte finns någon möjlighet att på annat sätt, t.ex. genom hemlig teleavlyssning eller infiltration, skaffa motsvarande information. Det kan exempelvis vara fråga om ett möte på ett hotellrum mellan två misstänkta eller en sammankomst i en sluten kriminell miljö där en brottsplan skall diskuteras.

Det är naturligtvis svårare att uttala sig om metodens effektivitet och om vilka resultat som kan förväntas vid en användning av buggning. Narkotikakommissionen (PM nr 5 Polisens insatser mot narkotikan, 1983, s. 78) ville inte utesluta att man i vissa fall skulle dra nytta av hemliga mikrofoner, t.ex. vid möten på hotellrum eller på restauranger samt vid avlyssning av misstänkta bostäder och kontor eller andra arbetslokaler, men att dessa fall troligen var få, att de snabbt skulle bli färre när det blev känt att metoden användes samt att metoden är förenad med betydande praktiska svårigheter.

Kommissionen pekade bl.a. på (promemorian s. 77 ff.) att polisen måste få tid och möjlighet att installera utrustningen innan de inblandade personerna kommer samt att de måste veta vilket hotellrum eller vilket restaurangbord som skall avlyssnas. Det förutsätter i sin tur att personal som portier och hovmästare invigs i planerna - vilket av flera skäl kan vara mindre lyckat - och att det verkligen är möjligt att styra de misstänkta till det rum eller det bord man önskar. De måste helst också i förväg ha aviserat sin ankomst genom beställning e.d. När det gäller avlyssning i bostäder, kontor o.d. är det, menade kommissionen, extra svårt att anbringa och hämta tillbaka apparatur

utan att den misstänkte eller någon närstående anar något. Till detta kommer att avlyssning med dold mikrofon är en synnerligen resurskrävande metod. Kommissionen framhöll vidare att grov narkotikabrottslighet är planerad brottslighet, vilket innebär bl.a. att de som bedriver den tar hänsyn till vilka metoder samhället och polisen begagnar. Detta kommer, menade kommissionen, att gälla också hemlig avlyssning. På samma sätt som grova narkotikabrottslingar nu försöker anpassa sin verksamhet till möjligheten att telefoner är avlyssnade, kommer de att försöka gardera sig mot annan avlyssning. Kommissionen pekade slutligen på att det i praktiken finns ett otal möjligheter att hindra att samtal kan avlyssnas. Inget hindrar att man t.ex. skriver känsliga meddelanden till varandra på lappar eller genom att åstadkomma störande ljud - t.ex. rinnande vatten, radiomusik etc. - effektivt hindrar avlyssningen.

Justitieministern hänvisade i prop. 1988/89:124 (s. 59) till Narkotikakommissionens kritik samt uttalade att de praktiska svårigheter som är förknippade med tvångsmedlet i hög grad torde minska dess användbarhet. Justitieministerns slutsats var att de argument som hade åberopats till förmån för att använda dolda mikrofoner i det reguljära polisarbetet mot narkotikabrottslighet och annan grov brottslighet inte hade övertygat henne om att denna metod är försvarlig med hänsyn till de tunga invändningar som kan riktas mot den.

Av det nu redovisade framgår att Narkotikakommissionen och justitieministern framförde åtskilliga invändningar mot buggningens effektivitet. Frågan är emellertid om argumenten numera är särskilt bärkraftiga.

Det är naturligtvis självklart att det kan finnas betydande praktiska svårigheter att verkställa ett beslut om buggning och att det finns olika sätt att skydda sig mot buggning. I vissa situationer är det rentav troligt att polisen över huvud taget inte skulle kunna lösa uppgiften. Men samma argument kan i viss mån anföras mot hemlig teleavlyssning. Det tvångsmedlet, som har betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte i endast ca 50 procent av fallen, anses vara så framgångsrikt att det inte kan avvaras i kampen mot narkotikabrottsligheten eller mot annan grov brottslighet (skr. 1997/98:26). Vidare är det otvivelaktigt så att buggning är ett mycket resurskrävande tvångsmedel som kräver stora och omfattande förberedande spaningsinsatser. Men det är inget som i sig innebär att man kan säga att buggning är en ineffektiv arbetsmetod. De gånger buggningen kan verkställas på ett effektivt sätt får man tillgång till information som man inte hade kunnat skaffa på något annat sätt, eftersom buggning ibland är den enda framkomliga vägen i en utredning. I dagsläget får polisen göra halt vid hotellrumsdörren trots att det kanske finns starka misstankar om att det i hotellrummet diskuteras införsel av avsevärda

mängder narkotika. Det är vidare knappast troligt att man - om buggning införs - kommer att kunna visa upp någon väsentligt högre upplklaringsprocent beträffande vissa grova brott, eftersom buggningen skulle komma att användas i ett mycket begränsat antal fall. Det hindrar emellertid inte att buggningen i de fall den skulle komma att användas kan ge den avgörande bevisningen för ett mycket allvarligt brott som därmed kan klaras upp. Bedömningen av buggningens effektivitet måste i denna del också göras mot bakgrund av den oroande ökning av den organiserade kriminaliteten som har skett på senare tid. Buggningen skulle i första hand komma att användas mot denna typ av kriminalitet. Även en begränsad ökning av antalet upplklarade brott på detta område kan antas vara av stort värde från brottspreventiva och andra synpunkter. Vid företrädares för utredningen studiebesök i Österrike framhölls från polisen att buggning naturligtvis inte löser problemen med den allvarliga organiserade brottsligheten men att man fick se de olika tvångsmedlen som en slags mosaik, där varje bit behövs för att resultatet skall bli lyckat.

Med hänvisning till det sagda och framför allt med hänvisning till erfarenheterna av buggning utomlands, i synnerhet i Danmark, anser utredningen att det har framkommit tillräckliga belägg för att säga att buggning skulle vara en effektiv arbetsmetod för att utreda brott i vissa speciella situationer.

I det föregående har utredningen alltså konstaterat att det finns ett behov av buggning som en polisär arbetsmetod för att utreda brott och att metoden framstår som effektiv. Det återstår dock enligt direktiven att överväga om ett sådant tvångsmedel kan motiveras från integritets-synpunkt. Utgångspunkten skall enligt direktiven därvid vara att det krävs mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna om ett sådant intrång skall övervägas.

Det är utredningens uppfattning att det är angeläget ur kriminalpolitisk synpunkt att polisen får rätt att använda moderna tekniska hjälpmedel för att effektivt kunna bekämpa den grova narkotikabrottsligheten och annan allvarlig brottslighet. Samtidigt råder det inget tvivel om att buggning till sin natur är en starkt integritetskränkande åtgärd. Detta gäller särskilt som buggningen, för att vara effektiv, måste få förekomma på alla tänkbara platser och dessutom förenas med en rätt för polisen att göra intrång på platser som annars är skyddade mot intrång. Utredningens bedömning är likväl att det som under utredningsarbetet har presenterats, och som har redovisats i detta betänkande, om behovet av buggning och dess effektivitet som en brottsutredande åtgärd, innebär så starka skäl och sådana vinster för det allmänna att integritetsintresset inte bör hindra att metoden införs.

Utredningens slutsats blir således att buggning bör kunna tillåtas som en polisiär arbetsmetod för att utreda brott under förutsättning att regleringen kringgärdas av mycket starka rättssäkerhetsgarantier så att risken för missbruk kan minimeras. En förutsättning för att införa buggning i svensk rätt bör t.ex. vara att den enskildes rättsskydd stärks på det sätt som utredningen föreslår i avsnitt 12, dvs. att det införs en ordning med offentligt ombud. Det är vidare viktigt att buggningen reserveras för sådana fall då medborgarna i gemen är beredda att godta integritetskränkningen med hänsyn till de skäl som talar för åtgärden och att tvångsmedlet regleras på ett sådant sätt att det inte framstår som ett hot mot medborgaren i allmänhet. Om medborgarna inte kan lita på att de, t.ex. i sina bostäder, fritt kan föra förtroliga samtal finns det en risk för att det kan ge upphov till en känsla av otrygghet och ryktesspridning. (Jfr uttalandet om telefonavlyssning i prop. 1988/89:124 s. 57.) Utredningen återkommer i avsnitt 11 till hur tillämpningsområdet för buggning närmare bör utformas.

Det kan på nytt framhållas att buggning är en mycket resurskrävande arbetsmetod och därför kommer att användas i ett mycket begränsat antal fall årligen. Detta har framhållits av ett flertal myndigheter, bl.a. av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen. Indirekt innebär det i sig ett skydd mot missbruk, eftersom kostnaden för att använda åtgärden talar emot att den används i större utsträckning än som är motiverat för att klara upp allvarlig brottslighet.

En första förutsättning för buggning bör således vara att förundersökning har inletts och en användning av tvångsmedlet enbart för att förhindra brott alltså i princip inte bör godtas. I detta sammanhang finns det anledning att närmare beröra frågan om nuvarande regler för användning av tvångsmedel vid s.k. förbrott är tillräckliga för att förhindra att vissa brott fullbordas. I direktiven frågas i vilken utsträckning reglerna om förberedelse och stämpling i 23 kap. brottsbalken kan användas i detta syfte.

Brottsliga gärningar på planeringsstadiet - dvs. när utförandet av ett brott inte har nått så långt att ansvar för försök eller fullbordat brott kan ådömas - delas in i två brottsformer som regleras i en gemensam bestämmelse (23 kap. 2 § brottsbalken). Den ena av dessa, förberedelse till brott, avser befattnings på visst sätt med pengar som ersättning för kostnader eller arvode för brott eller också befattnings på olika sätt med gift, sprängämne, vapen, dyrk, förfalskningsverktyg eller annat sådant hjälpmedel. Den andra brottstypen, stämpling till brott, avser det fallet att någon sätter sig i förbindelse med andra personer för att förbereda, möjliggöra eller underlätta brott. För att förberedelse eller stämpling till brott skall vara straffbar krävs det dels att det särskilt föreskrivs att förberedelse till brott är straffbar, dels uppsåt att utföra eller främja ett uppsåtligt brott. Det krävs vidare att

det vid företagandet av förberedelse- eller stämplingsgärningen förelåg en konkret fara för brottets fullbordan och att denna fara inte var ringa. Bestämmelserna om förberedelse och stämpling gäller även i specialstraffrätten.

Straffansvarsutredningen har i sitt betänkande Straffansvarets gränser (SOU 1996:185, Del I, s. 267 ff. och 443 ff.) övervägt om den i förberedelsebestämmelsen angivna avgränsningen av vilka handlingar som är straffbara som förberedelse till brott är ändamålsenlig och svarar mot dagens krav. Straffansvarsutredningen har därvid funnit att det föreligger ett behov av att reformera ansvaret för förberedelse till brott och föreslagit en förändring av den nuvarande förberedelsebestämmelsen. Enligt Straffansvarsutredningen har förberedelseansvaret under senare år utvidgats till att omfatta en rad nya brottstyper, där emellertid huvuddelen av de förberedelseåtgärder som kan vidtas knappast omfattas av den nuvarande förberedelseparagrafen. Därvid nämns som ett exempel att någon, som ett led i företagsspioneri, införskaffat information genom att t.ex. ta reda på rätt "password" till en viss bank med företagshemligheter. I ett sådant fall är det fråga om befattning med icke-fysiska föremål, vilket inte faller in under bestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken. Vidare går det enligt Straffansvarsutredningen sällan att under förberedelseparagrafen få in klart straffvärda förberedelseåtgärder som sker med hjälp av ny teknologi, t.ex. IT-brottslighet, eller förberedelser till bolagsplundring och annan ekonomisk brottslighet. Som skäl för en förändring av förberedelsebrottet framhålls dessutom (s. 295) att domstolarna ibland har svårigheter att dra en skarp gräns mellan hjälpmedel som faller in under förberedelsebestämmelsen och sådana som faller utanför. Som exempel nämns det s.k. Wallenbergmålet (RH 1994:24), där hovrätten i ett mål om människorov bl.a. fann att ett par handbojor, en dykarutrustning, en undervattensmoped, registreringskyltar och en röstförvrängare, som hade anskaffats för det planerade människorovet, var att anse som hjälpmedel i förberedelseparagrafens mening, medan däremot bl.a. walkie-talkies, båtar, kamouflagekläder och en självsökande radio, som hade anskaffats för samma ändamål, inte - vare sig var för sig eller tillsammans - var att anse som ett sådant hjälpmedel. Denna slumpmässighet är, enligt Straffansvarsutredningen, ett motiv till att det behövs en ny reglering för förberedelsebrottet.

Enligt förslaget skall förberedelse till brott föreligga om någon på ett förberedande stadium vidtar planeringsåtgärder, befattar sig med hjälpmedel eller pengar eller vidtar andra förberedande åtgärder som åtminstone är att bedöma som en medverkansgärning (de åtgärder som vidtagits skulle ha bedömts som åtminstone medverkan till brottet för det fall detta hade kommit till fullbordan eller till ett straffbart försök).

Med rekvisitet "åtminstone" markeras att även vad som skulle kunna benämnas som förberedande gärningsmannaåtgärder omfattas av regleringen.

Uttrycket "vidtar planeringsåtgärder" avser faktiska åtgärder som vidtas som ett led i en brottsplan. Som exempel nämns (s. 445) att förberedelse till våldtäkt kan bestå i att någon tar reda på tilltänkta offers hemadresser och kartlägger deras vanor genom t.ex. bevakning av deras bostäder. Ett annat exempel kan vara förberedelse till grov stöld som består i att någon kartlägger personer som beger sig i väg på semester genom att ta reda på deras hemadresser i syfte att begå inbrott hos dem. Förfarandet i dessa båda exempel är inte straffbara som förberedelse till brott enligt nu gällande rätt.

Befattning med hjälpmedel - som enligt förslaget får en vidare tillämpning än den nuvarande regleringen - avser det fallet att någon anskaffar, förvarar, transporterar eller på annat sätt handhar saker som behövs för eller i vart fall underlättar genomförandet av ett brott. I första hand avses med hjälpmedel vad som i egentlig mening är brottsverktyg, t.ex. vapen eller dyrkar men även att någon anskaffar en stulen bil för ett grovt rån torde kunna ses som befattning med hjälpmedel. Enligt den föreslagna lösningen behöver befattningen inte enbart avse hjälpmedel som utgörs av fysiska föremål, utan kan också omfatta befattning med t.ex. datorprogram och annan mjukvara. Saken kan mycket väl ha en legitim användning i gärningsmannens besittning. I betänkandet framhålls dock att det många gånger torde vara svårt att styrka att ett anskaffande av ett hjälpmedel som kan ha legitim användning har skett just i uppsåt att utföra eller främja brott. Enligt Straffansvarsutredningen är läget emellertid annorlunda vid mer organiserad illegal verksamhet, där flera personer är inblandade. I sådana situationer är det, menar Straffansvarsutredningen, enklare att tänka sig att flera omständigheter sammantagna gör att det kan styrkas att anskaffandet skett i brottsligt uppsåt.

Liksom enligt den nuvarande regleringen krävs det uppsåt att utföra eller främja brott och att det vid företagandet av förberedelsegärningen har förelegat en konkret fara för brottets fullbordande.

Enligt förslaget bör förberedelse till brott i princip vara straffbelagd endast om det på det fullbordade brottet kan följa mer än ett års fängelse.

Enligt Straffansvarsutredningen innebär den föreslagna lösningen att det saknas behov av ett självständigt ansvar för stämpling till brott. Stämpling till brott som särskild brottsform föreslås följaktligen avskaffad.

Straffansvarsutredningen betänkande har remissbehandlats. Enligt vad Buggningsutredningen inhämtat har praktiskt taget samtliga

remissinstanser tillstyrkt att man övergår till ett mer generellt förberedelseansvar.

Som framgått av redogörelsen för förberedelsebestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken och Straffansvarsutredningens betänkande har den nuvarande regeln onekligen sina brister när det gäller att på ett tidigt stadium kunna inleda förundersökning och använda tvångsmedel för att därigenom - som en positiv bieffekt - förhindra att brottet fullbordas. T.ex. är det enligt gällande rätt inte straffbart som förberedelse när en ensam person noggrant kartlägger olika värde-transporter i avsikt att senare föröva rån mot dessa eller att i samma uppsåt rekognosera i en bank- eller postlokal (s. 294). För straffrättsligt ansvar krävs att han kan bevisas ha tagit befattning med ett hjälpmedel som går in under den normerande uppräkningsområden i 23 kap. 2 § brottsbalken. Det av Straffansvarsutredningen föreslagna förberedelsebrottet har ett betydligt vidare tillämpningsområde än den nuvarande regeln i 23 kap. 2 § brottsbalken och innebär en förhållandevis kraftig utvidgning av det straffbara området. Om Straffansvarsutredningens förslag i denna del leder till lagstiftning innebär det att förundersökning kan inledas på ett tidigare stadium än i dag. Det innebär i sin tur att det blir möjligt att använda tvångsmedel, t.ex. buggning, mot välplanerad och organiserad brottslighet på ett relativt tidigt stadium, redan innan planerna har satts i verket. Som exempel har Straffansvarsutredningen därvid nämnt den på senare tid aktuella s.k. mc-relaterade brottsligheten. Det bör dock framhållas att det även med Straffansvarsutredningens förslag till förberedelsebrott kommer att krävas att det är fråga om en konkret brottslig gärning.

9 Bör ytterligare användning av tekniska hjälpmedel under förundersökning lagregleras?

9.1 Inledning

Utredningens direktiv innebär ett uppdrag att utreda ett antal frågor om kriminalpolisära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel, närmare bestämt buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, användning av dolda kroppsmikrofoner samt pejling.

Utredningen har i avsnitt 8 kommit fram till att buggning bör kunna tillåtas som ett straffprocessuellt tvångsmedel för att utreda brott. Övriga metoder används redan i dag av polisen.

Som framgått av avsnitt 2.1 omfattas rätten till förtrolig kommunikation av 2 kap. 6 § regeringsformen, dvs. är en grundlagsskyddad fri- och rättighet. Detta skydd får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen under vissa förutsättningar begränsas genom lag. Redan med hänsyn härtill krävs att buggning och hemlig teleavlyssning skall vara lagreglerade. Vidare har i ett antal rättsfall från Europadomstolen slagits fast att rätten till skydd för privatliv och korrespondens i artikel 8 första punkten i Europakonventionen innefattar ett skydd mot hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (se bl.a. fallet *Klass m.fl.*, fallet *Malone* och fallet *Kruslin*). Av artikel 8:2 i konventionen följer att undantag från första punkten visserligen får göras men att detta måste ske genom lag.

När det sedan gäller hemlig kameraövervakning kan konstateras att det inte finns något grundlagsskydd mot dold optisk övervakning, bortsett från det skydd mot optisk avläsning av munrörelser som skyddet mot hemlig avlyssning i 2 kap. 6 § regeringsformen omfattar. Det finns inte heller någon bestämmelse i brottsbalken som kriminaliserar hemlig optisk övervakning. Det förbud som finns mot sådan övervakning följer av bestämmelserna i lagen om övervakningskameror m.m. Ett visst skydd ger också datalagen (1973:289) i fråga om datalagrade bilder som är att betrakta som personregister. Såvitt känt har inte hemlig övervakning med hjälp av kameror och dess

förenlighet med artikel 8 varit föremål för prövning i Europadomstolen. Trots detta har tvångsmedlet hemlig kameraövervakning getts en rättslig reglering i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Skälet till detta torde främst vara att de integritetskränkningar som kan bli följden av dold optisk övervakning inte på något mer avgörande sätt behöver skilja sig från dem som kan följa av hemlig teleavlyssning. Det finns även andra likheter mellan dessa båda metoder.

Det är emellertid att notera att lagen om hemlig kameraövervakning endast omfattar dolda fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar, dvs. kameror som inte manövreras på platsen (jfr prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning s. 39). Detta innebär att det enligt gällande rätt står polisen fritt att använda s.k. handmanövrerade TV-kameror, vare sig de är dolda eller inte. Det bör dock framhållas att det inte finns något positivt lagstöd för en sådan åtgärd.

Enligt utredningens mening kan det emellertid ifrågasättas om det från integritetssynpunkt är någon större skillnad mellan användningen av fjärrstyrda TV-kameror och handmanövrerade TV-kameror. Som nämnts i propositionen om hemlig kameraövervakning (s. 21), där denna fråga diskuteras, finns det visserligen skäl som kan tala för att integritetsintrånget blir större med fjärrstyrda TV-kameror, t.ex. är en sådan kamera mer effektiv och innebär ökade möjligheter för den som använder utrustningen att undgå upptäckt och därmed vara anonym för den som utsätts för övervakningen. För den övervakade är det dock troligt att det är tämligen likgiltigt om övervakningen sker med en fjärrstyrd TV-kamera eller en handmanövrerad TV-kamera. Integritetsintrånget torde vara i princip detsamma.

