

## 12 Rättsskyddsgarantier

Enligt direktiven skall utredningen vid sina överväganden om buggning bör införas belysa de risker för den personliga integriteten och grundlagens och Europakonventionens medborgarskydd som buggning innebär. Vidare framhålls i direktiven att det är ett oeftergivligt krav att det personliga integritetsskyddet inte eftersätts och att rättssäkerhetsaspekterna beaktas när utredningen överväger om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning kan vidgas. Med hänvisning till dessa uttalanden har utredningen ansett att vissa frågor bör tas upp som rör den misstänktes rättsskyddsgarantier vid användning av här aktuella tvångsmedel. I avsnitt 3 har lämnats en noggrann redogörelse för de rättsskyddsgarantier som finns enligt gällande rätt.

### 12.1 Beslutsordningen

#### 12.1.1 Domstolsprövning

Enligt gällande rätt skall en fråga om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning tas upp av rätten på ansökan av åklagaren (27 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken och 4 § första stycket lagen om hemlig kameraövervakning).

Enligt utredningens uppfattning är det bland de av utredningen behandlade tvångsmedlen egentligen bara vid annan teknisk avlyssning som det över huvud taget är tänkbart att lägga beslutanderätten på någon annan än domstol. Övriga tvångsmedel är så pass integritetskänsliga att frågan om de skall användas bör prövas av domstol. En sådan ordning överensstämmer också med den uppfattning som redovisats av samtliga de myndigheter som utredningen har varit i kontakt med. Flertalet myndigheter har dock haft synpunkter när det gäller frågan om det bör införas en möjlighet för annan än domstol att fatta ett interimistiskt beslut om användning av tvångsmedlen. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 12.1.3. Även utomlands - med undantag för Storbritannien - fattas ett beslut om användning av dessa tvångsmedel normalt av domstol.

När det sedan gäller tvångsmedlet annan teknisk avlyssning har en del myndigheter menat att beslutanderätten bör kunna överlämnas till en polismyndighet. Som framgått av avsnitt 9.2 anser emellertid utredningen att annan teknisk avlyssning innebär vissa risker för intrång i enskildas personliga integritet. Utredningen har också i allt väsentligt föreslagit samma reglering för annan teknisk avlyssning som för hemlig teleövervakning. Övervägande skäl talar därför för att även frågor om annan teknisk avlyssning bör prövas av domstol. Utredningen återkommer i avsnitt 12.1.3 till frågan om interimistiska beslut.

En annan fråga är vem som skall ha befogenhet att hos domstol begära tillstånd till buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning. Som inledningsvis nämndes är det enligt gällande rätt endast åklagaren som kan ansöka om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Detta bör gälla även fortsättningsvis och detsamma bör gälla beträffande de nya tvångsmedlen buggning och annan teknisk avlyssning.

#### 12.1.2 Tillståndstiden

Enligt gällande rätt får tiden för ett beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet (27 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken respektive 4 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning). Den valda tidsramen motiveras i lagarnas förarbeten med att det mer sällan finns anledning att ompröva tillstånd med tätare intervall än en månad och att täta omprövningar dessutom innebär en viss risk för att det går slentrian i prövningen (prop. 1988/89:124 s. 54 f. och prop. 1995/96:85 s. 33).

Det har under utredningsarbetet inte framkommit något som tyder på att det skulle finnas ett behov av att ha längre tillståndstider än en månad. Inte någon av de myndigheter som utredningen har haft överläggningar med har uttryckt önskemål om att utsträcka tillståndstiden. Enligt utredningens uppfattning saknas det därför anledning att överväga någon ändring av de nuvarande reglerna. Även fortsättningsvis bör alltså gälla att tiden för ett beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning inte får bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Det kan i sammanhanget nämnas att tillståndstiden för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning även i Danmark, Finland och Norge, utom i ärenden som rör rikets säkerhet, får bestämmas till längst en månad.

Den rättssäkerhetsgaranti som ligger i att ett beslut om t.ex. hemlig teleavlyssning är begränsat i tiden och som medför att åtgärden måste underkastas förnyad prövning med jämna mellanrum gäller enligt utredningens mening i minst lika hög grad vid användning av buggning. Även ett tillstånd till buggning bör alltså begränsas i tiden. Frågan är då hur länge ett tillstånd till buggning skall gälla innan en ny domstolsprövning måste ske.

De motiv som i olika sammanhang har anförts till stöd för valet av tidsram för beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, en månad, kan i viss mån sägas vara tillämpbara även i fråga om ett beslut om tillstånd till buggning. Ytterligare ett skäl som talar för att man även vid buggning bör bestämma tiden till högst en månad är att det kan vara av värde att regleringen av olika närliggande tvångsmedel görs så enhetlig som möjligt.

Som tidigare har framgått (se avsnitt 11.3.3) anser emellertid utredningen att det finns ett antal faktorer som innebär att buggning - generellt sett - framstår som ett mer integritetskränkande tvångsmedel än t.ex. hemlig teleavlyssning. Utredningen har därför föreslagit att tillämpningsområdet för buggning skall vara snävare än det som föreslås gälla för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det framstår som rimligt att denna syn på buggning som ett särskilt integritetskränkande tvångsmedel bör få konsekvenser även när det gäller tiden för ett tillståndsbeslut. Det kan i sammanhanget nämnas att det även utomlands förekommer att det gäller andra - strängare - tidsfrister vid buggning. I Tyskland får, enligt grundsatserna om utvidgad rätt till buggning, ett beslut om buggning av en bostad bestämmas till högst fyra veckor medan ett beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får bestämmas till högst tre månader. I Österrike finns det ingen i lag angiven tidsgräns för ett beslut om hemlig teleavlyssning. Ett beslut om buggning skall dock få pågå i som längst en månad. Enligt det i avsnitt 5.3.3 redovisade norska utredningsförslaget föreslås, av hänsyn till metodens särskilt ingripande karaktär, att tiden för ett buggningsbeslut skall få bestämmas till längst två veckor. I Danmark och Finland har man däremot samma tidsgräns för hemlig teleavlyssning och buggning, nämligen fyra veckor respektive en månad.

Övervägande skäl talar enligt utredningens mening för att tiden för ett beslut om buggning inte bör bestämmas till längre tid än två veckor. Detta tvångsmedel är särskilt integritetskänsligt. Det kan vidare antas att buggning kommer att användas i ett begränsat antal fall och att det i många av dessa fall inte torde bli fråga om avlyssning under någon längre tid utan om förhållandevis korta insatser. Det har nämligen från olika håll framhållits att buggning i rätt stor utsträck-

ning kan antas komma att användas för att avlyssna möten, t.ex. på ett hotellrum. Det förhållandet att åklagaren var fjortonde dag behöver underställa buggningen domstolens prövning torde därför i princip sakna betydelse för tvångsmedlets användbarhet. Mot den nämnda bakgrunden framstår det vidare som mindre troligt att det skulle gå slentrian i en sådan omprövning.

Utredningen föreslår sålunda att ett beslut att tillåta buggning inte skall få bestämmas för längre tid än två veckor från beslutet. En sådan tidsram föreslogs också av SÄPO-kommittén i dess slutbetänkande (SOU 1990:51).

När det sedan gäller annan teknisk avlyssning saknas det i princip behov av att ha en regel som sätter en yttersta gräns för ett tillståndsbeslut. Detta hänger samman med att det i dessa fall praktiskt taget aldrig kan bli fråga om någon kontinuerlig avlyssning. Vad det som regel handlar om är i stället att domstolen lämnar tillstånd att avlyssna ett visst samtal. Som framgått av avsnitt 9.2 och författningskommentaren till 27 a kap. 18 § rättegångsbalken kan det dessutom vara svårt att på förhand veta när samtalet kan tänkas äga rum. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte bör sättas någon tidsgräns för ett beslut om annan teknisk avlyssning. Någon sådan tidsgräns föreslås alltså inte. Som berörs i författningskommentaren innebär detta emellertid inte att domstolen - när en tidsangivelse är möjlig - skall avstå från att tidsbegränsa beslutet.

### 12.1.3 Bör åklagaren få fatta interimistiska beslut?

Rättegångsbalken tillåter inte att åklagaren i avvaktan på domstolsprövning fattar interimistiskt beslut om användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Däremot finns det i såväl 1952 års lag (se avsnitt 2.8) som i 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (se avsnitt 2.9) en sådan beslutanderätt för åklagaren.

Enligt 1952 års lag (5 § andra stycket) gäller att ett sådant förordnande får meddelas, om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. I 1988 års lag ställs upp samma förutsättningar för ett interimistiskt beslut (28 § första stycket). I båda fallen gäller även att beslutet skall skriftligen anmälas till rätten, som har att ta upp ärendet till prövning (6 § i 1952 års lag och 28 § andra stycket i 1988 års lag).

I det följande diskuteras huruvida det i rättegångsbalken bör införas en möjlighet för annan än domstol att i brådskande fall meddela interimistiska beslut om användning av något av de i betänkandet berörda tvångsmedlen, dvs. buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning. I det sammanhanget behandlas även den rätt att fatta interimistiska beslut som finns för åklagaren i 1988 års lag. Utredningen återkommer i avsnitt 14 till vad som bör gälla beträffande interimistiska beslut enligt 1952 års tvångsmedelslag.

Inledningsvis kan nämnas att det utomlands är förhållandevis vanligt att det vid hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel finns någon form av interimistisk beslutanderätt i avvaktan på den domstolsprövning som annars i princip är det normala. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att rekapitulera vad som i detta hänseende gäller i vissa andra länder. I Danmark fattas ett beslut om ingrepp i meddeleshemmeligheten, dvs. om bl.a. buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, som regel av domstol. Vid fara i dröjsmål får beslutet dock fattas även av polisen. Polisens beslut skall snarast möjligt och senast inom 24 timmar från det att beslutet verkställdes underställas rättens prövning. Om rätten vid sin prövning skulle finna att beslutet inte borde ha fattats, skall rätten underrätta Justitsministeriet. Även om den interimistiska beslutsrätten utnyttjas förhållandevis sällan finns det, framhöll dansk polis vid samtal med utredningen, behov av en sådan möjlighet, bl.a. beroende på att saken vid domstolsprövningen som regel avgörs vid en förhandling där en advokat, som tillvaratar den misstänktes intresse, skall vara närvarande. I Finland fattas beslut om teleavlyssning och teleövervakning av domstol. Beslut om buggning och hemlig kameraövervakning fattas däremot av undersökningsledaren. Ett beslut om buggning skall inom 24 timmar underställas ett högre befäl. På det finska Justitieministeriet framhölls att det förmodligen skulle vara otänkbart att låta polisen fatta beslut om buggning om åtgärden fick användas även i bostäder. I ett sådant fall skulle det, menade man, antagligen resas krav på att beslutet skulle fattas av domstol. Även den finska polisen delade uppfattningen att det skulle vara rimligt om domstol fattade beslut om buggning i fall bostäder fick avlyssnas. I Norge fattas ett beslut om telefonkontroll normalt av rätten. Vid telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet kan påtalemyndigheten i "särilig påtregende tilfelle" fatta ett interimistiskt beslut. Beslutet skall dock "straks innberettes" till rätten, som avgör huruvida kontrollen skall bestå. Även vid telefonkontroll i narkotikaärenden finns det en interimistisk beslutsrätt för påtalemyndigheten. Ett sådant beslut får fattas under förutsättning att ett dröjsmål skulle vara till men för utredningen. Beslutet skall dock snarast möjligt och senast inom 24 timmar

föreläggas rätten för godkännande. Detta gäller även om kontrollen har avslutats innan beslutet kan föreläggas rätten. I det norska utredningsförslaget (se avsnitt 5.3.3) om buggning föreslås vidare en interimistisk beslutsrätt för åklagaren, dock endast vid buggning på en plats dit allmänheten har tillträde. Ett beslut om buggning på privat plats föreslås förbehållen domstol. I Tyskland fattas ett beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, buggning på annan plats än i en bostad eller ett beslut om användning av dolda kroppsmikrofoner av domstol. Vid fara i dröjsmål får åtgärden dock beslutas av åklagarmyndigheten. Ett sådant beslut upphör emellertid att gälla om det inte inom tre dagar fastställs av domstol. Enligt de i avsnitt 5.5.5 redovisade grundsatserna om utvidgad rätt till buggning skall ett beslut om buggning i bostad fattas av tre domare. Vid fara i dröjsmål får åtgärden dock beslutas av *en* domare, vars beslut upphör att gälla om det inte senast den tredje dagen fastställs av domstol i den större sammansättningen. I Österrike fattas ett beslut om telefonövervakning (teleavlyssning och teleövervakning) av domstol. Domstolen är domför med tre lagfarna domare. Om det är fara i dröjsmål kan dock undersökningsdomaren fatta ett sådant beslut. Undersökningsdomaren skall emellertid ofördröjligen inhämta domstolens godkännande. Ett beslut om buggning och hemlig kameraövervakning fattas av domstol. Domstolen är domför med tre lagfarna domare. Avser övervakningen annat än en bostad eller andra med en bostad jämförbara lokaler, kan en undersökningsdomare, om det är fara i dröjsmål, fatta ett interimistiskt beslut. Undersökningsdomaren skall dock ofördröjligen inhämta domstolens godkännande.

De flesta av de brottsutredande myndigheter som utredningen har haft överläggningar med har framfört synpunkten att det bör införas en möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut om användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Det har sagts att det mycket snabbt kan uppstå ett behov av att få använda t.ex. hemlig teleavlyssning. Som exempel har därvid nämnts bl.a. att det förekommer att den misstänkte under en pågående teleavlyssning byter teleadress. Många av myndigheterna har framhållit att det inte rör sig om annat än enstaka fall, eftersom man ofta lyckas få tag i en domare som kan fatta beslut. Problemet har sagts vara störst på kvällar och helger och det har förekommit att polis och åklagare inte har lyckats nå någon domare, vilket ibland har varit till allvarlig skada för utredningen. En nackdel med den nuvarande ordningen är, menade någon myndighet, att man på kvällar och helger är beroende av att den enskilde domaren vill medverka.

De flesta av myndigheterna har vidare ansett att det även vid buggning kommer att finnas ett behov av snabba beslut och att det därför bör införas en interimistisk beslutsrätt för åklagaren också vid

detta tvångsmedel. Som exempel har nämnts bl.a. att det i många fall kommer att röra sig om en mycket kort tidsperiod från det att polisen får kännedom om ett möte till dess det skall äga rum. Man menade att det kan vara fråga om att avlyssna ett möte som skall äga rum en timme senare.

Vissa myndigheter har framhållit att det även vid den åtgärd som avses med det nya tvångsmedlet annan teknisk avlyssning finns ett behov av snabba beslut. Myndigheterna har dock ansett att beslut om annan teknisk avlyssning bör kunna fattas av polisen.

Frågan om att i rättegångsbalken införa en interimistisk beslutsrätt för åklagaren vid användning av hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel är inte ny. Den diskuterades bl.a. i 1989 års lagstiftningsärende om vissa tvångsmedelsfrågor (prop. 1988/89:124 s. 51 f.). Departementschefen redovisade där uppfattningen att en sådan befogenhet för åklagaren inte borde införas, om inte tvingande praktiska behov talade för det. Hon menade att en sådan möjlighet endast bör vara en utväg i särskilt kritiska lägen. Departementschefen uttalade att det som förekommit i lagstiftningsärendet inte övertygat henne om att det förelåg något sådant påtagligt behov utan att man i de situationer där det varit nödvändigt att snabbt få ett beslut också har gått att utverka detta inom rimlig tid och utan att några mer väsentliga effektivitetsförluster uppstått. Under sådana omständigheter, menade departementschefen, var hon inte beredd att då förorda att åklagare får möjlighet att besluta interimistiskt. Även i propositionen om hemlig kameraövervakning (prop. 1995/96:85 s. 33 f.) berördes frågan om interimistiska beslut. Regeringen uttalade där att det saknades tillräckliga skäl för att införa en generell möjlighet till sådana beslut avseende användningen av dolda övervakningskameror.

När det först gäller hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning finns det, vilket framgår av det tidigare redovisade, ett visst behov av en befogenhet för åklagaren att fatta interimistiska beslut. Behovet av snabba beslut vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har sannolikt ökat under de senaste åren, vilket hänger samman bl.a. med teknikutvecklingen. Det kan nämligen numera gå mycket snabbt att verkställa ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. Även det sätt som de kriminella använder den moderna teletekniken har gjort att behovet av snabba beslut har ökat. T.ex. förekommer det - särskilt vid mobiltelefoni - att den misstänkte ofta byter teledress. Det är dessutom troligt att en ordning med ett offentligt ombud för den misstänkte (se avsnitt 12.2) kan ytterligare öka behovet av snabba beslut.

Enligt utredningens uppfattning utgör det som framkommit tillräckliga skäl för att föreslå att det i rättegångsbalken införs en

generell möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut avseende hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Det förhållandet att det hittills, i de flesta fall där det har varit nödvändigt att få ett snabbt beslut, varit möjligt att utverka detta inom rimlig tid utan några mer väsentliga effektivitetsförluster, förändrar inte denna bedömning. Det är nämligen, menar utredningen, inte tillfredsställande att en fråga om t.ex. hemlig teleavlyssning skall kunna användas i en förundersökning rörande ett allvarligt brott på en kväll eller under en helg blir beroende av om polis och åklagare lyckas få tag i en domare som kan fatta beslut.

Eftersom det vid dessa tvångsmedel finns starka integritetsintressen bör det emellertid vara en förutsättning för ett interimistiskt beslut att ändamålet med åtgärden går förlorat om man väntar med att företa åtgärden, dvs. att befogenheten får användas endast i brådskande fall. Av rättssäkerhets- och kontrollskäl bör man dessutom ha en obligatorisk domstolsprövning av ett interimistiskt beslut, dvs. domstolen skall pröva frågan också i de fall åtgärden - vid tiden för domstolsprövningen - redan har upphört. Med en sådan ordning anser utredningen att det finns tillräckliga garantier för att den interimistiska beslutsrätten kommer att användas endast i de fall där det verkligen är befogat.

Även vid annan teknisk avlyssning bör det införas en interimistisk beslutsrätt. Denna kan lämpligen utformas på motsvarande sätt. Eftersom det enligt utredningens förslag endast är åklagaren som kan ta initiativ till en ansökan om annan teknisk avlyssning bör den interimistiska beslutanderätten anförtros denne och inte polisen.

När det sedan gäller hemlig teknisk avlyssning, s.k. buggning, har det vid de diskussioner som utredningen fört med de brottsutredande myndigheterna framkommit att det finns ett behov av snabba beslut även vid detta tvångsmedel. Även det förhållandet att det kan vara av värde att regleringen av närliggande tvångsmedel görs så enhetlig som möjligt kan tala för att den interimistiska beslutsrätten bör omfatta även buggning. En sådan beslutanderätt förekommer också i viss utsträckning utomlands.

Som tidigare har framgått är det emellertid utredningens uppfattning att buggning framstår som en särskilt ingripande och integritetskänslig åtgärd, vilket hänger samman bl.a. med tvångsmedlets karaktär och att ett beslut om buggning skall få innefatta en rätt att göra intrång på platser eller i egendom som annars skyddas mot intrång. Denna bedömning har återspeglats i att det enligt utredningens förslag ställs upp andra och strängare villkor för buggning. Eftersom rätten att besluta om tvångsmedlets användning är av central betydelse när det gäller att tillämpa reglerna om rättsskyddsgarantier framstår det mot angiven bakgrund som särskilt angeläget att beslutanderätten är förbehållen domstol. Utredningen anser därför att den interimistiska

beslutanderätt för åklagaren som föreslås föras in i rättegångsbalken inte bör omfatta buggning. Utredningen återkommer i avsnitt 14 till frågan om interimistiska beslut för åklagaren med stöd av den lag som föreslås ersätta 1952 års tvångsmedelslag.

När det nu i rättegångsbalken enligt utredningens förslag skall tas in bestämmelser som innebär att åklagaren i brådskande fall får fatta interimistiskt beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, saknas det skäl att ha kvar de särskilda bestämmelserna som finns om detta i 1988 års lag. De bör därför upphävas. I 1988 års lag bör däremot införas en rätt för åklagaren att fatta ett interimistiskt beslut om buggning. Detta undantagsfall bör enligt utredningens mening finnas i en reglering som tar sikte på situationer när riket befinner sig i krig, i krigsfara eller då det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket befunnit sig i (2 §). Det är alltså en lagstiftning som är tänkt att användas under höjd beredskap och den innehåller bestämmelser om bl.a. domstolsorganisation och rättegångsförfarande som i väsentlig grad avviker från vad som gäller under normala förhållanden. Det synes mot den bakgrunden vara rimligt att åklagaren har rätt att fatta ett interimistiskt beslut även om buggning. I ett sådant läge får också allmänintresset anses väga tyngre än annars.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att åklagaren i brådskande fall skall få fatta beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning. Ett sådant beslut skall dock genast skriftligen anmälas hos rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning. Vidare föreslås att det i 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. förs in en möjlighet för åklagaren att fatta ett interimistiskt beslut om buggning. I övrigt föreslås att beslutanderätten vid användning av buggning skall vara förbehållen domstol.

## 12.2 Offentligt ombud

Som framgått av avsnitt 3.3.4 har frågan om att i svensk rätt införa ett system med god man eller offentligt ombud vid prövning av tvångsmedelsfrågor varit föremål för diskussion vid flera tillfällen.

Frågan berördes i ett lagstiftningsärende senast år 1989 (*prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor* s. 52 ff.), där två utredningsförslag om offentligt ombud respektive god man vid tvångsmedelsanvändning avvisades. Departementschefen framhöll vid sin argumentering mot en ordning med offentligt ombud att behovet av ett

sådant institut var begränsat, eftersom domstolarna har att självständigt och oberoende av vad parterna anför svara för att utredningen är tillräcklig för att tvångsmedlet skall få användas. Det framhölls vidare att man i ett tvåpartsförfarande i många fall skulle riskera att få ett omständligt och försenande förfarande som svårligen låter sig förena med tvångsmedelsanvändning. Ett ytterligare argument var enligt departementschefen att det är tveksamt i vad mån ett sådant ombud kan fylla någon reell funktion, eftersom ombudet inte skulle kunna hämta in upplysningar från den misstänkte eller från något annat håll och att han därmed i praktiken skulle vara helt hänvisad till det material som åklagaren förebringat. Ombudets möjligheter att ta tillvara den misstänktes intresse och andras intressen skulle därför inte vara bättre än beslutsorganets. Departementschefen framhöll vidare att värdet med ett offentligt ombud närmast skulle ligga i möjligheten att överklaga i tveksamma fall. Men det värdet är, menade departementschefen, begränsat i så måtto att den lägre instansens avgöranden av naturliga skäl inte kan publiceras eller på annat sätt tjäna till vägledning utanför det enskilda fallet. Avslutningsvis uttalade departementschefen att det behov av insyn i tillämpningen som finns hellre bör tillgodoses genom att JO och JK återkommande granskar ärendena om användning av tvångsmedel.

Frågan har därefter berörts endast av *SÄPO-kommittén*, som i sitt slutbetänkande (SOU 1990:51 s. 175 ff.) avvisade tanken på ett offentligt ombud. *SÄPO-kommittén* återopade därvid samma argument som departementschefen förde fram i den nyss nämnda propositionen. Kommittén menade att ett system med allmänt ombud närmast skulle kunna betecknas som en skenprocess där några avgörande fördelar inte står att vinna (s. 176).

Enligt utredningens uppfattning får emellertid tiden nu anses vara mogen för att på nytt överväga om man inte bör införa en ordning med ett offentligt ombud för den misstänkte vid prövning av vissa tvångsmedelsfrågor. Utredningen anser nämligen att det finns en hel rad skäl som med styrka talar för att ett system med offentligt ombud skulle bidra till att den enskildes rättsskydd stärktes på ett påtagligt sätt. Det sagda gäller särskilt som utredningen föreslår att ett nytt integritetskränkande tvångsmedel, buggning, skall införas i svensk rätt.

Med ett offentligt ombud avses i detta sammanhang en lagfaren person som, när det blev aktuellt att pröva ett ärende om vissa tvångsmedel, skulle utses av rätten och ha till uppgift att ta tillvara den misstänktes intresse vid domstolsprövningen. Ett offentligt ombud skulle ha rätt att ta del av och yttra sig över det material som återopades i ärendet, att närvara vid den muntliga handläggning som i många fall torde vara det normala när ett ärende om t.ex. hemlig

teleavlyssning avgörs samt *att* överklaga ett beslut om tvångsmedelsanvändning. Han skulle naturligtvis inte ha rätt att samråda med den misstänkte eller att vidarebefordra information till denne. Ombudets medverkan skulle vidare vara inskränkt till domstolsprövningen och någon medverkan vid verkställigheten av beslutet skulle således inte vara aktuell. Inte heller skulle något ombud utses när åklagaren prövade frågan om ett interimistiskt beslut. Ett sådant system skulle i princip motsvara den danska ordningen med s.k. § 784-advokat vid ingrepp i meddelelseshemmeligheten. För en närmare redogörelse för det danska systemet hänvisas till avsnitt 3.3.2. Som tidigare har nämnts (se avsnitt 3.3.3) förslås vidare i ett norskt utredningsbetänkande att det i även Norge - efter dansk förebild - skall införas en ordning som innebär att det skall utses en advokat för den misstänkte när det till rätten kommer in en begäran om viss tvångsmedelsanvändning, närmare bestämt sådan som sker utan att den misstänkte samtidigt underrättas om åtgärden.

Ett system med offentligt ombud skulle för det första innebära att man skapade en tvåpartsprocess även vid ärenden om hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel. Utredningen har svårt att se varför ett kontradiktoriskt förfarande - ett förfarande som i övrigt i princip är det gängse i rättegångsbalken - vid just hemlig teleavlyssning m.m. inte skulle vara till fördel från rättssäkerhetssynpunkt. Ett kontradiktoriskt förfarande innebär, menar utredningen, att underlaget för avgörandena kan förutsättas bli säkrare genom att utredningsmaterialet blir fullständigare och mer allsidigt belyst. Det skapar även en bättre balans mellan motstående intressen. Ett offentligt ombud har möjlighet att ställa frågor till åklagaren och kan fästa rättens uppmärksamhet på svagheter i den förebringade utredningen, t.ex. att kravet på skälig misstanke knappast kan anses vara uppfyllt. Inte minst vid den proportionalitetsbedömning som domstolen skall göra i varje enskilt fall kan ett offentligt ombud göra betydande insatser genom att belysa hur tvångsmedlet kan komma att drabba den enskilde. Även det offentliga ombudets plädering kan vara värdefull för domstolen. Det förhållandet att den som beslutar om tvångsmedelsanvändning är underkastad s.k. officialprövning innebär knappast att det vid prövningen saknas ett behov av ett offentligt ombud. Denna princip gäller nämligen vid all tvångsmedelsanvändning och i alla brottmål och det torde knappast finnas någon som - med hänvisning till domstolens officialprövning - vill hävda att det vid en häktningsförhandling eller vid en huvudförhandling saknas behov av en offentlig försvarare för den misstänkte respektive för den tilltalade.

Inte heller den omständigheten att det offentliga ombudet inte kan hämta in någon egen information är enligt utredningens uppfattning någon bärkraftig invändning mot institutet. Som Tvångsmedelskommittén framhöll (SOU 1984:54 s. 145) är det i andra sammanhang - när ett särskilt intresse skall ägnas uppmärksamhet vid handläggningen av ett ärende hos en domstol eller myndighet - inte ovanligt att någon utses att bevaka och företräda det intresset. Kommittén nämnde därvid som exempel bl.a. god man för bortovarande. Inte heller i ett sådant fall är det möjligt för ombudet att hämta in information från huvudmannen. Likväl anses en sådan ordning på ett avgörande sätt öka rättssäkerheten.

En annan viktig följd av ett system med offentligt ombud är att det skulle ge möjlighet till insyn i förfarandet för andra än berörd domstol och åklagare. Det förhållandet är, menar utredningen, ägnat att skapa förtroende hos allmänheten för att frågan får en allsidig och objektiv belysning. Betydelsen av detta bör inte underskattas. För att få allmänhetens acceptans av att integritetskränkande tvångsmedel används är det nämligen mycket angeläget att medborgarna kan övertygas om att tvångsmedlen inte kommer att användas annat än i de fall det verkligen är befogat och att lagstiftaren så långt det över huvud taget är möjligt har minimerat risken för missbruk av tvångsmedlen. Det sagda får en särskild betydelse när buggning nu föreslås infört som straffprocessuellt tvångsmedel och då användningen av hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel föreslås utvidgad.

Det kanske viktigaste argumentet för att införa en ordning med offentligt ombud är emellertid att den misstänkte därigenom får en möjlighet att få ett beslut om tvångsmedelsanvändning överprövat i högre rätt. Den överklaganderätt som den misstänkte har enligt rättegångsbalken är i praktiken av endast teoretiskt intresse, eftersom han saknar kännedom om beslutet. Det har - såvitt utredningen känner till - heller aldrig förekommit att ett beslut om t.ex. hemlig teleavlyssning har överklagats av den misstänkte. Ett offentligt ombud skulle däremot kunna överklaga beslutet. I motsats till vad departementschefen ansåg i lagstiftningsärendet år 1989 finns det, såvitt utredningen kan förstå, i många fall inget som hindrar att sådana överrättsavgöranden publiceras. En publicering av fallen får naturligtvis ske i oidentifierad och delvis förändrad form så att det inte skadar de berörda eller myndigheternas brottsutredande verksamhet. I Danmark förekommer t.ex. i rätt stor utsträckning att beslut om ingrepp i meddeleseshemmeligheten publiceras. De tas för övrigt in i samma tidskrift där andra överrättsavgöranden publiceras, nämligen i Ugeskrift for retsvæsen. Oavsett hur det förhåller sig med möjligheten att publicera ett överrättsavgörande är den största förtjänsten med en överklagandemöjlighet utan tvekan att den enskilde därigenom kan få

ett felaktigt beslut upphävt. Det är i detta sammanhang trots allt av mindre betydelse om avgörandet kan publiceras och därmed tjäna till ledning för den framtida rättstillämpningen.

Enligt utredningens uppfattning innebär inte den granskning som kan företas av JO och JK att det saknas behov av ett offentligt ombud. Det offentliga ombudets medverkan innebär, som nyss nämndes, att det kommer att finnas en reell möjlighet att överklaga ett beslut och få det prövat i sak. Bestämmelsen i 11 kap. 2 § regeringsformen utgör - när ett ärende väl är avgjort - visserligen inte något hinder mot att JO eller JK granskar avgörandet och därvid uttalar sig om domstolens tillämpning av lagar och andra författningar och om de bedömningar som gjorts. Enligt vad JO själv uttalat brukar dock som regel sådana uttalanden göras endast om något rättegångsfel begåtts eller om domstolens rättstillämpning i något annat hänseende strider mot lag. JO avstår däremot normalt från att göra uttalanden när det gäller tolkningen av materiella rättsregler, värdering av bevisning och andra liknande bedömningsfrågor (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 74).

Mot bakgrund av att utredningens förslag innebär att åklagaren i brådskande fall skall få fatta interimistiska beslut om användning av samtliga i betänkandet behandlade tvångsmedel utom buggning, kan utredningen inte heller se att en ordning med offentligt ombud vid domstolsprövningen skulle innebära att handläggningen av ett ärende om t.ex. hemlig teleavlyssning skulle försenas och därigenom kunna vara till men för utredningen. Visserligen innebär utredningens förslag att det kommer att saknas motsvarande beslutsrätt för åklagaren vid användning av buggning. Det är dock rimligt att tro att antalet buggningsfall kommer att bli förhållandevis begränsat och att det i många fall kommer att vara fråga om insatser där den operativa planeringen av åtgärden och beslutsprocessen kan löpa parallellt. Erfarenheter utomlands, bl.a. i Danmark, visar nämligen att det vid buggning inte sällan krävs omfattande spaningsinsatser innan avlyssningsutrustningen kan placeras ut. En ordning med offentligt ombud torde därför, menar utredningen, inte heller vara till men för utredningen i de fall buggning skulle komma att användas.

Vid vissa av de överläggningar som utredningen har haft med en rad brottsutredande myndigheter har frågan om ett offentligt ombud berörts. En åklagarmyndighet och två polismyndigheter har lämnat synpunkter på institutet (se avsnitt 3.3.5). Myndigheterna nämnde bl.a. att det finns en risk för att det offentliga ombudet skulle "läcka" information till den misstänkte. Man nämnde därvid att det redan i dag finns indikationer på att advokater "läcker" information. De tre advokater som utredningen samtalade med vid ett besök på Sveriges advokatsamfund avvisade med bestämdhet påståendet om "läckor" inom advokat kåren (avsnitt 3.3.6).

Enligt utredningens uppfattning är inte påståenden om att det i något eller några fall förekommit att en offentlig försvarare brutit mot förundersökningssekretessen någon hållbar invändning mot att införa en ordning med offentligt ombud vid tvångsmedelsanvändning. Samma argument kan nämligen användas för att man då bör avstå från att låta en misstänkt som har restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken få en offentlig försvarare, något som knappast är tänkbart. Av stor betydelse är från vilken krets som de offentliga ombuden hämtas. En mer begränsad krets innebär fördelar från de synpunkter som nu har berörts och från jävssynpunkt. Utredningen återkommer till detta i det följande. Slutligen skall erinras om att dansk polis vid samtal med utredningen uttalat att det någon gång förekommit att § 784-advokaten "läckt" information men att detta är ovanligt och att det i stort sett inte är något problem.

Till sist bör framhållas de mycket goda erfarenheter man i Danmark har av systemet med ett offentligt ombud för den misstänkte, den s.k. § 784-advokaten, vilket system man haft sedan år 1985. Vid samtal med utredningen framhöll man från såväl Justitsministeriet som från dansk polis att systemet med en advokats medverkan vid ingrepp i meddelelseshemmeligheten har främjat rättssäkerheten och underlättat domstolens handläggning av ärendena. Av det tidigare nämnda norska utredningsbetänkandet framgår också att även det danska advokatrådet anser att systemet fungerar ändamålsenligt och att det är ett viktigt led i legalitetskontrollen.

Vid en sammanvägning av nu redovisade argument anser utredningen att övervägande skäl talar för att man nu bör införa en ordning med offentligt ombud vid domstolens prövning av vissa tvångsmedelsfrågor. Det är vad utredningen föreslår. Ett offentligt ombuds medverkan kan naturligtvis sägas vara av störst betydelse vid de särskilt integritetskränkande tvångsmedlen som buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning men utredningen anser att även hemlig teleövervakning och annan teknisk avlyssning bör omfattas av ett sådant institut. Det kan i sammanhanget nämnas att enligt dansk rätt skall ett offentligt ombud utses inte bara vid buggning och hemlig teleavlyssning utan även vid hemlig teleövervakning, brevöppning och kvarhållande av postförsändelse. Enligt det norska utredningsförslaget skall ett offentligt ombud utses inte bara vid buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och pejling utan även när andra tvångsmedel används utan att den misstänkte samtidigt underrättas om åtgärden, t.ex. vid husrannsakan, beslag eller editionsföreläggande. Inte heller bör man, menar utredningen, undanta någon ärendekategori från en ordning med offentligt ombud. Även vid användning av tvångsmedel i förundersökningar som rör rikets inre eller yttre säkerhet bör ett offentligt ombud således utses för den

misstänkte. Något undantag för dessa måltyper har inte gjorts i dansk rätt och inga måltyper föreslås undantagna i det norska utredningsbetänkandet.

Det offentliga ombudet bör medverka inte bara när domstolen prövar en ansökan om tillstånd till tvångsmedelsanvändning utan även då domstolen överprövar ett av åklagaren fattat interimistiskt beslut.

Frågan är emellertid om det offentliga ombudets uppgift bör begränsas till att ta tillvara den misstänktes intresse eller om ombudet bör beakta även tredje mans intresse. Som framgått av avsnitt 3.3 innebar Tvångsmedelskommitténs förslag om offentligt ombud att ett sådant ombud skulle utses om tvångsmedelsförfarandet kunde medföra röjande av vissa uppgifter som omfattades av det tryckfrihetsrättsliga anonymitetsintresset eller som omfattades av vissa andra tystnadsplikter, exempelvis för advokater och läkare. Ombudets uppgift synes alltså enligt Tvångsmedelskommitténs förslag närmast ha varit att beakta tredjemansintressena, dvs. uppgiftslämnarens, klientens och patientens skydd. I det system med god man som föreslogs i prop. 1975/75:202 skulle den gode mannens uppgift vara att ta tillvara den enskildes intresse i ärenden om telefonavlyssning. I propositionen (s. 37) betonades att den gode mannen skulle kunna lägga synpunkter även på det behov av skydd för anonymitetsintresset som kunde göra sig gällande i vissa speciella situationer då telefonavlyssning gällde någon som har kontakt med författare, meddelare eller annan, som har rätt till anonymitet.

Enligt utredningens uppfattning talar övervägande skäl för att det offentliga ombudets uppgift bör begränsas till att ta tillvara den misstänktes intressen och att tredjemansintressena i stället får beaktas av domstolen inom ramen för den proportionalitetsavvägning som skall göras i varje ärende. En sådan ordning överensstämmer också med vad som gäller enligt dansk rätt, där ombudets uppgift är att företräda den som beslutet angår. Det bör dock framhållas att det offentliga ombudet naturligtvis är oförhindrat att fästa rättens uppmärksamhet på hur tredje man kan komma att drabbas av ett tvångsmedel. En argumentation i den delen kan nämligen få betydelse vid den intresseavvägning som skall göras inom ramen för proportionalitetsprincipen. Om det t.ex. skulle framkomma att tredje mans integritetsintressen skulle drabbas synnerligen allvarligt av tvångsmedlet kan konsekvensen bli att det inte - trots att de formella förutsättningarna i övrigt är uppfyllda - finns tillräckliga skäl för att tvångsmedlet skall få användas.

I sammanhanget kan också nämnas att det i linje med vad som i övrigt gäller enligt svensk rätt inte föreslås att vissa personkategorier skall vara undantagna från buggning m.fl. tvångsmedel. Det enda undantag som görs från denna princip är att ett beslut om buggning

och hemlig teleavlyssning inte får avse samtal eller telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare (se författningskommentaren till 27 a kap. 13 § rättegångsbalken). Som nyss nämndes får tredjemansintressena i stället beaktas inom ramen för domstolens proportionalitetsprövning.

Det ligger i sakens natur att endast personer, som genom sin utbildning och erfarenhet har tillräckliga kvalifikationer för att snabbt ta ställning till frågor som kan aktualiseras i ärenden om buggning m.fl. tvångsmedel, kan komma i fråga som offentligt ombud. Enligt utredningens uppfattning synes det mest lämpligt att föreskriva att endast advokater kan komma i fråga för dessa uppdrag. Advokater uppfyller nämligen det nyss nämnda kravet och har dessutom den från statsmakterna helt fristående ställning som är nödvändig för att ett system med offentligt ombud skall bli trovärdigt. Vid besöket på Sveriges advokatsamfund framhölls att en advokatroll som innebär att man inte kan ta kontakt med den man företräder är något speciellt men att det är väl förenligt med advokatrollen att rent allmänt bevaka rättsskyddsintressen.

För att ett system med offentligt ombud i buggning m.fl. tvångsmedelsärenden skall fungera utan risk för att sekretessen och utredningsintresset kommer i fara bör antalet advokater som kan utses till offentligt ombud begränsas så långt som möjligt. Det sagda gäller i särskilt hög grad vid de förundersökningar som handläggs av Säkerhetspolisen. En ytterligare fördel med att endast vissa advokater kan komma i fråga som offentligt ombud är att man därmed kan minimera risken för att det kommer att uppstå jävsproblem. Advokater som i sin verksamhet i någon nämnvärd omfattning har uppdrag som offentlig försvarare bör inte komma i fråga som offentligt ombud. Enligt vad som har sagts utredningen bör det inte vara något problem att hitta lämpliga advokater som är villiga att åta sig uppdrag som offentligt ombud. En lämplig ordning synes vara att regeringen efter samråd med Sveriges advokatsamfund bestämmer vilka advokater som får anlitas som offentligt ombud.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att rätten, för att ta tillvara den misstänktes intresse, i ärenden hos domstolen som rör buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning skall utse ett offentligt ombud. Utredningen föreslår vidare att det offentliga ombudet skall vara advokat och att denne skall ha rätt att ta del av och yttra sig över det som har tillförts ärendet, att närvara vid muntlig handläggning och att överklaga rättens beslut.

### 12.3 Underrättelse om tvångsmedelsanvändning

För att skapa ett bättre rättsskydd för den enskilde har utredningen - som framgått av avsnitt 12.2. - föreslagit att det vid domstolsprövningen av ärenden som rör hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning samt annan teknisk avlyssning skall utses ett offentligt ombud, vars uppgift skall vara att ta tillvara den misstänktes intresse. Enligt utredningens uppfattning innebär nämligen ett kontradiktoriskt förfarande att underlaget för avgörandena kan förutsättas bli säkrare genom att utredningsmaterialet blir fullständigare och mer allsidigt belyst och att risken för att domstolen skall meddela ett materiellt oriktigt beslut om tvångsmedelsanvändning därigenom torde minska. Vidare kommer det offentliga ombudets överklagandemöjlighet att innebära att tveksamma beslut kan prövas i högre rätt.

Frågan är emellertid om kravet på domstolsprövning och införandet av ett offentligt ombud, som kan överklaga rättsens beslut för den misstänktes räkning, innebär att rättssäkerhetsaspekterna är tillräckligt tillgodosedda. Borde inte den enskilde själv ha rätt att få veta att han har varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel? Som har utvecklats närmare i avsnitt 3.2 finns det i 23 kap. rättegångsbalken en rad bestämmelser som under vissa förutsättningar ger den misstänkte rätt till insyn i utredningen hos polis och åklagare. Vid den s.k. slutdelgivningen torde den misstänkte ha rätt att ta del av allt material, även om det t.ex. framkommit genom hemlig teleavlyssning. Slutdelgivningen innebär emellertid i praktiken endast att den misstänkte underrättas om att hela utredningsmaterialet finns tillgängligt för honom. Någon bestämmelse som innebär en skyldighet för de brottsutredande myndigheterna att agera och underrätta den misstänkte om specifika utredningsåtgärder finns däremot inte. I 20 § förundersökningskungörelsen föreskrivs visserligen att det i förundersökningsprotokollet skall antecknas beslut om användning av tvångsmedel. Bestämmelsen lär emellertid enligt vad utredningen har inhämtat knappast tillämpas i praktiken, annat än om material från tvångsmedelsanvändningen skall åberopas som bevisning i domstol.

Om den enskilde i efterhand underrättades om att han varit föremål för tvångsmedelsanvändning skulle han - i motsats till vad som är fallet enligt gällande rätt - få en reell möjlighet att själv reagera mot det som han kanske anser vara ett felaktigt beslut. Även Europakonventionen och de krav den ställer upp kan vara av intresse i sammanhanget. Frågan om underrättelse om tvångsmedelsanvändning har behandlats av Europadomstolen i bl.a. fallet *Klass m.fl. mot Västtyskland*. Även i Europakommissionens praxis finns avgöranden där frågan om underrättelse har berörts. Vidare har utredningen vid sina

studier av utländsk rätt funnit att det i andra jämförbara europeiska länder är vanligt med en reglering som innebär att det i efterhand - som huvudregel - skall underrättas om att tvångsmedel har använts.

Mot den angivna bakgrunden anser utredningen att det finns skäl att överväga om man bör införa en ordning som innebär att det i efterhand skall lämnas en underrättelse om att tvångsmedel har använts vid en förundersökning.

Såvitt utredningen känner till har frågan om underrättelse i svensk rätt tidigare berörts endast av Tvångsmedelskommittén, som i sitt slutbetänkande *Tvångsmedel - Anonymitet - Integritet* (SOU 1984:54) diskuterade om det borde införas en ordning som innebär att de personer vilkas samtal hade avlyssnats skulle underrättas i efterhand. Tvångsmedelskommittén avvisade dock en sådan ordning med motiveringen att de negativa följder ett underrättelseförfarande kan bedömas få generellt för utredningar av här ifrågavarande art var för stora för att väga upp vinsten från rättssäkerhetssynpunkt. Frågan berördes inte alls i det lagstiftningsärende som behandlade Tvångsmedelskommitténs betänkande (prop. 1988/89:124). Tvångsmedelskommitténs överväganden i frågan om underrättelse har redovisats i avsnitt 3.2.2.

Däremot är det som nyss nämnts och som redovisats närmare i avsnitt 3.2.6. i utländsk rätt förhållandevis vanligt med underrättelse. Bland de länder, vars rättssystem utredningen har studerat närmare, finns någon form av underrättelseinstitut i Danmark, Finland, Norge, Tyskland och Österrike. I Norge skall underrättelse dock endast lämnas på begäran och något underrättelseförfarande finns inte när det gäller telefonkontroll i ärenden om brott mot rikets säkerhet. När det gäller telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet kan dock det kontrollorgan som granskar bl.a. säkerhetstjänstens verksamhet, genom att utse ett rättegångsombud, överklaga beslut om straffprocessuella ingrepp som den misstänkte saknar kännedom om, dvs. huvudsakligen beslut om telefonkontroll med stöd av 1915 års lag. I övrigt granskar kontrollutvalget klagomål från enskilda. Utvalget följer därvid principen att det varken bekräftas eller dementeras att någon har varit föremål för övervakning. Utvalget skall dessutom varje år avge en rapport till Stortinget om sin verksamhet. Det är endast i Storbritannien som det saknas regler om att de berörda skall underrättas i efterhand. I den brittiska lagstiftning som reglerar användningen av hemlig teleavlyssning (*the Interception of Communications Act; IOCA*) finns dock bestämmelser om att den som misstänker att han är eller har varit föremål för telefonavlyssning kan begära en utredning härom. En sådan begäran skall framställas till the Tribunal, vars ledamöter utses bland mycket erfarna jurister. Om the Tribunal skulle finna att det föreligger ett brott mot IOCA, kan den upphäva tillståndet, beordra att upptaget material skall förstöras,

besluta om skadestånd samt skall den underrätta den som har begärt utredningen om sin slutsats och premiärministern. Om the Tribunal däremot skulle finna att det inte föreligger något brott mot IOCA, varken bekräftar eller dementerar den att hemlig teleavlyssning har förekommit. Den som har begärt utredningen informeras då endast om att det inte föreligger något brott mot IOCA.

Europadomstolen har i fallet *Klass m.fl. mot Västtyskland* (Europadomstolens dom den 6 september 1978, A28) behandlat frågan om underrättelse om tvångsmedelsanvändning. I rättsfallet prövade Europadomstolen huruvida den västtyska lagstiftning som gav säkerhetstjänsten rätt att använda sig av telefonavlyssning vid vissa brott mot den nationella säkerheten m.m. (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses; även kallad G10) och artikel 10 § 2 i grundlagen stod i överensstämmelse med Europakonventionen. Målet avgjordes i plenum. I Västtyskland gällde vid den aktuella tidpunkten den ordningen att den som hade varit utsatt för bl.a. telefonavlyssning skulle underrättas härom i efterhand, så snart underrättelse kunde lämnas "without jeopardising the purpose of the restriction". Klagandena gjorde bl.a. gällande att den västtyska lagstiftningen kränkte artiklarna 6, 8 och 13. I fråga om artikel 8 hävdade klagandena i första hand att en kränkning förelåg, eftersom den västtyska lagstiftningen inte föreskrev att den avlyssnade *alltid* skulle underrättas i efterhand. Beträffande artikel 13 menade klagandena att, om en avlyssnad inte underrättas i efterhand, han saknar tillgång till effektiva rättsmedel inför en nationell myndighet. Vidare menade klagandena att artikel 6 hade kränkts, eftersom avsaknaden av obligatorisk underrättelse i efterhand innebär att det saknas tillgång till domstolarna för att få åtgärdens laglighet prövad.

Europadomstolen fann att avsaknaden av obligatorisk underrättelse i lagstiftningen inte innebar någon kränkning av artikel 8. Europadomstolen uttalade bl.a. följande (58).

The activity or danger against which a particular series of surveillance measures is directed may continue for years, even decades, after the suspension of those measures. Subsequent notification to each individual affected by a suspended measure might well jeopardise the long-term purpose that originally prompted the surveillance. Furthermore, as the Federal Constitutional Court rightly observed, such notification might serve to reveal the working methods and fields of operation of the intelligence services and even possibly to identify their agents. In the Court's view, insofar as the "interference" resulting from the contested legislation is in principle justified under Article 8 § 2, the fact of not informing the individual once surveillance has ceased cannot itself be incom-

patible with this provision since it is this very fact which ensures the efficacy of the "interference". Moreover it is to be recalled that, in pursuance of the Federal Constitutional Court's judgment of 15 december 1970, the person concerned must be informed after the termination of the surveillance measures as soon as notification can be made without jeopardising the purpose of the restriction.

Vad gäller den påstådda kränkningen av artikel 13 framhöll Europadomstolen att det är det förhållandet att åtgärden måste ske i hemlighet som gör det svårt - för att inte säga omöjligt - för den enskilde att använda sig av normala rättsmedel, särskilt medan åtgärden pågår (68). Det är därför, menade domstolen, särskilt viktigt att den fastlagda proceduren för att använda sådana tvångsmedel innehåller tillräckliga garantier för att säkerställa den enskildes rätt (55). Europadomstolen fann, med hänsyn till omständigheterna i fallet, att själva avsaknaden av underrättelse om avlyssningen inte kunde anses strida mot artikel 13 (68). Ett effektivt rättsmedel måste i detta speciella sammanhang förstås som "a remedy that is as effective as can be having regard to the restricted scope for recourse inherent in any system of secret surveillance" (69). Enligt västtysk rätt fanns det möjlighet att klaga över misstänkt avlyssning till en särskild kommission, G10 kommissionen, och till författningsdomstolen. Europadomstolen medgav att sådana klagomål hade begränsad effektivitet och att de "will in principle apply only in exceptional cases". Europadomstolen menade emellertid att det, med hänsyn till omständigheterna, var svårt att tänka sig möjligheten att ha mer effektiva rättsmedel (70). Europadomstolen pekade vidare på skyldigheten att i efterhand, om det kunde ske utan att syftet med åtgärden äventyrades, underrätta den som avlyssnats om avlyssningen (the person concerned). När sådan underrättelse lämnats blev ytterligare rättsmedel tillgängliga för den enskilde nämligen "the individual may: in an action for a declaration, have reviewed by an administrative court the lawfulness of the application to him of the G10 and the conformity with the law of the surveillance measures ordered; bring an action for damages in a civil court if he has been prejudiced; bring an action for the destruction or, if appropriate, restitution of documents; finally, if none of these remedies is successful, apply to the Federal Constitutional Court for a ruling as to whether there has been a breach of the Basic Law" (24 och 71). Domstolen konstaterade därefter att de tillgängliga rättsmedlen sammantagna fick anses vara tillräckliga för att motsvara kraven i artikel 13.