Det finns därför, menar utredningen, skäl som talar för att även användningen av dolda handmanövrerade TV-kameror borde ges en rättslig reglering. Det är dock en fråga som inte omfattas av utredningens direktiv. Utredningen får i stället nöja sig med att påpeka att det kan finnas en risk för att denna, icke-lagreglerade, användning står i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Frågan har dock, som tidigare nämnts, - såvitt känt - inte varit föremål för prövning i Europadomstolen. Avslutningsvis bör framhållas att det kan finnas anledning att se över denna fråga i ett större sammanhang, varvid borde tas upp även den polisiära användningen av kikare, stillbildskameror etc. Det kan t.ex. nämnas att i finsk rätt är all av polis bedriven optisk övervakning, även utanför förundersökningssituationer, lagreglerad. Under den finska regleringen faller inte endast fjärrstyrda TV-kameror utan även handmanövrerade videokameror, stillbildskameror, kikare etc. I tysk rätt omfattas i princip all optisk övervakning av regleringen i Strafprozessordnung. Enligt den antagna österrikiska lagstiftningen

kommer samtliga tekniska hjälpmedel för bildöverföring eller bildupptagning att omfattas av regleringen i Straffprocessordning. Som framgått av avsnitt 5.1.3 finns det även i Danmark ett lagförslag som innebär en lagreglering av polisens möjligheter att som ett led i en brottsutredning använda sig av observation. Enligt förslaget omfattas därvid inte bara fjärrstyrda TV-kameror utan även stillbildskameror och kikare.

I utredningens uppdrag ingår däremot att se över de i dag förekommande, icke-lagreglerade, metoderna att använda dolda kroppsmikrofoner m.m. och s.k. pejling samt att analysera behovet av en rättslig reglering. Frågan om dessa metoder bör bli föremål för lagreglering diskuteras i avsnitt 9.2 och 9.3.

9.2 Dolda kroppsmikrofoner m.m.

Med dolda kroppsmikrofoner m.m. avses i det följande ett förfarande som innebär att den ene av deltagarna i ett samtal eller ett telefonsamtal - utan sin samtalspartners vetskap - låter någon annan lyssna på samtalet, spelar in samtalet på band eller lämnar sitt tillstånd till sådan inspelning. Metoden används ibland av polisen. I avsnitt 7.2 har de brottsutredande myndigheterna redogjort för olika typfall när dolda kroppsmikrofoner m.m. kommer till användning. Metoden lär användas huvudsakligen i tre olika situationer. Den kan användas i dokumentationssyfte (för att skaffa bevis), i skyddssyfte (för att vid t.ex. en infiltration skydda polismannen eller annan som arbetar för polisens räkning, antingen mot våld eller mot påståenden om brott) och i kontrollsyfte (för att ha kontroll över en situation, t.ex. för att se till att en infiltratör inte överskrider sina befogenheter eller för att i efterhand kunna analysera eller kontrollera uppgifter som lämnats av en källa). Metoden torde användas främst vid narkotikabrottslighet eller annan allvarlig brottslighet.

Ett förfarande som det nu beskrivna omfattas inte av straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken. Reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om vilka krav som måste vara uppfyllda för att hemlig teleavlyssning skall få användas är inte heller tillämpliga när ett telefonsamtal spelas in på ett sådant sätt. Inte heller i övrigt finns i svensk lag regler som uttryckligen tar sikte på förfaranden som de nu nämnda. I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen berördes över huvud taget inte förfarandet, vare sig i prop. 1973:90 eller i prop. 1975/76:209. I prop. 1973:90 s. 242 f. nämndes endast att det som skyddas av bestämmelsen är just förtroligheten. Som exempel angavs att skyddet innebär att organ för det allmänna inte får avlyssna telefonsamtal utan stöd i lag. Vidare förklarades att

skyddet också gäller andra former av hemlig avlyssning, t.ex. begagnande av dolda mikrofoner. I prop. 1975/76:209 s. 147 f. berördes innebörden av rätten till förtrolig kommunikation. Därvid nämndes att bestämmelsen omfattar endast meddelanden som kan anses förtroliga. Som exempel angavs att skyddet därmed inte omfattar t.ex. samtal i en folksamling eller radiosändningar. Vidare framhölls att skyddet för förtrolig kommunikation omfattar såväl hemlig avlyssning som sker samtidigt med ett samtal som hemlig upptagning av ett samtal för senare avlyssning. Däremot sades inget om den situationen att en av deltagarna i ett samtal låter en tredje person lyssna på vad som sägs.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det inte finns något uttryckligt förbud mot att använda dolda kroppsmikrofoner m.m. men att polisen å andra sidan inte kan åberopa något positivt lagstöd när metoden används. Utredningen återkommer i det följande till vilken betydelse Europakonventionen kan ha i sammanhanget.

Enligt vad utredningen har inhämtat används metoden utomlands och har lagreglerats i bl.a. Tyskland och Österrike (se avsnitten 5.5 och 5.6).

Det kan på sitt sätt förefalla egendomligt att straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken endast omfattar samtal mellan andra och att det således är straffritt att spela in samtal som man själv deltar i även om inspelningen sker de andra deltagarna ovetande. Att straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken om olovlig avlyssning har utformats på detta sätt motiverades i förarbetena med att intresset av skydd inte kan anses vara detsamma när det gäller mötesdeltagare sinsemellan som beträffande hemliga inspelningar av interna samtal mellan utomstående personer (prop. 1975:19 s. 83 f.). Departementschefen menade att inspelningen i det första fallet endast har till följd att vad som har sagts mellan deltagarna blir bevarat på ett annat sätt än genom minnesfunktioner och eventuella skriftliga uppteckningar.

Även om det i utredningens uppdrag inte ingår att se över straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken kan det finnas anledning att något redogöra för den kritik som två av Lagrådets fyra ledamöter riktade mot att det straffrättsliga skyddet mot olovlig avlyssning utformades på detta sätt. De båda ledamöterna menade att departementschefens jämförelse mellan inspelning och andra återgivningsmedel haltade (a. prop. s. 123 f.). Deras uppfattning var att för de flesta människor torde skillnaden mellan upptagning genom mikrofon med tillhörande inspelningsapparat och t.ex. anteckningar framstå som betydande. Särskilt betänkligt var det, menade ledamöterna, att avlyssningen eller upptagningen enligt förslaget skulle anses lovlig och därmed straffri, när t.ex. en utomstående förmår en av deltagarna i ett

sammanträde att i fickan eller annat utrymme medföra en dold mikrofon. Ledamöterna hävdade att det från övriga deltagares synpunkt lär ligga lika nära till hands att betrakta den nämnde deltagaren såsom medverkande i en hemlig avlyssning från den utomståendes sida som att betrakta honom såsom den som gjort avlyssningen lovlig. De framhöll att gentemot alla dem som inte känner till avlyssningen måste nämligen vid ett naturligt betraktelsesätt denna uppfattas som hemlig och innebära lika svårt angrepp mot den personliga integriteten som den avlyssning som sker utan någon enda deltagares vetskap. Enligt de båda ledamöterna framstod lagförslaget gränsdragning som konstlad och en naturlig gränsdragning skulle enligt dem i stället vara att straffskyddet omfattar all ljudupptagning som sker olovligen eller eljest i hemlighet för den eller dem som är föremål för upptagningen. Ledamöterna framhöll avslutningsvis att det är svårt att helt allmänt tänka sig, att en lojal avlyssning eller upptagning skall kunna försiggå i hemlighet för deltagarna - utom en - i ett sammanträde eller annat samtal. I den mån behov finns för sådana vad man skulle kunna kalla ensidigt hemliga upptagningar i vissa situationer, t.ex. i utredningssyfte med anledning av misstänkt brottslighet eller liknande, bör det, menade ledamöterna, anges i lagen.

Detta yttrande av två av Lagrådets ledamöter föranledde ingen ändring av den föreslagna straffbestämmelsen. Departementschefen menade bl.a. (a. prop. s. 128) att det i båda fallen, dvs. vid såväl telefonsamtal som vid andra samtal, ytterst är fråga om det förtroende som man hyser för den eller de personer med vilka samtalet förs eller som i övrigt synbarligen har möjlighet att ta del därav. Av stor betydelse var vidare, framhöll departementschefen, de praktiska svårigheter av skilda slag liksom de gränsdragningsproblem som skulle uppstå om man valde en lösning som innebar att det i princip alltid skulle behöva föreligga ett samtycke från alla som deltar i eller kan förväntas komma att delta i ett samtal. Justitieutskottet delade departementschefens uppfattning (bet. 1975:JuU12 s. 11).

Det bör vidare framhållas att Justitieombudsmannen vid ett flertal tillfällen har riktat kritik mot myndigheter som, utan att upplysa samtalpartnern härom, spelat in telefonsamtal. Enligt JO kan den omständigheten att ett sådant förfarande inte kriminaliserats inte uppfattas som om att det därmed blir att betrakta som tillbörligt och tillåtligt för en myndighet. JO menar att vad det är fråga om är att man, utom i fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, förfar ohederligt och kränker någon annans personliga integritet. Ett sådant förfarande anstår, enligt JO, inte en handläggare hos en myndighet. (Se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 333 ff.). I ett fall har JO ansett att en polismyndighets åtgärd att låta en målsägande ringa upp en för grovt

rån misstänkt person för att få denne att avslöja sin inblandning i brottet stod i strid med grundläggande principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet (JO:s beslut den 24 september 1996, dnr 1953-1995). En närmare redogörelse för bl.a. JO:s synpunkter på användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. har lämnats i avsnitt 4.2.

Enligt utredningens uppfattning talar redan integritetshänsyn med viss styrka för att användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. bör ges en rättslig reglering. Det är självklart i de allra flesta fall en ur integritetssynpunkt avsevärd skillnad mellan buggning och användning av dolda kroppsmikrofoner m.m. Vid användningen av den senare metoden handlar det, som departementschefen framhöll i prop. 1975:19 s. 128, ytterst om en fråga om det förtroende man har för den eller de personer som deltar i samtalet eller som i övrigt synbarligen har möjlighet att ta del av det. Utredningen menar dock att det är en avgörande skillnad mellan, å ena sidan, den situationen att den som har deltagit i ett samtal omedelbart därefter relaterar det för någon annan och, å andra sidan, att denne andre följer det direkt med hjälp av en mikrofon eller i efterhand tar del av avlyssningen. De utomstående får då en direkt och ordagrann redogörelse som, vilket kanske är det ur integritetssynpunkt mest allvarliga, kan tas upp och bevaras på band.

Det finns emellertid även andra skäl som talar för att användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. bör ges en rättslig reglering. Europadomstolens dom i fallet A mot Frankrike (40/1992/385/463) torde nämligen innebära att det föreligger ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen om polisen utan stöd i lag på ett aktivt sätt medverkar till att ett telefonsamtal med en enskild person kommer till stånd och spelas in utan dennes vetskap. Eftersom det i svensk rätt saknas regler om sådan inspelning skulle en åtgärd vidtagen av svensk polis således strida mot artikel 8. Europadomstolens dom i nämnda fall har refererats i avsnitt 4.2. Omständigheterna var i korthet följande. En fransk poliskommissarie blev kontaktad av en person G som sade sig ha fått en förfrågan från A om att döda en person. G erbjöd sig att ringa till A för att diskutera brottets genomförande och låta spela in samtalet. Kommissarien antog erbjudandet och samtalet kom till stånd från dennes tjänsterum där det spelades in på kommissariens bandspelare. Poliskommissariens agerande ansågs av Europadomstolen som ett otvivelaktigt intrång i A:s rätt till skydd för sin korrespondens. Då det vidare framkom att det inte fanns något stöd i fransk lag för att genomföra en sådan åtgärd som den poliskommissarien vidtagit fann Europadomstolen att den vidtagna åtgärden stred mot artikel 8.

Vid en sammanvägning av de risker för intrång i enskildas personliga integritet som förfarandet innebär samt Europadomstolens dom i fallet A mot Frankrike, anser utredningen att övervägande skäl

talat för att användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. bör bli föremål för en rättslig reglering, innebärande att åtgärden regleras som ett straffprocessuellt tvångsmedel, som under vissa förutsättningar skall få användas av polisen under en förundersökning.

Regleringen bör omfatta bl.a. de situationer där en polisman eller annan som arbetar på uppdrag av polisen utrustas med en dold kroppsmikrofon för att användas vid ett möte med en misstänkt, och de situationer där polisen, antingen direkt eller genom att uppmana någon annan att ringa till en misstänkt tar initiativet till att ett telefonsamtal kommer till stånd, som antingen spelas in eller avlyssnas av någon annan. Utredningen återkommer till tvångsmedlets tillämpningsområde i avsnitt 11 och i författningskommentaren (27 a kap. 3 § rättegångsbalken).

Slutligen kan nämnas att straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken är oförändrade. Vad som föreslås är endast att arbetsmetoden att använda dolda kroppsmikrofoner m.m. i det polisiära arbetet vid en förundersökning ges en rättslig reglering. Det kommer således även i fortsättningen inte att vara straffbart enligt 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken att använda dylika metoder.

Med hänsyn till vad som i det föregående har sagts om behovet av en rättslig reglering av användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. torde metoden inte få användas innan en förundersökning har inletts. Det torde knappast föreligga något behov av en sådan åtgärd innan en förundersökning har inletts.

För att skilja tvångsmedlet från hemlig teknisk avlyssning och hemlig teleavlyssning kan det lämpligen benämnas annan teknisk avlyssning.

9.3 Pejling

Med pejling avses att ett objekt följs på avstånd med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel. Det tekniska hjälpmedel som används kan bestå av en radiosändare som periodiskt sänder ut radiosignaler. Sändaren kan exempelvis fästas på ett fordon, vilket lär vara det mest vanliga, men kan även placeras på eller i en container eller i en väska och - i vart fall i teorin - i en människas kläder. Arbetsmetoden har beskrivits närmare i avsnitten 2.12 och 4.3. I det följande bortses från den form av pejling som innebär att man med hjälp av en signal som sänds ut från en mobiltelefon kan lokalisera var den befinner sig. Den frågan kommer att behandlas inom ramen för tvångsmedlet hemlig teleövervakning (se avsnitt 10.3).

Det finns i svensk rätt inte några regler som uttryckligen tar sikte på användningen av pejling. Pejling omfattas inte av grundlagsskyddet

i 2 kap. 6 § regeringsformen och det finns inte heller i annan lagstiftning något förbud mot metoden. Utredningen återkommer i det följande till frågan om arbetsmetodens förenlighet med Europakonventionen. Det finns å andra sidan inte heller något positivt lagstöd för åtgärden. Det bör dock framhållas att det inte är tillåtet för polisen att tränga in i skyddade utrymmen för att placera den utrustning som skall användas vid pejlingen. Svensk rätt innehåller nämligen inte någon bestämmelse som tillåter att polisen i sådant syfte får göra intrång i annans egendom. Så länge polisen inte vid placerandet av utrustningen kommer i konflikt med någon straffbestämmelse finns det emellertid inget som hindrar att metoden används. Enligt vad utredningen har inhämtat är det i dag huvudsakligen fordon som pejlas och den utrustning som därvid används placeras utanpå fordonet, vilket kan ske så länge åverkan inte görs på fordonet. Det torde däremot inte vara tillåtet att i samband med en husrannsakan placera pejlingsutrustning i fordonet. Ett sådant förfarande torde strida mot den s.k. ändamålsprincipen, dvs. att befogenheten att använda ett tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats.

I avsnitt 7 har redovisats de brottsutredande myndigheternas m.fl. synpunkter på pejling. Det har inte från någon myndighet framförts ett uttryckligt önskemål om att arbetsmetoden bör lagregleras. Däremot har det från några håll påtalats att det finns ett behov av bestämmelser som medger att det kan göras intrång i bl.a. fordon för att placera ut pejlingsutrustning. Om det var tillåtet skulle nämligen mindre skrymmande och mer sofistikerad utrustning kunna användas. Andra myndigheter, bl.a. Generaltullstyrelsen och Polismyndigheten i Skåne, har redovisat motsatt uppfattning och framhållit att det f.n. inte finns något behov av regler som ger polisen rätt att bryta sig in i fordon, eftersom det i de allra flesta fall inte finns tid till en sådan åtgärd. Denna Generaltullstyrelsens och Polismyndighetens i Skåne uppfattning vinner visst stöd av vad företrädare för utredningen inhämtat under sina studiebesök utomlands. Polisen i Danmark, Finland och Storbritannien framhöll nämligen vid samtal med utredningen att den mest användbara pejlingsutrustningen är den som fästs utanpå fordonet med hjälp av en magnet (se avsnitten 5.1.3, 5.2.4 och 5.4.5).

Arbetsmetoden har vidare varit föremål för diskussion i bl.a. Polisrättsutredningen och i ett antal olika arbetsgrupper (se avsnitt 4.3).

Som framgått av avsnitt 5 är arbetsmetoden pejling inte lagreglerad i Danmark, Norge och Österrike. Arbetsmetoden används likväl i dessa länder men det är inte tillåtet att bryta sig in i t.ex. fordon för att applicera utrustningen. Arbetsmetoden är vidare inte lagreglerad i Storbritannien. Det har sagts utredningen att polisen i Storbritannien i princip endast använder sig av den utrustning som placeras utanpå fordon. Den brittiska regleringen medger dock att inbrott får göras.

I Tyskland är pejlingen lagreglerad. Bestämmelserna i tysk rätt innebär att det är tillåtet för polisen att göra intrång i en låst bil för att placera ut utrustningen. Det är däremot, enligt ett avgörande från den tyska högsta domstolen, inte tillåtet att, som ett led i utplacerandet, avlägsna fordonet från den plats där det står uppställt. Slutligen kan nämnas att pejling i Finland är en lagreglerad arbetsmetod. Enligt finsk rätt får utrustningen fästas antingen på ett kommunikationsmedel eller ett varuparti, däremot inte på den misstänkte, och kan installeras inne i ett fordon endast om det finns förutsättningar för husrannsakan. Det finns alltså i finsk rätt ingen särskild bestämmelse som i dessa situationer tillåter att det görs intrång i t.ex. ett fordon.

Av den information som har lämnats utredningen av de brottsbekämpande myndigheterna, såväl i Sverige som utomlands, framgår, menar utredningen, att pejling är ett värdefullt hjälpmedel som ger goda resultat i det polisiära arbetet. Frågan är emellertid om arbetsmetoden bör bli föremål för en lagreglering.

Enligt utredningens uppfattning torde det stå klart att den pejling som i dag används av svensk polis och som innebär att utrustningen placeras utanpå det objekt som skall pejlas inte kräver lagstöd med hänsyn till bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. Hur åtgärden förhåller sig till bestämmelserna i Europakonventionen är något oklart, eftersom frågan - såvitt känt - inte varit föremål för Europadomstolens prövning. Det är dock rimligt att tro att åtgärden - som den används i dag - inte heller omfattas av artikel 8 i Europakonventionen och därmed inte kräver lagstöd med hänsyn till konventionen. Denna utredningens uppfattning - att pejling utan rätt till intrång inte kräver lagstöd med hänsyn till legalitetsprincipen eller till Europakonventionen - delas för övrigt av det norska justitiedepartementet och den norska Riksadvokaten (se avsnitt 5.3.2). Vidare framgår av ett publicerat danskt hovrättsavgörande (Vestre Landsret) från år 1996, att montering och användning av en radiosändare på en misstänkts bil, vilket gjorde det möjligt att följa hans färd (pejling), ansågs inte utgöra ett straffprocessuellt tvångsmedel utan en "skuggning" med tekniska hjälpmedel som inte kräver lagstöd. Domstolen fäste i sitt avgörande vikt vid att monteringen av radiosändaren hade skett utanpå den misstänktes bil och medan bilen befann sig på en offentlig plats samt att polisens användning av signalerna likaså skedde medan bilen befann sig på allmänna vägar (se avsnitt 5.1.2).

Skulle man däremot införa regler som ger polisen rätt att göra intrång i annans egendom, t.ex. i ett fordon eller i en väska, för att placera ut pejlingsutrustning kommer saken i ett annat läge. Det torde då inte råda något tvivel om att hela pejlingsåtgärden, inte bara själva intrångsmomentet, bör ha stöd i lag. I ett sådant fall ter det sig vidare, menar utredningen, som mest naturligt att lagreglera all användning

av pejling, även den pejling som i och för sig inte kräver lagstöd (jfr det norska utredningsförslaget om pejling, avsnitt 5.3.3).