Slutligen fann Europadomstolen att det inte heller förelåg någon kränkning av artikel 6 under följande motivering (75).

The question whether the decisions authorising such surveillance under the G10 are covered by the judicial guarantee set forth in Article 6 - assuming this Article to be applicable - must be examined by drawing a distinction between two stages: that before, and that after, notification of the termination of surveillance.

As long as it remains validly secret, the decision placing someone under surveillance is thereby incapable of judicial control on the initiative of the person concerned, within the meaning of Article 6; as a consequence, it of necessity escapes the requirements of that Article.

The decision can come within the ambit of the said provision only after discontinuance of the surveillance. According to the information supplied by the Government, the individual concerned, once he has been notified of such discontinuance, has at his disposal several legal remedies against the possible infringements of his rights; these remedies would satisfy the requirements of Article 6.

The Court accordingly concludes that, even if it is applicable, Article 6 has not been violated.

Vidare har, indirekt, frågan om underrättelse berörts även i Europakommissionens praxis, i samband med att ett lands lagstiftning om telefonavlyssning har varit uppe till prövning.

I fallet *Campbell Christie v/the United Kingdom* (Application Nr 21482/93; beslut den 27 juni 1994) godtog Europakommissionen de rättssäkerhetsgarantier som ställs upp i the *Interception of Communications Act (IOCA)*. *Campbell Christie*, en skotsk fackföreningsledare, vände sig till Europakommissionen och gjorde gällande att han varit föremål för teleavlyssning vid sina kontakter med fackföreningar i östeuropa och att hans rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen därmed hade kränkts. Europakommissionen avvisade hans ansökan. Kommissionen fann att åtgärden, som reglerades i *IOCA*, hade "sufficient basis in domestic law" och att "the scope and manner of exercise of the powers to intercept communications and make use of the information obtained are indicated with the requisite degree of certainty to satisfy the minimum requirements [of foreseeability]". Kriteriet "accessibility" erbjöd vidare inga problem eftersom de relevanta bestämmelserna fanns intagna i lag. *Campbell Christie* kritiserade bl.a. det faktum att avgörandena från the Tribunal inte kunde överklagas samt ifrågasatte han vilken betydelse prövningen där kunde ha och påpekade att the Tribunal aldrig träffat ett avgörande till förmån för den klagande. Han framhöll vidare att inga parlamentariker

deltog vid prövningen och att man även kunde ifrågasätta vilken betydelse the Commissioner hade, eftersom denne inte har tillgång till någon oberoende informationskälla och inte personligen kan granska varje beslut. Campbell Christie menade alltså att det inte fanns tillräckliga och effektiva garantier mot missbruk. Europakommissionen avvisade emellertid denna kritik med bl.a. följande motivering.

While the Commissioner does appear to choose warrants to review on the basis of random selection (save where he decides to review a particular category in its entirety), the Commission is satisfied that his existence must in itself furnish a significant safeguard against abuse. The annual reports indicate that the Commissioner, a senior member of the judiciary, take a thorough and critical approach to his function in identifying any abuse of the statutory powers.

The fact that the Tribunals have never made a determination in favour of an applicant is insufficient, in the Commissions view, to indicate that the system of safeguards is not effectively functioning as intended by domestic law. The Commission notes that the possibility of review by a court or involvement of parliamentarians in supervision would furnish additional independent safeguards to the system. Having regard however to the wide margin of appreciation accorded to the Contracting parties in this area, the Commission finds that the 1985 Act [IOCA] nonetheless satisfies the threshold requirements of Article 8 para. 2 of the Convention in providing a framework of safeguards against any arbitrary or unreasonable use of statutory powers in respect of an individual in the position of the applicant.

Även den norska lagstiftningen om telefonkontroll i ärenden som rör rikets säkerhet har varit föremål för Europakommissionens bedömning; fallet L mot Norge (Application Nr 13564/88; beslut den 8 juni 1990).

I ärendet gjorde L gällande att han varit föremål för olaglig telefonavlyssning. Han hade i Norge vänt sig till Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten, som dock inte fann grund för kritik mot övervakningstjenesten. I sitt beslut uttalade Kontrollutvalget följande (beslutet har hämtats från Europakommissionens avgörande och är därför i engelsk översättning).

The Control Committee has in a subsequent meeting of the 14th of this month [januari 1980] examined your complaint. The Committee should inform you as follows:

Generally speaking the Control Committee's examination of a case as the present one includes the following:

1. The Committee should examine whether the complainant's telephone has actually been tapped by the Police Security Service.

2. If this is the case the Committee should examine whether the tapping has the required basis in a decision of the court and whether the tapping has taken place within the limits of the decision, first and foremost as regards its duration.

3. The court's decision cannot be challenged by the Control Committee. But the Committee should consider whether the surveillance of which the tapping in question is a part, falls within the tasks of the Police Security Service according to their instructions and ensure that it does not have its basis in membership of a legal political organisation or a legal political activity.

The Control Committee has examined (the applicant's) complaint in accordance with these guidelines. The Control Committee cannot explain the concrete circumstances regarding its investigation in public. The Control Committee has not found anything which can give rise to criticism of the Police Security Service.

L väckte därefter - utan framgång - talan inför norsk domstol för att få fastslaget att han varit föremål för olaglig telefonavlyssning och krävde ersättning för icke-ekonomisk skada. Høysterett uttalade bl.a. att en reell prövning av lagligheten av en eventuell telefonkontroll inte var möjlig, eftersom det material som skulle kunna utgöra underlag för en självständig domstolsprövning var undandraget domstolarna på grund av bevisförbudet i tvistemålslovens § 204 (hensynet till rikkets sikkerhed).

Europakommissionen avvisade saken som uppenbart ogrundad (manifestly ill-founded) i den mening som avses i artikel 27:2 i Europakonventionen. Kommissionen uttalade bl.a. följande.

When considering a system of secret telephone surveillance in relation to the Convention, the Commission finds that a balance must be sought between the individual's right to respect for his private life under Article 8 para. 1 of the Convention and the necessity under paragraph 2 to protect the democratic society as a whole. The very nature and logic of secret surveillance dictate that not only the surveillance itself but also the accompanying review must often be effected without the individual's knowledge. Furthermore, the Commission notes that the individual is not informed, even once surveillance has ceased, but it does not find this to be incompatible with Article 8 of the Convention provided

that the system otherwise includes satisfactory guarantees against abuse.

As regards guarantees against abuse, the Commission recalls that Norwegian law requires that the interference by the executive authorities with an individual's rights in this regard must be authorised in advance by a court which determines the conditions for the measure, including its duration. Furthermore, there is a control by the Control Committee [Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten], which may request all information to be put before it in order to consider individual complaints. Finally, the legislation in question contains various provisions designed to reduce the surveillance measures to an unavoidable minimum and to ensure that the surveillance is carried out in accordance with the law.

In these circumstances and having regard to its previous case-law in regard to similar legislation in other countries, the Commission finds that there are in the Norwegian system such adequate and effective guarantees against abuse as the European Court of Human Rights has found to be essential in any system of this kind (Klass and Others judgment, loc. cit. p. 23, para 50). Consequently, there exists a proper balance between the different interests involved and the Norwegian legislature was justified in considering the interference resulting from its legislation with the exercise of the right guaranteed by Article 8 para. 1 of the Convention as being necessary in a democratic society in the interest of national security and for the prevention of disorder or crime.

Det bör framhållas att det vid tiden för avgörandet i fallet L mot Norge i norsk rätt saknades möjlighet för Kontrollutvalget att överklaga ett avlyssningsbeslut till högre rätt. En sådan möjlighet för ett motsvarande kontrollorgan infördes först genom lagstiftning år 1995 (se avsnitt 5.3.2).

Mot bakgrund av de redovisade avgörandena kan man enligt utredningens mening knappast hävda att Europakonventionen ställer upp ett krav på att den enskilde i efterhand - när det kan ske utan att skada utredningen m.m. - skall underrättas om tvångsmedelsanvändningen.

Underrättelseinstitutet är - såvitt utredningen kan förstå - endast ett moment som Strasbourgorganen kan beakta vid sin prövning av om ett lands lagstiftning om t.ex. hemlig teleavlyssning innehåller tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att minimera risken för missbruk av tvångsmedlet. De rättssäkerhetsgarantier som enligt vad utredningen föreslår skall kringgärda buggning och övriga i betänkandet behandlade tvångsmedel torde - även utan en ordning med underrättelse i efterhand - uppfylla de krav som Europakonventionen ställer. Däremot kan det,

menar utredningen, vara mera tveksamt om den nu gällande lagstiftningen om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning - vid en prövning i Europadomstolen - skulle anses vara förenlig med Europakonventionen, eftersom det inte finns någon reell möjlighet att få ett beslut om tvångsmedelsanvändning prövat i sak. Som tidigare har nämnts är den överklaganderätt som den misstänkte har av endast teoretiskt intresse, eftersom han saknar kännedom om beslutet, och den granskning som JO och JK kan företa inskränker sig som regel till en mer formell granskning.

Sammanfattningsvis anser utredningen således att Europakonventionen, under förutsättning att man har ett system med offentligt ombud, inte torde kräva att det dessutom måste införas en regel som innebär att den misstänkte i efterhand skall underrättas om tvångsmedelsanvändningen.

Det finns emellertid andra skäl som talar för att man likväl bör ha ett system med underrättelse.

Enligt utredningens uppfattning är det från rent principiella utgångspunkter i en rättsstat rimligt att kräva att den enskilde i efterhand - när det kan ske utan att skada utredningen m.m. - skall underrättas om att han har varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel. Det sagda gäller oavsett om den enskilde har för avsikt att med denna vetskap t.ex. vidta rättsliga åtgärder eller om han har för avsikt att låta saken bero.

I samband med att man i norsk rätt införde ett system med underrättelse på begäran av den enskilde i narkotikaärenden framhölls i förarbetena (Ot prp nr 40 1991-92 s. 35) bl.a. att det är en central rättssäkerhetsgaranti att få kunskap om de åtgärder som myndigheterna i hemlighet har vidtagit mot den enskilde och som drabbar hans personliga integritet så starkt som teleavlyssning. En sådan rätt kan också, påpekades i förarbetena, bidra till en viss kontroll av om myndigheterna har agerat på ett riktigt sätt. I detta låg inte, menade man, att de dåvarande kontrollerna ansågs otillräckliga utan snarare att en sådan vetskap hos den misstänkte kan verka som ett supplement till den då existerande kontrollapparaten. I förarbetena sades vidare att man antog att en ordning med underrättelse skulle inverka positivt på tilliten till teleavlyssningsinstitutet.

Enligt Tvångsmedelskommittén, som avvisade ett system med underrättelse, skulle ett underrättelseförfarandes huvudsakliga funktion vara den som angetts till stöd för motsvarande reglering av beslag och husrannsakan, nämligen att ge den som drabbats av tvångsmedlet kännedom om vilket utbyte myndigheten haft i fråga om uppgifter m.m. på grund av avlyssningen. Den som avlyssnats skulle med andra ord få veta vilka uppgifter myndigheten fått tillgång till dels för att kunna vinna trygghet mot att integritetskänsliga uppgifter som rör

honom hemlighålls för honom, dels för att kunna kontrollera att endast sådana uppgifter registrerats som får utnyttjas. Ett sådant syfte kunde det enligt Tvångsmedelskommittén i och för sig finnas anledning att tillgodose.

En annan fördel med att den enskilde i efterhand underrättas om åtgärden är att han då själv - utan att vara beroende av det offentliga ombudet - skulle få en möjlighet att reagera mot ett beslut om användning av något av de i betänkandet behandlade tvångsmedlen. Vad man därvid närmast tänker på är möjligheten att anmäla de ansvariga för tjänstefel eller att fästa JO:s uppmärksamhet på ärendet och därigenom få JO att granska fallet. Möjligheten att få ut någon ersättning av staten för ideell skada är mycket begränsad.

Slutligen är att notera att institutet finns i fem av de sex europeiska länder som utredningen har studerat närmare. I Danmark finns både offentligt ombud och underrättelse och enligt det norska utredningsförslaget (se avsnitt 5.3.3) föreslås att även en ordning med offentligt ombud skall finnas i norsk rätt. Förslaget innebär dock inte att det nuvarande underrättelseinstitutet skall utvidgas till att avse även tvångsmedelsanvändning i ärenden om brott mot rikets säkerhet.

Det finns naturligtvis även nackdelar med en ordning som skulle innebära att den misstänkte i efterhand underrättades om att han varit föremål för tvångsmedelsanvändning. Utredningen återkommer i det följande till de nackdelar och invändningar som har framförts men det kan redan här sägas att de experter i utredningen som representerar de brottsbekämpande myndigheterna har ställt sig mycket negativa till ett sådant institut. Det har därvid framhållits att den brottsbekämpande verksamheten både generellt och i konkreta ärenden - inte minst vid utredningar inom Säkerhetspolisens ansvarsområde och inom narkotikabekämpningen - skulle skadas allvarligt med en sådan ordning.

En reglering som innebar en rimlig avvägning mellan den enskildes intresse av att i efterhand få reda på att han varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel och intresset av att inte skada de brottsbekämpande myndigheternas arbete - generellt eller i konkreta ärenden - skulle enligt utredningens uppfattning kunna se ut enligt följande.

Som huvudregel skulle därvid gälla att en misstänkt som varit föremål för en tvångsåtgärd, dvs. för buggning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller annan teknisk avlyssning, i efterhand skriftligen, genom åklagarens försorg, skulle underrättas om tvångsmedelsanvändningen. Eftersom det finns en viss risk för att en underrättelse kan försvåra en framtida användning av tvångsmedel - t.ex. genom att polisens arbetsmetoder avslöjas - skulle den inte innehålla alltför många detaljer om den övervakning som har skett. En underrättelse borde emellertid innehålla

uppgifter om det brott som misstanken har rört, dvs. i princip endast den aktuella brottsrubriceringen, och om under vilken tid övervakning har pågått. När det gäller buggning och hemlig kameraövervakning borde vidare platsen för övervakningen anges. Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning borde underrättelsen innehålla uppgift om vilken teleadress som har övervakats. När det gäller annan teknisk avlyssning skulle en underrättelse om en sådan åtgärd få preciseras på lämpligt sätt. Avsåg underrättelsen i ett sådant fall övervakning som har skett med användning av dolda kroppsmikrofoner kunde t.ex. den situation i vilken avlyssning har skett kortfattat beskrivas.

En bestämmelse om underrättelseskyldighet skulle bryta igenom sekretessbestämmelsen om skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet i 5 kap. 1 § sekretesslagen. Det skall dock betonas att det endast är uppgifterna i underrättelsen som skulle omfattas av sekretessundantaget. Den misstänktes rätt att få del av övriga uppgifter i utredningen regleras enligt andra bestämmelser (se vidare i avsnitt 3.2).

Underrättelseskyldigheten skulle aktualiseras i tre olika situationer. Det första fallet skulle vara när förundersökningen lades ned. Läggs en förundersökning ned upphör nämligen den misstänktes insyn enligt 23 kap. 18 § första stycket andra meningen rättegångsbalken och bestämmelsen om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § sekretesslagen blir åter aktuell. Även om 5 kap. 1 § sekretesslagen skulle anses tillämplig på den nedlagda förundersökningen skulle den misstänkte alltså underrättas om att han har varit föremål för en tvångsåtgärd. Vidare skulle den misstänkte underrättas om tvångsåtgärden när förundersökningen hade avslutats. Förundersökningen får anses avslutad när den misstänkte har fått tillfälle att ta del av förundersökningsmaterialet, fått skäligt rådrum för att ange vad han anser nödvändigt och eventuell komplettering har skett. Den s.k. slutdelgivningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken innebär inte annat än att den misstänkte får reda på att hela utredningsmaterialet finns tillgängligt för honom. Någon skyldighet för polis eller åklagare att agera och underrätta om specifika utredningsåtgärder föreligger alltså inte, utan den misstänkte kan - om han så vill - ta del av utredningsmaterialet. I denna del skulle föreligga ett undantag genom att den misstänkte skulle underrättas om att han har varit föremål för ett tvångsmedel. Denna skyldighet skulle föreligga oavsett om det sedermera fattades ett beslut att väcka åtal eller det fattades ett s.k. negativt åtalsbeslut. Slutligen skulle underrättelse lämnas i vart fall senast ett år efter det att åtgärden har upphört. Detta innebär att en underrättelse om tvångsmedelsanvändning i vissa fall skulle komma att lämnas även under pågående förundersökning.

En regel om underrättelse skulle med nödvändighet behöva förenas med en bestämmelse som innebar att rätten på åklagarens begäran under vissa förutsättningar skulle få besluta att underrättelse skulle lämnas senare eller inte alls. För att undantagsmöjligheten skulle få användas borde det ställas upp ett krav på, om förundersökningen fortfarande pågår, att en underrättelse till den misstänkte skulle allvarligt försvåra utredningen. I annat fall finns en risk för att underrättelse aldrig skulle komma att lämnas. Med utredningen avses förundersökningen mot den som har varit föremål för tvångsmedlet. Det är självklart att ett tvångsmedel som innefattar hemlig övervakning i allmänhet används innan den misstänkte har underrättats om misstanken enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen kan då en uppgift, vars röjande skulle kunna försvåra en pågående förundersökning, hållas hemlig (se Corell m.fl., Sekretesslagen, Kommentarer till 1980 års lag med ändringar, tredje upplagan, 1992, s. 119). Enligt en bestämmelse som den nu nämnda skulle man emellertid inte kunna underlåta att lämna och inte heller skjuta på en underrättelse av den anledningen att utredningen skulle försvåras om underrättelsen lämnades. Det skulle krävas att brottsutredningen genom en underrättelse *allvarligt* skulle försvåras. Även om sekretess föreligger enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen skulle alltså normalt en underrättelse behöva lämnas. Ett tänkbart fall där underrättelsen skulle kunna underlåtas eller uppskjutas är när en förundersökning fortsätter eftersom tvångsmedlet inte har gett tillräckliga bevis. Det skulle i dessa situationer ofta kunna vara tillräckligt att skjuta på underrättelsen till dess andra utredningsåtgärder har vidtagits eller förundersökningen lagts ned.

Om ett tvångsmedel undantagsvis skulle användas sedan den misstänkte har underrättats om misstanken enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken föreligger en annan situation. Den misstänkte har i detta läge rätt till en fortlöpande insyn i förundersökningen. En förutsättning är dock att detta kan ske utan men för utredningen. På motsvarande sätt som nu har berörts skulle inte en underrättelse om tvångsmedelsanvändningen kunna underlåtas eller uppskjutas därför att den skulle leda till men för utredningen. Det skulle krävas att menet är allvarligt.

Möjligheten till undantag med hänvisning till att den pågående brottsutredningen skulle allvarligt försvåras skulle få särskild betydelse i fråga om förundersökningar inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, dvs. utredningar om brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Dessa förundersökningar pågår ofta under lång tid. I den typen av utredningar skyddas det allmännas brottsbeivrande verksamhet - förutom av sekretessregeln i 5 kap. 1 § sekretesslagen - också av reglerna i 2 kap. sekretesslagen om utrikes- och försvarssekretess. Detta innebär att det allmännas brottsbekämpande verksamhet i vissa

fall kan vara skyddad av sekretess för att inte skada eller störa Sveriges förhållanden till andra stater eller för att inte skada landets samlade försvarsplanering. I utredningar av det här slaget är det därför nödvändigt att låta allmänintresset väga tyngre än vid s.k. normala brottsutredningar och utrymmet för att skjuta upp eller helt avstå från att lämna underrättelse borde därför vara större än annars.

En underrättelse borde också kunna uppskjutas eller underlåtas om i övrigt särskilda skäl talade mot att underrättelse lämnades. Här avses olika situationer där en förundersökning mot en person som har varit föremål för en tvångsåtgärd läggs ned eller avslutas. Användningen av uttrycket särskilda skäl skulle innebära att omständigheter skall föreligga som är jämförbara med att en pågående förundersökning allvarligt skulle försvåras.

Ett exempel på en situation där man skulle kunna tänkas behöva skjuta upp eller helt avstå från en underrättelse, är de fall då en förundersökning bedrivs mot flera personer och en av dessa under utredningen har varit föremål för en tvångsåtgärd av nu aktuellt slag. I ett sådant fall är det möjligt att en underrättelse - om förundersökningen läggs ned mot den som har varit föremål för åtgärden - skulle kunna vara till allvarligt skada för förundersökningen mot de övriga. Ett annat tänkbart fall där det skulle kunna finnas behov av att - temporärt eller helt - avstå från underrättelse är där förundersökningen i den aktuella delen visserligen är avslutad men där det skall ske fortsatt utredning beträffande andra brott. I en sådan situation skulle en underrättelse kunna allvarligt skada den fortsatta utredningen.

Också vid utredningar av olika former av ligabrottslighet, t.ex. organiserad narkotikabrottslighet, skulle det i vissa speciella fall kunna förekomma att en underrättelse till den misstänkte borde lämnas senare än enligt huvudregeln. Det rör sig därvid ofta om brottslighet som pågår under lång tid och med många personer inblandade. I den typen av utredningar kan det, trots att t.ex. hemlig teleavlyssning har använts, förekomma att en förundersökning måste läggas ned i brist på bevis. Om en underrättelse i ett sådant fall skulle kunna förväntas leda till att omedelbart förestående utredningar mot den som har varit föremål för åtgärden förstörs eller allvarligt försvåras, kunde det vara lämpligt att skjuta upp underrättelsen under viss tid. Förutsättningen borde dock vara att det fanns konkreta omständigheter som med styrka talade för att den misstänkte inom kort skulle komma att hantera nya narkotikapartier, dvs. i praktiken att det kommer att inledas en ny förundersökning.

Möjligheten till undantag skulle, som har framgått av det föregående, i huvudsak ta sikte på omständigheterna i det enskilda fallet och inte vara avsedda att lämna något egentligt utrymme för att mera generellt hänvisa till allmänna brottsförebyggande eller brottsbe-

ivrande intressen. Ett undantag från underrättelseskyldigheten med stöd av en sådan allmän hänvisning borde knappast förekomma inom den öppna polisverksamheten. På Säkerhetspolisens område borde dock kunna godtas att en underrättelse skjuts upp eller inte lämnas på den grunden att annars verksamhetsinriktning eller arbetsmetoder skulle kunna avslöjas.

Utredningen har ingående diskuterat frågan om ett underrättelseförfarande och noga övervägt en modell av det slag som nu har redovisats. Som tidigare har framhållits har utländsk polis i flertalet berörda länder hävdat att en regel om underrättelse - under förutsättning att den innehåller en möjlighet att i vissa fall skjuta upp underrättelsen eller att helt avstå från att lämna sådan - kan godtas från polisiär synpunkt. Enligt vad som sades utredningen i Danmark är det förhållandevis vanligt att domstolen medger att tidpunkten för underrättelsen skjuts upp i ett halvår eller kanske i ett år, men att underrättelse därefter i de flesta fall måste lämnas. Dansk polis framhöll dock att kravet på underrättelse är till nackdel för samhällets möjligheter att bekämpa brott. På det finska inrikesministeriet sades att i ca 80 procent av fallen underrättas den misstänkte inom en eller två månader efter det att åtgärden avslutats och att det är förhållandevis ovanligt att det inte lämnas någon underrättelse över huvud taget. Polisen i Storbritannien, där ett underrättelseinstitut inte finns, är emellertid av en helt annan uppfattning. De anser det vara mycket viktigt att den enskilde inte i efterhand får reda på att han har varit föremål för hemlig teleavlyssning. I Storbritannien är det inte heller tillåtet att åberopa det material som har framkommit vid en teleavlyssning som bevisning i domstol. Enligt vad som har sagts utredningen finns det vissa poliser som anser att materialet borde få åberopas som bevisning men de flesta menar att det på sikt skulle innebära att värdet av hemlig teleavlyssning skulle försämrats.

De av utredningens experter som företräder de brottsbekämpande myndigheterna har emellertid ställt sig i princip helt avvisande till en ordning med underrättelse. Från Säkerhetspolisens sida har framhållits att det enligt vad man där kan bedöma inte finns något fall där det över huvud taget skulle vara möjligt att lämna en underrättelse utan att en enskild utredning eller verksamheten i stort allvarligt skulle komma att skadas.

En möjlighet vore naturligtvis att - som i norsk rätt - helt ta undan Säkerhetspolisens verksamhet från ett underrättelseförfarande. Därmed är dock inte problemet löst. Även de experter som företräder den öppna polisen har nämligen gjort bedömningen att det praktiskt taget alltid, i kanske 80-90 procent av fallen, inte skulle vara möjligt att lämna någon underrättelse. Även dessa har hävdat att brottsutredningarna - både i det enskilda fallet och generellt - allvarligt skulle

komma att skadas om den misstänkte i efterhand underrättades om tvångsmedelsanvändningen.

Nu angivna ståndpunkter har motiverats med att de aktuella tvångsmedlen i huvudsak används och kommer att användas vid en typ av brottslighet som till sin karaktär ofta präglas av organisation och av att den pågår mer eller mindre kontinuerligt. En underrättelse skulle därför - i betydligt större utsträckning än vid s.k. ordinär kriminalitet - allvarligt skada möjligheten att framöver använda hemliga tvångsmedel. Detta gäller särskilt beträffande Säkerhetspolisens verksamhet, som bl.a. avser kontrapionage och kontraterrorism. Men även vid utredningar om grovt narkotikabrott, som står för ca 75 procent av den teleavlyssning, teleövervakning och kameraövervakning som i dag förekommer, skulle en underrättelse i ett enskilt ärende allvarligt kunna skada den framtida narkotikabekämpningen. Det är nämligen, menar man, ett känt faktum att särskilt narkotikabrottsligheten bedrivs i organiserad form och att narkotikabrottslingarna ofta återfaller i brott.