Det kan tyckas, vilket även har framhållits av ett flertal myndigheter (se avsnitt 7), att pejling är en förhållandevis harmlös åtgärd och att det inte skulle vara särskilt allvarligt från integritetssynpunkt att införa regler som ger polisen rätt att göra intrång i annans egendom för att placera utrustningen. Vad det i praktiken handlar om är nämligen intrång i fordon, containrar, väskor etc. Utredningens uppfattning är dock att integritetsintrånget vid pejling i så fall skulle öka rätt avsevärt och att man därför - liksom vid buggning och andra integritetskränkande tvångsmedel - som en grundläggande förutsättning för en reglering, måste ställa upp det kravet att det finns ett väl dokumenterat behov av sådana åtgärder. Som framgått av det föregående råder det emellertid ingen entydig uppfattning om att det finns ett verkligt behov härav. Tvärtom har det från många håll framhållits att den mest användbara pejlingsutrustningen är den som placeras utanpå t.ex. ett fordon. Vid sådant förhållande anser utredningen att man bör avstå från att införa regler som ger polisen rätt att vid pejling göra intrång i annans egendom. Därmed är det följaktligen inte heller nödvändigt att lagreglera arbetsmetoden pejling.

Utredningens slutsats blir alltså att man bör avstå från att lagreglera den pejling som i dag används av polisen.

10 De brottsutredande myndigheternas möjligheter att få tillgång till information om teledelanden - vissa övergripande frågor

10.1 Inledning

Som framgått av avsnitten 2.5 och 2.6 hämtar de brottsutredande myndigheterna in information om teledelanden på flera olika sätt. Myndigheterna använder sig förutom av tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, som båda regleras i 27 kap. rättegångsbalken, av de regler i telelagen som ger tillgång till teledelanden samt av rättegångsbalkens regler om husrannsakan och beslag och om editionsföreläggande. Vidare finns i sekretesslagen, vars bestämmelser gäller för myndigheter, regler som i vissa fall ger tillgång till information om teledelanden.

Enligt direktiven skall utredningen överväga möjligheten att vid hemlig teleavlyssning ta del av lagrade teledelanden, dvs. av innehållet i teledelanden som *har* befordrats. Vidare skall utredningen, om arbetet ger anledning till det, lämna förslag till ändringar som innebär att hemlig teleövervakning kan användas såväl för en fortlöpande insamling av uppgifter som för att hämta in teledelanden bakåt i tiden. Slutligen skall utredningen se över de regler i rättegångsbalken, telelagen och sekretesslagen som tar sikte på de brottsutredande myndigheternas möjligheter att hämta in uppgifter om teledelanden. Utredningen skall lämna förslag till en samlad reglering av dessa bestämmelser i rättegångsbalken.

I förevarande avsnitt redovisar utredningen sina överväganden och förslag i nämnda frågor. I avsnitt 10.2 berörs hemlig teleavlyssning och möjligheten att hos en teleoperatör ta del av lagrade teledelanden samt diskuteras om hemlig teleavlyssning bör innefatta även vissa

teleövervakningsuppgifter. I avsnitt 10.3 behandlas vissa frågor som har samband med hemlig teleövervakning, närmare bestämt om tvångsmedlet bör kunna användas även för att hämta in uppgifter om teledeländan bakåt i tiden samt om det finns skäl att i något annat avseende ändra definitionen av tvångsmedlet. Slutligen behandlas i avsnitt 10.4 de bestämmelser i sekretesslagen och telelagen som ger de brottsutredande myndigheterna möjligheter att från teleoperatörerna få tillgång till information om teledeländan. I avsnitt 10.4 berörs även frågan huruvida de brottsutredande myndigheterna - för att få tillgång till information om teledeländan - i vissa situationer bör få använda sig av reglerna om husrannsakan och beslag eller editionsföreläggande, eller om tillgången till sådan information bör vara exklusivt reglerad genom bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

10.2 Hemlig teleavlyssning

Enligt gällande rätt innebär hemlig teleavlyssning att teledeländan, som befordras till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teledress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken).

Denna bestämmelse ger, liksom reglerna i sekretesslagen, möjlighet att få tillgång till *innehållet* i ett teledeländan. Däremot ger inte telelagen någon sådan möjlighet. Regleringen innebär att teledeländan som befordras i vissa fall kan avlyssnas med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser medan det i praktiken inte går att med stöd av de nämnda lagarna få utlämnat innehållet i ett teledeländan som *har* befordrats. De teleoperatörer som i dag finns på marknaden är nämligen inte myndigheter som lyder under sekretesslagen, rättegångsbalkens regler gäller inte teledeländan som har befordrats och bestämmelserna i telelagen avser inte innehållet i ett teledeländan.

Det har tidigare inte funnits något större behov av regler som ger möjlighet att få ut uppgifter om innehållet i ett redan befordrat teledeländan av den anledningen att teledeländan helt enkelt inte längre funnits tillgängligt så att det rent tekniskt har gått att få fram innehållet i meddelandet. Förhållandena har emellertid ändrats och det finns ett allt större behov av regler som ger de brottsutredande myndigheterna rätt att ta del av innehållet i teledeländan som har befordrats. Detta har bekräftats vid de diskussioner som utredningen har haft med de brottsutredande myndigheterna (se avsnitt 7).

Det finns i dag på telekommunikationsmarknaden flera tjänster som innebär att teleoperatörerna lagrar meddelanden åt abonnenter, t.ex. "minicall" och olika former av "meddelandeboxar" eller "röstbrevlådor". Telelagen ger som tidigare har nämnts inte de brottsutredande myndigheterna i något fall rätt att få uppgift om innehållet i ett telemmeddelande. Det är dessutom tveksamt om ett meddelande som finns lagrat hos en teleoperatör kan göras tillgängligt för de brottsutredande myndigheterna genom ett efterföljande beslut om hemlig teleavlyssning. Däremot medger sekretesslagen att innehållet i ett telemmeddelande som har befordrats lämnas ut i vissa fall, vilket dock är av närmast teoretiskt intresse, eftersom det f.n. inte finns någon myndighet som bedriver sådan televerksamhet som är av intresse för utredningen.

Det är svårt att dra en skarp gräns mellan hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalken och utfående av uppgifter enligt sekretesslagen. Utgångspunkten är att rättegångsbalkens regler omfattar telemmeddelanden som befordras, dvs. är under befordran, medan tillgången till befordrade telemmeddelanden regleras i sekretesslagen. Denna gräns är dock inte så klar som det kan tyckas. Skall man t.ex. behandla ett telemmeddelande som finns i en meddelandebox olika beroende på om den som meddelandet är avsett för väl har tagit del av meddelandet men inte raderat det eller om meddelandet ännu inte nått sin adressat? I vart fall när det gäller telemmeddelanden som mottagaren får del av genom att ringa upp meddelandeboxen kan det hävdas att meddelandet fortfarande är under befordran innan mottagaren har tagit del av det. Även bortsett från de praktiska svårigheter som ligger i att genast avgöra om mottagaren tagit del av meddelandet, skulle det mer eller mindre vara fråga om tillfälligheter om innehållet i ett sådant telemmeddelande skulle omfattas av ett beslut om hemlig teleavlyssning eller inte.

Som tidigare har nämnts har vid de diskussioner som utredningen har haft med de brottsutredande myndigheterna framkommit att det finns ett stort behov av att kunna ta del av innehållet i telemmeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör, t.ex. i en röstbrevlåda. Enligt vad någon myndighet uppgav får man i dag tillgång till sådana meddelanden genom att hävda att - eftersom man inte kan veta om mottagaren har tagit del av meddelandet - meddelandet får anses vara under befordran och därmed tillgängligt genom ett efterföljande beslut om hemlig teleavlyssning. Huruvida denna tolkning generellt accepteras av teleoperatörerna har inte klarlagts. Närmare till hands torde kanske ligga den mer restriktiva tolkning som innebär att man - eftersom det är fråga om integritetskränkande tvångsmedel - presumerar att mottagaren har tagit del av telemmeddelandet och att det därmed inte är möjligt att hämta in genom ett beslut om hemlig teleavlyssning.

Oavsett hur det förhåller sig med detta är det inte tillfredsställande att reglerna ger utrymme för sådana tolkningsresonemang.

Det är också oklart hur det förhåller sig med telemeddelanden som finns på en telefonsvarare som innehas av en enskild. Vissa telefonsvarare kan avlyssnas via telenätet på så sätt att uppringaren anger en kod, t.ex. slår en viss sifferkombination, varefter de meddelanden som finns intalade spelas upp. Krävs ett beslut om hemlig teleavlyssning för att polisen på detta sätt skall försöka avlyssna sådana meddelanden? Vidare kan innehållet i ett telemeddelande finnas bevarat hos den enskilde i en telefonsvarare som endast kan lyssnas av på platsen, alltså inte via telenätet. Den enskilde kan dessutom i sin bostad - någon annanstans än i telefonsvararen - förvara band som innehåller inspelade telemeddelanden. Bör det för att få tillgång till innehållet i telemeddelanden i de båda sistnämnda exemplen förutsättas att det finns ett beslut om hemlig teleavlyssning eller bör vanliga tvångsmedel, t.ex. husrannsakan och beslag kunna användas?

Vad nu har sagts visar att det finns goda skäl att skapa klara regler när det gäller de brottsutredande myndigheternas åtkomst till innehållet i ett telemeddelande. Enligt utredningens mening bör reglerna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning utformas så att de avser innehållet i samtliga de telemeddelanden som finns hos en teleoperatör. Om meddelandet finns lagrat hos teleoperatören bör det anses vara under befordran och därmed åtkomligt enligt reglerna om hemlig teleavlyssning. Med denna avgränsning kommer det följaktligen aldrig att hos en operatör finnas några historiska telemeddelanden, dvs. meddelanden som har befordrats. Samtliga telemeddelanden som finns hos teleoperatören kommer därmed - vid ett beslut om hemlig teleavlyssning - att bli tillgängliga för de brottsutredande myndigheterna. Utredningen återkommer i avsnitt 10.4 till den regel i sekretesslagen som ger tillgång till innehållet i ett telemeddelande samt i vilken utsträckning de brottsutredande myndigheterna - för att få tillgång till samma information - bör kunna använda sig reglerna om husrannsakan och beslag i 27 och 28 kap. rättegångsbalken eller genom att utverka editionsföreläggande enligt 38 kap. 4 § rättegångsbalken. Frågan hur tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning närmare bör bestämmas behandlas i avsnitt 11.

Slutligen skall utredningen beröra ytterligare en frågeställning som är av betydelse för hur tvångsmedlet hemlig teleavlyssning bör definieras. Det har i ett förhållandevis sent skede av utredningsarbetet framhållits att de brottsutredande myndigheterna vid hemlig teleavlyssning i princip alltid har behov av att få uppgift om identiteten på de teledresser som kommer i kontakt med den avlyssnade teledressen. Det har vidare sagts att sådana uppgifter redan i dag lämnas ut av teleoperatören utan att det föreligger ett särskilt beslut om

hemlig teleövervakning. Vissa hävdar rentav, enligt principen att det större innefattar det mindre (major includit minor), att ett beslut om hemlig teleavlyssning redan enligt gällande rätt innefattar även teleövervakningsuppgifter. Det har dessutom påståtts att den framtida tekniken kommer att innebära att det på sikt inte blir möjligt att separera teleövervaknings- och teleavlyssningsuppgifter, vilket skulle innebära att teleoperatören, vid verkställighet av ett beslut om hemlig teleavlyssning, med nödvändighet kommer att leverera även teleövervakningsuppgifter. Däremot lär det, enligt samma källa, även i framtiden vara möjligt att begränsa uttaget av uppgifter till att avse enbart teleövervakningsuppgifter.

Enligt utredningens uppfattning torde det inte råda något tvivel om att teleövervakningsuppgifter enligt gällande rätt kan lämnas ut lagligen endast under förutsättning att det finns ett särskilt beslut om hemlig teleövervakning. Här bortses från att sådana uppgifter i vissa fall enligt telelagen och sekretesslagen kan lämnas ut efter samtycke från den som berörs av åtgärden. Även om man kan tycka att det inte är helt orimligt att ett beslut om hemlig teleavlyssning borde innefatta även teleövervakningsuppgifter, finns det inget klart stöd, vare sig i lag eller förarbeten, för tanken att det större innefattar det mindre. Det uttalande som lämnades i prop. 1988/89:124 s. 48, när institutet hemlig teleövervakning infördes i rättegångsbalken, nämligen: "När tillstånd till telefonavlyssning meddelats torde dock med stöd av tillståndet uppgift också lämnas om de samtal som rings till eller från den avlyssnade apparaten." syftar, menar utredningen, på det tidigare rättsläget, nämligen när tvångsmedlet hemlig teleövervakning fanns endast i 1952 års tvångsmedelslag, och kan inte tas till intäkt för en sådan tolkning.

Det ovan redovisade kan emellertid tala för att bestämmelsen om hemlig teleavlyssning bör utformas så att den omfattar även teleövervakningsuppgifter. Utredningen har övervägt en sådan lösning men avfärdat den, bl.a. på grund av att frågan har väckts så pass sent under utredningsarbetet att det inte funnits tid att undersöka vad den framtida tekniken kommer att innebära eller vad en sådan lösning skulle få för konsekvenser. Det finns alltså inte tillräckligt underlag för att föreslå en sådan lösning. Inte heller finns det i utredningens direktiv någon antydning om att man från regeringens sida kan tänka sig en ordning som innebär att hemlig teleavlyssning skall innefatta även hemlig teleövervakning. Frågan bör dock följas upp och - i ett annat sammanhang - bli föremål för fortsatta överväganden.

Däremot menar utredningen att det finns tillräckligt underlag för att låta hemlig teleavlyssning omfatta vissa av de uppgifter som enligt gällande rätt kan fås endast om det föreligger ett beslut om hemlig teleövervakning, närmare bestämt uppgifter om mellan vilka tele-

adresser meddelandet har utväxlats. En sådan lösning framstår också som godtagbar ur integritetssynpunkt. Enligt vad som sagts utredningen finns det ett stort behov av att samtidigt med innehållet i ett samtal få tillgång till sådana uppgifter, eftersom man i annat fall inte vet mellan vilka teleadresser samtalet utväxlas. Man kan naturligtvis hävda att inget hindrar att de brottsutredande myndigheterna i så fall alltid ansöker om såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning. Hemlig teleövervakning innefattar emellertid inte bara nu nämnda uppgifter utan även en rad andra uppgifter samt en möjlighet att hindra ett teledokument från att nå fram, vilket de brottsutredande myndigheterna kanske inte har något behov av i det enskilda fallet. Det är givetvis från integritetssynpunkt angeläget att inte fler uppgifter lämnas ut än som behövs. Det framstår vidare som en onödig åtgärd att i princip alltid behöva ansöka om såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning. Hemlig teleavlyssning bör därför omfatta inte bara innehållet i ett teledokument utan även uppgifter om mellan vilka teleadresser det avlyssnade samtalet utväxlas.

10.3 Hemlig teleövervakning

Enligt gällande rätt innebär hemlig teleövervakning att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledokument som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken).

Varken lagtextens ordalydelse eller förarbetena till bestämmelsen ger något entydigt svar på frågan om endast framtida uppgifter om teledokument avses eller om också uppgifter som hänför sig till förfluten tid kan inhämtas inom ramen för institutet hemlig teleövervakning (se prop. 1988/89:124 s. 47 ff.). Detta förhållande har vållat vissa problem i den praktiska rättstillämpningen och medfört att domstol har beviljat hemlig teleövervakning även för förfluten tid (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 ff. samt JO-beslut 1996-11-18, dnr 1878-1996).

Av vissa uttalanden i förarbetena till telelagen (Telelag SOU 1992:70 s. 329 samt prop. 1992/93:200 s. 163 och 258) framgår emellertid att bestämmelserna om hemlig teleövervakning inte kan tillämpas annat än på framtida uppgifter. I JO-besluten uttalade JO att det genom dessa förarbetsuttalanden får anses klarlagt hur statsmakterna vid tillkomsten av telelagen såg på rättsläget men tillade att det självfallet är otillfredsställande att lagtexten om hemlig teleövervakning inte ger något entydigt besked i saken. Utredningen delar den bedömningen.

Samtliga de myndigheter som utredningen har varit i kontakt med har ansett att det finns ett stort behov av att kunna ta del av uppgifter om telemeddelanden som avser förfluten tid. Det har därvid bl.a. sagts att sådana uppgifter kan behövas för att styrka att det vid en viss tidpunkt förekommit kontakter mellan två olika personer, uppgifter som inte sällan behövs vid t.ex. utredningar om serierån eller ekonomisk brottslighet.

Av det nu redovisade framgår att de brottsutredande myndigheterna uppenbarligen har ett stort behov av att kunna ta del av uppgifter om telemeddelanden som avser förfluten tid och att sådana uppgifter kan vara mycket värdefulla i en förundersökning. Utredningen anser därför att rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning bör ändras så att det blir möjligt att besluta om både en fortlöpande insamling av uppgifter och inhämtande av redan tillgängliga uppgifter. Det bör framhållas att en sådan förändring inte innebär någon principiell förskjutning av rättsläget, eftersom det redan enligt gällande rätt - med stöd av bl.a. telelagen - är möjligt att få tillgång till uppgifter som avser förfluten tid. Utredningen återkommer i avsnitt 10.4 till de regler i sekretesslagen och telelagen som ger de brottsutredande myndigheterna tillgång till uppgifter om telemeddelanden som avser förfluten tid samt till frågan i vilken utsträckning de brottsutredande myndigheterna - för att få tillgång till samma information - bör kunna använda sig av reglerna om husrannsakan och beslag i 27 och 28 kap. rättegångsbalken eller genom att utverka editionsföreläggande enligt 38 kap. 4 § rättegångsbalken.

Utredningen återkommer vidare i avsnitt 11 till hur tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning närmare bör bestämmas. I det sammanhanget diskuteras om samtliga de rekvisit som i dag gäller för hemlig teleövervakning; vissa brott, misstanke, synnerlig vikt, osv., bör gälla även i fråga om uppgifter om telemeddelanden bakåt i tiden. Redan här kan dock sägas att utredningens uppfattning är att förutsättningarna bör vara i princip desamma.

Av lagtexten till bestämmelsen om hemlig teleövervakning framgår vidare inte vilken information som tvångsmedlet ger åtkomst till, vilket naturligtvis inte heller är nödvändigt under förutsättning att det rör sig om uppgifter som på ett någorlunda naturligt sätt kan anses falla under definitionen av hemlig teleövervakning. Som framgått på en rad olika ställen i betänkandet, bl.a. i avsnitt 2.5.2, innebär emellertid den nuvarande tekniken att det är möjligt att - såvitt avser samtal till eller från en mobiltelefon - ta reda på från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. När en mobiltelefon är påslagen är det vidare möjligt att - utan att något samtal rings - lokalisera i vilket geografiskt område den finns. Det är, menar utredningen, inte klart att denna information, en slags

pejling, kan anses rymmas i den nuvarande definitionen av hemlig teleövervakning. Eftersom det tveklöst finns ett stort behov av att få fram sådana uppgifter, och då det ur integritetssynpunkt inte kan anses möta något hinder, anser utredningen att definitionen av hemlig teleövervakning bör ändras så att det klart framgår att tvångsmedlet får användas även för att lokalisera en viss teleadress.

Utredningen har vidare övervägt att ta bort den möjlighet som i dag finns att vid hemlig teleövervakning hindra ett telemeddelande från att nå sin adressat, dvs. att stänga av en teleadress, eftersom möjligheten, enligt vad som har sagts utredningen, i princip aldrig har utnyttjats. När denna fråga har diskuterats har det emellertid framhållits att nämnda förhållande till viss del beror på att det bland poliser inte är känt att möjligheten finns. Som ett praktiskt exempel på när det finns behov av en sådan åtgärd har nämnts att man genom att stänga av en mobiltelefon vill få den misstänkte att använda en annan - avlyssnad - telefon (jfr det danska rättsfall som har redovisats i avsnitt 5.1.2). Ett annat skäl till att möjligheten inte används lär vara att det hittills har varit svårt för operatören att verkställa ett sådant beslut. Den framtida tekniken lär dock innebära att det kommer att bli avsevärt mycket enklare. Eftersom det uppenbarligen finns ett behov av att i vissa fall kunna hindra ett telemeddelande från att nå fram anser utredningen att den möjligheten trots allt bör finnas kvar.

10.4 En samlad reglering i rättegångsbalken

10.4.1 Inledning

Utredningen har i det föregående föreslagit bl.a. att rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning bör ändras så att de avser samtliga de telemeddelanden som finns hos en teleoperatör samt att rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning ändras så att de omfattar inte bara en fortlöpande insamling av uppgifter utan även inhämtande av redan tillgängliga uppgifter.

Frågan är hur dessa ändringar bör påverka de regler i sekretesslagen och telelagen som ger de brottsutredande myndigheterna tillgång till motsvarande information. En annan fråga är hur man lämpligen bör avgränsa hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning mot andra tvångsmedel enligt rättegångsbalken som används för att hämta in information om telemeddelanden, dvs. närmast beslag och husrannsakan.

10.4.2 Sekretesslags- och telelagsreglerna

Som tidigare har framgått ger sekretesslagen och telelagen de brottsutredande myndigheterna vissa möjligheter att hämta in uppgifter om telemeddelanden. Förutom att förutsättningarna för att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden skiljer sig åt mellan dessa båda författningar och rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är gränserna mellan tillämpningsområdena inte helt klara. Även beslutsordningarna företer stora olikheter.

I telelagen (1993:597) finns bestämmelser om tystnadsplikt i enskild televerksamhet och om skyldighet för teleföretag att lämna ut uppgifter till bl.a. polis och åklagare.

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

Det finns i sekretesslagen bestämmelser om sekretess som gäller för myndigheter som driver televerksamhet. Som tidigare har nämnts bedriver dock f.n. ingen myndighet sådan televerksamhet som är av intresse för utredningen. Det finns likväl skäl att redogöra för bestämmelserna.

I 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen föreskrivs att sekretess gäller hos myndighet som driver televerksamhet för uppgift som angår ett särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande.

Sekretess hindrar dock inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter (14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen). För uppgift som omfattas av

sekretess enligt bl.a. 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen gäller detta dock endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen). De uppgifter som avses torde vara såväl innehållet i ett telemeddelande som t.ex. när och mellan vilka abonnemang som ett telemeddelande har utväxlats (jfr SOU 1992:70 s. 328 och prop. 1992/93:200 s. 311). Frågan om förutsättningarna för att lämna ut en uppgift är uppfyllda prövas inom eller av den utlämnande myndigheten.

Det kan tilläggas att bestämmelserna i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen och 27 § 3 telelagen innebär att uppgifter kan lämnas ut såväl om personer som är misstänkta för brott som beträffande andra än misstänkta. Inget hindrar t.ex. att uppgifter hämtas in om t.ex. målsäganden (se bl.a. prop. 1983/84:142 s. 17). Det enda krav som ställs upp är att uppgiften angår misstanke om vissa allvarligare brott.

Som inledningsvis nämndes har utredningen i det föregående föreslagit bl.a. att rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning ändras så att de avser samtliga de telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör samt att rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning ändras så att de omfattar inte bara en fortlöpande insamling av uppgifter utan även inhämtande av redan tillgängliga uppgifter. Det finns därmed inte längre samma behov av att ha kvar sekretesslagens och telelagens regler på området.

Det finns emellertid även andra skäl som talar för att man bör överväga att avskaffa dessa regler. Ett sådant skäl är att det med hänsyn till Europadomstolens avgörande i fallet *Kruslin mot Frankrike (Europadomstolens dom den 24 april 1990, 176-A)* kan ifrågasättas om inte en tillämpning av reglerna 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen och 27 § 3 telelagen står i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Omständigheterna var följande. I en förundersökning om mord på en bankir, Jean Baron, natten mellan den 7 och 8 juni 1982, gav förundersökningsdomaren den 14 juni 1982 polisen instruktioner att avlyssna en misstänkt persons telefon, Dominique Terrieux. Jean Kruslin var vid tiden för avlyssningsbeslutet bosatt hos denne. Från den 15 till den 17 juni avlyssnade polisen sammanlagt 17 telefonsamtal, av vilka Jean Kruslin, som också använde telefonen, deltagit i flera. I anslutning till ett av Jean Kruslins telefonsamtal den 17 juni anhölls han som misstänkt för bl.a. mord. Misstanken kom emellertid att avse ett annat mord än det som föranlett telefonavlyssningen, nämligen ett mord på en juveleraranställd, det s.k. Gerbe d'Or-fallet. Det rörde sig följaktligen om överskottsinformation. I den rättegång som följde yrkade Jean Kruslin att telefonsamtalet inte skulle tillåtas som bevisning, eftersom det hade tagits upp med anledning av ett

ärende som inte berörde honom, det s.k. Baron-fallet. Detta yrkande ogillades dock av domstolarna och Jean Kruslin dömdes sedermera för väpnat rån och försök till väpnat rån till fängelse i 15 år. Åtalet för mord ogillades. Det bör vidare nämnas att Jean Kruslin i ett annat mål dömdes till livstids fängelse för mord på Jean Baron. Det klagomål som Jean Kruslin framförde till Europakommissionen och som sedan blev föremål för Europadomstolens prövning i detta mål, avsåg dock endast den telefonavlyssning, vars resultat användes i det s.k. Gerbe d'Or-fallet.

Av rättsfallet framgår bl.a. följande beträffande fransk lagstiftning och rättspraxis på området. Den skrivna franska lagen gav inte något uttryckligt stöd för en förundersökningsdomare att ge polisen tillstånd till telefonavlyssning. Straffprocesslagen innehöll emellertid föreskrifter som berättigade en förundersökningsdomare att vidta samtliga de lagliga undersökningsåtgärder han bedömde som nödvändiga för att utreda sanningen och i rättspraxis ansågs telefonavlyssning vara en sådan tillåten åtgärd. Den närmare tillämpningen av telefonavlyssning bestämdes vid tiden för Europadomstolens dom av ett antal domar från de franska överrätterna. I Europadomstolens avgörande påpekades dock att de flesta av de rättsfall som åberopats inför domstolen hänförde sig till tiden efter den i målet relevanta tidpunkten, juni 1982. Av rättsfallen framgick bl.a. att en förundersökningsdomare kunde ge tillstånd till telefonavlyssning endast om det fanns skäl att misstänka att ett visst brott hade begåtts och utredningen gällde det brottet, att telefonavlyssningen fick avse endast vissa personer, nämligen den som anklagats för brott, den som var misstänkt för brott samt även en tredje person, t.ex. ett vittne, under förutsättning att det fanns skäl att tro att denne hade kunskap om för utredningen relevant information, att telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare inte fick avlyssnas och att den misstänkte eller tilltalade i ett brottmål och hans försvarare hade rätt att ta del av det vid en telefonavlyssning upptagna materialet och utskrifterna av materialet. I rättspraxis ställdes dock inga krav på brottets svårhet och ett beslut om telefonavlyssning behövde inte begränsas i tiden.

Jean Kruslin hävdade vid Europadomstolen att avlyssningen och upptagningen av hans telefonsamtal den 17 juni 1982 stod i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Den franska regeringen bestred att så var fallet.

Domstolen antecknade som ostridigt mellan parterna, att avlyssningen av Dominique Terrieux telefon innebar ett intrång av en offentlig myndighet ("interference by a public authority") i Jean Kruslins rätt till skydd för sin korrespondens och sitt privatliv, eftersom avlyssningen innebar att även de samtal som denne deltog i avlyssnades.

Domstolen antecknade vidare att ett sådant intrång står i strid med artikel 8 om det inte är fråga om en inskränkning enligt artikel 8:2, dvs. en inskränkning som är lagenlig ("in accordance with the law") och nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena.

Domstolen övergick härfter till att pröva om intrånget varit lagenligt ("in accordance with the law"). Domstolen uttalade därvid att kravet på lagenlighet innebär i första hand att åtgärden måste ha visst stöd i inhemsk lag ("should have some basis in domestic law") och vidare att lagen måste uppfylla vissa kvalitetskrav. Den måste vara tillgänglig ("accessible") för de personer som berörs och det skall vidare vara möjligt för den enskilde att kunna förutse dess konsekvenser ("foreseeable").

Vid sin prövning fann Europadomstolen att åtgärden hade stöd i fransk lag. Domstolen beaktade därvid förekomsten inte bara av skriven lag utan även av en stadgad praxis. Domstolen fann vidare att reglerna om telefonavlyssning uppfyllde kravet på tillgänglighet. När det sedan gällde frågan om reglernas förutsebarhet ("the law's foreseeability") fann domstolen däremot - efter att ha framhållit nödvändigheten av att ett så allvarligt intrång som telefonavlyssning och andra former av registrering av telefonsamtal ("tapping and other forms of interception of telephone conversations") regleras genom klara och detaljerade bestämmelser - att den nationella lagstiftningen inte hade varit tillräckligt tydlig i fråga om tillämpningsområdet för och sättet att utöva berörda myndigheters diskretionära prövning och att en kränkning av artikel 8 därför förelåg. Det sagda gällde enligt domstolen i än högre grad vid den i målet relevanta tidpunkten, juni 1982. Domstolen konstaterade att reglerna framför allt inte innebar tillräckliga garantier mot missbruk. Domstolen nämnde därvid bl.a. att den personkrets som kunde bli föremål för telefonavlyssning och de brott för vilka telefonavlyssning kunde beslutas inte hade definierats och att det inte hade funnits något krav på att ett beslut om telefonavlyssning begränsades i tiden. Jean Kruslin hade alltså, enligt domstolen, inte åtnjutit det minimum av rättssäkerhet som en medborgare i ett demokratiskt samhälle har rätt att kräva.

I ett beslut av JO den 18 november 1996 (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 ff.), som avsåg ett initiativärende rörande en framställning om editionsföreläggande, redogjorde JO för fallet Kruslin samt uttalade att det kan ifrågasättas om reglerna i telelagen och sekretesslagen till fullo uppfyller de krav på klarhet och förutsebarhet som Europakonventionen ställer på regler om intrång i skyddet för privatliv och korrespondens. JO pekade därvid bl.a. på att reglerna i 14 kap. 2 § sekretesslagen och 27 § 3 telelagen inte innehåller några begränsningar av innebörd exempelvis att endast uppgifter hänförliga

till misstänkta personer kan komma ifråga och att de inte innehåller någon begränsning till tiden av den information som får hämtas in.

Enligt utredningens mening är det mycket som talar för att de berörda bestämmelserna i sekretesslagen och telelagen inte uppfyller de krav som ställs upp i artikel 8 i Europakonventionen. Som tidigare har berörts finns det - efter de ändringar i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som utredningen föreslår - inte samma behov av den angivna regleringen. Det behov som kan kvarstå torde vidare till stor del bli tillgodosett genom den variant av bestämmelsen i 27 § 3 telelagen som enligt vad utredningen förslår bör finnas kvar. Det rör sig därvid huvudsakligen om fall där de brottsutredande myndigheterna av olika skäl har behov av att få uppgifter om telekommunikation till eller från en teledress som innehas eller kan antas ha använts av en *målsägande*. En sådan regel bör föras in i rättegångsbalken. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 11.5.2.

Sammanfattningsvis anser utredningen att regleringen i 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena sekretesslagen - såvitt den avser särskilda telemedelanden - och 27 § 3 telelagen bör upphävas.

10.4.3 Bör uppgifter om telemedelanden i vissa fall kunna hämtas in med stöd av andra regler i rättegångsbalken?

I praxis har även andra regler i rättegångsbalken än de som avser hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning använts för att ge de brottsutredande myndigheterna tillgång till uppgifter om ett telemedelande. Användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning förutsätter bl.a. att någon är skäligen misstänkt för brott. Något sådant krav ställs inte upp i telelagen men i många fall innebär telelagens krav på att brottsmisstanken skall gälla ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, att de brottsutredande myndigheterna inte kan åberopa telelagens regler för att få tillgång till uppgifterna. I stället förekommer det att de brottsutredande myndigheterna bereder sig tillgång till uppgifterna med hjälp av reglerna om husrannsakan och beslag i 27 och 28 kap. rättegångsbalken eller genom att utverka editionsföreläggande enligt 38 kap. 4 § rättegångsbalken. Svea hovrätt har i ett beslut den 2 november 1995, mål Ö 4307/95, förordnat om husrannsakan hos ett mobiltelefonföretag för att säkra information som fanns där om expedierade telemedelanden. 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 telemedelanden 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. Det framstår efter denna redovisning som tydligt att rättspraxis på området är i hög grad oklar.

Användningen av instituten husrannsakan och beslag eller editionsföreläggande för att få tillgång till uppgifter om teledeländan hos telefonföretag har kritiserats av JO i det tidigare nämnda beslutet den 18 november 1996 (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 ff.).

Enligt JO skulle de särskilda reglerna i 27 kap. rättegångsbalken och i telelagen till skydd för uppgifter om teledeländan uppenbarligen komma att sakna all verkan om de brottsutredande myndigheterna, i situationer där dessa regler inte möjliggör åtkomst av sådana uppgifter, i stället kunde använda instituten edition och husrannsakan i förening med beslag. Det framstår menar JO inte som rimligt att lagstiftaren skulle ha avsett att ge skyddet för uppgifter om teledeländan denna ihåliga karaktär. JO pekar vidare på att det varken i förarbetena till reglerna om edition, husrannsakan och beslag eller i något annat sammanhang har gjorts några uttalanden från lagstiftarens sida som tyder på att avsikten skulle ha varit att dessa regler skall kunna användas för att ge de brottsutredande myndigheterna tillgång till uppgifter om teledeländan. Med hänvisning även till artikel 8 i Europakonventionen framhåller JO att starka skäl talar för att rättegångsbalkens regler om edition, husrannsakan och beslag inte skall anses vara tillämpliga när det är fråga om att inhämta uppgifter om teledeländan utan att denna fråga i stället är reglerad uteslutande i bestämmelserna om hemlig teleövervakning och i telelagens och sekretesslagens regler om utlämnande av sådana uppgifter till bl.a. åklagare och polis.

Utredningen delar JO:s uppfattning (jfr även Fitger: Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:12). Detta leder fram till slutsatsen att frågan om tillgång till uppgifter från en teleoperatör om teledeländan, såväl till innehåll som andra uppgifter om ett sådant meddelande, bör vara exklusivt reglerad genom bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Det bör således inte komma ifråga att de brottsutredande myndigheterna använder editionsföreläggande eller husrannsakan i förening med beslag som substitut för dessa tvångsmedel. I rättegångsbalken bör tas in regler om beslagsförbud respektive förbud mot editionsföreläggande såvitt avser uppgifter om teledeländan som finns hos en teleoperatör.

För att kunna ta del av innehållet i ett teledeländan som finns lagrat hos en teleoperatör, t.ex. i en röstbrevlåda, bör följaktligen

krävas att det finns ett beslut om hemlig teleavlyssning. Vidare bör alltså gälla att det finns ett beslut om hemlig teleövervakning för att de brottsutredande myndigheterna från operatören skall kunna få ut sammanställningar av utgående eller inkommande samtal från en viss teleadress. Det sagda bör gälla oavsett om det är möjligt att kontakta operatören via utrustning som den enskilde förfogar över och på så sätt hämta in informationen. Man kan t.ex. via en mobiltelefon, genom att ringa upp operatören, ta del av meddelandena i dennes röstbrevlåda.

Det bör däremot alltiämt vara tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att mot någon annan än en teleoperatör använda t.ex. husrannsakan i förening med beslag för att få fram uppgifter om telemeddelanden som inte finns lagrade hos teleoperatören. Det kan t.ex. röra sig om innehållet i en telefonsvarare som enbart den enskilde förfogar över eller om i bostaden förvarade band med inspelade telemeddelanden.

När det sedan gäller uppgifter om telemeddelanden som kan finnas både hos den enskilde och hos teleoperatören bör dessa kunna göras åtkomliga enligt endera metoden. Antingen kan de brottsutredande myndigheterna använda sig av reglerna om hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning eller kan de använda andra tvångsmedel, t.ex. husrannsakan och beslag hos den enskilde. Det torde huvudsakligen vara teleövervakningsuppgifter som kan finnas lagrade både hos operatören och hos den enskilde. Sådana uppgifter kan t.ex. finnas i en nummerpresentatör hemma hos den enskilde eller kan uppgifter om senast slagna telefonnummer finnas lagrade direkt i telefonen. Uppgifter som de nu nämnda finns naturligtvis även i teleoperatörens system.

Utöver de olika situationer som tidigare har nämnts kan följande exempel nämnas. Polisen tar från en misstänkt en mobiltelefon i beslag. Polisen misstänker att man via mobiltelefonen kan få fram meddelanden i en röstbrevlåda som finns hos operatören. Mobiltelefonen är påslagen och det behövs ingen kod för att få tillgång till innehållet i röstbrevlådan. I ett fall som det beskrivna måste emellertid polisen ansöka om hemlig teleavlyssning för att få ut nämnda information, eftersom det rör sig om uppgifter som enbart finns lagrade hos teleoperatören. Om det däremot direkt i mobiltelefonen skulle finnas uppgifter om inkomna eller utgående samtal, s.k. teleövervakningsuppgifter, kan polisen själv med hjälp av mobiltelefonen ta fram den eftersökta informationen.

Avslutningsvis bör framhållas att det naturligtvis kan sägas vara ologiskt att information om telemeddelanden åtnjuter olika grad av skydd beroende på var uppgifterna om telemeddelandet finns. Utredningen är medveten om att denna invändning kan riktas mot

förslaget men har likväl - för att få klara och lättillämpade regler - valt en sådan gränsdragning.

11 Tillämpningsområdet

11.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen - om arbetet ger anledning till det - lägga fram de förslag till lagstiftning om buggning som övervägandena leder fram till. Utredningen skall vidare enligt direktiven lämna förslag till lagstiftning om hemlig kameraövervakning som bättre än de nuvarande bestämmelserna tillgodoser kravet på en finmaskig reglering. Samtidigt är det, framhålls i direktiven, ett oeftergivligt krav att det personliga integritetsskyddet inte eftersätts och att rättssäkerhetsaspekterna beaktas. I direktiven hänvisas till uttalanden i prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning där det sades bl.a. att regeringen inte är främmande för tanken att hemlig kameraövervakning skall kunna användas vid utredning av vissa allvarliga brott som har lägre straffminimum än två års fängelse (s. 26). I utredningens uppdrag ingår vidare att överväga om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning kan vidgas. Därvid sägs att rekvisiten för tvångsmedlet skall ses över och att översynen, på motsvarande sätt som i fråga om hemlig kameraövervakning, skall ske med inriktning på att försöka uppnå en flexibel och rättssäker reglering. Enligt direktiven skall utredningen i detta syfte särskilt undersöka möjligheterna att i stället för eller tillsammans med kravet på lägst två års fängelse i straffskalan tillföra nya rekvisit för tvångsmedelsanvändningen. Slutligen skall också tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning ses över.

I det följande redovisar utredningen sina överväganden i frågan om hur ett tillämpningsområde för tvångsmedlen hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning lämpligen bör utformas.

11.2 Proportionalitetsprincipen

Som tidigare har nämnts gäller för all tvångsmedelsanvändning tre allmänna principer, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedlet skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Behovs- och proportionalitetsprincipen har, när det gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, lagfästs i 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken och, när det gäller hemlig kameraövervakning, i 3 § första stycket 3 lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.

Vid användningen av hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning bör, liksom enligt gällande rätt såvitt avser de i dag förekommande tvångsmedlen, gälla att dessa principer skall iaktas. Behovs- och proportionalitetsprincipen, i det följande benämnt enbart proportionalitetsprincipen, bör naturligtvis komma till uttryck i lagtexten och ges en framträdande placering, förslagsvis som portalparagraf i den del som anger fortsättningarna för att de olika tvångsmedlen skall få användas. Därmed markeras på ett lämpligt sätt den särskilda vikt som lagstiftaren anser att proportionalitetsprincipen bör tillmätas vid tvångsmedelsanvändning.

En tillämpning av proportionalitetsprincipen innebär en skyldighet för den som beslutar om tvångsmedel att göra en avvägning mellan skälen för åtgärden och de olägenheter som åtgärden kan förorsaka den misstänkte eller något annat motstående intresse, i detta fall mellan intresset av att utreda brott och de risker som en användning av tvångsmedlet innefattar för den personliga integriteten hos den misstänkte och tredje man. Förutom direkta följder för den som utsätts för tvångsmedlet innefattas alltså även indirekta verkningar av tvångsmedelsanvändningen. I prop. 1988/89:124 s. 27 f. nämndes att det t.ex. kan röra sig om intrång i tredje mans rättsligt skyddade intressen. Som exempel på situationer där sådana indirekta effekter kan uppstå angavs i förarbetena avlyssning av telefoner på en tidningsredaktion eller annat massmedieföretag. Det framhölls att följderna för flödet av meddelanden till tidningsföretag eller andra massmedieföretag i sådana fall skulle kunna bli mycket allvarliga och att utrymmet för t.ex. hemlig teleavlyssning av ett massmedieföretag därför torde bli mycket begränsat men att det ändå inte torde kunna

uteslutas att tvångsmedel undantagsvis måste tillgripas också där. Ett annat exempel som nämndes var tvångsmedelsanvändning mot sådana yrkesgrupper som avses i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, t.ex. advokater. Det betonades att givetvis också andra intrång i den personliga integriteten som tvångsmedlet kan medföra skall vägas in, också sådana som inte riktar sig mot särskilt skyddade områden.