De experter i utredningen som företräder polis och åklagare har framhållit att det är en avgörande skillnad mellan att känna till att polisen får använda sig av t.ex. hemlig teleavlyssning och att i efterhand få reda på att man de facto har varit avlyssnad. Bl.a. av det skälet avstår åklagaren ofta från att åberopa material från t.ex. en hemlig teleavlyssning som bevisning i domstol. Genom en underrättelse skulle de kriminella få bekräftat att polisen varit dem på spåren - något som de kanske tidigare bara haft vaga misstankar om - och de skulle i fortsättningen bli än mer försiktiga vid sina kontakter. En konsekvens av underrättelsen skulle i ett sådant fall kunna bli att det framdeles blev ännu svårare att binda dem vid något brott. I framtida utredningar kommer polisen kanske att gå miste om värdefull information som man tidigare kunnat få genom hemlig teleavlyssning, t.ex. om tidpunkter och platser för möten m.m., något som kan inverka negativt även på möjligheten att i en utredning använda buggning. Vidare har dessa experter hävdats att en underrättelse skulle kunna ge de kriminella värdefull information. Av underrättelsen skulle man kanske - beroende på vem som har varit avlyssnad - kunna dra slutsatser om vilken kännedom polisen har om en viss organisation.

Enligt utredningens uppfattning kan det i och för sig förefalla egendomligt att det finns en sådan skillnad mellan den situation som har sagts föreligga utomlands och de svenska förhållandena. Frågan om en ordning med underrättelse i efterhand skulle införas började emellertid diskuteras på allvar i utredningen först sedan de utländska studiebesöken i huvudsak genomförts och utredningens samtal med de brottsutredande myndigheterna i Sverige ägt rum. De praktiska konsekvenserna av en underrättelse har därför inte diskuterats i detalj

med de utländska ministerierna och myndigheterna utan vad dessa har redovisat är bara en allmän uppfattning om vad underrättelseförfarandet innebär. På motsvarande sätt har utredningen under sin insamling av material inte med de svenska myndigheterna i detalj gått igenom följderna i de enskilda fallen och för verksamheten i stort av ett underrättelseinstitut. Några kompletterande utredningar har inte varit möjliga att genomföra på grund av det pressade tidsschema som utredningen har haft. Med hänvisning till vad som nu har sagts anser sig utredningen inte ha det underlag som skulle behövas för att kunna påstå att det i de flesta fallen borde vara möjligt att lämna en underrättelse utan att den enskilda förundersökningen eller verksamheten i stort skulle allvarligt skadas. Mot att i nuläget införa en ordning med underrättelse talar också den omständigheten att - med den inställning som finns hos polis och åklagare - åklagaren åtminstone inledningsvis i det stora flertalet fall skulle gå till domstol och begära undantag från huvudregeln om underrättelse, med den belastning detta skulle innebära för polis, åklagare och domstolar och de kostnader det skulle innebära att anlita ett offentligt ombud i dessa ärenden.

Utredningen vill vidare på nytt framhålla att det kanske viktigaste argumentet för att införa ett underrättelseförfarande ligger på det rent principiella planet, dvs. att det i en rättsstat är rimligt att den som har varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel i efterhand i princip skall underrättas om det. Från mera praktiska utgångspunkter förhåller det sig onekligen så att de viktigaste och mest effektiva rätts säkerhetsgarantierna trots allt ligger i den domstolsprövning som alltid skall ske och i utredningens förslag om att det vid den prövningen skall medverka ett offentligt ombud, som har till uppgift att ta tillvara den misstänktes intresse. Det offentliga ombudets medverkan innebär att det skapas ytterligare en viktig kontrollmekanism som - i motsats till ett underrättelseförfarande eller den granskning som JO eller JK kan utföra - har den fördelen att den verkar innan tvångsmedlet har beslutats eller i vart fall medan det pågår. Att i efterhand få reda på att man helt felaktigt har varit avlyssnad kan, som utredningen tidigare har framhållit, vara värdefullt men skadan är ju då redan skedd. Bättre är naturligtvis om det tveksamma eller felaktiga beslutet om avlyssning aldrig meddelas eller om det upphävs så snart som möjligt. Enligt utredningens uppfattning kommer förslaget om offentligt ombud i detta avseende att innebära en väsentlig förstärkning av den enskildes rättssäkerhet. Som utredningen också tidigare har framhållit torde en ordning med domstolsprövning och offentligt ombud tillgodose de krav som ställs i Europakonventionen.

Sammanfattningsvis anser utredningen således att övervägande skäl talar mot att nu föreslå en regel om underrättelseskyldighet och något

sådant förslag läggs därför inte fram. Frågan bör emellertid enligt utredningens mening övervägas på nytt i ett annat sammanhang.



## 13 Lagteknisk lösning

De brottsbekämpande myndigheternas användning av tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning regleras i dag av bestämmelserna i 27 kap. 18-25 §§ rättegångsbalken. Däremot finns reglerna om användningen av tvångsåtgärden hemlig kameraövervakning i en särskild lag, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, som har en begränsad giltighetstid.

Utredningens förslag innebär bl.a. att ett nytt tvångsmedel - hemlig teknisk avlyssning - införs. Lagförslaget innebär vidare att vissa förändringar föreslås i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Detsamma gäller reglerna om hemlig kameraövervakning. De sistnämnda bestämmelserna föreslås dessutom - till skillnad från i dag - bli permanenta. Förslaget betyder också att avlyssning med dolda kroppsmikrofoner m.m., i lagförslaget benämnt annan teknisk avlyssning, lagregleras. Gemensamt för samtliga dessa tvångsmedel är att de innefattar övervakning som sker med tekniska hjälpmedel och utan att den som tvångsmedlet är riktat mot känner till den. Det är mot den bakgrunden naturligt och lämpligt att bestämmelserna beträffande de straffprocessuella tvångsåtgärderna hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning införs i ett nytt kapitel i rättegångsbalken. Av skäl som redovisas i ingressen till författningskommentaren till det nu föreslagna kapitlet bör kapitlet lämpligen ges rubriken "Om hemlig teknisk övervakning".

Den lagtekniska lösningen när det gäller den reglering som ersätter 1952 års tvångsmedelslag behandlas i avsnitt 14.



## 14 1952 års tvångsmedelslag

### 14.1 Inledning

Under åren efter andra världskrigets slut uppstod betydande internationella spänningar, vilka även berörde Sverige. På grund av dessa spänningar ansågs det nödvändigt att vidta beredskapsåtgärder på skilda områden. Dessa tog i väsentlig omfattning sikte på förhållandena vid krigstillstånd eller ett med krigstillstånd jämförligt läge. På en del områden var det emellertid nödvändigt att vidta åtgärder som gällde fredsförhållandena. Detta berörde bl.a. skyddet mot spioneri och annan sådan brottslig verksamhet, som hotade landets yttre eller inre säkerhet. Man menade att, om den mot landets säkerhet riktade brottsligheten skulle lämnas alltför fritt spelrum, det för landet skulle kunna medföra verkningar av mycket allvarlig karaktär. Inom Justitiedepartementet upprättades därför ett lagförslag, som syftade till att bereda polis- och åklagarmyndigheterna vidgade möjligheter att utnyttja tvångsmedel vid förundersökning rörande brott mot landets säkerhet.

Vid utformningen av lagförslaget togs hänsyn till erfarenheterna från tillämpningen av tvångsmedelslagarna under andra världskriget. Reglerna i förslaget utformades som tilläggs- och undantagsbestämmelser till rättegångsbalken, vars regler skulle bli tillämpliga i den mån särbestämmelser inte meddelades i den föreslagna lagen. Efter remissbehandling av lagförslaget och efter samråd med olika partier inom riksdagen upprättades en proposition (prop. 1952:22) i ämnet. Propositionen byggde i allt väsentligt på det upprättade departementsförslaget. Riksdagen antog lagförslaget den 21 mars 1952 och lagen trädde i kraft den 27 mars samma år (lagen [1952:98] med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål). Lagen är tidsbegränsad och gäller efter den senast gjorda förlängningen till utgången av år 1998.

1952 års lag gäller vid förundersökning angående vissa brott mot rikets säkerhet och vissa allmänfarliga brott. I förhållande till regleringen i rättegångsbalken innebär lagen utvidgade möjligheter att

använda tvångsmedlen häktning, beslag, kvarhållande av postförsändelse m.m. samt hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Lagen innehåller också bestämmelser som innebär att hemlig kameraövervakning kan användas på mindre stränga villkor än vad som följer av lagen om hemlig kameraövervakning.

Enligt utredningens direktiv skall utredningen göra en översyn av bestämmelserna i 1952 års lag och lämna de förslag till ändringar som kan vara befogade. Vidare skall utredningen lämna förslag till hur bestämmelserna kan permanentas och arbetas in i rättegångsbalken.

## 14.2 Behovet av en särreglering och den lagtekniska lösningen

Som nyss nämnts tillkom 1952 års lag efter andra världskrigets slut med anledning av den politiska oro som då - och även många år därefter - rådde i världen. De internationella förhållandena har påtagligt förbättrats under de senaste åren, särskilt i Europa. I förarbetena till lagen framhölls att, om en väsentlig avspänning i det utrikespolitiska läget skulle inträda, en återgång borde ske till den för normala förhållanden avsedda regleringen i rättegångsbalken (prop. 1952:22 s. 44). Lagen innehåller i vissa hänseenden tämligen betydande avsteg från bestämmelserna i rättegångsbalken. Den aktuella särregleringen är därför integritetskänslig. Som framgår av vad tidigare anförts föreslår utredningen att det i fortsättningen skall bli tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att använda hemlig teknisk avlyssning. Enligt nu gällande regler får hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning tillgripas under förundersökning vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Utredningen föreslår att den gränsen sänks till ett år. Även tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning blir vidare. De allmänna reglerna om tvångsmedelsanvändning kommer således att vidgas i inte helt obetydlig utsträckning. Mot angiven bakgrund kan det ligga nära till hands att dra den slutsatsen att särregleringen i 1952 års lag inte längre behövs.

För att få en redogörelse för tillämpningen av 1952 års lag har utredningen sammanträffat med företrädare för Säkerhetspolisen. De olika enheterna inom Säkerhetspolisen har därvid ingående beskrivit sin verksamhet och i vilken omfattning de använder sig av lagens tvångsmedelsbestämmelser. Vid dessa kontakter har utredningen övertygats om att, även om det skett en betydande avspänning i Sveriges närområde, polisen alljämt har ett mycket stort behov av

lagens bestämmelser vid bekämpningen av brott som rör landets yttre och inre säkerhet. Bestämmelserna bör därför i huvudsak behållas.

1952 års lag har varit i kraft i över 40 år. Som utredningen nyss nämnt synes det alltjämt föreligga ett behov av bestämmelser av denna typ. Det kan på goda grunder antas att sådana bestämmelser kommer att behövas under överskådlig framtid. Bestämmelserna bör därför nu ges permanent karaktär. Detta kan ske antingen genom att dessa arbetas in i rättegångsbalken eller genom att den nuvarande ordningen med en särskild lag behålles. Denna fråga har behandlats i skilda sammanhang. Som exempel härpå kan nämnas att regeringen år 1976 (prop. 1975/76:202) föreslog att reglerna i 1952 års lag skulle tas in i rättegångsbalken. Propositionen ledde emellertid inte till lagstiftning. SÄPO-kommittén anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1990:51) att en hel del talade för att tiden var mogen för att arbeta in bestämmelserna i 1952 års lag i rättegångsbalken. Kommittén ansåg emellertid att en sådan samordning borde anstå ytterligare en tid (s. 145).

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

### 14.3 Tillämpningsområdet

Enligt 1 § 1952 års tvångsmedelslag är lagen tillämplig vid förundersökning angående följande brott.

Allmänfarliga brott: Mordbrand (13 kap. 1 § brottsbalken), grov mordbrand (13 kap. 2 §) och allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 §), om brottet innefattar sabotage, sabotage (13 kap. 4 §) och grovt sabotage (13 kap. 5 §), kapning och sjö- eller luftfartssabotage (13 kap. 5 a §) samt flygplatssabotage (13 kap. 5 b §), om brottet innefattar sabotage.

Brott mot landets inre säkerhet: Uppror (18 kap. 1 §), väpnat hot mot laglig ordning (18 kap. 3 §) och olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 §).

Brott mot landets yttre säkerhet: Högförräderi (19 kap. 1 §), krigsanstiftan (19 kap. 2 §), spioneri (19 kap. 5 §), grovt spioneri (19 kap. 6 §), obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 §), grov obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 8 §) och olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 §).

Lagen omfattar vidare de s.k. majestätsförbrytelse, dvs. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge och olaga tvång i fall där brottet riktar sig mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot riksföreståndare.

Slutligen är lagen tillämplig på försök, förberedelse eller stämpling till ovannämnda brott, om sådan gärning är straffbar.

Utredningen om telefonavlyssning föreslog i betänkandet Telefonavlyssning (SOU 1975:95) att majestätsförbrytelse borde avföras ur brottskatalogen i 1952 års tvångsmedelslag (s. 95). Utredningen framhöll att vissa av dessa brott, mord, dråp och människorov, omfattades redan genom sitt straffminimum av telefonavlyssningsreglerna och att övriga handlingar av aktuellt slag i beaktansvärda fall kunde inordnas under de brott i 18 och 19 kap. brottsbalken som enligt huvudregeln kunde föranleda telefonavlyssning. Utredningen om telefonavlyssning menade att det inte var motiverat att behålla dessa särregler. Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning. Företrädare för Säkerhetspolisen har uppgivit att det inte föreligger något behov av särregler beträffande majestätsförbrytelse. De allmänna reglerna i rättegångsbalken är enligt Säkerhetspolisen tillräckliga vid bekämpning av nu ifrågakommande brottstyper. Som Utredningen om telefonavlyssning påpekat och som också bekräftas av Säkerhetspolisen behövs ingen särreglering i vad avser majestätsförbrytelse. Dessa brottstyper bör därför inte ingå i brottskatalogen i den nya lagen.

Som framgår av redogörelsen ovan förutsätter vissa av de brott som ingår i lagens tillämpningsområde att gärningen innefattar brottet sabotage (13 kap. 4 § brottsbalken). Sistnämnda brott tar sikte på handlingar som innebär att någon förstör eller skadar eller allvarligt stör eller hindrar användningen av egendom som har avsevärd betydelse för Sveriges försvar eller andra viktiga svenska samhällsfunktioner. Brottet sabotage gäller således endast svenska objekt. Kravet på att gärningen skall innefatta sabotage innebär att brotten kapning och sjö- eller luftfartssabotage (13 kap. 5 a § brottsbalken) samt vissa former av flygplats sabotage (13 kap. 5 b § brottsbalken) inte omfattas av 1952 års lag när brottet riktar sig mot utländska farkoster. Det har inom utredningen påpekats att denna begränsning är olämplig, eftersom de aktuella brottstyperna inte sällan gäller utländska farkoster. Utredningen har övervägt att ta bort begränsningen men inte lagt fram ett sådant förslag, bl.a. på grund av att frågan har väckts så pass sent under utredningsarbetet att det inte funnits tid att undersöka vad en sådan ordning skulle få för konsekvenser. Det finns alltså inte tillräckligt underlag för att föreslå en sådan lösning. Frågan bör dock följas upp och - i ett annat sammanhang - bli föremål för fortsatta överväganden.

I övrigt synes brottskatalogen i 1952 års tvångsmedelslag ha en lämplig omfattning. En viss begränsning av tillämpningsområdet bör dock göras när det är fråga om användning av det nya tvångsmedlet hemlig teknisk avlyssning. Utredningen tar upp denna fråga i nästa avsnitt.

## 14.4 Övriga bestämmelser

I 1952 års lag finns vissa särregler om häktning, beslag, kvarhållande av postförsändelse m.m., hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

Enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken får en person häktas om det finns sannolika skäl för misstanke om brott, för vilket maximistraffet utgör fängelse i ett år eller mer. Därutöver krävs att det föreligger en särskild häktningsgrund, t.ex. risk för fortsatt brottslig verksamhet. Häktning kan emellertid även ske vid en lägre grad av misstanke. Av 3 § i samma kapitel följer att den som endast är skäligen misstänkt för brott kan häktas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet, s.k. utredningshäktning. Sådant häktning kan emellertid fortgå under högst en vecka (24 kap. 19 § rättegångsbalken). På grund av den ofta komplicerade och

svårutredda beskaffenheten av de brott som omfattas av 1952 års lag finns i lagen undantagsregler när det gäller utredningshäktning. Enligt 2 § gäller att rätten på begäran av åklagaren får, om det är nödvändigt, förordna om utredningshäktning under sammanlagt fyra veckor; häktningsförhandling skall i dessa fall hållas med högst en veckas mellanrum. Efter fyra veckor får fortsatt häktning beslutas endast om det finns sannolika skäl att den misstänkte har begått det aktuella brottet. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning år 1988 i samband med att reglerna i rättegångsbalken om de personella tvångsmedlen ändrades (prop. 1986/87:112, bet. 1987/88:JuU7, rskr. 1987/88:30).

Utredningen har från Säkerhetspolisen inhämtat att bestämmelsen i 2 § inte har tillämpats någon gång under de senaste 15-20 åren. Säkerhetspolisen har emellertid redovisat ett antal plausibla situationer där bestämmelsen skulle kunna behöva användas. Säkerhetspolisen anser att bestämmelsen bör finnas kvar för att kunna tillämpas i rena undantagsfall.

Varje straffprocessuellt tvångsmedel som innefattar frihetsberövande är givetvis särskilt integritetskänsligt. Bestämmelsen i 2 § förutsätter emellertid att rätten håller häktningsförhandling en gång i veckan och häktning enligt bestämmelsen får ske högst i fyra veckor. Med hänsyn härtill föreligger enligt utredningens mening tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier. Föreskriften bör föras över i den nya lagen.

I 27 kap. 2 § rättegångsbalken finns bestämmelser om att skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och någon anhörig till honom eller mellan sådana anhöriga får tas i beslag hos den misstänkte eller den närstående endast om det är fråga om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt 3 § 1952 års lag kan beslag i nyssnämnda fall ske även om det är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år för brottet. Den aktuella bestämmelsen kan knappast sägas vara av alltför ingripande art. Säkerhetspolisen har uppgett att bestämmelsen har tillämpats i en rad olika sammanhang. Vidare har Säkerhetspolisen framhållit att behovet av att tillämpa bestämmelsen snarast synes öka i omfattning och att det är angeläget att den får finnas kvar. Utredningen ansluter sig till Säkerhetspolisens bedömning.

Av 27 kap. 9 § rättegångsbalken följer att rätten får förordna att en försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag skall, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Fråga om sådant förordnande får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Ett förordnande skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den

dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. I paragrafens andra stycke föreskrivs att det i rättens förordnande skall tas in en under rättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan. Slutligen föreskrivs i paragrafens tredje stycke att, när en försändelse på grund av ett förordnande hållits kvar, befordringsföretaget utan dröjsmål skall göra anmälan hos den som begärt förordnandet; denne skall omedelbart pröva om beslag skall ske. Enligt 4 § i 1952 års lag kan undersökningsledaren eller åklagaren meddela beslut enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken, när det kan befaras att inhämtande av rättens beslut skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen. I sådant fall skall den anmälan som avses i 27 kap. 9 § tredje stycket göras hos den som meddelat förordnandet, som skall göra den prövning som nämns i den bestämmelsen. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen framhölls att inhämtande av rättens tillstånd till en sådan åtgärd under vissa förhållanden kunde innebära omgång och tidsutdräkt som kunde försvåra utredningsresultatet. I fall där ett snabbt ingripande var angeläget för att utredningsresultatet inte skulle äventyras borde därför beslutanderätten anförtros undersökningsledaren eller åklagaren (prop. 1952:22 s. 24 och 46).

Utredningen har från Säkerhetspolisen inhämtat att den aktuella bestämmelsen används förhållandevis ofta och att den är ett nödvändigt inslag i utredningsarbetet. Bestämmelsen bör därför föras över till den nya lagen. Förutsättningen enligt 4 § i den nya lagen för att undersökningsledaren eller åklagaren skall få meddela ett beslut om kvarhållande är att det är fråga om ett brådskande fall. Motsvarande uttryck används i förslaget till 27 a kap. 14 § rättegångsbalken och det hänvisas till kommentaren till den paragrafen. Någon ändring i sak i förhållande till 4 § i 1952 års lag är inte avsedd.

Reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns i 27 kap. rättegångsbalken. Det förstnämnda tvångsmedlet får användas under förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff (18 §). Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64), brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, som avser narkotika, eller försök, förberedelse eller stämpling till brott för

vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff (19 §). Hemlig kameraövervakning får användas under förundersökning i samma omfattning som beträffande hemlig teleavlyssning (2 § lagen [1995:1506] om hemlig kameraövervakning). Enligt 5 § första stycket 1952 års lag får nyssnämnda tvångsmedel användas även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt rättegångsbalken respektive lagen om hemlig kameraövervakning. Beslut om användning av dessa tvångsmedel meddelas normalt av rätten. Enligt andra stycket i samma paragraf gäller emellertid att åklagaren får ge tillstånd till åtgärden om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen.

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

Enligt utredningens förslag skall, såvitt nu är av intresse, hemlig teknisk avlyssning få användas vid utredning av brott som har ett minimistraff på fyra års fängelse och vid förbrott till dessa brott. Med denna avgränsning i fråga om de brott som omfattas av den lag som skall ersätta 1952 års lag skulle buggning få användas bara vid ett fåtal av dessa brott, nämligen grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse om brottet är grovt, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi och grovt spioneri. Samtliga de brott som räknas upp i 1952 års lag och som i princip förs över till den nya lagen har emellertid valts ut av den anledningen att de har ansetts som för landets säkerhet särskilt allvarliga brott (prop. 1952:22 s. 44). Den bedömningen får anses stå

sig än i dag och även det nya tvångsmedlet hemlig teknisk avlyssning bör i princip få användas vid förundersökning angående de brott som tas upp i den lag som föreslås ersätta 1952 års lag. Det kan dock, menar utredningen, inte komma ifråga att tillåta buggning vid olovlig kårverksamhet och obehörig befattning med hemlig uppgift, brott som kan föranleda böter eller fängelse i högst två år. Den för ett brott angivna straffskalan anses nämligen uttrycka samhällets värdering av brottets svårhetsgrad och har brottet en så pass låg straffskala, för övrigt i princip densamma som gäller för en vanlig stöld, kan brottet inte anses vara så allvarligt att användning av buggning bör tillåtas. Detsamma gäller olovlig underrättelseverksamhet som inte är grov. Detta brott kan bara föranleda böter eller fängelse i högst ett år. Enligt utredningens uppfattning måste de strängare regler som föreslås gälla för buggning slå igenom även inom det område som skall regleras av den nu föreslagna särskilda tvångsmedelslagstiftningen. Vid utredning av nu angivna tre brott bör alltså buggning inte få användas. Om dessa brott anses vara av så allvarligt slag att vid utredning av dem buggning skall kunna användas, bör man enligt utredningens mening justera de aktuella brottens straffskalor.

Utredningen föreslår att det i rättegångsbalken införs en generell möjlighet för åklagaren att i brådskande fall fatta beslut om hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Den nuvarande bestämmelsen i 5 § andra stycket 1952 års lag blir därför överflödig. Den föreslagna befogenheten för åklagaren att fatta beslut om tvångsmedelsanvändning i brådskande fall gäller dock inte hemlig teknisk avlyssning. Med hänsyn till att det tvångsmedlet är utomordentligt integritetskänsligt bör enligt utredningens mening åklagaren inte heller ges möjlighet att fatta beslut om användning av det tvångsmedlet beträffande de brott som omfattas av den lag som föreslås ersätta 1952 års lag.

I 6 § 1952 års lag föreskrivs att, om undersökningsledaren eller åklagaren har förordnat om beslag med stöd av 3 § eller förordnat att sådant beslag skall bestå eller meddelat förordnande enligt 4 eller 5 §, detta ofördröjligen skall skriftligen anmälas till rätten, som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning. Om rätten finner att förordnandet inte bör gälla, skall rätten upphäva detta. En motsvarighet till denna paragraf bör finnas kvar såvitt gäller undersökningsledarens eller åklagarens beslut i fråga om beslag eller kvarhållande av en försändelse. Den nya bestämmelsen bör formuleras på samma sätt som den föreslagna regeln i 27 a kap. 14 § andra stycket andra meningen. Av 7 § följer att i fråga om verkställighet av rättens beslut enligt 1952 års lag och överklagande av sådant beslut rättegångsbalkens be-

stämmelser skall gälla. Bestämmelsen om överklagande bör föras över till den nya lagen. Någon hänvisning till reglerna om verkställighet i rättegångsbalken torde däremot inte behövas. Av 8 §, slutligen, följer att regeringen meddelar närmare föreskrifter om tillämpningen av lagen. Någon sådan bestämmelse behövs inte i den nya lagen. Regeringens befogenhet att meddela verkställighetsföreskrifter följer numera direkt av regeringsformen (8 kap. 13 § första stycket 1).

I övrigt bör vissa redaktionella ändringar göras i förhållande till den nuvarande lagtexten.