Som har påpekats i andra sammanhang måste en proportionalitetsregel ha en förhållandevis allmän utformning för att ge utrymme för en lämplighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. När proportionalitetsprincipen lagfästes i rättegångsbalken erinrades om att det i varje enskilt fall måste ske en prövning av om tvångsmedlet över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna och om syftet kan tillgodoses med någon mindre ingripande åtgärd (a. prop. s. 27). Därvid påpekades att den prövningen kan leda till att man väljer ett annat, lindrigare tvångsmedel än det man först hade tänkt sig eller t.o.m. till att man avstår från att utnyttja tvångsmedel, om åtgärden skulle få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som skulle stå att vinna med åtgärden. Dessa uttalanden samt vad som i lagstiftningsärendet särskilt framhölls beträffande principens innebörd när det gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (se avsnitt 2.3), kan i allt väsentligt vara vägledande vid tillämpningen av proportionalitetsregeln även vid prövningen av andra nu aktuella tvångsmedel än hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Som framgått är det en mängd olika faktorer som skall vägas in vid en proportionalitetsbedömning; vad är det som skall övervakas, hur kommer tredje man att drabbas, hur länge skall åtgärden pågå, vad står att vinna med åtgärden, vilken svårhetsgrad har brottet, osv. Ju större integritetsrisker som är förenade med en användning av tvångsmedlet desto större krav måste naturligtvis ställas för att tvångsmedlet skall få användas. Man kan tänka sig att det i ett visst fall med hänsyn till proportionalitetsprincipen inte bör komma i fråga att bugga en bostad medan det däremot kan accepteras att ett visst möte, utomhus i det fria eller på en restaurang, buggas. Ett annat exempel kan vara att det av olika skäl inte kan godtas att en bostad buggas under en längre tid medan det däremot är godtagbart att ett visst samtal fört i bostaden får avlyssnas.

Av betydelse kan vidare vara hur många tvångsmedel som skall användas mot samma person. Man kan i vissa speciella fall tänka sig att det blir nödvändigt att t.ex. bugga en person, vars telefon redan är avlyssnad. Frågan om man kan acceptera att en och samma person - samtidigt - är föremål för t.ex. buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning är emellertid beroende av vilka skäl som talar för åtgärden. Utredningen har diskuterat om dessa kumulativa

effekter av olika tvångsmedel bör regleras särskilt. Ett sätt att göra detta kan vara att i författningstexten ställa upp strängare krav för att man skall få använda t.ex. buggning mot någon som redan är föremål för hemlig teleavlyssning. En sådan ordning har emellertid avstyrkts av samtliga de brottsutredande myndigheter som utredningen har haft kontakt med. Myndigheterna har motiverat detta ställningstagande med att det är mer lämpligt att beakta de kumulativa effekterna inom ramen för den proportionalitetsavvägning som skall göras i varje enskilt fall och vid den prövning som skall göras om åtgärden kan anses vara av synnerlig vikt för utredningen. Utredningen delar den bedömningen.

En konsekvens av proportionalitetsprincipen kan vidare bli att det ställs upp inskränkande villkor för tvångsmedelsanvändningen, t.ex. att en viss telefonkiosk, som ibland används av den misstänkte, får avlyssnas endast när den används av den misstänkte eller att en bostad, som bebos av flera personer, får buggas endast när polisen med säkerhet vet att den misstänkte befinner sig där. Visar det sig att det inte är möjligt att uppfylla ett sådant villkor kan konsekvensen bli att ansökan om hemlig teleavlyssning respektive hemlig teknisk avlyssning avslås med hänvisning till proportionaliteten.

Utredningen återkommer i författningskommentaren (27 a kap. 6 § rättegångsbalken) till hur proportionalitetsprincipen bör tillämpas.

Avslutningsvis vill utredningen framhålla betydelsen av att proportionalitetsprincipen tillämpas strikt. Oavsett hur man utformar ett tvångsmedels tillämpningsområde kan det nämligen inte undvikas att tvångsmedlet, eftersom de formella förutsättningarna är uppfyllda, kan användas i situationer där det knappast varit lagstiftarens mening att så skulle ske. Detta har sin förklaring i bl.a. att det är svårt att vara alltför detaljerad i en lagstiftning som bör komma till användning i en hel rad olika situationer, av vilka vissa är svåra - för att inte säga omöjliga - att förutse. Genom en noggrann och konsekvent tillämpning av proportionalitetsprincipen kan man undvika att tvångsmedlet tillämpas i sådana fall. Det är alltså viktigt att framhålla att proportionalitetsprincipen ger utrymme för att avslå t.ex. en ansökan om buggning även om samtliga formella förutsättningar i övrigt är uppfyllda.

11.3 Vid vilka brott bör de tekniska tvångsmedlen få användas?

11.3.1 Metodfrågor

Den teknik som i gällande rätt används för att avgränsa vilka brott som kan utredas med hjälp av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning utgår från det minimistraff som är föreskrivet för brottet, f.n. två års fängelse. Det finns emellertid även andra metoder för att lagtekniskt göra en sådan avgränsning. Avgränsningen kan t.ex. ske genom att man anknyter till straffskalans övre gräns, dvs. att det på brottet skall kunna följa fängelse i t.ex. ett år eller mer för att tvångsmedlet skall få användas, en avgränsning som i dag används för tvångsmedlen anhållande och häktning. En annan teknik är att använda en brottskatalog, dvs. att låta lagtexten innehålla en uttömmande uppräkningslista av de brott där tvångsmedlet kan komma i fråga. Vidare är det naturligtvis möjligt att kombinera någon av de båda förstnämnda modellerna med en brottskatalog, en metod som används vid hemlig teleövervakning. I praktiken förekommer en sådan kombinationsmodell också vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, eftersom dessa tvångsmedel får användas även vid utredning av de brott som finns uppräknade i 1952 års lag.

I dansk rätt används en kombination av tekniken att anknyta till straffskalans övre gräns och en brottskatalog. I Norge, Finland och Tyskland används en brottskatalog. När det gäller tvångsmedlen buggning och optisk övervakning används i Finland dock tekniken att anknyta till straffskalans övre gräns. Även i Österrike anknyts i huvudsak till straffskalans övre gräns. I Storbritannien har man bestämt tillämpningsområdet för telefonavlyssning på ett annat sätt. Där får telefonavlyssning användas endast om det bedöms nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, för att förebygga eller avslöja ett allvarligt brott eller för att säkerställa Storbritanniens ekonomiska välbefinnande. Allvarligt brott definieras i lagtexten som brottslighet som inbegriper användandet av våld, brottslighet som resulterar i en avsevärd ekonomisk vinst eller brottslighet som utövas av ett stort antal personer som har ett gemensamt mål med sin verksamhet. Med allvarligt brott avses enligt definitionen även brott, som för en tidigare ostraffad person över 21 år, rimligen kan förväntas medföra fängelse i tre år eller mer.

Det finns alltså en rad olika tänkbara modeller för att lagtekniskt avgränsa vilka brott som skall få utredas med hjälp av här aktuella tvångsmedel. Samtliga inledningsvis redovisade modeller har emellertid den svagheten att de inte tar sikte på det enskilda brottet utan på brottstypen som sådan. Som exempel på det nuvarande systemets

brister i detta avseende, dvs. att de stela gränserna kan leda till inte önskvärda resultat i det enskilda fallet, har de brottsutredande myndigheterna nämnt den uppmärksammade tavelstölden på Moderna museet hösten 1993. Brottsrubriceringen var i den utredningen grov stöld, vilket brott har en straffskala som omfattar fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Trots att det omedelbart stod klart att brottet hade ett straffvärde som klart översteg två års fängelse var det inte möjligt att i utredningen använda sig av hemlig teleavlyssning. Andra exempel som har nämnts på verkliga fall där det inte var möjligt att använda hemlig teleavlyssning är en förundersökning om grov stöld, där summan av det tillgripna uppgick till ca 30 miljoner kr (inbrott i banklokal) samt en förundersökning om försök till bedrägeri, där utredningen avsåg förfalskade växlar på ca tre miljarder kr.

Utredningen har ingående diskuterat om det skulle vara en framkomlig väg att vid en avgränsning i stället utgå från det enskilda brottets straffvärde. En sådan modell skulle kunna innebära att tvångsmedlet fick användas vid i princip alla brott, under förutsättning att straffvärdet i det enskilda fallet uppgick till eller översteg en i lagen angiven gräns. Med en sådan avgränsning skulle man åstadkomma den finmaskiga reglering som regeringen efterlyser i utredningens direktiv. Praktiskt taget samtliga de myndigheter som har uttryckt en uppfattning i frågan samt de advokater som utredningen samtalat med (se avsnitt 7) har emellertid ställt sig avvisande till en sådan ordning. Detta ställningstagande har oftast motiverats med att det är alltför svårt att på ett så tidigt stadium i en brottsutredning göra en någorlunda säker bedömning av ett brotts straffvärde. Ett annat argument har varit att straffvärdebedömningen varierar alltför mycket mellan olika domare. Även utomlands har man på en del håll uttryckt skepsis mot en straffvärdemodell, bl.a. på justitiedepartementen i Finland och i Tyskland. På det brittiska inrikesdepartementet (the Home Office) hade man däremot uppfattningen att det inte inneburit några svårigheter att tillämpa den i brittisk lagstiftning använda straffvärderegeln på tre års fängelse. Det påpekades dock att telefonavlyssning i praktiken - av resursskäl - förekommer endast vid brott som kan förväntas leda till fängelse i tio år eller på livstid.

Det är naturligtvis ett viktigt samhällsintresse att med hjälp av effektiva tvångsmedel kunna utreda brott som i det enskilda fallet är mycket straffvärt men som har en vid straffskala med lågt eller inget straffminimum alls. Utredningen menar dock att det inte är en framkomlig väg att använda sig av straffvärdemodellen för att åstadkomma den finmaskiga reglering som krävs för att fånga upp även dessa fall. Modellen har som tidigare nämnts avstyrkts av de flesta praktiker som utredningen har samtalat med och de invändningar som därvid har framförts framstår enligt utredningens mening som

alltför allvarliga för att det skall vara möjligt att lägga fram ett förslag till lagstiftning om användning av integritetskränkande tvångsmedel som bygger på straffvärdemodellen. En sådan lösning är alltså inte tänkbar.

Utredningen menar vidare att det inte heller bör komma i fråga att införa en ordning som innebär att kravet på brott av viss svårhet ställs i relation till hur användningen av tvångsmedlet är tänkt att gå till i praktiken. För t.ex. kameraövervakning av någons bostad skulle det då krävas att brottet är grövre än vad som är fallet när övervakningen avser en plats där människor ändå kan förvänta sig att bli iakttagna. Ett annat exempel kan vara buggning av bostad jämfört med buggning av ett möte på en restaurang. Det är nämligen alltför svårt att förutsäga vilken grad av intrång i den personliga integriteten som kan bli följden av tvångsmedelsanvändningen. Visserligen torde det normalt innebära större risker för integritetsintrång vid buggning av en bostad jämfört med buggning av ett möte på en restaurang men vilket som de facto är mest känsligt blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Liksom vid straffvärdemodellen skulle en sådan reglering bli otydlig och lämna ett alltför stort utrymme för godtycke vid tillämpningen. En avvägning som den nu berörda skall visserligen göras enligt proportionalitetsprincipen men det behövs en klar och tydlig regel som utgör ramen för själva tvångsmedelsanvändningen.

Utredningen anser följaktligen att avgränsningen av vilka brott som bör få utredas med hjälp av integritetskränkande tvångsmedel bör ske med hjälp av någon av de mer traditionella och beprövade metoderna. En möjlighet är att man, som i en del utländska rättsordningar, bl.a. i Danmark, anknyter till straffskalans övre gräns eller att man, som i bl.a. Tyskland, använder en brottskatalog, dvs. låter lagtexten innehålla en uttömmande uppräkningslista av de brott där tvångsmedlet kan komma i fråga. Nackdelen med båda dessa metoder är emellertid att många brott har en mycket vid straffskala och det finns en risk för att tvångsmedel kommer att användas vid brott som i det enskilda fallet är mindre grovt. En nackdel med en brottskatalog är också att man då får välja ut grova brott vid vars utredning användningen av de nu aktuella tvångsmedlen kan antas vara en lämplig utredningsmetod. Förr eller senare visar det sig emellertid att ett tvångsmedel med fördel kunnat användas även vid utredning av brott som också är grova men som inte finns med i brottsuppräkningslistan. De nu angivna olägenheterna undviks om man i stället utgår från det minimistraff som är föreskrivet för brottet. En sådan avgränsning utgör utan tvekan den bästa garantin för att endast de verkligt grova brotten kommer att omfattas av tvångsmedelsregleringen samtidigt som tvångsmedel kan användas vid alla sådana grova brott. Även om en sådan avgränsning kan leda till resultat som i de enskilda fallet framstår som mindre

tillfredsställande är det viktigt att skapa en reglering som innebär garantier för att enskilda personer inte utsätts för integritetskränkningar i andra fall än där skyddsintresset rimligen bör vika för intresset av att utreda ett allvarligt brott.

Sammanfattningsvis anser utredningen att avgränsningen av vilka brott som skall få utredas med hjälp av här aktuella tvångsmedel i princip bör göras utifrån ett brotts minimistraff. Denna modell bör i viss utsträckning kunna kombineras med en brottskatalog.

11.3.2 Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning

Enligt gällande rätt får hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning användas vid brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff. Vidare får enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål sådana tvångsmedel förekomma vid utredning av vissa allmänfarliga brott och vissa brott mot rikets inre och yttre säkerhet även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än två års fängelse. Utredningen återkommer till 1952 års lag i avsnitt 14.

Som framgått av det föregående anser utredningen att avgränsningen av vilka brott som skall få utredas med hjälp av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning i princip bör göras utifrån ett brotts minimistraff. Genom att sätta gränsen för användningen av tvångsmedlen vid brott med minimistraff på sex månaders fängelse skulle ett relativt stort antal brott komma att omfattas, bl.a. grov stöld, grovt bedrägeri, grov utpressning, grovt häleri, grov förskingring, grov varusmuggling och grovt vapenbrott. Vid remissbehandlingen av Utredningens om användningen av övervakningskameror delbetänkande Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning (SOU 1995:66) föreslog flera remissinstanser en sådan avgränsning för användningen av hemlig kameraövervakning. Enligt utredningens uppfattning skulle det emellertid föra alltför långt att sätta gränsen vid brott med minimistraff på sex månaders fängelse. Denna uppfattning framfördes för övrigt av flertalet remissinstanser vid den nämnda remissbehandlingen och den delades - med en viss reservation - av regeringen (se prop. 1995/96:85 s. 26).

Däremot anser utredningen att det kan finnas skäl att något vidga tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning för att dessa tvångsmedel skall kunna användas vid brott som är av allvarlig beskaffenhet men som inte har ett minimistraff på två års fängelse, bl.a. grov misshandel, rån, mordbrand som utgör mindre allvarligt brott och övergrepp i rättsak om brottet är grovt. En

lämplig nivå kan vara att sätta gränsen vid brott som har ett minimistraff på ett års fängelse. Eftersom det är angeläget att kunna använda hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vid utredning av straffbara fall av försök, förberedelse eller stämpling bör tvångsmedlen få användas även vid förbrott till brott som har ett minimistraff på ett års fängelse. En sådan avvägning bör, menar utredningen, tillgodose såväl integritetsaspekten som intresset av effektivitet i brottsbekämpningen.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag en förhållandevis försiktig utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, en utvidgning som bör ses tillsammans med förslaget om offentligt ombud (se avsnitt 12.2), som innebär en avsevärd förstärkning av den misstänktes rättsskydd. De brott som tillkommer är bl.a. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken, olaga frihetsberövande, ej mindre grovt brott, 4 kap. 2 § brottsbalken, försättande i nödläge, ej mindre grovt brott, 4 kap. 3 § brottsbalken, rån, 8 kap. 5 § brottsbalken, mordbrand, mindre allvarligt brott, 13 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, allmänfarlig ödeläggelse, mindre allvarligt brott, 13 kap. 3 § andra stycket brottsbalken samt övergrepp i rättssak, grovt brott, 17 kap. 10 § andra stycket brottsbalken.

11.3.3 Hemlig teknisk avlyssning

Det har sagts utredningen att det skulle vara värdefullt och praktiskt för de brottsutredande myndigheterna om man hade samma tillämpningsområde för buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Ett skäl som därvid har angetts är att det är troligt att samtliga dessa tvångsmedel kan behöva användas i samma förundersökning. Med den avgränsning som utredningen i det föregående har föreslagit för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skulle det innebära att buggning fick användas vid utredning av brott som har ett minimistraff på ett års fängelse samt vid försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott.

Som framgått av avsnitt 8.4.2 är det emellertid utredningens uppfattning att det finns ett antal faktorer som innebär att buggning - generellt sett - i sig framstår som en mer integritetskänslig åtgärd än t.ex. hemlig teleavlyssning. Till detta kommer att buggning, för att åtgärden skall bli effektiv, måste tillåtas på alla platser och förenas med den ytterligare kränkning det innebär att polisen får rätt att tränga in i bostäder för att placera ut mikrofoner m.m (se avsnitt 11.5.2). Vidare har man i en rad jämförbara länder ställt upp förhållandevis stränga krav för att buggning skall få användas, krav som i princip alltid är strängare än för att få använda t.ex. hemlig teleavlyssning. I

dansk rätt (se avsnitt 5.1) krävs för såväl buggning som telefonavlyssning att det skall röra sig om ett brott på vilket kan följa fängelse i sex år eller mer eller att det är fråga om utredning av något av de i bestämmelserna särskilt uppräknade brotten. Det är dock viktigt att notera att buggning får användas endast när misstanken rör ett brott som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller välfärd eller för betydande samhällsintressen. Detta kvalificerande rekvisit har ansetts nödvändigt eftersom buggning i Danmark anses vara det mest integritetskränkande tvångsmedlet. I finsk rätt (se avsnitt 5.2) kan buggning användas vid fler brott än hemlig teleavlyssning. Tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning har bestämts genom en brottskatalog medan buggning får användas vid brott som kan medföra fängelse i fyra år eller mer samt vid narkotikabrott. Detta hänger dock samman med att buggning i Finland får riktas mot den misstänkte endast då han befinner sig på en allmän plats, i ett fortskaffningsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat sådant rum. Enligt de finska bestämmelserna får vidare utrustningen inte placeras i det rum där den misstänkte vistas eller i det fordon han använder. I och med att buggningen har försetts med dessa kraftiga begränsningar är uppfattningen i Finland att hemlig teleavlyssning framstår som mer integritetskränkande än buggning. I norsk rätt (se avsnitt 5.3) får telefonavlyssning bara användas vid brott mot rikets säkerhet och vid vissa grova narkotikabrott. Hemlig avlyssning är förbjuden och något undantag för polisen finns inte. Som framgått av avsnitt 5.3.3 föreslås i ett utvalgsbetänkande bl.a. att telefonavlyssning skall få användas vid samtliga brott som kan medföra fängelse i mer än sex år, vid vissa narkotikabrott och vid brott mot rikets säkerhet samt att buggning skall införas som ett straffprocessuellt tvångsmedel och att buggning, på plats dit allmänheten har tillträde, skall få användas under samma förutsättningar som telefonavlyssning. Buggning på privat plats föreslås däremot få användas endast vid brott på vilket kan följa fängelse i mer än tio år. I betänkandet föreslås vidare att lagstiftningen om buggning skall bli tidsbegränsad, förslagsvis tre år, och att den därefter skall utvärderas.

Det bör mot denna bakgrund inte komma i fråga att, i samband med att man introducerar buggning som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel i svensk rätt, föreslå att tvångsmedlet skall få ett lika omfattande tillämpningsområde som hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, dvs. att buggning skall få användas vid utredning av brott som har ett minimistraff på ett års fängelse samt vid förbrott till sådana brott. Buggning bör, menar utredningen, i vart fall i nuläget reserveras för utredningar av de mest allvarliga brotten. En lämplig nivå kan vara vid förundersökning av brott som har ett minimistraff på fängelse i fyra år samt vid straffbara fall av försök, förberedelse

eller stämpling till sådana brott. Med en sådan avgränsning skulle bara de allra mest allvarliga brotten komma att omfattas, bl.a. mord, dråp, människorov, ej mindre grovt brott, grovt rån, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott och grovt spioneri. Utredningen föreslår att tillämpningsområdet för buggning bestäms på detta sätt.

En sådan avgränsning innebär dock att grovt narkotikabrott och grov varusmuggling som gäller narkotika faller utanför tillämpningsområdet för buggning. Enligt vad utredningen har inhämtat både i Sverige och utomlands finns det emellertid ett stort behov av att kunna använda buggning vid utredning av grova narkotikabrott. De allra flesta exempel som de brottsutredande myndigheterna har lämnat på behovet av buggning hänför sig till just grova narkotikabrott och det kan noteras att sådana utredningar står för ca 75 procent av den telefonavlyssning som i dag förekommer i Sverige. Utredningen menar därför att det finns goda skäl att komplettera tillämpningsområdet för buggning med grovt narkotikabrott, grov varusmuggling som gäller narkotika och förbrott till dessa brott.

Utredningen återkommer i avsnitt 14 till användningen av buggning vid de brott som finns upptagna i 1952 års tvångsmedelslag.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att buggning bör få användas vid förundersökning avseende brott som har ett minimistraff på fyra års fängelse, grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika samt vid förbrott till nu nämnda brott.

11.3.4 Hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning

Hemlig teleövervakning

Enligt gällande rätt får hemlig teleövervakning användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller, försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om en sådan gärning är belagd med straff. Vidare kan hemlig teleövervakning användas vid ytterligare brott med stöd av 1952 års lag. Utredningen tar i avsnitt 14 upp frågan om användning av hemlig teleövervakning vid de brott som anges i den lagen.

Vid de diskussioner som utredningen har haft med en del brottsutredande myndigheter m.fl. (se avsnitt 7) har det i princip inte riktats någon kritik mot hur tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning har bestämts i gällande rätt. Dock har det från några myndigheter framförts kritik mot att tvångsmedlet inte kan användas vid försök, förberedelse eller stämpling till samtliga de brott som kan föranleda

ett beslut om hemlig teleövervakning. Som exempel på ett verkligt fall där hemlig teleövervakning inte kunde användas har nämnts en förundersökning om försök till grovt bedrägeri som avsåg värdepapper avseende flera miljarder kronor.

Det har i olika sammanhang (se bl.a. prop. 1988/89:124 s. 40 ff. och prop. 1995/96:85 s. 25) framhållits hur viktigt det är att kunna använda tvångsmedel även vid utredningar beträffande brott som ännu inte har fullbordats. Det som därvid har sagts beträffande användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vid förbrott kan, menar utredningen, appliceras även på hemlig teleövervakning. I det lagstiftningsärende som innebar att hemlig teleövervakning infördes i rättegångsbalken utvecklades heller aldrig varför hemlig teleövervakning skulle få användas vid fullbordade brott som har ett minimistraff på fängelse i sex månader men att det skulle krävas ett straffminimum på två års fängelse för att tvångsmedlet skulle få användas vid försök, förberedelse och stämpling till brott. I propositionen uttalades endast att övervägande skäl talade för samma avgränsning vid förbrott som för hemlig teleavlyssning (prop. 1988/89:124 s. 50). Det är troligt att denna snävare avgränsning vid förbrott hade sin grund i integritetshänsyn.

Även om hemlig teleövervakning naturligtvis innebär risker för enskildas personliga integritet finns det, menar utredningen, goda skäl för en utvidgning av tillämpningsområdet till att omfatta även försök, förberedelse och stämpling till brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen eller sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika. Sakligt sett kan det nämligen, inte bara vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, utan även vid hemlig teleövervakning finnas minst lika starka skäl att tillgripa tvångsmedlet vid försök, förberedelse eller stämpling som vid misstanke om fullbordat brott. Utredningen föreslår därför att tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning utvidgas på detta sätt. Det bör framhållas att med en omsorgsfull tillämpning av bl.a. proportionalitetsprincipen ingen befogad kritik torde kunna riktas mot en sådan utvidgning. Vid förbrott som inte kan anses vara tillräckligt allvarliga för att föranleda ett beslut om hemlig teleövervakning kan nämligen en ansökan om användning av tvångsmedlet avslås med hänvisning enbart till proportionalitetsprincipen.

Som framgått av avsnitt 10.3 föreslår utredningen att rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning bör ändras så att det blir möjligt att besluta om både en fortlöpande insamling av uppgifter och inhämtande av redan tillgängliga uppgifter. En fråga som därvid uppkommer är om det bör gälla samma förutsättningar för att hämta in uppgifter som avser förfluten tid och uppgifter som avser framtiden

eller om rekvisiten i ett eller flera avseenden bör vara lindrigare för att hämta in uppgifter som redan finns tillgängliga. Det hävdas nämligen ibland att risken för integritetsintrång blir mindre vid inhämtning av historiskt material.

När det gäller frågan om vilka brott som bör kunna föranleda hemlig teleövervakning för förfluten tid har en överväldigande majoritet av de myndigheter som har besvarat utredningens enkätundersökning (se avsnitt 7.3) ansett att tillämpningsområdet bör bestämmas på samma sätt som vid hemlig teleövervakning som avser framtida uppgifter. Två av myndigheterna redovisade emellertid en annan uppfattning. Den ena myndigheten ansåg att hemlig teleövervakning som avser förfluten tid bör kunna beslutas när fängelse är föreskrivet för brottet och den andra myndigheten ansåg att det bör vara tillräckligt att det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver, dvs. samma regler som enligt 27 kap. 3 § rättegångsbalken gäller för att ta postförsändelser m.m. i beslag. Ett högre straffminimum skulle, menade den förstnämnda myndigheten, innebära att tvångsmedlet inte skulle kunna användas vid t.ex. olaga hot.

Enligt utredningens uppfattning torde integritetsriskerna vid hemlig teleövervakning för förfluten tid vara i allt väsentligt desamma som vid hemlig teleövervakning som avser framtida uppgifter. Det saknas därför anledning att göra någon åtskillnad mellan dessa fall när det gäller de brott som bör kunna föranleda en användning av tvångsmedlet.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att hemlig teleövervakning - oavsett om det är fråga om uppgifter som avser förfluten tid eller om det rör sig om framtida uppgifter - bör få beslutas vid förundersökning angående dels brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, dels brott enligt 1 § narkotikastrafflagen eller sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika, dels vid försök, förberedelse eller stämpling till brott som nu har nämnts, om sådan gärning är belagd med straff.

Annan teknisk avlyssning

Den åtgärd som utredningen föreslår lagreglerad genom det nya tvångsmedlet annan teknisk avlyssning är inte underkastad några begränsningar i gällande rätt.

Som framgått av avsnitt 9.2 innebär annan teknisk avlyssning enligt utredningens uppfattning vissa risker för intrång i enskildas personliga integritet även om tvångsmedlet i integritetshänseende naturligtvis inte kan jämföras med buggning. När det gäller de brott som bör kunna föranleda en användning av annan teknisk avlyssning anser utred-

ningen att en lämplig avgränsning kan vara att låta tvångsmedlet omfatta samma brott som kan föranleda hemlig teleövervakning. Därutöver bör annan teknisk avlyssning kunna användas vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, t.ex. vid olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken eller vid hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § samma balk. En förutsättning bör vara att hotet har framförts per telefon eller i ett motsvarande teledelande. Det har nämligen sagts utredningen att det finns ett stort behov av att låta även gärningar som innefattar hot ingå bland de brott som bör kunna föranleda annan teknisk avlyssning, eftersom förutsättningarna för att klara upp sådana brott när hotet framförs per telefon annars skulle minska. De grova fallen bland de brott där den brottsliga gärningen innefattar olika former av hot faller in under den föreslagna minimigränsen, t.ex. har ett olaga hot som bedöms som grovt brott en straffskala som omfattar fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Utredningen tar i avsnitt 14 upp frågan om användning av annan teknisk avlyssning vid de brott som anges i 1952 års tvångsmedelslag.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att annan teknisk avlyssning bör få beslutas vid förundersökning angående dels brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, dels brott enligt 1 § narkotikastrafflagen eller sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika, dels vid försök, förberedelse eller stämpling till brott som nu har nämnts om sådan gärning är belagd med straff, dels vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, under förutsättning att hotet har framförts i ett teledelande. Avslutningsvis kan framhållas att det föreslagna tillämpningsområdet - oavsett hur det hade utformats - innebär en skärpning mot vad som gäller i dag, eftersom förfarandet är oregerat i gällande rätt.

11.4 Brottsmisstanke

11.4.1 Brottsmisstankens styrka

Det är utredningens uppfattning att det, med undantag för vissa speciella situationer vid hemlig kameraövervakning, hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning som berörs i avsnitt 11.4.2, bör ställas upp krav på brottsmisstanke mot viss person för att buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning skall få användas. En uppfattning som för övrigt i stort sett delats av samtliga vid de diskussioner som utredningen har haft med en rad brottsutredande

myndigheter (se avsnitt 7). Frågan är emellertid vilken grad av brottsmisstanke som bör krävas.

I rättegångsbalken förekommer olika uttryckssätt för att ange en viss grad av sannolikhet för att någon gjort sig skyldig till brott. För att någon t.ex. skall kunna kvarhållas för förhör krävs enligt 23 kap. 9 § att vederbörande *kan misstänkas* för brottet. För flera av de straffprocessuella tvångsmedlen enligt rättegångsbalken gäller att de endast får användas om någon är *skäligen misstänkt* för brottet. Detta är fallet t.ex. när det gäller reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap. 1 §) samt för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (27 kap. 18 och 19 §§). Samma misstankegrad gäller också för att få använda hemlig kameraövervakning (3 § första stycket 1 lagen om hemlig kameraövervakning). För att anhållande och häktning skall få ske krävs enligt huvudregeln att någon är på *sannolika skäl* misstänkt men häktning får också under vissa omständigheter ske på skäligen misstanke (24 kap. 1 och 3 §§). Även andra misstankegrader förekommer i rättegångsbalken.

Vid de diskussioner som utredningen har haft med företrädare för de brottsutredande myndigheterna har berörts även frågan vilken misstankegrad som bör krävas för att de olika tvångsmedlen skall få användas. En överväldigande majoritet av myndigheterna, praktiskt taget samtliga, har därvid framfört att det inte finns något behov av att sänka misstankegraden från skäligen misstänkt till kan misstänkas. Detta ställningstagande har oftast motiverats med att man inte skulle använda ett resurskrävande tvångsmedel som t.ex. buggning eller hemlig teleavlyssning i en utredning där man har så pass vaga misstankar att de endast når upp till sannolikhetsgraden kan misstänkas. Resurskrävande tvångsmedel bör, menade man, reserveras för utredningar där det kan förväntas att åtgärden leder till resultat. De myndigheter som hade en avvikande uppfattning menade dock att man vid utredningar av mycket allvarlig brottslighet vill kunna använda sig av alla tillgängliga möjligheter för att klara upp brottet och att man därför i vissa fall skulle kunna tänka sig en lägre grad av misstanke än skäligen misstanke. Däremot ansåg praktiskt taget samtliga myndigheter att det i vissa situationer över huvud taget inte bör ställas upp något krav på brottsmisstanke mot viss person (se avsnitt 11.4.2).

Valet av misstankegrad blir naturligtvis av betydelse både för hur effektivt ett tvångsmedel kan bli för den brottsutredande verksamheten och för omfattningen av de integritetskränkningar som tvångsmedlet kan komma att medföra. Det gäller att finna en lämplig balans mellan dessa båda motstående intressen.

Det kan - inte ens vid buggning - komma i fråga att ställa upp ett högre krav på graden av brottsmisstanke än skäligen misstanke. En högre grad av brottsmisstanke, sannolika skäl, skulle nämligen

innebära att tvångsmedlet i princip skulle komma att sakna betydelse i den brottsutredande verksamheten. Frågan är i stället om kravet på brottsmisstanke bör sättas lägre än skäligen misstanke.

Kravet på brottsmisstankens styrka vid hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel har diskuterats i ett flertal utredningsbetänkanden och i flera olika lagstiftningsärenden. Frågeställningen berördes bl.a. i prop. 1988/89:124 (s. 43 f.). Departementschefen framhöll därvid att hon i och för sig kunde hålla med om att det i vissa fall skulle vara till fördel för brottsutredningen om hemlig teleavlyssning kunde sättas in på ett tidigare stadium än när någon blivit skäligen misstänkt för brottet. Departementschefen avvisade emellertid en sänkt misstankegrad med hänvisning till att det skulle öka risken för att teleavlyssning äger rum i fall där brottsmisstanken visar sig obefogad och avlyssningen rikta sig mot en oskyldig. I prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning (s. 28) efterlyste regeringen - i samband med att brottsmisstankens styrka behandlades - en flexibel reglering som tog hänsyn till hur övervakningen var tänkt att gå till i praktiken. Regeringen menade att det i vissa situationer, där risken för integritetsintrång hos tredje man är minimal, inte är orimligt med en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt men att en sådan misstankegrad i andra fall är utesluten. Eftersom det i lagstiftningsärendet saknades underlag för en sådan mer flexibel reglering ansåg regeringen att integritetsaspekterna borde väga tungt och att misstankegraden skäligen misstanke borde gälla tills vidare. Det kan i sammanhanget nämnas att majoriteten av remissinstanserna ansåg att det borde ställas upp krav på skäligen misstanke för att hemlig kameraövervakning skulle få användas.

Som framgått av det föregående kan det starkt ifrågasättas om det finns något reellt behov av att kunna använda resurskrävande tvångsmedel som t.ex. buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vid en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt men det kan naturligtvis inte uteslutas att en sådan möjlighet i ett begränsat antal fall skulle vara till fördel för den brottsutredande verksamheten. Oavsett hur det förhåller sig med detta menar utredningen att de argument mot en sänkt misstankegrad som fördes fram i 1989 års lagstiftningsärende fortfarande är bärkraftiga. Det är utan tvivel så att risken för att brottsmisstanken vid en närmare granskning visar sig vara obefogad och att tvångsmedlet således har riktat sig mot en oskyldig person skulle öka på ett sätt som inte kan anses vara godtagbart om man väljer en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt. Att oskyldiga utsätts för integritetskränkande tvångsmedel bör undvikas så långt det är möjligt, och det sagda bör gälla oavsett om det är tredje man eller den ursprungligen misstänkte som drabbas. Utredningens slutsats blir således att integritetsintresset även fortsatt

ningsvis bör väga tungt vid den avvägning som måste göras mellan detta intresse och intresset av att utreda brott. Enligt utredningens uppfattning framstår misstankegraden skälig misstanke fortfarande som den nivå där såväl effektivitets- som integritetsskyddsintresset bäst kan tillgodoses. Utredningen föreslår därför att denna misstankegrad bör gälla för samtliga i betänkandet aktuella tvångsmedel. Även för de nya tvångsmedlen buggning och annan teknisk avlyssning bör det följaktligen ställas upp krav på skälig misstanke.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning skall få användas endast när någon är skäligen misstänkt för brottet. Som inledningsvis nämdes finns det emellertid vid hemlig kameraövervakning, hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning vissa situationer där man kan överväga att inte ställa upp något krav på misstanke mot viss person. Denna fråga behandlas i det följande.

11.4.2 Bör kravet på brottsmisstanke inte gälla i vissa situationer?

Enligt gällande rätt är det en förutsättning för att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning skall få användas att det går att peka ut en viss person som misstänkt för ett visst konkret brott. Något sådant krav gäller dock inte för att de brottsutredande myndigheterna med stöd av sekretesslagen och telelagen från en teleoperatör skall få ut uppgifter om ett telemeddelande som avser förfluten tid. Som framgått av avsnitt 10 föreslår utredningen emellertid att denna särreglering i sekretesslagen och telelagen skall upphävas och ersättas av en exklusiv reglering i rättegångsbalken. Utredningen har vidare i det föregående (se avsnitt 11.4.1) föreslagit att det skall ställas upp krav på brottsmisstanke för att i betänkandet berörda tvångsmedel skall få användas. Frågan är emellertid om man bör göra något undantag från denna regel om krav på brottsmisstanke.

Redan inledningsvis kan slås fast att det får anses vara uteslutet att göra undantag från huvudregeln om krav på brottsmisstanke mot en viss person när det gäller så pass integritetskränkande tvångsmedel som buggning och hemlig teleavlyssning. Detta överensstämmer dessutom i princip med vad som gäller i en rad utländska rättssystem (se avsnitt 5). Annorlunda förhåller det sig emellertid vid vissa speciella situationer av hemlig kameraövervakning, hemlig teleövervakning som avser förfluten tid och annan teknisk avlyssning.

Hemlig kameraövervakning

Vid de överläggningar som utredningen har haft med företrädare för vissa brottsutredande myndigheter har lämnats en lång rad exempel på verkliga fall där det förelegat behov av att få använda hemlig kameraövervakning även när man inte kunnat peka ut någon viss person som skäligen misstänkt för brottet (se avsnitt 7.2). I många av dessa exempel rör det sig om mycket allvarlig brottslighet. Det har t.ex. varit fråga om vapengömmor och narkotikapartier som har förvarats ute i naturen. Eftersom det ibland har saknats möjlighet att övervaka dessa platser med personal under någon längre tid har det inte sällan lett till att brottet inte har kunnat klaras upp. Ett annat exempel som har lämnats på behovet av att använda hemlig kameraövervakning även när det inte finns någon skäligen misstänkt person är när t.ex. narkotika förvaras i en lokal eller i ett källarutrymme som disponeras av flera personer och där man inte vet vem av personerna som hanterar narkotikan. Det finns även exempel på förundersökningar om upprepade försök till mord på sjukhus, där gärningarna har begåtts genom manipulationer med respiratorutrustning. I dessa förundersökningar, där det har saknats en skäligen misstänkt person, har man kunnat konstatera att en rad olika personer har haft möjlighet att manipulera med utrustningen men man vet inte vem av dem som är gärningsman.

Som framgått av det nu sagda finns det ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig kameraövervakning även vid fall där det inte går att peka ut en viss person som skäligen misstänkt för brottet. Det framstår vidare, menar utredningen, som klart att hemlig kameraövervakning i en stor majoritet av fallen skulle ha varit en mycket värdefull arbetsmetod. Det är rentav troligt att en användning av hemlig kameraövervakning i många av exemplen hade lett till att brottet hade kunnat klaras upp.

Mot den angivna bakgrunden föreslår utredningen att hemlig kameraövervakning bör få användas även när misstanken om brott inte kan hänföras till en viss person. Tas kravet på brottsmisstanke mot viss person bort, kan detta naturligtvis innebära ökade integritetsrisker. Det bör därför i stället ställas upp ett krav på att det - utöver att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen, vilket rekvisit bör gälla även i de fall man gör avkall på kravet på brottsmisstanke (se avsnitt 11.5.1) - finns särskilda omständigheter som tyder på att en användning av tvångsmedlet kan förväntas leda till att brottet klaras upp. Ett sådant krav innebär alltså de facto en uppstramning av rekvisitet "synnerlig vikt för utredningen". Rent lagtekniskt innebär en sådan skärpning vissa svårigheter, eftersom man kan göra gällande att det inte går att kräva mer än att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för

utredningen. Som framgått av redogörelsen för rekvisitet "synnerlig vikt" (se avsnitten 2.5.2 och 2.7.2) finns det dock, menar utredningen, utrymme för att skärpa indikationskravet på det angivna sättet. Särskilda omständigheter som tyder på att en användning av hemlig kameraövervakning kan förväntas leda till att brottet klaras upp kan föreligga t.ex. när det gäller vapengömmor och upphittade narkotikapartier. Man kan nämligen i dessa fall med fog hävda att det kan förväntas att någon med anknytning till brottet förr eller senare kommer att besöka platsen och omhänderta godset, vilket nämligen inte sällan representerar ett mycket stort värde eller är en nödvändig förutsättning för att t.ex. ett vapnat bankrån skall kunna begås. Genom att använda hemlig kameraövervakning ökar alltså förutsättningarna avsevärt för att brottet skall klaras upp. Även vid upprepade mordbränder inom ett begränsat område, vid upprepade fall av förgiftade eller med andra farliga föremål preparerade livsmedel i en butik samt vid de tidigare nämnda mordförsöken kan man tänka sig att en användning av hemlig kameraövervakning i vissa fall kan förväntas leda till att brottet klaras upp.