## 15 Parlamentarisk kontroll

Sedan flera år tillämpas beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning den ordningen att regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen redovisar de brottsutredande myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om dessa tvångsmedel. Motsvarande redovisning lämnas numera även när det gäller användningen av tvångsmedlet hemlig kameraövervakning. Redovisningen omfattar dock inte den tvångsmedelsanvändning som regleras i 1952 års tvångsmedelslag. Den redovisning som lämnas torde allmänt sett vara av stort värde. Utredningen anser därför att en motsvarande redovisning bör lämnas även när det gäller de nya tvångsåtgärderna hemlig teknisk avlyssning och annan teknisk avlyssning. Liksom enligt nuvarande ordning bör redovisningen innehålla uppgifter om bl.a. antalet ärenden och meddelade tillstånd, vilka brott övervakningen har avsett, vilka tillståndstider som har förekommit, hur länge tvångsmedelsanvändningen i det enskilda fallet rent faktiskt har pågått samt i vilken utsträckning tvångsmedelsanvändningen har fyllt avsett ändamål. Redovisningen bör även i fortsättningen så långt det är möjligt belysa i vilken omfattning personer som är ovidkommande för en brottsutredning har drabbats av hemlig kameraövervakning (jfr prop. 1995/96:85 s. 38). Detsamma bör gälla i fråga om buggning. Vidare bör redovisningen innehålla uppgifter om i vilken omfattning interimistiska åklagarbeslut har fattats och i vilken omfattning dessa beslut har ändrats av domstol. Även fortsättningsvis bör den tvångsmedelsanvändning som regleras i den lag som nu föreslås ersätta 1952 års lag tas undan från redovisningen.

Dessutom kan nämnas Justitieutskottets möjlighet att i fråga om 1952 års lag liksom i övrigt hämta in den information som anses behövlig. I utskottets betänkande 1996/97:JuU5 om bl.a. fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag uttalas (s. 4) att utskottet regelbundet och med viss periodicitet brukar inhämta upplysningar om lagens tillämpning vid besök hos Säkerhetspolisen eller vid utfrågning med företrädare för Säkerhetspolisen. Vidare sägs i betänkandet att utskottet inom ramen för sitt arbete med uppföljning och utvärdering har planerat att göra en granskning av handläggningen av ärenden enligt 1952 års lag. Utskottet har företagit en granskning av tillämp-

ningen av rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning under år 1995. Resultatet av den granskningen redovisas i betänkandet 1997/98:JuU10. Av det nu sagda framgår alltså att Justitieutskottet har möjlighet att kontrollera och granska tillämpningen av tvångsmedelslagstiftningen. Behovet av insyn i tillämpningen tillgodoses också genom den granskning som kan ske av JO och JK.

Ett tänkbart sätt att ytterligare kontrollera tillämpningen är att inrätta en särskild nämnd med uppgift att följa tvångsmedelsanvändningen. Som exempel på en nämnd med uppgifter av motsvarande slag kan nämnas Registernämnden, som har till uppgift bl.a. att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) pröva frågor om utlämnande av uppgifter i polisregister och att följa Säkerhetspolisens registrering av uppgifter i sådana register. Enligt utredningens mening framstår det emellertid - med hänsyn till de rättskyddsgarantier som föreslås bli införda (se avsnitten 12.1 och 12.2) och den parlamentariska kontroll som nu finns och som bör omfatta även de nya tvångsmedlen - som tveksamt om en nämnd av detta slag ytterligare skulle kunna stärka kontrollen.

## 16 Ekonomiska konsekvenser

För utredningsarbetet gäller regeringens generella direktiv, bl.a. direktivet (dir. 1994:23) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden. Enligt detta direktiv skall utredningen visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras. Detta skall ske genom att konkreta förslag om effektiviseringar eller omprövningar lämnas. Utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall således enligt direktivet kunna genomföras med totalt sett oförändrade eller minskade resurser.

De kostnader som utredningens förslag för med sig i form av anskaffning av teknisk utrustning för buggning förutsätter inte att de brottsutredande myndigheterna tillförs ytterligare medel. Det är dessutom rimligt att tro att det rör sig om i sammanhanget jämförelsevis blygsamma kostnader. Inte heller de ökade driftskostnader - huvudsakligen i form av personalkostnader - som ett nytt tvångsmedel och en ökad användning av de i dag förekommande tvångsmedlen för med sig innebär att polis och åklagare bör tillföras ytterligare resurser. I vilken utsträckning de brottsbekämpande myndigheterna vill använda dessa tvångsmedel vid en förundersökning får i stället bli en prioriteringsfråga inom ramen för givna anslag. Det bör dessutom framhållas att en användning av ett effektivt tvångsmedel i en förundersökning naturligtvis kan innebära vissa rationaliseringsvinster och därmed minskade kostnader.

Annorlunda förhåller det sig emellertid när det gäller domstolarnas hantering av ärenden om användning av berörda tvångsmedel. En ökad användning av tvångsmedel som förutsätter domstolsprövning kommer att direkt öka arbetsbelastningen vid domstolarna utan att dessa på något annat sätt kan kompensera sig för arbetsbördan. Mot bakgrund härav bör en uppskattning göras av hur utredningens förslag kommer att påverka antalet fall av tvångsmedelsanvändning som förutsätter domstolsprövning.

Vidare är en sådan uppskattning nödvändig för att man skall kunna få en uppfattning om vad utredningens förslag om ett offentligt ombud kan tänkas få för kostnadskonsekvenser.

I det följande kommer utredningen att redovisa hur utredningsförslagen kan komma att påverka användningsfrekvensen av de olika tvångsmedlen. Det bör därvid påpekas att det i den redovisningen inte, med undantag för hemlig teknisk avlyssning, kommer att ingå Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen. Någon öppen redovisning av Säkerhetspolisens användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning förekommer nämligen inte. Säkerhetspolisens användning av hemlig övervakning - med undantag för buggning - får således läggas till utredningens beräkningar. Efter denna redovisning av det uppskattade antalet fall av buggning m.fl. tvångsmedel gör utredningen ett försök att beräkna kostnaden för förslaget om offentligt ombud. Slutligen berörs hur domstolarna kommer att påverkas av utredningens förslag och i vilken utsträckning det på det området kan krävas resursförstärkningar.

Det bör framhållas att beräkningarna - av lätt insedda skäl, eftersom de innehåller faktorer som i princip inte är möjliga att förutse - måste betraktas som relativt grova uppskattningar.

### **Hemlig teknisk avlyssning**

Enligt vad som har sagts utredningen uppskattar de brottsbekämpande myndigheterna, inklusive Säkerhetspolisen, antalet fall av buggning till högst 100 per år.

### **Hemlig teleavlyssning**

Utredningens förslag innebär en förhållandevis försiktig utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning. Tvångsmedlet skall enligt förslaget få användas vid förundersökning av brott som har ett minimistraff på ett års fängelse samt vid förbrott till sådana brott. Vidare skall hemlig teleavlyssning enligt förslaget få avse även en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa till eller på annat sätt söka kontakt med. En annan utvidgning av tillämpningsområdet ligger i rekvisitet "under befordran", som innebär att innehållet i samtliga telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör kan hämtas in genom ett beslut om hemlig teleavlyssning.

De föreslagna förändringarna kommer enligt vad utredningen kan uppskatta att innebära endast en viss ökning av antalet fall av hemlig teleavlyssning, uppskattningsvis med 100 fall per år, dvs. till totalt ca 500 teleavlyssningar. Det utvidgade tillämpningsområdet innebär nämligen i praktiken endast att tvångsmedlet kan användas vid ytterligare ett mindre antal brott. Vidare kan man utgå från att det endast mera sällan kommer att bli aktuellt att avlyssna en teleadress dit den misstänkte kan antas komma att ringa. När det slutligen gäller

rekvisitet "under befordran" är det troligt att denna förändring i dagsläget inte kommer att innebära någon större ökning av antalet teleavlyssningar, eftersom de brottsbekämpande myndigheterna redan enligt gällande rätt inte sällan får ut uppgifter som finns lagrade hos en teleoperatör, genom att hävda att adressaten inte tagit del av meddelandet och att det således alltjämt befordras. Enligt vad som sagts utredningen är det dock troligt att den ökade användningen av e-post via internet på sikt kan innebära att det i ett större antal fall kommer att bli aktuellt att hämta in uppgifter som finns lagrade i operatörens server.

Eftersom teleoperatörerna tar betalt för att verkställa ett beslut om hemlig teleavlyssning kommer naturligtvis en ökad användning av tvångsmedlet att innebära ökade kostnader för de brottsbekämpande myndigheterna. Det är dock troligt att denna kostnadsökning vad gäller hemlig teleavlyssning kommer att mer än väl motsvaras av en besparing på teleövervakningssidan, eftersom de brottsbekämpande myndigheterna inte längre kommer att kunna hämta in uppgifter med stöd av 27 § 3 telelagen. I dag förekommer en mycket omfattande - och relativt kostsam - inhämtning av teleövervakningsuppgifter med stöd av telelagen. Utredningen återkommer till detta i det följande.

### **Hemlig teleövervakning**

Den utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning som består i dels att tvångsmedlet skall få användas vid fler förbrott än i dag, dels att tvångsmedlet skall få avse även en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa till eller på annat sätt söka kontakt med, kan inte förutses innebära annat än en marginell ökning av antalet fall av hemlig teleövervakning. I motsatt riktning - men även det endast marginellt - kan förslaget att hemlig teleavlyssning skall innefatta även vissa teleövervakningsuppgifter bedömas verka.

Däremot kommer utredningens förslag att tvångsmedlet skall få beslutas även för förfluten tid att innebära en kraftig ökning av antalet fall av hemlig teleövervakning. Det är dock viktigt att framhålla att inhämtning av historiskt material kan ske redan enligt gällande rätt med stöd av telelagen. Hur stor ökningen av teleövervakningsfall kommer att bli är mycket svårt att uppskatta.

Det torde inte råda något som helst tvivel om att de brottsbekämpande myndigheterna f.n. i mycket stor utsträckning använder sig av den möjlighet som finns i telelagen att hämta in teleövervakningsuppgifter som avser förfluten tid. Från Polismyndigheten i Stockholms län har inhämtats att man där under ett år hämtar in sådana uppgifter beträffande ca 2 000 teleadresser. Motsvarande siffra vid Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län uppgick år 1997 till ca 420 tele-

adresser. Polismyndigheten i Skåne använde sig under år 1997 av telelagens möjligheter beträffande 263 teleadresser.

Utredningens förslag innebär att det inte längre skall vara tillåtet att med stöd av telelagen hämta in sådana uppgifter. De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till information om teleövervakningsuppgifter föreslås i stället bli exklusivt reglerad genom tvångsmedlet hemlig teleövervakning. Den i dag ofta förekommande inhämtningen av historiska teleövervakningsuppgifter med stöd av telelagen kommer således att helt upphöra. Frågan är hur många av dessa fall som i stället kommer att bli ärenden om hemlig teleövervakning.

När man skall göra en uppskattning av hur stor ökningen av antalet fall av hemlig teleövervakning kan tänkas bli med utredningens förslag måste man beakta ett antal olika faktorer. Det enda krav som ställs upp i telelagen för att sådana uppgifter skall få lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna är att uppgiften angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Är denna förutsättning uppfylld kan uppgifter hämtas in såväl om personer som är misstänkta för brott som beträffande andra än misstänkta. Inget hindrar att uppgifter hämtas in om t.ex. en målsägande. Utredningens förslag innebär att i princip samtliga de rättssäkerhetsgarantier som finns beträffande hemlig teleövervakning - om man bortser från vissa speciella situationer - kommer att gälla även för uppgifter som avser förfluten tid, dvs. krav på domstolsprövning, brottsmisstanke, att åtgärden får avse endast den misstänktes teleadress, krav på synnerlig vikt och att det i varje ärende skall göras en proportionalitetsbedömning. Enligt utredningens uppfattning kommer detta att innebära en kraftig uppstramning av förfarandet att inhämta historiska teleövervakningsuppgifter, vilket talar för att antalet sådana fall kommer att minska. På den andra sidan kommer teleövervakningsuppgifter som avser förfluten tid att kunna hämtas in vid avsevärt fler brott än enligt de nuvarande reglerna i telelagen, vilket i sin tur kan innebära att antalet sådana fall kan komma att bli större.

Hur de olika faktorerna kommer att slå igenom är inte lätt att förutsäga. Vad man med bestämdhet vet är att antalet fall av hemlig teleövervakning år 1996 uppgick till 99 fall och att polisen i Stockholm, Göteborg och Skåne har uppskattat antalet teleadresser som under ett års tid har kontrollerats med stöd av telelagen till ca 2 700. Polisen i Stockholm har inte kunnat lämna någon uppgift om hur dessa kontroller fördelar sig mellan misstänkta och andra. Polisen i Göteborg uppgav att 80 procent av de kontrollerade teleadresserna avsåg teleadresser som hade anknytning till en misstänkt person. Polismyndigheten i Skåne framhöll att det erfarenhetsmässigt är mycket vanligt att de personer som kontrolleras har två eller fler teleadresser. De 263 kontrollerade teleadresserna kan således avse

betydligt färre personer. Av de berörda personerna kan hälften beräknas vara direkt misstänkta för brott. Misstankens styrka varierar naturligtvis.

Vid en sammanvägning av nu redovisade faktorer anser utredningen att det är rimligt att tro att antalet fall av inhämtning av historiskt teleövervakningsmaterial kommer att minska tämligen avsevärt med utredningens förslag. Det finns nämligen, menar utredningen, skäl att tro att åtgärden - eftersom det trots kravet på minimistraff på två års fängelse rör sig om så många fall - i dag används mer eller mindre rutinmässigt så fort förutsättningarna för ett inhämtande är uppfyllda. Det har t.ex. sagts utredningen att telelagens möjligheter inte sällan används i rent kartläggningssyfte när man saknar annan utredning. Kravet på domstolsprövning, synnerlig vikt m.m. kommer med all sannolikhet att verka återhållande på inhämtandet av historiskt material. Vidare är att beakta att antalet fall av utlämnande enligt telelagen beräknas med utgångspunkt i kontrollerade teleadresser. Ett beslut om hemlig teleövervakning tar däremot sikte på person och ett sådant beslut kan avse flera teleadresser. Utredningen uppskattar - mycket grovt - att antalet fall av hemlig teleövervakning med utredningens förslag kommer att öka med 1 000 per år, dvs. till totalt 1 100 fall.

Det förhållandet att antalet fall av inhämtande av historiska teleövervakningsuppgifter beräknas gå ned i en inte oväsentlig omfattning, kommer att innebära en besparing när det gäller de kostnader som i dag betalas till teleoperatörerna. Kostnaden för att hämta in sådana uppgifter kan beräknas uppgå till i genomsnitt 1 000 kr per kontrollerad teleadress. Enligt vad som har sagts utredningen betalade Polismyndigheten i Stockholms län under år 1997 två miljoner kr för sådana uppgifter.

### **Hemlig kameraövervakning**

Liksom beträffande hemlig teleavlyssning kan man utgå från att de föreslagna ändringarna kommer att innebära en viss ökning av antalet fall av hemlig kameraövervakning. Tvångsmedlet skall enligt förslaget få användas vid förundersökning av brott som har ett minimistraff på ett års fängelse samt vid förbrott till sådana brott, dvs. vid samma brott som hemlig teleavlyssning. Det är dock troligt att denna utvidgning av tillämpningsområdet, och som innebär att relativt få brott tillkommer där hemlig kameraövervakning kan användas, kommer att bli av mindre betydelse. Däremot finns det skäl att tro att utredningens förslag om att hemlig kameraövervakning skall få användas även vid s.k. tjuvgömmor och liknande situationer, dvs. trots att det inte finns någon skäligen misstänkt person, kan komma att innebära att an-

vändningen av tvångsmedlet inte oväsentligt ökar i omfattning. Utredningen uppskattar ökningen av antalet fall av hemlig kameraövervakning till 60 per år, dvs. till totalt ca 100 fall av hemlig kameraövervakning. I denna siffra ligger också en allmän förmodan om att tvångsmedlet - som är förhållandevis nytt - mot bakgrund av vunna erfarenheter och förbättrad teknik kommer att användas mer än i dag.

### **Annan teknisk avlyssning**

Enligt vad utredningen kan uppskatta kan antalet fall av annan teknisk avlyssning beräknas uppgå till ca 50 per år.

### **Det offentliga ombudet**

Utredningens förslag att det vid domstolsprövningen av frågor om hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning skall utses ett offentligt ombud som har till uppgift att ta tillvara den misstänktes intresse kommer att innebära en direkt utgiftsökning för staten.

Utredningen har i det föregående uppskattat antalet buggningar till 100, antalet teleavlyssningar till 500, antalet teleövervakningar till 1 100, varav 1 000 avser teleövervakning för förfluten tid, antalet kameraövervakningar till 100 och antalet fall av annan teknisk avlyssning till 50 per år.

Av den årliga skrivelsen från regeringen till riksdagen om användningen av hemlig teleavlyssning m.fl. tvångsmedel framgår att ett beslut om något av dessa tvångsmedel i genomsnitt varar i drygt en månad. Tvångsmedelsanvändningen blir således i genomsnitt föremål för domstolsprövning vid två tillfällen. Vid hemlig teleövervakning som avser förfluten tid samt vid annan teknisk avlyssning skulle dock ett ärende som regel prövas endast en gång. Mot denna bakgrund skulle antalet fall av domstolsprövning vid underrätt kunna uppskattas till 2 650. Frekvensen av överklaganden kan, med hänsyn till motsvarande frekvens i Danmark, beräknas uppgå till fem procent, dvs. 132 överklaganden. Det totala antalet fall av domstolsprövning skulle alltså kunna uppskattas till 2 782. Den genomsnittliga tid som ett offentligt ombud skulle behöva lägga ned vid varje domstolsprövning kan beräknas uppgå till en timme.

För att klä detta i siffror kan man, som ett rent räkneexempel, använda sig av den nuvarande timkostnadsnormen enligt rättshjälpslagen, dvs. 1 041 kr inklusive mervärdesskatt (833 kr exklusive mervärdesskatt). Kostnaden för ett offentligt ombud skulle då uppgå till ca

2,9 miljoner kr. Till detta kommer kostnader för tidspillan och utlägg.

### **Domstolarna**

Med hänvisning till det föregående beräknar utredningen att införandet av buggning och annan teknisk avlyssning samt den utvidgade användningen av övriga berörda tvångsmedel kommer att innebära att antalet förhandlingstimmar vid underrätterna kommer att öka med omkring 1 600 timmar. Man kan erfarenhetsmässigt utgå från att ca 1/4 av dessa förhandlingar kommer att belöpa på Stockholms tingsrätt och att en rätt stor del av ökningen kommer att drabba Göteborgs tingsrätt och Malmö tingsrätt. Denna ökade arbetsbörda kan inte klaras inom ramen för den nuvarande verksamheten utan en viss resursförstärkning torde krävas vid dessa tingsrätter. När det gäller övriga tingsrätter kan man anta att det ökade antalet förhandlingar kommer att fördela sig relativt jämnt och därför klaras utan tillskott av medel.

-----

Sammanfattningsvis beräknar utredningen att förslaget om ett offentligt ombud kommer att leda till ökade kostnader med ca 2,9 miljoner kr, exklusive kostnader för tidspillan och utlägg, och att förslagen i övrigt kommer att innebära en viss utgiftsökning, eftersom de tre största tingsrätterna behöver resursmässig förstärkning. Några andra budgetkonsekvenser beräknas förslagen inte få.

Mot denna kostnadsökning skall emellertid ställas de vinster som består i att polisen får tillgång till ett nytt effektivt vapen i kampen mot den grova brottsligheten och att de i dag förekommande tvångsmedlen kan användas vid fler brott, vilket på annat sätt kan förväntas leda till besparingar. Någon beräkning i detta avseende låter sig emellertid inte göra. Inte heller kan värdet av en ökad rättssäkerhet mätas i pengar.



## 17 Författningskommentar

Utredningens förslag innebär att ett nytt kapitel med bestämmelser om ett flertal olika straffprocessuella tvångsmedel införs. Gemensamt för dessa tvångsmedel är att de innefattar övervakning som sker med tekniska hjälpmedel och utan att den som tvångsmedlet är riktat mot känner till den. Ett nytt tvångsmedel, *hemlig teknisk avlyssning*, föreslås bli infört. Lagförslaget innebär vidare att bestämmelserna i 27 kap. 18-25 §§ rättegångsbalken om *hemlig teleavlyssning* och om *hemlig teleövervakning* med vissa ändringar överförs till det nya kapitlet samt att bestämmelserna i lagen (1995:1506) om *hemlig kameraövervakning* med en del förändringar permanentas och inarbetas i rättegångsbalken. Dessutom betyder förslaget att avlyssning med dolda kroppsmikrofoner m.m., i lagförslaget benämnt *annan teknisk avlyssning*, lagregleras. Regler om *beslagsförbud* och *förbud mot editionsföreläggande* såvitt avser uppgifter om teledelanden som finns lagrade hos ett teleföretag föreslås också bli införda i rättegångsbalken. När det gäller överklagande av beslut föreslås en ändring som innebär att reglerna i balken om kommunikering inte gäller för den misstänkte i mål om en åtgärd enligt 27 a kap.

Regleringen enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål föreslås bli upphävd och bestämmelserna i den lagen - med vissa förändringar - överförda till en ny lag på området.

Utredningens förslag innebär också vissa ändringar i 9 kap. 8 §, 14 kap. 2 § och 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Dessutom föreslår utredningen att det i 28 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. införs en rätt för åklagaren att interimistiskt besluta om hemlig teknisk avlyssning i sådana speciella situationer som regleras i den lagen.

Förslaget innebär vidare vissa följdändringar i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll samt i telelagen (1993:597). Därutöver föreslås att bestämmelsen i 27 § 3 telelagen upphävs.

I författningskommentaren återges först under varje paragraf den föreslagna lydelsen av lagtexten. Ändringar i gällande lagtext har

markerats genom kursiv text. Det bör uppmärksammas att ändringar som innebär att delar av den nuvarande lydelsen har tagits bort därmed inte framgår.

## 17.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

### 27 kap. Om beslag m.m.

#### 2 a §

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

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om beslagsförbud såvitt avser uppgifter om telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 10.4.3.

Som framgår av det avsnittet skall spørsmålet om tillgång till uppgifter - såväl beträffande innehåll som andra uppgifter - om telemeddelanden som finns lagrade hos ett teleföretag exklusivt regleras genom bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Att den nu föreslagna bestämmelsen enbart gäller uppgifter som finns hos ett teleföretag framgår av att det i paragrafen anges att det måste röra sig om *sådana* telemeddelanden som avses i 27 a kap. 2 § och i 27 a kap. 4 §. Det är således, som tidigare har nämnts i avsnitt 10.4.3, alltså tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att mot någon annan än en teleoperatör använda husrannsakan i förening med beslag i syfte att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden, t.ex. innehållet i en telefonsvarare eller en nummer-presentatör.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är alltså att tvångsmedlet beslag inte skall kunna användas för att inhämta uppgifter om telemeddelanden som finns lagrade hos ett teleföretag. En följd av detta är då att inte heller husrannsakan kan användas för att få till stånd ett sådant beslag. I sammanhanget bör emellertid framhållas att det i paragrafen använda begreppet "skriftlig handling" är något oegentligt. Teleoperatörernas telesystem är nämligen numera baserade på modern informationsteknologi, vilket medför att uppgifterna om telemeddelanden normalt endast är tillgängliga i form av data för automatisk in-

formationsbehandling. Att uppgifterna på detta sätt enbart föreligger i digitaliserad form, medför att den information som är av intresse inte är omedelbart läsbar. För att uppgifterna skall bli läsbara krävs det att informationen tas fram och ställs samman, t.ex. i form av en utskrift av data på papper. Det är därför tveksamt om digitaliserad information om telemeddelanden kan anses innefattad i begreppet "skriftlig handling" (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 ff.). Datastraffrättsutredningen har i sitt betänkande Information och den nya informationsteknologin - straff- och processrättsliga frågor m.m. (SOU 1992:110) behandlat frågan vilka förändringar i bl.a. rättegångsbalken som den nya data- och teletekniken bör föranleda. I betänkandet föreslås bl.a. att kravet på att handlingen skall vara "skriftlig" tas bort och att begreppet "handling" utformas på ett sådant sätt att data för automatisk databehandling omfattas (se t.ex. s. 347 och 371). Förslaget har dock inte lett till lagstiftning. Det kan i sammanhanget nämnas att Datalagskommittén, som i betänkandet Integritet - Offentlighet - Informationsteknik (SOU 1997:39) bl.a. föreslår en ny begreppsapparat i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, har samma syn på handlingsbegreppet. Med handling avser kommittén en specifik samling uppgifter, nämligen sådana som har ett bestämt innehåll, oavsett om samlingen förekommer på papper eller i elektronisk form (se s. 493 ff.). Vid husrannsakan och beslag kan även en hel dator eller en s.k. databärare - t.ex. en diskett eller datorns hårddisk - tas i beslag. Som nyss har nämnts är dock lagrade data inte direkt läsbara utan tekniska åtgärder måste vidtas, t.ex. genom att uppgifterna skrivs ut på papper. Liksom beträffande uttrycket "skriftlig handling" är det tveksamt om begreppet "föremål" kan anses omfatta sådan digitaliserad information som det här är fråga om. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att ta ställning till rekvisiten för beslag - och även för husrannsakan, där begreppet föremål också förekommer. Bestämmelsen om beslagsförbud i förevarande paragraf har därför utformats med utgångspunkt från den nuvarande terminologin i 27 kap. 1 §.

### **27 a kap. Om hemlig teknisk övervakning**

De tvångsmedel (hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning) som regleras i kapitlet förutsätter på olika sätt en mera direkt användning av tekniska hjälpmedel. Övervakningsmetoderna är dessutom hemliga i den bemärkelsen att de personer som är föremål för tvångsåtgärderna är ovetande om att de övervakas med tekniska hjälpmedel. Rubriken anger därmed på ett adekvat sätt vad kapitlet handlar om.