Det finns anledning att i detta sammanhang något beröra den möjlighet som enligt gällande rätt finns för polisen och andra att med stöd av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. bedriva kameraövervakning utan att upplysa om det. Som framgått av avsnitt 2.7.3 får nämligen länsstyrelsen medge undantag från upplysningsplikten om det finns synnerliga skäl för det. I förarbetena till lagstiftningen uttalades att en ovillkorlig upplysningsplikt i vissa fall kunde motverka syftet med användningen av en övervakningskamera. Vidare uttalades att bestämmelsen avser undantagssituationer där det finns ett starkt behov av att kunna använda en övervakningskamera utan att behöva informera om den. Som exempel nämndes därvid fall där hänsynen till allmän ordning och säkerhet gör sig särskilt gällande, t.ex. vid övervakning av här i landet anordnade internationella sammankomster, vid utländska statsbesök och liknande arrangemang.

I motsats till vad Utredningen om användningen av övervakningskameror föreslog i sitt slutbetänkande Kameraövervakning (SOU 1996:88) föreslås i propositionen 1997/98:64 att länsstyrelsens möjlighet att medge undantag från upplysningsplikten skall behållas i den där föreslagna lagen om allmän kameraövervakning, som skall ersätta lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Utredningen anförde som skäl för sitt ställningstagande att den nuvarande möjligheten till undantag från upplysningsplikten medför en risk för att man enligt denna bestämmelse skall kunna få tillstånd till dold kameraövervakning vid förundersökning i brottmål trots att rekvisiten enligt lagen om hemlig kameraövervakning inte är uppfyllda. Utredningen menade vidare att dold kameraövervakning inte har någon förebyggan-

de effekt och att något behov av dold kameraövervakning utanför förundersökningssituationer inte torde finnas. I propositionen (s. 24 f.) framhålls att utredningens förslag i denna del har mött kritik vid remissbehandlingen och att några remissinstanser har pekat på möjligheten att ta bort bestämmelsen om undantag från upplysningsplikten vid synnerliga skäl och i stället utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning på ett sådant sätt att polisen ges möjlighet till sådan övervakning bl.a. i de fall det inte finns någon person som är skäligen misstänkt för brottet.

I propositionen framhåller regeringen det från kriminalpolitisk synpunkt ytterst angelägna i att det finns möjlighet att använda sig av de tekniska hjälpmedel som finns för att motverka brottsligheten och de negativa samhällseffekter som följer av den. Det finns, menar regeringen, fall då det skulle kunna framstå som stötande om möjligheten att använda dold kameraövervakning saknades. Som exempel nämns därvid det fall som har prövats i praxis då ett antal butiker utsattes för sabotage genom att främmande föremål placerades i matvaror, liksom andra fall av sabotage, t.ex. mot sjukhus eller allmänna kommunikationer, bombhot eller andra allvarliga hot som riktas mot vissa platser eller en begränsad krets av personer. En kameraövervakning torde, menar regeringen, i dessa fall vara önskvärd av en kombination av olika skäl: att förebygga ytterligare brott, av hänsyn till allmän ordning och säkerhet och i syfte att utreda brott. Regeringen framhåller att en öppen kameraövervakning kan förfela sitt brottsförebyggande syfte genom att gärningsmannen, då han får veta att brottsplatsen är övervakad, väljer att rikta sin brottsliga verksamhet mot ett annat objekt. Regeringen påpekar att möjligheten att medge undantag från upplysningsplikten endast använts ett fåtal gånger sedan bestämmelsen infördes och regeringen bedömer inte att det föreligger någon risk för att en sådan bestämmelse skulle komma att tillämpas på ett sådant sätt att det i praktiken innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för lagen om hemlig kameraövervakning.

Regeringen framhåller vidare i propositionen att avsikten inte är att bestämmelsen skall användas för att övervaka en misstänkt gärningsman med anledning av ett begånget brott men att förundersökning i många fall torde ha inletts när bestämmelsen kan komma att tillämpas. Normalt torde det också avse situationer där polisen genomför övervakningen. Dessa skäl, menar regeringen, talar för att en reglering av det nu aktuella slaget införs i lagen om hemlig kameraövervakning. Med hänvisning till att man i lagstiftningsärendet inte anser det lämpligt att föregripa Buggningsutredningens bedömning av dessa frågor stannar emellertid regeringen för att länsstyrelsens möjlighet att medge undantag från upplysningsplikten bör behållas, i

vart fall till dess att frågan om att utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning har prövats.

Buggningsutredningens överväganden innebär - såvitt avser hemlig kameraövervakning - att tillämpningsområdet för tvångsmedlet utvidgas. Enligt utredningens förslag skall hemlig kameraövervakning kunna användas dels vid utredning av brott som har ett minimistraff på fängelse i ett år, dels i vissa fall där det inte går att peka ut en viss person som skäligen misstänkt för brottet. Detta utvidgade tillämpningsområde tillgodoser enligt utredningens uppfattning i stort sett det behov som regeringen redovisat i den nämnda propositionen. Det sagda gäller dock endast under förutsättning att syftet är att utreda brott. Om syftet med en dold övervakning endast är brottsförebyggande eller om den dolda övervakningen sker endast av hänsyn till allmän ordning och säkerhet kan rättegångsbalkens regler om tvångsmedel, t.ex. hemlig kameraövervakning, inte tillämpas. Anser statsmakterna att det finns ett behov av att kunna använda hemlig kameraövervakning enbart i dessa syften måste man välja en särreglering av det slag som föreslås i den berörda propositionen. Det kan dock, menar utredningen, ifrågasättas om det verkligen finns något praktiskt behov av att behålla länsstyrelsens möjlighet att medge undantag från upplysningsplikten. Enligt vad Utredningen om användningen av övervakningskameror inhämtade har sådant undantag medgetts i sju fall under åren 1990-1995 (se betänkandet Kameraövervakning SOU 1996:88 s. 148 ff.). Med det utvidgade tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning som Buggningsutredningen nu föreslår kan man anta att antalet fall där det kan bli aktuellt för länsstyrelsen att medge undantag från upplysningsplikten kommer att bli än mindre.

Hemlig teleövervakning som avser förfluten tid

Uppgifter om annat än innehållet i ett telemeddelande, dvs. teleövervakningsuppgifter, som avser förfluten tid kan enligt gällande rätt i praktiken inhämtas endast med stöd av telelagen. I motsats till vad som gäller enligt rättegångsbalken för hemlig teleövervakning krävs enligt telelagen inte att någon viss person kan pekas ut som misstänkt för brottet. När utredningen nu föreslår att telelagens och sekretesslagens regler i detta avseende skall upphävas och ersättas av en reglering som innebär att hemlig teleövervakning skall få avse även uppgifter för förfluten tid, bör övervägas om det finns anledning att i något hänseende göra undantag från det krav på brottsmisstanke som annars ställs upp för att hemlig teleövervakning som avser förfluten tid skall få användas.

Vid den enkätundersökning som utredningen har genomfört (se avsnitt 7.3.2) ansåg samtliga myndigheter - med ett undantag - att det inte bör ställas upp krav på skäligen misstanke mot viss person för att de brottsutredande myndigheterna skall få hämta in teleövervakningsuppgifter som avser förfluten tid. I avsnittet har lämnats en lång rad exempel på fall som väl illustrerar att ett krav på brottsmisstanke i vissa fall skulle vara till nackdel för brottsutredningen.

Enligt utredningens uppfattning finns det vissa situationer där det inte bör ställas upp något krav på brottsmisstanke mot en viss person för att hemlig teleövervakning som avser teledelanden som har befordrats, dvs. för förfluten tid, skall få användas. Det rör sig t.ex. om fall där någon har sett att en maskerad gärningsman i samband med ett bankrån har ringt ett mobiltelefonsamtal eller när en målsägande uppger att han omedelbart före en grov misshandel har hört en mobiltelefonsignal. Ett annat exempel som har nämnts är att det i vissa fall kan vara mycket värdefullt att hämta in uppgifter som rör målsägandens teledress. Att rent generellt ta bort kravet på brottsmisstanke i dessa fall kan däremot inte komma i fråga. I så fall skulle man i princip vara tillbaka i de av bl.a. JO kritiserade bestämmelserna i telelagen och sekretesslagen (se avsnitt 10.4.2), där det inte finns några begränsningar när det gäller den personkrets som kan bli föremål för åtgärden. Liksom vid hemlig kameraövervakning bör avsaknaden av krav på brottsmisstanke kompenseras genom att det vid sidan av kravet på "synnerlig vikt för utredningen" bör ställas upp ett krav på att det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp. Utredningen återkommer i avsnitt 11.5.2 till de ytterligare förutsättningar som bör ställas upp för att hemlig teleövervakning, som avser förfluten tid, skall få användas trots att det inte går att peka ut en viss person som skäligen misstänkt för brottet. Den valda lösningen bör - med hänsyn till de begränsningar som föreslås - kunna godtas från integritetssynpunkt.

Annan teknisk avlyssning

Även vid annan teknisk avlyssning finns det vissa situationer där det inte bör ställas upp något krav på brottsmisstanke mot en viss person för att tvångsmedlet skall få användas. Det rör sig om fall där ett hot om brottslig gärning framförs per telefon eller i ett annat teledelande av en okänd gärningsman. Ett krav på brottsmisstanke mot en viss person skulle i dessa fall innebära att tvångsmedlet inte skulle kunna användas vilket, enligt vad som har sagts utredningen, skulle vara till stor nackdel för brottsutredningen. Liksom vid övriga fall där man gör avkall på kravet på brottsmisstanke mot en viss person bör det - vid sidan av kravet på synnerlig vikt för utredningen - ställas upp

ett krav på att det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp. Vid övriga fall där annan teknisk avlyssning kan komma att användas torde det saknas behov av att göra undantag från huvudregeln om krav på brottsmisstanke mot viss person.

11.5 Andra begränsningar

11.5.1 Utredningsläget

Enligt gällande ordning krävs för att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning skall få användas att åtgärden är av *synnerlig vikt för utredningen*. Rekvisitet, som inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som tvångsmedlet kan ge, har berörts närmare i prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor (s. 44 f.) och i prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning (s. 29 f.). De nu nämnda förarbetsuttalandena har återgetts i avsnitten 2.5.2 och 2.7.2.

Enligt utredningens uppfattning bör rekvisitet synnerlig vikt för utredningen dessutom gälla vid användning av buggning och annan teknisk avlyssning. De nämnda förarbetsuttalandena bör i allt väsentligt kunna vara vägledande för hur uttrycket synnerlig vikt för utredningen bör uppfattas vid prövning av ärenden om buggning och annan teknisk avlyssning.

Vidare talar övervägande skäl talar för att rekvisitet bör gälla även vid hemlig teleövervakning som avser förfluten tid. Detta överensstämmer också med den uppfattning som de flesta av myndigheterna redovisade i den tidigare berörda enkätundersökningen (se avsnitt 7.3.2).

11.5.2 Begränsning till viss plats respektive viss teleadress

Enligt gällande rätt får hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte, dvs. av den som är skäligen misstänkt för brottet (27 kap. 20 § rättegångsbalken). När det gäller teleövervakningsuppgifter för förfluten tid, som kan inhämtas med stöd av telelagen och sekretesslagen, finns dock inga sådana begränsningar. Vidare får hemlig kameraövervakning endast avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig (3 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning).

I det följande redovisar utredningen sina överväganden när det gäller de begränsningar som lämpligen bör gälla beträffande platser

och teleadresser vid buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning. Av huvudsakligen praktiska skäl redovisas först vad som bör gälla vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning och först därefter vad som bör gälla beträffande de nya tvångsmedlen buggning och annan teknisk avlyssning.

Hemlig teleavlyssning

Som inledningsvis nämndes får hemlig teleavlyssning enligt gällande rätt endast avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Avlyssning kan således - förutom av den misstänktes egen teleadress - ske t.ex. av en teleadress som innehas av den misstänktes sambo, en teleadress på den misstänktes arbetsplats eller en teleadress avseende en av allmänheten använd telefonautomat dit den misstänkte regelbundet går för att ringa. En teleadress som den misstänkte inte innehar eller kan antas komma att använda men som han kan förväntas ringa *till* får däremot inte avlyssnas.

I 1989 års lagstiftningsärende väcktes frågan om att utvidga möjligheterna till hemlig teleavlyssning till att omfatta också telefon till vilken den misstänkte kan förväntas ringa (se prop. 1988/89:124 s. 45 f.). Departementschefen uttalade därvid att det enligt hennes mening var uppenbart att en sådan utvidgning skulle vara till fördel utredningsmässigt i vissa situationer. Å andra sidan, menade departementschefen, skulle risken för att för brottsutredningen helt ovidkommande personer utsätts för avlyssning öka avsevärt med en sådan ordning. Departementschefen anslöt sig därför till samma mening som de flesta remissinstanser hade uttalat och ville inte förordna någon ändring på denna punkt. Det kan vidare nämnas att den parlamentariska kommissionen med anledningen av mordet på Olof Palme (SOU 1988:18 s. 128) tidigare hade uttalat att den kände stor tveksamhet inför tanken att göra det möjligt att avlyssna en telefon *till* vilken en misstänkt person kan förväntas ringa, eftersom det skulle innebära en ny principiell konstruktion med allvarliga integritetsaspekter.

Därefter har frågan om att avlyssna en teleadress som den misstänkte kan förväntas ringa till berörts i olika sammanhang, bl.a. av JO. Av JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 25 ff. framgår att en domstol hade beviljat tillstånd att avlyssna samtal beträffande en telefon, en av allmänheten disponerad telefonautomat, till vilken den misstänkte kunde antas ringa. I ärendet visste spaningspersonalen inte var den misstänkte, som var häktad i sin frånvaro, befann sig. Man hade däremot informationer om att han brukade ringa till den aktuella telefonautomaten. Vid i förväg bestämda tidpunkter brukade den

misstänktes hustru eller väl kända narkotikahandlare uppenbara sig där. Någon kontinuerlig avlyssning av telefonautomaten var det dock inte fråga om utan avlyssning skedde endast när den misstänktes hustru eller kända "kunder" till honom använde telefonen. I sitt beslut konstaterade JO att beslutet om telefonavlyssning tillkommit i strid med gällande lag och att det innebar att en grundläggande regel om förutsättningarna för användning av tvångsmedlet hade åsidosatts. I JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 34 ff. berördes indirekt frågan om att avlyssna en teleadress som den misstänkte kan förväntas ringa till. I det ärendet rörde det sig om hemlig teleavlyssning för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman. Spaningarna efter gärningsmannen, som var misstänkt för försök till mord på två polismän, föranledde en mycket omfattande polisinsats. Under spaningarna förekom bl.a. hemlig teleavlyssning avseende ett tiotal telefonapparater på ett antal olika orter i landet. I sitt beslut uppehöll JO sig inledningsvis vid frågan om den hemliga teleavlyssningen kunde anses vara av "synnerlig vikt för utredningen". Enligt JO var det omedelbara syftet med beslutet om hemlig teleavlyssning att bidra till att göra det möjligt att verkställa ett anhållande- respektive ett häktningsbeslut som väsentligen varit föranlett av att få till stånd en lagföring och straffverkställighet med anledning av det begångna brottet. Att skapa förutsättningar för att hålla förhör med den misstänkte var, menade JO, uppenbarligen endast ett indirekt syfte med efterspaningarna. JO menade dock att han inte hade grund för att hävda att tillämpningen av rekvisitet synnerlig vikt för utredningen skulle vara felaktig på sådant sätt att den kunde föranleda kritik från hans sida. JO övergick därefter till att pröva om åtgärden varit av synnerlig vikt för eftersökandet av den misstänkte. Därvid uttalade JO bl.a. följande (s. 42 f.).

Den omständigheten att institutet hemlig teleavlyssning av rättssäkerhetsskäl har utformats på sådant sätt att avlyssningen får avse bara anläggningar som den misstänkte kan antas komma att lämna ett meddelande *från* innebär sannolikt generellt sett en icke oväsentlig begränsning av tvångsmedlets användbarhet vid spaningarna efter en person som befinner sig på flykt undan polisen, eftersom det troligen i fråga om ett antal av de telefonapparater eller andra teleanläggningar som denne har något slags anknytning till finns större anledning att förmoda att han kommer att ringa *till* anläggningen än att han kommer att ringa från den.

Den nu nämnda begränsningen av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning får också konsekvenser i ett annat hänseende. Eftersom den misstänkte inte kan befinna sig på flera ställen samtidigt, bör det normalt inte förekomma att man samtidigt

avlyssnar telefonapparater eller andra teleanläggningar i vitt skilda delar av landet. När teleavlyssningsinstitutet används i utrednings- syfte på vanligt sätt kan man sannolikt, även om den misstänkte ofta och snabbt förflyttar sig mellan olika platser, som regel skaffa sig information om hans uppehållsort genom spaning eller på annat vis. Otillbörliga integritetsintrång kan då undvikas genom att besluten om hemlig teleavlyssning villkoras på sådant sätt att endast någon eller några få apparater avlyssnas samtidigt beroende på vilken kunskap man har om den misstänktes vistelseort.

När man som i detta fall använder tvångsmedlet för att efterspana en person som håller sig undan polisen kan det emellertid tänkas inträffa att man över huvud taget inte har några indikationer på var han befinner sig och till följd härav sannolikheten för att han skall komma att använda en telefonapparat eller annan teleanläggning i en viss del av landet varken är större eller mindre än sannolikheten för att han skall använda en sådan anläggning på en helt annan plats.

Om man intar den ståndpunkten att hemlig teleavlyssning får användas också i efterspaningssyfte, får man enligt min mening godta att det i en situation av nu beskrivet slag företas samtidig avlyssning av alla de anläggningar som kan anses ha en anknytning till den misstänkte av det slag och den styrka som rättegångsbalken kräver. Det är emellertid tydligt att en sådan tillämpning av teleavlyssningsinstitutet är ägnad att medföra särskilt stora risker för intrång i utomstående personers integritet.

Avslutningsvis fann JO att han inte hade underlag för att påstå att rättegångsbalkens krav på anknytning mellan den misstänkte och de avlyssnade telefonapparaterna inte skulle ha varit uppfyllt i något särskilt fall och han fann inte heller anledning att i något annat hänseende uttala sig angående omfattningen av teleavlyssningen i det aktuella fallet. Han erinrade dock om att institutet hemlig teleavlyssning till följd av sin synnerligen integritetskränkande karaktär alltid skall användas med stor restriktivitet.

Som framgått av de båda JO-besluten finns det situationer där det skulle ha varit värdefullt om det var möjligt att avlyssna en teleadress som den misstänkte kunde antas ringa till. Vid de diskussioner som utredningen har haft med företrädare för vissa brottsutredande myndigheter har några av myndigheterna påtalat behovet av en sådan utvidgning av teleavlyssningsinstitutet (se avsnitt 7.2). En myndighet uppgav att det inte rör sig om särskilt många fall men att det likväl är angeläget att möjligheten finns. Som exempel på behovet nämndes bl. a. ett uppmärksammat mord i centrala Stockholm där polisen snabbt kunde identifiera en av gärningsmännen, som var på fri fot. Eftersom

denne var gift och hade barn är det troligt att han vid något tillfälle skulle ringa till sin familj. Det hade då varit värdefullt att kunna avlyssna hustruns teleadress. Ett annat exempel som nämndes är ett narkotikaärende där en misstänkt person avser att föra in ett parti narkotika till Sverige. I ärendet kommer det till polisens kännedom att den misstänkte ämnar ta kontakt med en viss person innan han återvänder till Sverige. Denne person behöver inte nödvändigtvis vara en medgärningsman utan det kan även röra sig om familjemedlemmar, med vilka gärningsmannen vill hålla kontakt under sin utlandsvistelse. Enligt gällande rätt är det inte möjligt att avlyssna dessa personers teleadress. Det hade dock, menade myndigheten, varit värdefullt om så kunde ske.

Av de länder vars rättssystem på området utredningen har studerat närmare (se avsnitt 5), är det endast Finland och Norge som har en motsvarande begränsning av vilka teleadresser som får avlyssnas. I de övriga länderna är det tillåtet att avlyssna även en teleadress *till* vilken den misstänkte kan antas ringa. Som framgått av avsnitt 5.3.3 föreslås emellertid i ett norskt utredningsbetänkande att telefonkontrollen, om det finns särskilda skäl, skall få avse även en telefon som den misstänkte kan antas ringa till. I betänkandet (s. 98 f.) motiveras denna utvidgning dels med att den skulle kunna vara mycket betydelsefull för brottsutredningen, t.ex i de fall en misstänkt dagligen ringer till en vän och talar om var han är, dels med hänsyn till rättslikheten mellan olika länder. I betänkandet hänvisas därvid till att den nuvarande begränsningen såvitt man visste bara förekom i Sverige och Norge.