Innebörden av de olika tvångsmedlen framgår av bestämmelserna i 1-5 §§. De tre inledande bestämmelserna reglerar tvångsmedel (hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning och annan teknisk avlyssning) som används för att ta del av innehållet i t.ex. ett samtal eller ett teledokument. I nästföljande bestämmelse (4 §) regleras ett tvångsmedel - hemlig teleövervakning - som innebär att uppgifter om bl.a. teledokument inhämtas. Därefter finns en bestämmelse (5 §) som reglerar ett tvångsmedel - hemlig kameraövervakning - för optisk personövervakning. De närmare förutsättningar som måste vara uppfyllda för att tvångsmedlen skall få användas anges i 6-13 §§. I kapitlet finns vidare bestämmelser om beslutsordningen (14-19 §§) och om granskning m.m. av upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid en tvångsåtgärd enligt kapitlet (20 §). Bestämmelsen i 21 § ger de befogenheter som behövs för att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall kunna verkställas. I kapitlet finns slutligen bestämmelser om offentligt ombud (22-24 §§). Det bör noteras att den lagtekniska lösningen att dela in kapitlet i avdelningar också används i 48 kap. rättegångsbalken om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot.

Nämnas skall också att utredningen - i de fall motsvarande bestämmelse finns i 27 kap. rättegångsbalken eller i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning - inte alltid har valt att hänvisa enbart till tidigare förarbeten, utan i stället i författningskommentaren eller i avsnitt 2 om gällande rätt tagit in delar av vad som då anfördes. Detta har gjorts av praktiska skäl för att man i så stor utsträckning som möjligt skall besparas att behöva ta del av tidigare förarbeten för att få reda på vad som nu föreslås gälla enligt det nya kapitlet.

### **Innebörden av de olika tvångsmedlen**

#### **1 §**

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

Paragrafen, som är ny, innehåller en definition av vad tvångsmedlet *hemlig teknisk avlyssning*, s.k. buggning, innefattar. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 8.

Den föreslagna bestämmelsen - som utgår från straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken om olovlig avlyssning - ger de brottsutredande myndigheterna en rätt att ta del av tal genom dolda mikrofoner eller annan sådan teknisk utrustning. Förslaget påverkar alltså inte det skydd mot angrepp från enskilda som ges enligt den nyss nämnda straffbestämmelsen (se avsnitt 2.4).

I lagrummets *första mening* anges att buggning får användas i tre olika situationer. Till en början anges att tvångsmedlet får användas för avlyssning eller upptagning av "tal i enrum". Med detta avses t.ex. diktamen. Som ytterligare exempel på tal i enrum kan nämnas meddelanden som talas in på ett kassetband för att skickas till t.ex. en medhjälpare.

Tvångsmedlet får också användas för avlyssning och upptagning av "samtal". Med begreppet avses förtrolig muntlig kommunikation mellan två eller flera personer. Att det skall vara fråga om samtal som kan anses förtroliga medför att samtal i en folksamling eller tal på en öppen sammankomst eller en radiosändning fritt kan avlyssnas och tas upp med hjälp av dolda mikrofoner. I de fall det vid en öppen sammankomst förekommer ett förtroligt samtal t.ex. mellan två i avskildhet stående personer, får detta naturligtvis inte fritt buggas. Om en polisman spelar in ett samtal som han själv deltar i är bestämmelsen inte tillämplig (se vidare författningskommentaren till 3 §).

Det anges vidare att "förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till" skall kunna bli föremål för tvångsåtgärden. Även i detta fall måste det vara fråga om en buggning som utförs utan att någon representant för de brottsutredande myndigheterna deltar i sammankomsten. Rekvisitet att allmänheten inte skall ha tillträde till sammankomsten diskuterades i förarbetena till bestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken (se prop. 1975:19). Det anfördes därvid bl.a. (s. 104 f.) att som enskild sammankomst är i princip att betrakta sådan sammankomst som är tillgänglig endast för en på ett eller annat sätt bestämd eller sluten krets av personer, t.ex. medlemmarna i en förening eller annan sammanslutning, särskilt inbjudna osv. Vidare anfördes att karaktären av enskilt möte anses principiellt bibehållen även då en tillställning anordnas gemensamt av två eller tre föreningar eller då, utom en arrangerande förenings medlemmar, även medlemmar i andra föreningar tillåts närvara. Det sades också i den berörda propositionen att enbart den omständigheten att medlemmar har rätt att ta med familjemedlemmar till ett visst möte inte får till följd att detta skall räknas som en sammankomst till vilken allmänheten har tillträde. Den föreslagna bestämmelsen är inte en direkt spegelbild av straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken, eftersom leden "olovligen" respektive "eller som han obehörigen berett sig tillträde till" inte har tagits med i buggnings-

bestämmelsen. Det självklara skälet till detta är att bestämmelsen om hemlig teknisk avlyssning just syftar till att ge de brottsutredande myndigheterna behörighet att bugga bl.a. sammanträden.

Det är utan betydelse var talet eller samtalet som skall buggas äger rum. Tvångsmedlet skall alltså kunna användas för att avlyssna eller ta upp samtal i t.ex. bostäder, butiker, restauranger, bilar eller andra transportmedel. Det är också möjligt att bugga tal eller samtal som äger rum utomhus.

Som framgår av lagtexten får buggning inte användas för avlyssna eller ta upp andra ljud än olika former av tal. Dock kan sådana ljud utnyttjas enligt de principer som gäller för användningen av s.k. överskottsinformation. Frågan har diskuterats i den allmänna motiveringen i avsnitt 8.2.

Vidare anges i paragrafen att det skall vara fråga om en avlyssning eller upptagning som sker i hemlighet. Med uttrycket "i hemlighet" avses att samtliga som deltar i ett samtal eller en förhandling är ovetande om att de övervakas genom buggning (se prop. 1988/89:124 s. 67; jfr även prop. 1975:19 s. 103).

Avlyssningen eller upptagningen skall göras med ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud. I likhet med vad som gäller för straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken, skall alla slag av fungerande avlyssnings- eller inspelningsapparater falla in under begreppet (se avsnitt 2.4). Kravet på att buggningen skall ske genom ett tekniskt hjälpmedel uppfylls inte i de fall avlyssningen sker med blotta örat eller med hjälp av t.ex. ett dricksglas eller ett annat liknande föremål som kan användas för att uppfatta ljud.

Vid hemlig teleavlyssning kan det förekomma situationer där man genom en avlagd telefonlur kan avlyssna eller ta upp allt som sägs i ett rum (se avsnitt 8.2). Dessa fall bör, som har nämnts i avsnittet, bedömas som buggning. Om det i en sådan situation inte finns något tillstånd för buggning skall avlyssningen eller upptagningen omedelbart avbrytas. Bakgrundssamtal som fångas upp medan den misstänkte talar i telefon och samtal som den misstänkte, med luren i hand, har med andra personer i rummet bör däremot, som också har nämnts i avsnittet, inte falla in under bestämmelsen om hemlig teknisk avlyssning.

Som nyss har nämnts är avsikten att buggning skall kunna användas oberoende av var talet eller samtalet som skall buggas äger rum. För att tvångsmedlet skall fungera effektivt vid buggning som äger rum i byggnader och på liknande ställen förutsätts det emellertid ofta att det tekniska hjälpmedlet får anbringas på platsen. Det kan t.ex. vara nödvändigt att placera någon form av avlyssningsutrustning inne i en bostadslägenhet eller i en bil. Någon möjlighet till detta ges inte enligt gällande regler om husrannsakan eller beslag. Det behövs därför en särskild föreskrift som gör det tillåtet för de brottsutredande myndig-

heterna att göra intrång i skyddade utrymmen för att placera och återta en avlyssnings- eller inspelningsapparat, om detta krävs för att uppnå syftet med tvångsåtgärden. I *andra meningen* i paragrafen föreskrivs därför att det tekniska hjälpmedlet får placeras i och återtas från utrymme eller plats som annars skyddas mot intrång. Eftersom tillträdesrätten är av avgörande betydelse för en effektiv användning av tvångsmedlet har bestämmelsen, trots att den närmast är att se som en verkställighetsföreskrift, placerats i 1 §.

Med stöd av bestämmelsen kan polisen också ta sig in i utrymmet för att utföra underhåll eller reparera ett tekniskt hjälpmedel som har gått sönder.

Det ligger i sakens natur att intrånget genomförs på ett sådant sätt att åtgärden inte tilldrar sig någon uppmärksamhet. Liksom enligt reglerna om husrannsakan måste åtgärden genomföras så att olägenhet eller skada utöver vad som är oundgängligen nödvändigt inte förorsakas. Också i likhet med vad som gäller enligt bestämmelserna om husrannsakan får de brottsbekämpande myndigheterna ta sig in i det skyddade utrymmet med hjälp av våld. De får med andra ord bryta sig in i utrymmet, exempelvis en bostadslägenhet eller en bil, för att vidta erforderliga åtgärder. Rätten att ta sig in i skyddade utrymmen innefattar även en rätt att t.ex. bryta sig in genom ytterporten på en hyresfastighet för att kunna placera den tekniska utrustningen i en lägenhet. Däremot får de brottsutredande myndigheterna inte bryta sig in t.ex. hos en granne till den som skall bli föremål för tvångsmedlet. I dessa fall krävs samtycke.

När ett beslut om buggning har hävts eller annars upphört skall polisen återta det tekniska hjälpmedlet så snart som det är praktiskt möjligt. Detta får anses ligga i sakens natur och någon särskild bestämmelse om återtagandet har inte ansetts behövlig.

Behovet av intrång för att genomföra en buggning är självfallet en omständighet som rätten måste ta hänsyn till när den enligt proportionalitetsprincipen skall avgöra om hemlig teknisk avlyssning i det enskilda fallet skall tillåtas eller inte. Proportionalitetsprincipen behandlas i avsnitten 2.3 och 11.2 samt i författningskommentaren till 6 §.

## 2 §

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

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

Paragrafen, som i huvudsak motsvarar nuvarande 27 kap. 18 § första stycket, innehåller en definition av tvångsmedlet *hemlig teleavlyssning*. Den nu gällande bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.5. I det avsnittet redogörs för innebörden av begreppet "telemeddelande". Vidare förklaras i detta avsnitt vad som avses med "ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress". Vad som menas med uttrycket i hemlighet framgår av kommentaren till 1 §.

Den nuvarande definitionen av hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som har befordrats, dvs. meddelanden som mottagaren har tagit del av, inte får avlyssnas eller tas upp med hjälp av tvångsmedlet. Detta har gett upphov till vissa bekymmer vid tillämpningen av bestämmelsen, eftersom det i praktiken är omöjligt att veta om en mottagare av ett lagrat meddelande har tagit del av det eller inte.

I *första stycket* i den föreslagna lagtexten har uttrycket "befordras" ersatts med "är under befordran". Skälen för detta har utvecklats i avsnitt 10.2. Så länge ett telemeddelande finns tillgängligt för teleoperatören anses det vara under befordran och kan därmed inhämtas med hjälp av hemlig teleavlyssning. Förslaget, som alltså innebär att lagrade telemeddelanden skall kunna omfattas av tvångsmedlet, medför en viss utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning.

Som exempel på lagrade telemeddelanden kan nämnas de fall när någon form av telefonsvararfunktion hos operatören utnyttjas, dvs. att telemeddelanden tas emot, lagras och spelas upp av operatören. I dessa fall kan tvångsmedlet användas. Däremot är telemeddelanden som är inlästa på en telefonsvarare hemma hos en misstänkt inte tillgängliga för teleoperatören. Detsamma gäller självfallet bandinspelningar av telemeddelanden som på annat sätt förvaras, t.ex. i en bokhylla, hemma hos den misstänkte. Dessa meddelanden omfattas därför inte av tvångsåtgärden. De kan i stället tas om hand med tillämpning av bestämmelserna om husrannsakan och beslag.

Hemlig teleavlyssning tar emellertid sikte även på annat än innehållet i ett telemeddelande. I paragrafens *andra stycke* - som är

nytt - anges att tvångsmedlet också skall innefatta vissa s.k. teleövervakningsuppgifter, nämligen uppgifter om de teleadresser som deltagit i utväxlingen av ett avlyssnat telemedelande, dvs. i praktiken uppgift om vem som kon-taktar eller har kontaktats av den avlyssnade. Utanför definitionen faller alla övriga teleövervakningsuppgifter. I de fall det finns behov av uppgifter om annat än identiteten på de teleadresser som är i kontakt med den avlyssnade teleadressen, måste de brottsutredande myndigheterna ansöka om såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning. Bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen har i den allmänna motiveringen redovisats i avsnitt 10.2.

### 3 §

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

Paragrafen är ny. I den definieras tvångsmedlet *annan teknisk avlyssning*. Förslaget, som innebär en lagreglering av avlyssning med dolda kroppsmikrofoner m.m., har i den allmänna motiveringen diskuterats i avsnitt 9.2.

Som tidigare har nämnts (se avsnitten 2.11 och 9.2) är det inte straffbart enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken om olovlig avlyssning att med hjälp av t.ex. en dold kroppsmikrofon i hemlighet ta upp samtal som man själv deltar i. Förfaranden som innebär att den ene av deltagarna i ett telefonsamtal utan sin samtalspartners vetskap med hjälp av t.ex. en bandspelare spelar in samtalet är inte heller straffbara. Något uttryckligt stöd i lag för de brottsutredande myndigheterna att använda sig av sådana metoder finns dock inte. Genom den nu föreslagna bestämmelsen ges dessa myndigheter det lagstöd som får anses behövas för användningen av denna typ av spaningsmetoder, dvs. avlyssning eller upptagning av samtal där någon representant för de brottsutredande myndigheterna deltar i samtalet.

Vad som avses med uttrycken "samtal" och "förhandlingar" framgår av kommentaren till 1 §. I likhet med vad som gäller för buggning får tvångsmedlet användas oberoende av var ett samtal äger rum. Också när det gäller frågan om vilken teknisk apparatur som omfattas av lagrummet hänvisas till kommentaren till 1 §. I praktiken rör det sig dock närmast om dolda kroppsmikrofoner och de tekniska hjälpmedel som används för att spela in telefonsamtal.

Av paragrafen framgår att samtal och förhandlingar där en polisman eller en annan som har kännedom om avlyssningen deltar i samtalet skall kunna bli föremål för tvångsmedlet. Även de fall där en privatperson som samarbetar med de brottsutredande myndigheterna t.ex. bär en dold kroppsmikrofon omfattas således av regleringen. Med uttrycket "deltar i samtalet eller förhandlingen" avses i sammanhanget även de fall när t.ex. en polisman kommunicerar med andra genom exempelvis åtbörder och minspel. Det krävs alltså inte att den som t.ex. bär en dold kroppsmikrofon med ord samtalar med andra personer. Rekvisitet är uppfyllt också i de fall polismannen i en grupp av samtalande personer passivt lyssnar på vad som sägs i gruppen. Även i denna situation får han anses delta i samtalet.

Övervakningen är hemlig för de deltagare som inte är införstådda med avlyssningen. I paragrafen anges därför att upplysning om förfarandet inte lämnas. Om samtalspartnern upplyses om avlyssningen eller upptagningen rör det sig alltså inte om annan teknisk avlyssning.

Av lagtexten framgår att tvångsmedlet annan teknisk avlyssning kommer till stånd på det sättet att vissa samtal eller förhandlingar avlyssnas eller tas upp med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel. I den allmänna motiveringen har nämnts att paragrafen är avsedd att omfatta dels de situationer där en polisman eller annan som arbetar på uppdrag av polisen utrustas med en dold kroppsmikrofon för att användas vid ett möte med en misstänkt, dels de situationer där polisen, antingen direkt eller genom att uppmana någon annan att ringa till en misstänkt, tar initiativet till att ett samtal kommer till stånd, som antingen spelas in eller avlyssnas av annan. Även ett möte som av polisen avlyssnas med hjälp av andra mikrofoner än en kroppsmikrofon hör hit, om en polisman eller annan infiltratör deltar i mötet. Åtminstone teoretiskt sett blir bestämmelsen också tillämplig om en polisman blir uppringd av en misstänkt och i utredningssyfte slår på sin bandspelare för att ta upp samtalet. Utanför den föreslagna regleringen faller däremot sådana åtgärder i den mån de riktar sig mot annan än en misstänkt. Vidare kommer andra myndigheters eller privatpersoners användning av dylika metoder att falla utanför den föreslagna regleringen, även om de riktar sig mot en misstänkt. Det bör dock, vilket har framgått av en rad uttalanden av JO (se avsnitt 4.2), framhållas att en myndighets användning av sådana metoder, även den polisiära användning som faller utanför den nu tänkta regleringen, kan vara olämplig av andra skäl.

I avsnitt 7.2 redogör de brottsbekämpande myndigheterna för olika typfall för användningen av bl.a. dolda kroppsmikrofoner.

## 4 §

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

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

2. *lokaliseringen av en viss teleadress.*

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

I paragrafen, som delvis motsvarar nuvarande 27 kap. 19 § första stycket, ges grundläggande bestämmelser om tvångsmedlet *hemlig teleövervakning*. Den nuvarande bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.5. Med hjälp av tvångsmedlet kan - när det t.ex. gäller telefonnummer - uppgifter i hemlighet inhämtas bl.a. om de nummer som har ringts upp, om tidsuppgifter när telefonsamtalet har ägt rum och om svar har erhållits och hur länge ett samtal har pågått (se prop. 1988/89:124 s. 49). Vad gäller mobiltelefonsamtal kan uppgift också bl.a. lämnas om vilken basstation som har överfört samtalet. Vidare kan uppgift lämnas om mobiltelefonens s.k. IMEI-nummer (identitet). Begreppet i hemlighet förklaras i kommentaren till 1 §. Vad som avses med "telemeddelanden" och "teleadress" framgår av redogörelsen i avsnitt 2.5. Möjligheten att hindra telemeddelanden från att nå fram kan användas för att förhindra kontakter, t.ex. varnande samtal, mellan personer som är misstänkta för brott. Ett annat tänkbart fall är då en mobiltelefon stängs av för att tvinga en misstänkt person att i stället använda sig av en viss annan telefon som är ansluten till det fasta nätet. (Se det i avsnitt 5.1 angivna danska rättsfallet som återfinns i Ugeskrift för retsväsen 1996 s. 1469).

Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 10.3. Paragrafen har ändrats i sak dels genom att det görs möjligt att hämta in uppgifter också om telemeddelanden som avser förfluten tid, dels genom att möjligheten att hämta in uppgifter om positionen för en viss teleadress lagregleras.

Den nuvarande definitionen av hemlig teleövervakning innebär att övervakning med hjälp av tvångsmedlet enbart kan avse framtida uppgifter, dvs. att uppgifter inte kan inhämtas om telekommunikation som redan har ägt rum.

I den föreslagna lagtexten har uttrycket "har expedierats eller beställts" bytts ut mot "befordras eller har befordrats". Syftet med detta är att åstadkomma en förändring så att bestämmelsen skall kunna omfatta såväl fortlöpande insamling av uppgifter som inhämtning av uppgifter för redan förfluten tid, dvs. uppgifter som redan finns lagrade i telesystemet. Uppgifter som avser förfluten tid kan, som har berörts

i den allmänna motiveringen, vara av stor betydelse t.ex. för att kartlägga vilka personer som en målsägande eller en misstänkt brottsling har haft kontakt med före ett brott (se även kommentarerna till 10 och 11 §§).

Som har berörts i den allmänna motiveringen är det, när det gäller mobiltelefonsamtal, möjligt att ta reda på från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. När en mobiltelefon är påslagen är det vidare möjligt att - utan att något samtal rings - lokalisera i vilket geografiskt område den finns. Något uttryckligt stöd i lag för de brottsbekämpande myndigheterna att använda sig av denna övervakningsmetod (en slags pejling) finns dock inte. Genom det nu föreslagna tillägget ges dessa myndigheter ett stöd i lag för användningen av spaningsmetoden att lokalisera en viss teleadress.

#### 5 §

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

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 1 § i lagen om hemlig kameraövervakning, innehåller en definition av tvångsmedlet *hemlig kameraövervakning*. Lagförslaget innebär att bestämmelserna om hemlig kameraövervakning med vissa förändringar arbetas in i rättegångsbalken. Den nu gällande regleringen har behandlats ingående i avsnitt 2.7.2. Där redogörs bl.a. för vilken teknisk apparatur som omfattas av lagen. Vidare förklaras i det avsnittet vad som ligger i begreppen "fjärrstyrda" och "optisk personövervakning". Det skall dock påpekas att, om den tekniska utrustning som används även tar upp ljud, även tillstånd för buggning krävs.

Det kan i sammanhanget nämnas att dolda övervakningskameror kan användas med stöd av bestämmelserna i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m., även i de fall de skulle främja en pågående förundersökning (prop. 1995/96:85 s. 41 f.).

I propositionen 1997/98:64 med förslag till en ny lag om allmän kameraövervakning (se avsnitt 11.4.2) föreslås bl.a. att det även fortsättningsvis i speciella undantagsfall skall vara möjligt att bedriva allmän kameraövervakning utan att det informeras om det. Som exempel på sådana undantagssituationer nämns olika fall av sabotage, t.ex. mot sjukhus, matvarubutiker eller allmänna kommunikationer. Vidare nämns bombhot eller andra allvarliga hot som riktas mot vissa platser eller en begränsad krets av personer. I propositionen anges att

en kameraövervakning i dessa fall torde vara önskvärd av en kombination av olika skäl: att förebygga brott, av hänsyn till allmän ordning och säkerhet och i syfte att utreda brott. Som framgår av avsnitt 11.4.2 i den allmänna motiveringen innebär utredningens förslag att tillämpningsområdet för tvångsmedlet hemlig kameraövervakning utvidgas (se vidare i kommentarerna till 8 och 10 §§). Enligt utredningens uppfattning medför denna utvidgning av tillämpningsområdet att tvångsmedlet bör kunna användas i de flesta av de undantagssituationer som nämns i propositionen.

Utredningen har av hänsyn bl.a. till Europakonventionen ifrågasatt om inte även de brottsutredande myndigheternas användning av s.k. handmanövrerade kameror vid utredning av brott bör lagregleras. Av skäl som redovisas i avsnitt 9.1 har utredningen emellertid valt att inte föreslå en sådan reglering. Detta innebär alltså att användningen av dessa kameror alltjämt faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

### **Förutsättningar för användning av tvångsmedlen**

#### **6 §**

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

I paragrafen har proportionalitetsprincipen kommit till uttryck. Regleringen enligt detta lagrum överensstämmer med vad som gäller för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt bestämmelsen i 27 kap. 1 § tredje stycket samt för hemlig kameraövervakning enligt 3 § första stycket 3 i lagen om hemlig kameraövervakning. Motsvarande regler finns även för andra tvångsmedel (jfr 24 kap. 1 § tredje stycket, 25 kap. 1 § tredje stycket, 26 kap. 1 § andra stycket och 28 kap. 3 a § rättegångsbalken). Proportionalitetsprincipen har behandlats i avsnitten 2.3 och 11.2.

Principen tar sikte på de negativa verkningar som en tvångsåtgärd kan ha på ett motstående intresse. Detta brukar i korthet beskrivas på det sättet att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

Bestämmelsen innebär en skyldighet för den som beslutar om tvångsmedel enligt kapitlet att göra en avvägning mellan skälen för åtgärden och de olägenheter som åtgärden kan förorsaka den misstänkte

eller något annat motstående intresse. Vad gäller exempel på vad som avses med begreppet "annat motstående intresse" hänvisas till avsnitt 11.2. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen innebär med andra ord att intresset av att skydda viktiga samhällsintressen måste vägas mot de risker som tvångsmedelsanvändningen medför för den personliga integriteten. Denna avvägning måste ske utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är viktigt att betona att tillämpningen av proportionalitetsregeln är en övergripande princip som skall gälla för alla tvångsmedel. Även om för ett visst tvångsmedel alla övriga rekvisit är uppfyllda kan en tillämpning av proportionalitetsprincipen leda till att tvångsmedlet inte får användas.

Uttalandena om proportionalitetsprincipen i 1989 års lagstiftningsärende (se avsnitt 11.2) skall naturligtvis vara vägledande för tillämpningen av proportionalitetsregeln även vid prövningen av ärenden om tvångsåtgärder enligt detta kapitel.

Vid tillämpning av proportionalitetsprincipen skall, som har framgått, många olika faktorer vägas in. Vad gäller hemlig teknisk avlyssning kan dock särskilt följande nämnas. Användningen av hemlig teknisk avlyssning kan medföra att för brottsutredningen ovidkommande människors integritet kränks eller att utpräglat integritetskänsliga uppgifter kan komma att avlyssnas. Vidare förutsätter användningen av detta tvångsmedel i många fall att det görs intrång i ett skyddat utrymme, t.ex. en bostadslägenhet eller en bil, för att där placera eller återta den utrustning som krävs för avlyssningen. Dessa omständigheter innebär att tvångsmedlet är särskilt integritetskränkande och utgör exempel på situationer när det krävs starka skäl för att en ansökan om hemlig teknisk avlyssning skall beviljas. Även vilken plats som skall övervakas (se kommentaren till 11 §) och typen av intrång är av betydelse. Självfallet är bostadsutrymmen särskilt integritetskänsliga platser. Det är också givet att det måste krävas mer för att de brottsutredande myndigheterna skall få göra intrång i ett utrymme där den misstänkte tillbringar sitt familjeliv än ett utrymme som är mindre känsligt från integritetssynpunkt.

Som framgår av avsnitt 11.2 kan det i vissa undantagssituationer bli fråga om att samtidigt använda flera tvångsmedel mot en misstänkt person. I dessa fall, där intrånget i den personliga integriteten i de flesta fall blir avsevärt större än när enbart ett tvångsmedel används, måste särskild uppmärksamhet fästas på proportionalitetsregeln.

Frågan om en ansökan om tvångsmedel enligt kapitlet i det enskilda fallet skall bifallas eller inte är naturligtvis beroende av vilka skäl som talar för åtgärden. Gäller misstankarna särskilt allvarlig brottslighet - t.ex. misstanke om ett planerat grovt våldsbrott där människoliv står på spel - kan det vara godtagbart att tillåta användning av ett tvångsmedel även i fall där integritetsriskerna är mycket betydande. En

intresseavvägning enligt proportionalitetsprincipen kan på den andra sidan leda till att man måste avstå från att använda ett tvångsmedel som i sig behövs eller är oundgängligt eller att användningen måste avgränsas på något sätt.

Principen om proportionalitet är tillämplig inte endast vid prövningen av tvångsmedelsfrågan, utan aktualiseras under hela förfarandet, dvs. principen gäller även för de brottsutredande myndigheterna på verkställighetsstadiet. Detta följer av att proportionalitetsprincipen är inskriven i 8 § polislagen (1984:387), där det sägs bl.a. att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Denna paragraf tar bl.a. sikte på verkställigheten av beslut av nu aktuellt slag.

#### 7 §

*Hemlig teknisk avlyssning får användas vid förundersökning angående*

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

*2. brott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 3 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika, eller*

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

Paragrafen är ny. I den ges ytterligare förutsättningar för att buggning skall få användas. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.3.3.

Förundersökning måste vara inledd för att tvångsmedel enligt kapitlet skall få användas. Tvångsåtgärden får alltså inte användas enbart för att förhindra brott, utan är ett hjälpmedel i förundersökningen. I bestämmelsen i 23 kap. 1 § anges när förundersökning skall inledas.

Paragrafen anger vilka brott som kan föranleda hemlig teknisk avlyssning. Användningen av detta tvångsmedel innebär, som har berörts i den allmänna motiveringen, de största riskerna för intrång i den personliga integriteten. Detta leder till att tillämpningsområdet för buggning måste begränsas kraftigt och att tvångsåtgärden måste reserveras för den allvarligaste brottsligheten.

I *punkten 1* föreskrivs att buggning får användas vid förundersökning rörande brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Avgränsningen görs alltså utifrån ett brotts minimistraff. Med den valda lösningen kommer tillämpningsområdet för hemlig teknisk

avlyssning att omfatta bl.a. brottsbalksbrotten mord (3 kap. 1 §), dråp (3 kap. 2 §), människorov (4 kap. 1 § första stycket), grov våldtäkt (6 kap. 1 § tredje stycket), grovt rån (8 kap. 6 §), grov mordbrand (13 kap. 2 §), uppror (18 kap. 1 §), väpnat hot mot allmän ordning (18 kap. 3 §), högförräderi (19 kap. 1 §) och grovt spioneri (19 kap. 5 §). Tillämpningsområdet omfattar även det specialstraffrättsliga brottet folkmord enligt 1 § lagen (1964:169) om straff för folkmord.

Buggning får enligt *punkten 2* dessutom användas vid utredning av vissa brott som har anknytning till narkotika, nämligen grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64) och varusmuggling som är att anse som grov och som avser narkotika enligt 3 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

I *punkten 3* anges att buggning får användas vid straffbara fall av försök, förberedelse och stämpling till brott som nämns i punkterna 1 och 2.

Det skall vidare påpekas att enligt den nu föreslagna lagen (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål, som skall ersätta 1952 års tvångsmedelslag, tvångsmedlet får användas också vid utredning av vissa allmänfarliga brott och brott mot rikets inre och yttre säkerhet även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fyra år (se avsnitt 14).

## 8 §

Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående

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

Paragrafen - som i huvudsak motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 18 § andra stycket och i 2 § lagen om hemlig kameraövervakning - innehåller ytterligare förutsättningar för att tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skall få användas. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.3.2.

Tvångsmedlen får användas endast om en förundersökning har inletts (se vidare i kommentaren till 7 §).

Paragrafen anger vilka brott som kan föranleda hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. I likhet med vad som gäller för buggning görs avgränsningen av tillämpningsområdet på så sätt att man

utgår från det minimistraff som är föreskrivet för brottet. Jämfört med de nuvarande bestämmelserna - där det krävs att det är föreskrivet lägst två års fängelse för brottet - har den förändringen gjorts att tvångsåtgärderna får användas även vid utredning av brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Förslaget innebär därmed en viss utvidgning av tillämpningsområdet. I realiteten medför detta dock endast att ett fåtal nya brott kan komma i fråga för användningen av tvångsåtgärderna (se avsnitt 11.3.2). Som exempel på sådana brott kan därvid nämnas grov misshandel (3 kap. 6 § brottsbalken), rån (8 kap. 5 § brottsbalken) och övergrepp i rättsak som är att anse som grovt brott (17 kap. 10 § andra stycket brottsbalken).

I likhet med vad som gäller vid buggning kan dock hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning användas även vid vissa andra brott, vilket följer av lagen (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål (se avsnitt 14).

#### 9 §

*Annan teknisk avlyssning och hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående*

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

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

I paragrafen ges ytterligare förutsättningar för att tvångsmedlen annan teknisk avlyssning och hemlig teleövervakning skall få användas.

Lagrummet motsvarar i huvudsak den nuvarande föreskriften i 27 kap. 19 § andra stycket. Paragrafen har ändrats i sak dels genom att även annan teknisk avlyssning skall omfattas av regleringen, dels genom att det görs en utvidgning av tillämpningsområdet vid s.k. förbrott, dvs. vid straffbara fall av försök, förberedelse och stämpling till brott. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.3.4.

Tvångsåtgärderna får användas endast om en förundersökning har inletts (se vidare i kommentaren till 7 §).

I paragrafens *första stycke* anges vilka brott som kan föranleda annan teknisk avlyssning och hemlig teleövervakning. Liksom vid buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning görs avgränsningen av tillämpningsområdet utifrån det minimistraff som är föreskrivet för brottet. Avgränsningen är i detta fall dock inte lika snäv, utan tvångsmedlen får användas vid utredning av brott med minimistraff på sex månaders fängelse. Åtgärderna får dessutom användas vid utredning av narkotikabrott och varusmuggling av narkotika som inte är att anse som grov, dvs. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) och 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. För dessa brott - för vilka kan följa lindrigare straff än fängelse i sex månader - görs, liksom enligt gällande rätt, alltså en särreglering.

Dessutom får tvångsåtgärderna enligt den nu föreslagna lagen (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål användas vid vissa andra brott (se avsnitt 14).

När det gäller försök, förberedelse och stämpling till brott skall tvångsåtgärderna (se avsnitt 11.3.4) kunna tillgripas även vid mindre grova brott än som - i fråga om hemlig teleövervakning - är möjligt enligt gällande rätt. Förslaget innebär att det i dessa fall skall göras samma avgränsning som för fullbordade brott. Denna lösning innebär att tvångsåtgärderna blir möjliga att använda t.ex. vid brottsutredningar om försök till grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 brottsbalken (se exemplet i avsnitt 11.3.4). Exempel på andra brottsbalksbrott som tillkommer är försök eller förberedelse till grov stöld (8 kap. 4 §) och till utpressning som är att anse som grov (9 kap. 4 § andra stycket).

I paragrafens *andra stycke* finns en särreglering beträffande tvångsmedlet annan teknisk avlyssning, i vilken det görs ytterligare ett avsteg från kravet på att det skall vara föreskrivet lägst sex månaders fängelse för brottet för att tvångsmedlet skall få användas. Förslaget innebär därvid att annan teknisk avlyssning - såväl vid fullbordade brott som förbrott - får användas också vid utredning av vissa fall av brott som enligt sin gärningsbeskrivning innefattar hot om brottslig gärning, t.ex. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket brottsbalken eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § samma balk eller övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § första stycket i den balken. Som andra exempel på brottsbalksbrott, där den brottsliga handlingen kan innefatta olika former av hot om brottslig gärning, kan nämnas olaga tvång (4 kap. 4 § första stycket), utpressning (9 kap. 4 § första stycket) och flygplatssabotage (13 kap. 5 b §). För att bestämmelsen - som i fråga om de nu nämnda brotten alltså tar sikte på normalgraden av dessa brott; de grova fallen fångas upp av bestämmelsen i första stycket i paragrafen - skall

få tillämpas krävs att det rör sig om utredning av hot som framförs genom användning av en telekommunikationstjänst. Avsikten med den föreslagna särregleringen är närmast, som har utvecklats i den allmänna motiveringen, att tvångsmedlet även skall kunna användas för att spela in eller avlyssna olika former av hot som framförs vid telefonsamtal.

Vid hotsituationer av nu aktuellt slag finns fall där det kan finnas ett behov av att också få ut teleövervakningsuppgifter och där förevarande bestämmelse om hemlig teleövervakning inte kan tillämpas, eftersom kravet på brott av viss svårhet inte är uppfyllt.

Teleövervakningsuppgifterna kan dock i dessa situationer hämtas in genom att mottagaren, t.ex. en målsägande vid ett fall av olaga hot, efter samråd med polisen hos teleoperatören begär att få del av uppgifterna. Bestämmelserna i 25 § telelagen om tystnadsplikt för bl.a. uppgifter om särskilda telemeddelanden gäller nämligen inte i förhållande till den som har tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som annars är dess avsändare eller mottagare. Tystnadsplikten för uppgifter av det slaget gäller inte heller i förhållande till innehavaren av ett abonnemang som har använts för ett telemeddelande. Det bör dock noteras att regleringen inte innefattar någon skyldighet för den som driver televerksamhet att lämna ut sådana uppgifter. Utredningen har emellertid inte ansett det vara nödvändigt att i lagen införa en sådan skyldighet. Det får nämligen förutsättas att teleföretagen i fall som de nu nämnda - där den enskilde alltså efterger operatörens tystnadsplikt och uppgifterna som begärs kan bidra till att polisen kan klara upp t.ex. ett olaga hot som har framförts per telefon - kommer att lämna ut uppgifterna. Skulle det mot förmodan visa sig att teleoperatörerna inte medverkar på ett sätt som kan anses rimligt får man överväga att införa regler som innebär att uppgifter av det här slaget skall lämnas ut.

#### 10 §

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

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

Paragrafens första stycke - som innehåller ytterligare förutsättningar som måste vara uppfyllda för att tvångsmedlen enligt kapitlet skall få användas - motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 20 § första stycket första meningen och i 3 § första stycket 1 och 2 lagen om hemlig kameraövervakning. Lagrummets andra stycke är nytt. I detta regleras vissa undantag från kravet på att det måste föreligga brottsmisstanke mot en viss person.

I *första stycket* anges till en början att det krävs att "någon är skäligen misstänkt för brottet" för att tvångsmedlen skall få användas. Frågan vilken misstankegrad som krävs har i den allmänna motiveeringen behandlats i avsnitt 11.4.1.

För att tvångsmedlen skall få användas krävs alltså att den person åtgärden avser är skäligen misstänkt för ett visst konkret brott. Rekvisitet "skäligen misstanke" innebär en högre grad av misstanke än att någon "kan misstänkas" för brott. Brottsmisstanken är dock inte så stark att det kan sägas föreligga "sannolika skäl" för brottet. Enligt Ekelöf är begreppet skäligen misstanke jämförbart med uttrycket "antagligt" (se Rättegång V, sjätte upplagan, 1987, s. 100).

Självfallet är det inte möjligt att med någon större exakthet i allmänna termer ange det beviskrav som ligger i att någon är "skäligen misstänkt", utan frågan om brottsmisstankens styrka måste bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen av styrkan i misstankarna måste naturligtvis grunda sig på en objektiv och allsidig bedömning av utredningsmaterialet. JO har vid ett flertal tillfällen uttryckt saken så att det krävs att det finns konkreta omständigheter av viss styrka som pekar på att den misstänkte har begått brottet (se t.ex. JO:s ämbetsberättelser 1993/94 s. 103 samt 1992/93 s. 152 och 206). Detta innebär att brottsmisstanken måste vara konkret grundad och att ett beslut om tvångsmedel aldrig kan grunda sig enbart på allmänna kunskaper om en persons livsföring eller hans tidigare brottslighet (se JO:s ämbetsberättelse 1993/94 a.s.). Enligt Elwing kan skäligen misstanke anses föreligga om utredningsmaterialet ger en någorlunda säker grund för misstanken (se Tillräckliga skäl, 1960, s. 62 f.).

Det skall dock understrykas att skäligen misstanke om brott kan föreligga redan innan det har fastslagits att den gärning som har begåtts utgör ett brott. Detta medför således att en person kan vara skäligen misstänkt redan innan det föreligger full klarhet i frågan om de objektiva brottsrekvisiten är uppfyllda. (Se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:62, och den där gjorda hänvisningen till JO:s uttalande i 1975 års ämbetsberättelse - bilaga 6 - s. 43, där skäligen misstanke om mord ansågs kunna föreligga redan innan det med säkerhet fastslagits huruvida mord begåtts och i så fall vem som mördats. Se även Ekelöf i SvJT 1982 s. 658.)

Det framgår vidare av paragrafens första stycke att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. Innebörden av detta rekvisit har behandlats i avsnitten 2.5.2 och 11.5.1. Uttalandena om uttrycket "synnerlig vikt" i 1989 års lagstiftningsärende (se avsnitt 2.5.2) skall naturligtvis vara vägledande vid bedömningen av om en åtgärd enligt kapitlet skall få användas. Vidare skall ett visst tvångsmedel kunna väljas om alternativen, dvs. andra spaningsmetoder än tvångsmedelsanvändning, innebär stora risker för den för uppdraget avdelade personalen (se prop. 1995/96:85 s. 29). Vid bedömningen av utredningsläget krävs det också vissa proportionalitetsavvägningar (se kommentaren till 6 §), t.ex. när det gäller spörsmålet om det som kan vinnas med åtgärden inte är åtkomligt med mindre ingripande åtgärder.

I *andra stycket* anges att det beträffande hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning i vissa situationer får göras avsteg från kravet på att brottsmisstanken måste avse en viss person. Vidare anges att samma möjlighet till undantag också gäller för vissa fall av annan teknisk avlyssning. Rekvisitet "synnerlig vikt för utredningen" gäller emellertid även för dessa undantagsfall. Frågan om undantag från kravet om brottsmisstanke mot viss person har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.4.2.

Enligt det första undantaget skall hemlig teleövervakning i vissa fall kunna användas även i situationer där det inte går att peka ut en viss person som misstänkt för brottet. Denna möjlighet skall därvid föreligga när det rör sig om uppgifter om teledelanden för redan förfluten tid, dvs. teledelanden som redan finns lagrade i telesystemet. Som har nämnts i avsnitt 11.4.2 kan uppgifter av detta slag vara av stor betydelse för brottsutredningen exempelvis i de fall en maskerad gärningsman i samband med ett bankrån ringer ett mobiltelefonsamtal. I avsnitt 7.3.2 har de brottsutredande myndigheterna lämnat ytterligare exempel på situationer där de i fråga om uppgifter om lagrade teledelanden anser att det vore av värde om det inte uppställdes något krav på skäligen misstanke mot viss person.

Det andra undantaget från kravet på brottsmisstanke mot viss person skall kunna användas när det gäller hemlig kameraövervakning. Också denna möjlighet till undantag kan medföra utredningsmässiga fördelar och stora resursbesparingar, t.ex. i de fall det påträffas en s.k. tjuvgömma eller ett narkotikaparti ute i skogen.

Det tredje undantaget skall kunna användas vid vissa fall av annan teknisk avlyssning. Även denna undantagsmöjlighet kan innebära utredningsmässiga vinster vid utredning av olika former av hot som framförs genom användning av en telekommunikationstjänst.

Undantagsmöjligheterna får dock endast användas om det "av särskild anledning kan förväntas att åtgärden leder till att brottet klaras upp". Eftersom rekvisitet om brottsmisstanke mot en viss person i dessa

fall lyfts bort, måste kravet på att användningen av tvångsmedlet skall vara av synnerlig vikt för utredningen skärpas något. Detta innebär att det, jämfört med hur uttrycket synnerlig vikt skall uppfattas (se avsnitt 2.5.2), måste föreligga ytterligare omständigheter som är sådana att användningen av åtgärden på ett mera avgörande sätt för utredningen framåt. För att kravet skall vara uppfyllt krävs med andra ord att det föreligger omständigheter som mera påtagligt pekar på att användningen av åtgärden kan förväntas leda till att brottet klaras upp.

När det gäller tvångsmedlet hemlig teleövervakning medför detta kvalificerande krav att undantagsregeln inte kan tillämpas i alla de situationer som har nämnts av de brottsutredande myndigheterna i avsnitt 7.3.2. Exempelvis är det tveksamt om kravet kan anses uppfyllt i de situationer där uppgifter om utväxlade telemeddelanden inhämtas i syfte att kartlägga t.ex. ett mordoffers vanor och rörelsemönster. Tänkbara exempel på situationer när undantagsregeln skulle kunna vara tillämplig är när ett vittne strax före en grov misshandel ser en person som kunde misstänkas ha med misshandeln att göra tala i en mobiltelefon eller när tullpersonalen i ett fall av organiserad alkoholsmuggling ser föraren av ett fordon från förarhytten ringa till någon på en mobiltelefon eller när målsäganden strax före en grov misshandel har hört en mobiltelefonsignal.

Vad gäller exempel på typfall i fråga om hemlig kameraövervakning - i de fall det saknas en skäligen misstänkt person - hänvisas till redogörelsen i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.4.2). I fråga om annan teknisk avlyssning bör man på goda grunder kunna vänta sig att avlyssningen av nya telefonsamtal eller andra telemeddelanden kan förväntas leda till att gärningsmannen kan identifieras.

## 11 §

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

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

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

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

Också i denna paragraf anges vissa begränsningar av tillämpningsområdet för hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

Av första stycket - som är nytt - framgår att användningen av hemlig teknisk avlyssning är begränsad till viss, särskilt angiven, plats. Detta krav gäller, som framgår av fjärde stycket, även för hemlig kameraövervakning.

Kravet på att övervakningen skall avse viss plats har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.5.2. Begränsningen innebär att det måste vara fråga om övervakning av en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. I detta ligger att det måste finnas en direkt koppling mellan den misstänkte och den plats som skall buggas. Detta innebär emellertid inte att den misstänkte ständigt måste befinna sig på platsen. Det måste dock kunna antas att han - i vart fall vid något tillfälle - besöker den plats som skall övervakas. Det kan röra sig om flera platser och det är inget som hindrar att antalet platser utökas med nya domstolsbeslut, om nu detta är möjligt av praktiska skäl och av resursskäl. Spörsmålet om buggningen av en viss plats i det enskilda fallet kan anses godtagbar skall bedömas utifrån en proportionalitetsavvägning (jfr prop. 1995/96:85 s. 39).

Paragrafens *andra stycke* motsvarar delvis bestämmelsen i nuvarande 27 kap. 20 § första stycket andra meningen.

Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.5.2. I stycket anges att hemlig teleavlyssning endast får avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Det anges vidare, vilket innebär en utvidgning, att en teleadress som den misstänkte kan förväntas ringa *till* får avlyssnas. Jämfört med den nu gällande ordningen utvidgas alltså tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning till att omfatta även teleadresser som den misstänkte kan antas ta kontakt med. När det gäller olika exempel på användningsområdet för den nya bestämmelsen hänvisas till redogörelsen i avsnitt 11.5.2.

Kravet på att den misstänkte skall kunna antas komma att använda eller söka kontakt med den berörda teleadressen innebär att det måste föreligga konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att han kan komma att göra detta. Enbart en allmän förmodan att så kan bli fallet är således inte tillräcklig (se JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 42).

I 1989 års lagstiftningsärende uttalades (prop. 1988/89:124 s. 46) att det ligger i sakens natur att det vid tillståndsgivningen görs skillnad på telefoner, som innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte, och telefoner som har en lösare anknytning till den misstänkte. En sådan avvägning - som blir än viktigare med den utvidgning som nu har föreslagits - skall naturligtvis göras vid en tillämpning av proportionalitetsregeln. Av proportionalitetsprincipen följer att ett beslut om hemlig teleavlyssning många gånger måste förenas med inskränkande villkor, t.ex. i de fall avlyssningen skall avse ett telefonnummer som är tillgängligt för allmänheten eller, förutom av den misstänkte, används av ett större antal personer (se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:37 och prop. 1994/95:227 s. 22; se även kommentaren till 16 §).

Även *tredje stycket*, som är nytt, motsvarar delvis nuvarande 27 kap. 20 § första stycket andra meningen. Det innehåller dessutom en bestämmelse som - i fråga om hemlig teleövervakning - begränsar tillämpningsområdet för undantagsregeln i 10 § andra stycket, dvs. när det saknas en skäligen misstänkt person. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 11.5.2.

I stycket anges att hemlig teleövervakning - i likhet med hemlig teleavlyssning - får avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Vidare anges, vilket innebär en utvidgning av tillämpningsområdet, att tvångsmedlet också får avse en teleadress som den misstänkte *kan antas ha använt*, dvs. att även uppgifter för förfluten tid får inhämtas. Tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning utvidgas vidare, liksom beträffande hemlig teleavlyssning, till att avse också teleadresser som den misstänkte kan förväntas söka kontakt med. När det gäller olika exempel på användningsområdet för bestämmelsen hänvisas till avsnitt 11.5.2.

I stycket anges vidare att undantagsregeln enligt 10 § andra stycket endast får användas i två närmare beskrivna situationer. För det första anges att hemlig teleövervakning i nu aktuella fall får avse de teleadresser som använts i anslutning till den plats där brottet har begåtts. Begreppet "teleadress" förklaras i avsnitt 2.5. Regeln tar alltså sikte på situationer där det finns uppgifter om att någon har ringt eller blivit uppringd i området kring en brottsplats. Ett exempel, som har nämnts i det föregående, är det fallet att en målsägande strax före brottet hör en mobiltelefonsignal. Ett annat exempel, som också har nämnts i det föregående, avser den situationen att ett vittne strax före en grov misshandel ser en person som kunde misstänkas ha med misshandeln att göra tala i en mobiltelefon. För ytterligare exempel hänvisas till redogörelsen i avsnitt 11.5.2. Det är viktigt att understryka att ett beslut om hemlig teleövervakning i dessa fall måste utformas på ett sätt som minimerar mängden överskottsinformation. Hur ett sådant

beslut kan utformas illustreras väl av ett danskt rättsfall (se Ugeskrift for retsvæsen 1996 s. 1339 f.), där det beslutades att två teleoperatörer skulle ta fram en förteckning över de telefoner, mobiltelefoner och andra kommunikationsapparater, som under en viss tidsrymd om åtta timmar hade varit i kontakt med varandra via vissa bestämda "sendemaster", vilka geografiskt täckte en bestämd adress och ett visst begränsat område kring den nämnda adressen.

Den andra begränsningen innebär att tvångsåtgärden också får avse en teleadress som innehas av eller kan antas ha använts av en målsägande. Som har nämnts i den allmänna motiveringen (se avsnitt 11.5.2) kan bestämmelsen sägas vara en variant av den nuvarande bestämmelsen i 27 § 3 telelagen. Den föreslagna regeln tar sikte på de fall där en undersökning av en målsägandes teleadress kan förväntas ge sådan information att brottet mot målsäganden kan klaras upp. Uppgifter om vem målsäganden har ringt till eller om vilka som har ringt till honom kan vara av avgörande betydelse i t.ex. en mordutredning (jfr kommentaren till 10 §). För att hemlig teleövervakning skall få användas i dessa fall krävs det dock i princip alltid att målsäganden har gett sitt samtycke till åtgärden. I bestämmelsen anges emellertid att åtgärden också får företas i de fall samtycke inte har kunnat inhämtas från målsäganden. Det självklara exemplet är när målsäganden är död. Kravet på samtycke kan efterges också i de fall målsäganden är medvetlös eller försvunnen.

I paragrafens *fyjärde stycke* anges att användningen av hemlig kameraövervakning är begränsad till viss, särskilt angiven, plats. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande 3 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning. Regeln skall tillämpas på samma sätt som första stycket såväl när det gäller de fall det finns en skäligen misstänkt person som i de fall avsteg görs från kravet på brottsmisstanke mot viss person (se kommentaren till 10 § andra stycket). I det sistnämnda fallet blir det fråga om övervakning av en plats där *en misstänkt* kan antas komma att uppehålla sig.

## 12 §

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 27 kap. 20 § andra stycket. Den nu gällande bestämmelsen har ingående behandlats i avsnitt 2.5.2. Där framgår vad som avses med telenät av mindre betydelse. Vidare ges i det avsnittet exempel på viktiga omständigheter vid prövningen av frågan om ett telenät skall anses vara av mindre betydelse eller inte. Avsikten med regleringen är att teledeländan som endast befordras inom ett telenät som får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt skall undantas från tillämpningsområdet för de båda tvångsmedlen (se prop. 1994/95:227 s. 31).

### 13 §

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

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

Paragrafens *första stycke*, som i huvudsak stämmer överens med vad som gäller för hemlig teleavlyssning enligt nuvarande 27 kap. 22 § första stycket första meningen, förbjuder hemlig avlyssning av samtal eller teledeländan mellan den misstänkte och hans försvarare.