Enligt utredningens uppfattning torde det mot bakgrund av det som nu har redovisats knappast råda något tvivel om att det i vissa fall skulle vara av stort värde för brottsutredningen om det var möjligt att få tillstånd till hemlig teleavlyssning av en telefon som den misstänkte kan antas eller förväntas ringa till. Även det förhållandet att det i en rad jämförbara europeiska länder saknas en begränsning motsvarande den som gäller enligt svensk rätt kan tala för att reglerna bör ändras. Frågan är emellertid om en sådan utvidgning kan godtas från integritetssynpunkt.

Det går inte att komma ifrån att ett beslut om hemlig teleavlyssning kommer att drabba även för utredningen helt ovidkommande personer. Enligt gällande rätt är det t.ex. tillåtet att avlyssna den misstänktes sambos teleadress eller en teleadress på den misstänktes arbetsplats, allt under förutsättning att den misstänkte kan antas komma att använda den. I sådana avlyssningsärenden kan man anta att det i rätt stor utsträckning är fråga om avlyssning av oskyldiga personers telefonsamtal. Det kan, menar utredningen, ifrågasättas om det sett från integritetssynpunkt är värre när en oskyldig person avlyssnas på en teleadress dit den misstänkte kan antas ringa än när avlyssningen sker

på en teleadress som den misstänkte kan antas använda. Rent principiellt torde det knappast vara någon skillnad.

Det är naturligtvis angeläget att man i så stor utsträckning som möjligt begränsar riskerna för att tredje man utsätts för integritetskränkande tvångsmedel. Med en utvidgning av teleavlyssningsinstitutet till att avse en teleadress till vilken den misstänkte kan antas eller förväntas ringa, finns det visserligen en viss ökad risk för att för brottsutredningen ovidkommande personer utsätts för avlyssning. Denna risk är emellertid inte så betydande att hänsynen till enskildas personliga integritet bör få hindra en sådan utvidgning. Utredningen har därvid tagit fasta på att den utvidgade avlyssningsmöjligheten kan antas komma att användas i ett mycket begränsat antal fall, huvudsakligen i situationer där polisen i en utredning över huvud taget inte vet var den misstänkte befinner sig. I en sådan utredning kan resultatet i praktiken bli att färre oskyldiga personer utsätts för avlyssning än enligt gällande rätt, eftersom det kanske är möjligt att begränsa avlyssningsbeslutet till att avse endast *en* teleadress, t.ex. den teleadress som tillhör den misstänktes familj, i stället för ett flertal teleadresser på olika platser i landet, teleadresser som den misstänkte kan antas komma att använda men som han har en förhållandevis svag anknytning till (jfr den situation som förelåg i det nyss redovisade JO-beslutet, ämbetsberättelsen 1994/95). Utredningen föreslår således att ett beslut om hemlig teleavlyssning skall få avse även en teleadress till vilken den misstänkte kan antas ringa.

Utredningen har diskuterat om det bör ställas upp andra krav för att få avlyssna en teleadress till vilken den misstänkte kan ringa. Man kan t.ex. tänka sig att en sådan teleadress skall få avlyssnas vid färre brott än som annars gäller vid hemlig teleavlyssning eller att det för en sådan avlyssning ställs upp ett kvalificerande rekvisit (jfr det norska utredningsförslaget), innebärande t.ex. att teleadressen får avlyssnas endast om det finns särskilda skäl. En annan möjlighet är att ställa upp ett strängare beviskrav än "kan antas" för att teleadressen skall få avlyssnas.

Utredningen anser emellertid att det är mindre lämpligt, bl.a. av praktiska skäl, att göra en sådan åtskillnad när det gäller tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning. Med en noggrann tillämpning av proportionalitetsprincipen och kravet på att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen bör man, menar utredningen, kunna nå ett resultat som är godtagbart ur såväl effektivitets- som integritetssynpunkt.

Sammanfattningsvis innebär alltså utredningens förslag att tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning utvidgas till att avse även en teleadress som den misstänkte kan antas ringa till eller på annat sätt söka kontakt med.

Hemlig teleövervakning

Liksom i fråga om hemlig teleavlyssning får hemlig teleövervakning enligt gällande rätt endast avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte.

Vad som i det föregående har sagts om behovet av att vid hemlig teleavlyssning få avlyssna även en teleadress till vilken den misstänkte kan antas ringa och de integritetsaspekter som därvid blir aktuella, har i allt väsentligt giltighet även vid hemlig teleövervakning. Det saknas därför, menar utredningen, anledning att vid hemlig teleövervakning göra en annan bedömning vid den avvägning som måste göras mellan intresset av effektivitet i brottsbekämpningen och integritetsintresset än den utredningen har gjort när det gäller hemlig teleavlyssning. Utredningen föreslår således att hemlig teleövervakning skall få avse även en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa till eller på annat sätt söka kontakt med.

När det gäller hemlig teleövervakning som avser förfluten tid bör däremot övervakningen få avse endast en teleadress som den misstänkte innehar eller kan antas ha använt. Från denna huvudregel bör det emellertid göras några undantag, eftersom det annars finns en risk för att avsaknaden av de bestämmelser i telelagen och sekretesslagen - som enligt gällande rätt ger en generös möjlighet att hämta in teleövervakningsuppgifter och som utredningen föreslår skall upphävas (se avsnitt 10.4.2) - kan få allvarliga konsekvenser för det polisiära arbetet.

Utredningen har i det föregående föreslagit att hemlig teleövervakning som avser förfluten tid i vissa fall skall få användas trots att det inte går att peka ut en viss person som skäligen misstänkt för brottet. Tillämpningsområdet för en sådan undantagsregel bör emellertid - utöver villkoret att man av särskild anledning kan förvänta sig att brottet klaras upp genom åtgärden - begränsas förhållandevis snävt, eftersom man i annat fall hamnar i samma reglering som enligt gällande rätt finns i telelagen och sekretesslagen, dvs. att uppgifter kan hämtas in om i princip alla som berörs av en brottsutredning, en målsägande eller ett vittne lika väl som en misstänkt.

Enligt utredningens uppfattning finns det två olika situationer där det ur effektivitetssynpunkt framstår som angeläget och ur integritetssynpunkt som godtagbart att det görs undantag från kravet på att åtgärden får avse endast en teleadress som innehas eller kan antas ha använts av den misstänkte.

Den första situationen är när det i en brottsutredning saknas en skäligen misstänkt person men det finns uppgifter om att någon har ringt eller blivit uppringd i området kring en brottsplats. Det sagda torde i princip gälla enbart vid mobiltelefonsamtal. I stort sett samtliga

brottsutredande myndigheter som utredningen har varit i kontakt med har ansett att det finns ett stort behov av en undantagsregel i en situation som den nämnda och myndigheterna har lämnat ett flertal praktiska exempel på behovet (se avsnitt 7.3.2, 11.4.2 samt författningss kommentaren till 27 a kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken). Ett exempel som därvid har nämnts är att ett vittne i samband med ett bankrån har sett en maskerad gärningsman ringa ett mobiltelefonsamtal. Myndigheterna har därvid framhållit att teleövervakningsuppgifter, som enligt gällande rätt kan inhämtas med stöd av telelagen, i ett sådant fall kan vara de enda konkreta uppgifter som utredningspersonalen har att gå efter då de söker en tänkbar gärningsman. En begränsning som dock bör gälla beträffande en sådan inhämtning är att teleövervakningsuppgifterna får avse endast de teleadresser som använts i anslutning till den plats där brottet har begåtts. Vad det i praktiken kommer att handla om är att uppgifter hämtas in från den eller de basstationer som - vid tidpunkten för brottet - kan antas ha berörts av ett sådant mobiltelefonsamtal.

Den andra situationen där undantag bör göras från kravet på att åtgärden får avse endast en teleadress som innehas eller kan antas ha använts av den misstänkte, är vissa fall där målsägandens teleadress kan ge uppgifter som leder till att ett brott klaras upp. De flesta av myndigheterna har framhållit att det vid bl.a. mordutredningar där det saknas misstanke mot viss person kan vara av avgörande betydelse för utredningen att man får reda på vem offret talat med i telefon den närmaste tiden före brottet för att därigenom kunna identifiera tänkbara gärningsmän. Myndigheterna har påtalat att ett krav på skälig misstanke mot viss person i dessa fall i praktiken skulle kunna förstöra möjligheterna att utreda brottet. En polismyndighet nämnde att sådana fall förekommit vid tre tillfällen under sex månaders tid.

En förutsättning för åtgärden bör dock vara att målsäganden har lämnat sitt samtycke till åtgärden. Utredningen menar nämligen att det ur integritetssynpunkt skulle leda alltför långt att införa en regel som innebär att de brottsutredande myndigheterna mot målsägandens vilja kan hämta in uppgifter som rör hans teleadress. För att åtgärden skall vara till praktisk nytta i det polisiära arbetet bör emellertid uppgifterna få inhämtas även i de fall målsägandens samtycke inte kan inhämtas, t.ex. på grund av att målsäganden har avlidit genom brottet. Andra exempel är där målsäganden är medvetlös eller försvunnen. Enligt utredningens uppfattning får det anses ligga i sakens natur att målsäganden vill att brottet mot honom utreds och beivras.

En liknande reglering som den som nu föreslås i fråga om målsägandens teleadress finns i Finland.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att hemlig teleövervakning endast får avse en teleadress som innehas av den misstänkte eller som

den misstänkte kan antas ha använt eller komma att använda eller söka kontakt med. När det gäller hemlig teleövervakning som avser förfluten tid och fall där det inte går att peka ut någon som skäligen misstänkt för brottet innebär utredningens förslag att sådan övervakning får avse endast en teleadress som använts i anslutning till den plats där brottet har begåtts eller en teleadress som innehas eller kan antas ha använts av en målsägande, under förutsättning att målsäganden har samtyckt till åtgärden eller sådant samtycke inte har kunnat inhämtas. Dessutom gäller, som har utvecklats i det föregående, det allmänna villkoret att särskilda omständigheter talar för att brottet klaras upp genom åtgärden.

Hemlig kameraövervakning

Enligt gällande rätt får hemlig kameraövervakning endast avse en sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

Eftersom utredningen i det föregående (se avsnitt 11.4.2) har föreslagit att hemlig kameraövervakning - i motsats till vad som gäller i dag - i vissa fall skall få användas trots att det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet, bör i dessa situationer även en plats där *en* misstänkt kan antas komma att uppehålla sig få övervakas med hjälp av tvångsmedlet. Som tidigare har berörts kan det bli aktuellt att övervaka t.ex. den plats där ett narkotikaparti finns eller platsen för en s.k. tjuvgömma.

Enligt utredningens mening saknas det anledning att i övrigt föreslå någon förändring av de regler som gäller beträffande de platser som får övervakas med hemlig kameraövervakning. Liksom enligt gällande rätt bör det alltså även fortsättningsvis krävas att det finns en koppling mellan den misstänkte - eller *en* misstänkt - och den plats som man vill övervaka (se prop. 1995/96:85 s. 31). Vidare bör gälla att samtliga platser skall kunna övervakas. Därvid bör dock, liksom i dag, gälla att det är förbjudet att t.ex. tränga in i någons hem för att där montera en hemlig övervakningskamera. Något reellt behov av en förändring i detta avseende finns knappast heller. Endast en av de brottsutredande myndigheterna har efterlyst en förändring på den här punkten. - Reglerna i 4 kap. brottsbalken om frihet och frid innebär således även i fortsättningen vissa begränsningar när det gäller de platser som kan övervakas. En annan sak är att sådana utrymmen eller platser kan övervakas så länge kameran placeras på något annat ställe. Vidare är t.ex. en privatperson oförhindrad att frivilligt upplåta sin bostad eller trädgård för att polisen där skall kunna montera en hemlig övervakningskamera och övervaka någon annan (se prop. 1995/96:85 s. 31). Avslutningsvis kan nämnas att det naturligtvis inte är tillåtet att placera ut en hemlig övervakningskamera i samband med att man

inom ramen för ett annat tvångsmedel gör intrång i skyddade utrymmen. Ett sådant förfarande skulle strida mot den ändamålsprincip som gäller vid all användning av tvångsmedel.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att hemlig kameraövervakning skall få avse endast sådan plats där den misstänkte eller - vid fall där det saknas en skäligen misstänkt person men där det av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp - en misstänkt kan antas komma att uppehålla sig.

Buggning

Liksom vid hemlig kameraövervakning bör ett beslut om buggning avse en viss plats och inte en viss person. Skälen för det har såvitt gäller kameraövervakningen redovisats utförligt i prop. 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning (s. 30 f.) och hänger bl.a. samman med att det i annat fall inte skulle vara möjligt att tillämpa proportionalitetsprincipen, eftersom det inte på förhand skulle vara känt på vilka platser den misstänkte ämnade föra sina samtal. Den som hade att fatta beslutet skulle inte veta om buggningen skulle komma att avse en bostad eller en plats ute i det fria. Även andra rent praktiska skäl talar mot att knyta övervakningen till en viss person. När det sedan gäller den grad av anknytning som måste föreligga mellan den misstänkte och den plats som får buggas, bör gälla motsvarande krav som vid hemlig kameraövervakning, nämligen att det i vart fall måste kunna antas att den misstänkte så småningom besöker den plats som skall buggas (jfr uttalanden i prop. 1995/96:85 s. 31 och 39). Det bör dock framhållas att det är troligt att buggning, på ett annat sätt än vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, kommer att användas för att avlyssna enstaka möten, som är kända på förhand. Det är därmed troligt att det i många fall där buggning kan komma att användas finns en betydligt starkare anknytning mellan den misstänkte och den plats som skall buggas. Det sagda hänger även samman med att buggning är ett mycket resurskrävande tvångsmedel. Enligt vad som sades utredningen från dansk polis är det vid buggning oftast inte tillräckligt att ta upp samtalen på band för att sedan lyssna av dem vid ett senare tillfälle. Vid buggning krävs, menade man, praktiskt taget alltid en direktavlyssning.

Nästa fråga blir om samtliga platser skall kunna övervakas eller om dessa bör begränsas på något sätt. En fråga som därvid blir aktuell är om polisen - trots begränsningarna i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid - bör ges rätt att bereda sig tillträde till bostäder, andra lokaler och liknande utrymmen. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att återigen kort redovisa vad som i detta hänseende gäller i utländsk rätt och de synpunkter som myndigheterna där har framfört

till utredningen. För en noggrannare redovisning hänvisas till avsnitt 5.

Enligt dansk rätt finns inga begränsningar i fråga om de platser som får buggas och i praktiken buggas inte bara platser ute i det fria utan även bostäder, hotellrum m.m. Ett beslut om buggning innebär vidare att polisen - utan att det finns särskilt lagstöd för det - har rätt att skaffa sig tillgång till den lokal som skall avlyssnas, om det är en förutsättning för att avlyssningen skall kunna genomföras. I Finland får buggning riktas mot den misstänkte endast när han befinner sig på en plats som är tillgänglig för allmänheten, i ett fortskaffningsmedel på en sådan plats eller i ett hotellrum eller något annat sådant rum. En konsekvens av dessa begränsningar har emellertid, enligt vad som sades på det finska justitieministeriet och av finsk polis, inneburit att buggning i Finland inte fått någon större praktisk betydelse. Den finska polisen framhöll att det finns behov av att kunna bugga även bostäder. Avlyssningsutrustningen får vidare inte placeras i det rum där den misstänkte vistas eller i ett fordon som han använder. Utrustningen får i stället, i de fall t.ex. ett hotellrum skall avlyssnas, placeras i ett rum intill eller i en lägenhet på andra sidan gatan. Enligt finsk polis innebär dessa begränsningar att det inte fungerar rent tekniskt att avlyssna ett hotellrum, eftersom ljudkvaliteten blir alltför dålig. Enligt det i avsnitt 5.3.3 redovisade norska utredningsförslaget skall buggning få användas på alla platser, dock med ett differentierat tillämpningsområde beroende på om det är fråga om allmän plats eller privat plats. Förslaget innebär vidare att det skall vara tillåtet att göra intrång på privat egendom för att placera ut avlyssningsutrustningen. I Storbritannien finns inga uttryckliga lagregler som tar sikte på användningen av buggning. Däremot finns det lagstiftning som innebär att polisen måste ha tillstånd för att få göra intrång på privat egendom. Den brittiska säkerhetstjänsten framhöll vid utredningens besök att de allra flesta operationer innebär att det måste göras intrång på egendom. I Tyskland är det f.n. inte tillåtet att bugga bostäder. Den tyska Bundeskriminalamt påpekade för utredningen att det förhållandet i praktiken medfört att många förundersökningar har misslyckats. I februari 1998 har dock fattats beslut om den grundlagsändring som behövs för att även bostäder skall kunna avlyssnas. Några ändringar i Strafprozessordnung har däremot ännu inte genomförts. Med stöd av den lag om bl.a. akustisk personövervakning som antagits av det österrikiska parlamentet, men som ännu inte trätt i kraft, kommer buggning att få användas på samtliga platser utan någon begränsning och ett tillstånd om buggning kommer att, om det är oundgängligen nödvändigt, få förenas med en rätt att göra intrång i bostäder. Österrikisk polis framhöll för utredningen att det i praktiken inte är möjligt att avlyssna ett rum utifrån med hjälp av riktade

mikrofoner eller laser utan att det - för att få en bra ljudkvalitet - är nödvändigt att placera mikrofonen inne i det aktuella rummet.

Vid de överläggningar som utredningen har haft med ett antal brottsutredande myndigheter (se avsnitt 7) har flertalet myndigheter redovisat en uppfattning som innebär att buggning bör få användas på samtliga tänkbara platser och att ett beslut om buggning bör kunna förenas med en rätt för polisen att göra intrång på egendom som annars är skyddad mot intrång.

Av det nu redovisade framgår att det från effektivitetssynpunkt skulle innebära allvarliga nackdelar om användningen av buggning begränsades till t.ex. platser dit allmänheten har tillträde. Det är rimligt att tro, vilket har bekräftats på en del håll utomlands, att de kriminella i så fall skulle förlägga de diskussioner som avser brott till platser som inte får buggas. Det är därför nödvändigt, menar utredningen, att tillåta buggning på samtliga platser, således även i bostäder och på andra platser som kan antas vara särskilt integritetskänsliga. Det är vad utredningen föreslår. Det har vidare klart framkommit att buggning - om åtgärden skall vara meningsfull - ofta förutsätter att avlyssningsutrustningen placeras på platsen, i annat fall blir nämligen ljudkvaliteten alltför dålig. Utredningen föreslår därför en regel som innebär att ett beslut om buggning får innefatta en rätt att placera avlyssningsutrustningen i och återta det från utrymme som annars skyddas mot intrång. Det bör därvid framhållas att ett beslut om buggning inte alltid bör innefatta en sådan rätt. Det blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Den omständigheten att det måste göras intrång i egendom som annars skyddas mot intrång för att genomföra en avlyssning bör givetvis väga särskilt tungt vid den proportionalitetsbedömning som skall göras i ärendet.

Den omständigheten att buggning endast får användas för utredning av mycket grova brott, att åtgärden får användas endast när någon är skäligen misstänkt för brottet, att åtgärden måste vara av synnerlig vikt för utredningen samt att bl.a. proportionalitetsprincipen skall tillämpas när beslutet om åtgärden skall fattas utgör, menar utredningen, tillräckliga garantier för att tvångsmedlet endast kommer att användas i de fall som det kan anses befogat.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen ingen annan begränsning av de platser som får buggas än den som följer av att åtgärden endast får avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig och av de allmänna principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning. Vidare föreslås att ett beslut om buggning får innefatta en rätt att placera avlyssningsutrustningen i och återta det från utrymme som annars skyddas mot intrång.

Annan teknisk avlyssning

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 9.2 och som utvecklas närmare i författningskommentaren till 27 a kap. 3 § rättegångsbalken kan annan teknisk avlyssning bli aktuell i en hel rad olika situationer och det är därför, menar utredningen, mindre lämpligt - och knappast möjligt för den delen - att i lag ange vilka platser eller samtal som får avlyssnas på detta sätt. Det finns dessutom knappast något behov av en begränsning motsvarande den som bör gälla vid de tidigare redovisade tvångsmedlen, eftersom annan teknisk avlyssning, till skillnad från vad som gäller vid t.ex. hemlig teleavlyssning, endast kan förekomma när den misstänkte kan förväntas själv delta i samtalet. Utredningen föreslår därför att det inte bör ställas upp några begränsningar när det gäller de platser eller teleadresser som får avlyssnas vid annan teknisk avlyssning.