Bestämmelsen i 36 kap. 5 § innebär bl.a. att en försvarare inte får höras som vittne om vad som har anförtrotts honom för uppdragets fullgörande, om inte den misstänkte medger det. Detta gäller oberoende av brottets beskaffenhet. I förarbetena till den nu gällande bestämmelsen om avlyssningsförbud anfördes (se prop. 1988/89:124 s. 46 f.) att den som är misstänkt för brott måste kunna förlita sig på att det han säger till sin försvarare inte kommer till de brottsutredande organens kännedom. Det synsättet skall självfallet gälla även fortsättningsvis. Med hänsyn härtill har förbudet utvidgats till att omfatta även buggning. Däremot omfattas inte annan teknisk avlyssning av avlyssningsförbudet. Det innebär inte att man vid användning av detta tvångsmedel bör se annorlunda på förtroligheten mellan den misstänkte och hans försvarare. Att bestämmelsen inte omfattar annan teknisk avlyssning hänger i stället samman med att det knappast finns något praktiskt behov av en sådan regel. Det framstår nämligen som mindre troligt att den misstänkte och hans försvarare i en tredje persons närvaro skulle föra ett förtroligt samtal som rör försvararuppdraget. Skulle man mot förmodan någon enstaka gång vid annan teknisk avlyssning fånga upp ett samtal mellan den misstänkte och hans försvarare bör det upptagna materialet och därav gjorda uppteckningar lämpligen behandlas på samma sätt som vid buggning och hemlig teleavlyssning, dvs. det bör omedelbart förstöras.

Förutom den muntliga kommunikation som den misstänkte har med sin försvarare skyddas också - i fråga om hemlig teleavlyssning - annan telekommunikation, som t.ex. telefax och datakommunikation. Om det framkommer under en avlyssning att det är fråga om samtal eller telemeddelanden av nu aktuell typ, skall avlyssningen omedelbart avbrytas. Att avlyssningen i dessa fall skall avbrytas får betraktas som självklart. Till skillnad från den nuvarande bestämmelsen innehåller lagtexten därför inte någon uttrycklig regel om att avlyssningen skall avbrytas. Det ligger i sakens natur att även senare avlyssning av en bandupptagning skall avbrytas i de fall som det nu är fråga om och det aktuella avsnittet förstöras (se a. prop. s. 47).

I *andra stycket* anges uttryckligen att upptagningar och upp-teckningar som har gjorts av ett samtal eller telemeddelande som omfattas av avlyssningsförbudet omedelbart skall förstöras.

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

##### 14 §

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

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

Paragrafens *första stycke* föreskriver att frågor om tvångsmedel enligt kapitlet skall avgöras av rätten på ansökan av åklagaren. Bestämmelsen om domstolsprövning överensstämmer med vad som gäller för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 21 § första stycket samt för hemlig kameraövervakning enligt 4 § första stycket första meningen lagen om hemlig kameraövervakning. Domstolsprövningen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 12.1.1.

De allmänna bestämmelserna om laga domstol i brottmål skall tillämpas (19 kap. 12 § första stycket). Detta innebär enligt huvudregeln att frågan om tvångsmedel enligt kapitlet skall prövas av den domstol där förundersökningen bedrivs. Någon rätt till insyn för den misstänkte i ett ärende vid domstolen om buggning m.m. finns inte (se avsnitt 3.2.5). Däremot har den misstänktes offentliga ombud en sådan insyn (se kommentaren till 23 §). Av 1 kap. 3 § följer att rätten är beslutför med en lagfaren domare och av 30 kap. 12 § första stycket 3 att ett tvångsmedelsbeslut enligt kapitlet - som räknas som ett beslut under

rättegången - genast skall gå i verkställighet. Enligt 49 kap. 5 § 6 skall ett sådant beslut överklagas särskilt. Om rätten på förundersökningsstadiet har avslagit en begäran anses beslutet emellertid vara slutligt och kan överklagas enligt 49 kap. 3 § första stycket (se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:40). Beslutet kan överklagas av såväl åklagaren som den misstänktes offentliga ombud (se vidare kommentaren till 23 §). Även den misstänkte torde kunna överklaga ett beslut om hemlig övervakning. Med hänsyn till att den misstänkte inte har någon insyn i ärendet vid tingsrätten, är klagorätten dock bara av teoretiskt intresse (se avsnitt 3.2.5). Någon kommunikation i högre rätt sker enligt utredningens förslag inte heller med den misstänkte (se kommentaren till 52 kap. 7 §).

*Andra stycket* - som är nytt - innehåller en bestämmelse som ger åklagaren rätt att fatta interimistiska beslut i avvaktan på domstolsprövning. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 12.1.3. Enligt bestämmelsen får åklagaren i brådska fall besluta om hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Någon möjlighet för åklagaren att interimistiskt besluta om buggning föreslås inte. Bedömningen av om rekvisitet "i brådska fall" - som är avsett att i sak innebära detsamma som uttrycket "fara i dröjsmål" - är uppfyllt måste ske utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Uttrycket "fara i dröjsmål" diskuteras ingående i Polisrättsutredningens slutbetänkande Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47 s. 165 f.). I allmänna termer kan - som Polisrättsutredningen har gjort i slutbetänkandet (s. 165) - saken uttryckas så att det skall vara så bråttom att ändamålet med en åtgärd går förlorat om man väntar med att företa åtgärden.

Det anges vidare att åklagaren är skyldig att genast anmäla beslutet till rätten, dvs. till den behöriga domstolen som skyndsamt skall ta upp ärendet till prövning. Med rekvisitet "genast" skall här förstås närmast att anmälan skall ske så snart det kan ske med hänsyn till den ordinarie tjänstetiden vid domstolen. Bestämmelsen innebär således inte någon skyldighet för åklagaren att anmäla beslutet till rätten utom ordinarie tjänstetid. Beslutet skall med andra ord snarast möjligt under ordinarie tjänstetid anmälas till domstolen, som därefter skall pröva ärendet snabbt. En anmälan skall göras skriftligen. Enklast sker detta genom att åklagarens beslut tillställs domstolen. Av rättssäkerhets- och kontrollskäl skall domstolsprövning ske också i de fall det interimistiska beslutet redan har verkställts, och även om åtgärden redan har upphört. Detta torde framförallt bli aktuellt vid interimistiska beslut om annan teknisk avlyssning. Prövningen skall i dessa fall gå ut på att kontrollera om det fanns laga grund för åklagarens interimistiska beslut. En

motsvarande ordning finns i dansk rätt och i norsk rätt (se avsnitten 5.1.2 och 5.3.2).

Finns rätten att ett tvångsmedel skall bestå kan domstolen besluta om villkor eller ytterligare villkor för användningen av tvångsmedlet eller ändra av åklagaren meddelade villkor.

#### 15 §

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

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

Paragrafen är ny. Enligt *första stycket* skall rätten i ett beslut att tillåta buggning ange dels vilken plats som får övervakas (se kommentaren till 11 § första stycket), dels hur länge övervakningen får pågå. Bakgrunden till regleringen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitten 11.5.2 och 12.1.2.

Tillstånd får aldrig lämnas för längre tid än nödvändigt och inte för längre tid än två veckor från dagen för beslutet. I 1989 års lagstiftningsärendet uttalades att det är viktigt att meddelade tillstånd inte står öppna längre än nödvändigt (se prop. 1988/89:124 s. 55). Detta synsätt skall naturligtvis gälla även för beslut om tillstånd till buggning.

I vissa fall är det lämpligt att beslutet förenas med andra inskränkande villkor. Som exempel kan nämnas de situationer där övervakningen avser en person som regelbundet vistas utomlands eller som man vet kommer att vistas utrikes under en del av tillståndstiden. I dessa fall bör tillståndet förenas med villkoret att det gäller enbart när den misstänkte vistas i riket (se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:40). Dessutom torde buggning på ett annat sätt än hemlig teleavlyssning kunna aktualiseras vid enstaka tillfällen; man vet t.ex. att ett möte skall äga rum på en viss bestämd plats och tid. I sådana situationer är det lämpligt att tillståndsbeslutet avgränsas till att avse enbart det aktuella mötet.

Om det krävs längre övervakning måste åklagaren ansöka på nytt och rätten får då göra en ny självständig prövning om det föreligger förutsättningar för hemlig teknisk avlyssning. På samma sätt som vid omprövning av andra tvångsmedel, t.ex. häktning, ligger det i sakens natur att domstolens bedömning bör bli striktare ju längre tid som förflyter utan att förundersökningen förs framåt (se prop. 1995/96:85 s. 40).

Av *andra stycket* följer att det i ett tillståndsbeslut skall särskilt anges om tillståndet innefattar en rätt att placera det tekniska hjälpmedlet i och återta det från utrymme som annars skyddas mot intrång. Vad gäller frågan om rätten att ta sig in i skyddade utrymmen hänvisas till kommentaren till 1 §. När ett beslut om buggning har hävts skall polisen återta det tekniska hjälpmedlet så snart det är praktiskt möjligt. Detta får, som har berörts i kommentaren till 1 §, anses ligga i sakens natur och någon särskild bestämmelse härom har inte ansetts erforderlig.

#### 16 §

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

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

Paragrafens första stycke motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 21 § andra stycket. Föreskriften i första styckets tredje mening är ny. Lagrummets andra stycke motsvarar nuvarande 27 kap. 21 § tredje stycket. Bakgrunden till regleringen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitten 11.5.2 och 12.1.2.

Av *första stycket* följer att det i ett tillstånd om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall anges vilken teleadress tillståndet gäller och under vilken tid övervakningen får ske. Dessa frågor skall i huvudsak tillämpas på motsvarande sätt som för beslut om buggning. Vad som i kommentaren till föregående paragraf sägs om tillståndsbesluten gäller alltså även vid beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

När det gäller hemlig teleövervakning, som enligt vad utredningen föreslår även kan avse förfluten tid, finns det emellertid inte någon tidsgräns på fyra veckor, dvs. inget hindrar att uppgifter som är äldre än en månad hämtas in. En förutsättning för att det skall få ske är dock att det bedöms som nödvändigt. Även i dessa fall skall domstolen precisera beslutet till att avse en viss bestämd tidsperiod. Ett beslut kan emellertid också, om det är nödvändigt, avgränsas till att avse uppgifter

om all teletrafik till och från en viss teleadress. Detta sammanhänger med att teleoperatörerna regelmässigt gallrar äldre uppgifter som finns lagrade i telesystemen och att man därigenom får en given tidsgräns för insamlandet av uppgifter.

När det gäller hemlig teleövervakning för förfluten tid - i de fall det saknas en skäligen misstänkt person - anges vidare att beslutet skall preciseras på lämpligt sätt. Vad som därvid krävs är att beslutet avgränsas i tid och rum. Detta illustreras väl av det i kommentaren till 11 § tredje stycket nämnda danska rättsfallet, där ett beslut avgränsades till att avse en viss tidsrymd och ett visst geografiskt område. När det gäller mobiltelefoni kan ett tillstånd alltså lämpligen avgränsas på så sätt att det preciseras till att omfatta samtal som under en viss tidsperiod har befordrats genom en eller flera basstationer.

I *andra stycket* föreskrivs att det i tillstånden till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning särskilt skall anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät. Som exempel på ett inte allmänt tillgängligt telenät kan nämnas telenät som är uppkopplade mot och används för kommunikation via större företagsnät. Andra exempel är fristående datorer som är försedda med modem och datorer i t.ex. små interna nätverk som via andra nätverk kommunicerar med varandra eller med t.ex. elektroniska anslags-tavlor, informationsdatabaser eller andra informationssystem (se prop. 1994/95:227 s. 27 och 31).

Bestämmelserna i förevarande paragraf gäller även interimistiska beslut som har meddelats av åklagaren. I allmänhet torde hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som har beslutats av åklagaren vara avsedda att pågå i vart fall till dess frågan prövas av rätten. Detta får då framgå av åklagarens beslut. I vissa fall kan dock avlyssningen eller övervakningen avse ett enstaka samtal eller enstaka uppgifter. I sådana fall krävs en tidsangivelse i det interimistiska beslutet. Tidsfristen för rättens tillstånd skall i förekommande fall räknas från dagen för det interimistiska beslutet. Vad som i det föregående har sagts om beslut om hemlig teleövervakning som avser förfluten tid gäller även i fråga om interimistiska beslut.

#### 17 §

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

Av paragrafen, som helt överensstämmer med nuvarande 4 § andra stycket i lagen om hemlig kameraövervakning, följer att rätten i sitt

beslut skall ange vilken plats som får övervakas och hur länge övervakningen får pågå. Den nu gällande bestämmelsen har ingående behandlats i avsnitt 2.7.2 Vidare hänvisas till kommentaren till 15 §. I fråga om paragrafens tillämpning på interimistiska beslut kan hänvisas till vad som sägs under 16 §.

#### 18 §

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

Paragrafen är ny. I den anges att ett beslut att tillåta annan teknisk avlyssning skall utformas på lämpligt sätt. Vilka förfaranden som är avsedda att kunna bli föremål för tvångsmedlet framgår bl.a. av kommentaren till 3 §.

Som framgår där (se även avsnitt 4.2) kan annan teknisk avlyssning komma i fråga i en rad olika situationer. Det är därför inte lämpligt att i lagtexten uttryckligen ange vad beslutet skall innehålla. Detta innebär emellertid inte att rätten kan avstå från att precisera beslutet, utan det måste avgränsas på lämpligt sätt, dvs. beroende på vad som i det enskilda fallet är möjligt. Det ankommer på åklagaren att lämna ett sådant underlag för sin ansökan att domstolen kan utforma ett väl avgränsat beslut.

Användning av dolda kroppsmikrofoner torde - liksom i viss utsträckning buggning (se kommentaren till 15 §) - på ett annat sätt än andra tvångsmedel enligt kapitlet kunna komma i fråga vid enstaka tillfällen, t.ex. vid en viss bestämd sammankomst som den misstänkte deltar i. Det är i sådana fall lämpligt att i beslutet närmare beskriva den situation i vilken avlyssning får ske. En annan tänkbar möjlighet är att ett beslut avgränsas till att enbart avse ett möte med en viss misstänkt person. Även om paragrafen inte innehåller någon uttrycklig regel om vilken tillståndstid som skall gälla, torde det i de flesta situationer vara lämpligt att tidsbegränsa tillståndet.

När det gäller förfaranden som innebär att telefonsamtal mellan polisen och en misstänkt person spelas in eller avlyssnas utan att den misstänkte upplyses om det, är det naturligt att beslutet avgränsas till att avse ett samtal med en viss misstänkt person, i regel inom en viss given tidsram.

Paragrafen är även tillämplig på ett interimistiskt beslut av åklagaren (jfr kommentarerna till 16 och 17 §§). I motsats till vad som normalt gäller i fråga om interimistiska beslut om hemlig tele-avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, kan annan teknisk avlyssning som beslutas av åklagaren vara avsedd att genomföras i sin

helhet innan rätten prövar ärendet. I sådana fall bör åklagarens beslut innehålla en närmare tidsangivelse.

#### 19 §

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

Paragrafen - som i sak motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 23 § och i 5 § lagen om hemlig kameraövervakning - reglerar de fall då det inte längre finns skäl för buggning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning. Av bestämmelsen följer att beslutet då omedelbart skall hävas.

Bestämmelsen innebär att åklagaren och rätten har ett fortlöpande ansvar för tvångsmedelsanvändningen och att de även under löpande tillståndstid skall agera om förutsättningarna för ett beslut om tvångsmedel har fallit bort. Ett hävningsbeslut torde normalt fattas av åklagaren. Polisen är skyldig att omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet skall hävas (se prop. 1995/96:85 s. 40). Det är också möjligt för rätten att själv häva beslutet innan tillståndstiden har gått ut. Om åklagaren häver ett beslut skall domstolen underrättas och domstolen bör givetvis underrätta åklagaren om rätten häver beslutet.

Ett interimistiskt beslut med stöd av 14 § andra stycket första meningen kan bara hävas av åklagaren. Beslutet kan dock komma att upphävas av rätten vid den särskilda prövning som skall ske enligt 14 § andra stycket andra meningen.

#### 20 §

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

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

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

Paragrafen reglerar vad som skall gälla i fråga om upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid hemlig teknisk avlyssning, hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning eller hemlig kameraövervakning. Paragrafen överensstämmer i denna del i huvudsak med de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 24 § och i 7 § lagen om hemlig kameraövervakning. I ett nytt tredje stycke anges att bestämmelserna i paragrafen skall tillämpas även på uppgifter som har hämtats in genom hemlig teleövervakning.

I *första stycket* anges att granskningen av de upptagningar och uppteckningar som har skett skall genomföras snarast möjligt. Det främsta syftet med granskningen är givetvis att pröva i vilken utsträckning som upptagningen är av betydelse från utredningssynpunkt (se prop. 1988/89:124 s. 69). Granskning måste sedan ske fortlöpande under utredningen. Den krets som får granska materialet framgår av 27 kap. 12 § första stycket.

Av *andra stycket* följer att upptagningar och uppteckningar inte får sparas längre än nödvändigt. Det material som bedöms sakna betydelse från utredningssynpunkt skall därför förstöras omedelbart efter granskningen. Med uttrycket "från utredningssynpunkt" avses den aktuella utredningen. Bestämmelsen innebär vidare att upptagningar eller uppteckningar skall bevaras - i den utsträckning det innehåller något som är av betydelse från utredningssynpunkt - till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. Enligt Fitger bör det sistnämnda tolkas så att det skall föreligga ett lagakraftvunnet avgörande (Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:43). Upptagningar eller uppteckningar som har tagits in i förundersökningsprotokollet skall emellertid inte förstöras. Det skall påpekas att det ofta är svårt att bedöma vilka uppgifter som verkligen är av betydelse. Det är därför oundvikligt att upptagningar och uppteckningar kan komma att sparas i större utsträckning än som senare, när utredningen är klar, visar sig påkallat (se prop. 1988/89:124 s. 69). Lagras upptagningarna eller uppteckningarna på ett datormedium kan reglerna i datalagen (1973:289) om tillstånds-pliktiga personregister bli tillämpliga.

Begreppet "uppteckning" kan inte anses innefatta handlingar eller andra sammanställningar med uppgifter som har hämtats in genom hemlig teleövervakning. I *tredje stycket* anges därför att regleringen i de två första styckena skall gälla även för sådana handlingar och sammanställningar.

## 21 §

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

I paragrafen - som i huvudsak stämmer överens med bestämmelsen i nuvarande 27 kap. 25 § - ges polisen de befogenheter som behövs för att kunna verkställa ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. Detta innebär att polisen vid verkställigheten kan använda sig av såväl traditionell avlyssningsutrustning för analoga telesystem som hårdvaror och datorprogram (se prop. 1994/95:227 s. 28 f. och 32). Paragrafen avser även interimistiska beslut som har fattats av åklagaren med stöd av 14 § andra stycket första meningen.

**Offentligt ombud**

## 22 §

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

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

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

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

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser som innebär att det skall utses ett offentligt ombud för den misstänkte. För de närmare motiven till införandet av ett sådant ombud hänvisas till den allmänna motiveringen (se avsnitt 12.2).

Som framgår av lagtexten i första stycket skall rätten utse ett offentligt ombud för att tillvarata den misstänktes intressen vid domstolsprövningen av vissa ärenden enligt kapitlet. När det gäller användning av tvångsmedel kan det emellertid finnas behov också av ta tillvara tredje mans intressen. Skyddet av bl.a. tredjemansintressena är dock, som har framhållits i den allmänna motiveringen, en uppgift för domstolen, som efter en intresseavvägning enligt proportionalitetsprincipen har att bedöma om det finns tillräckliga skäl för att det tvångsmedel som är aktuellt skall få användas. Detta innebär alltså att den som beslutar om tvångsmedel skall ta hänsyn till samtliga integritetsintressen som berörs, dvs. beakta såväl den misstänktes som tredje mans

intressen. Det nu sagda gäller även i fråga om åklagaren när det kan bli aktuellt med ett interimistiskt beslut.

Av bestämmelsen i första stycket framgår att ett offentligt ombud skall förordnas i alla ärenden om rättens tillstånd till en tvångsåtgärd enligt kapitlet. Något offentligt ombud utses inte i anslutning till att ett interimistiskt beslut meddelas. Däremot skall offentligt ombud utses i ärenden om prövning av interimistiska beslut som har meddelats av åklagaren enligt 14 §.

Av *andra stycket* följer att regeringen skall besluta om vem som får anlitas som offentligt ombud och att ombudet skall vara advokat. Utredningen har i den allmänna motiveringen närmare utvecklat vilken krets av advokater som bör komma i fråga som offentligt ombud. Som där har sagts torde en lämplig ordning vara att regeringen efter samråd med Sveriges advokatsamfund på en lista för upp advokater som är lämpliga och villiga att ta emot uppdrag som offentligt ombud.

*Tredje stycket* innehåller en regel om entledigande av offentligt ombud. Med hänsyn till de höga krav som kommer att ställas på det offentliga ombudets kompetens i olika hänseenden, föreligger knappast någon risk för att ett ombud inte utför uppdraget med tillräcklig omsorg eller på något annat sätt åsidosätter sina plikter som offentligt ombud. Skäl att av denna anledning skilja ett ombud från sitt uppdrag torde därför aktualiseras endast i rena undantagsfall. Däremot kan ett offentligt ombud på grund av exempelvis sjukdom bli förhindrad att fullfölja ett uppdrag, t.ex. att överklaga ett tvångsmedelsbeslut. Regeln om entledigande torde behövas främst för dessa fall. Av uppenbara skäl föreligger inte något behov av en bestämmelse som reglerar frågan om byte av ombud på den misstänktes begäran.

I paragrafens *fjärde stycke* anges att frågor om det offentliga ombudets rätt till ersättning skall regleras enligt bestämmelserna i 21 kap. 10 och 10 a §§.

### 23 §

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

Paragrafen är ny. I den anges det offentliga ombudets befogenheter i de ärenden som anges i 22 §. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 12.2.

Bestämmelsen ger det offentliga ombudet en rätt att ta del av och yttra sig över det som har tillförts ärendet. Detta innebär att ombudet har rätt att ta del av innehållet i samtliga handlingar som åklagaren i tvångsmedelsärendet ger in till domstolen. I de fall den skriftliga

ansökan kompletteras med en muntlig föredragning av åklagaren har det offentliga ombudet rätt att närvara och yttra sig över de uppgifter som framförs vid föredragningen. Detta har i lagtexten uttryckts på det sättet att det offentliga ombudet har rätt att "närvara vid muntlig handläggning". Begreppet muntlig handläggning har valts därför att med uttrycken "förhandling" och "sammanträde" avses i rättegångsbalken endast handläggningen vid sådana tillfällen där i princip båda parter har rätt att vara närvarande (se t.ex. Fitger, Rättegångsbalken I, Del 1, s. 6:4). Vidare anges i bestämmelsen att det offentliga ombudet har rätt att överklaga tingsrättens beslut. Som tidigare har nämnts (se avsnitt 3.2.5) synes emellertid inte något hindra att en misstänkt överklagar ett beslut om en åtgärd enligt kapitlet. Denna överklaganderätt torde dock vara endast av teoretiskt intresse, eftersom den misstänkte i normala fall inte har kännedom om beslutet.

Det bör understrykas att även i de fall ombudet endast överklagar ett beslut om ersättning gäller i hovrätten sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen för uppgifter hänförliga till de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet.

Bestämmelsen i förevarande paragraf förutsätter att sekretess inte hindrar att ombudet får del av hemliga uppgifter. Avsikten med regeln är att ombudet, i stället för den misstänkte (och tredje man), skall få insyn i tvångsmedelsärendet. En sådan regel kan uppfattas som en slags partsbefogenhet. Av 14 kap. 5 § sekretesslagen, som reglerar konflikten mellan sekretessen och rätten till insyn, följer att bestämmelserna i rättegångsbalken om rätt för en part till insyn i alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på bryter igenom sekretessen. Detta medför att någon särskild reglering som gör det möjligt för ombudet att få sekretessbelagda uppgifter inte behövs.

#### 24 §

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

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt för det offentliga ombudet.

Som framgår av bestämmelsen i 22 § har det offentliga ombudet till uppgift att ta tillvara den misstänktes intressen. Ombudet representerar med andra ord ett enskilt intresse. Inte heller innebär uppdraget en sådan anknytning till domstolen att ombudet kan anses delta i domstolens verksamhet (se Corell m.fl., Sekretesslagen, Kommentarer till 1980 års lag med ändringar, tredje upplagan, 1992, s. 80 f.). Detta medför att det offentliga ombudet inte omfattas av sekretesslagens

regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Det nu sagda gäller även för ombud som är advokater vid en allmän advokatbyrå (jfr 9 kap. 9 § sekretesslagen), eftersom uppdraget som offentligt ombud inte kan anses gälla ett ärende om rättsligt biträde hos advokatbyrån. Frågan om tystnadsplikt för det offentliga ombudet måste därför lösas genom en särskild regel i kapitlet.

Tystnadspliktens omfattning korresponderar med omfattningen av sekretessen enligt de sekretessbestämmelser som skulle ha varit aktuella för en myndighet (2 kap. 1 och 2 §§, 5 kap. 1 § samt 9 kap. 8 och 17 §§ sekretesslagen). Endast den som obehörigen röjer en uppgift som omfattas av sekretessen enligt regeln bryter mot tystnadsplikten. Ett behörigt utlämnande föreligger t.ex. om det av andra föreskrifter följer att uppgiften skall lämnas ut. Vittnesplikten anses vara en i lag föreskriven uppgiftsskyldighet (se a. a. s. 371). Den som bryter mot föreskriven tystnadsplikt kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

### **38 kap. Om skriftligt bevis**

#### 2 a §

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

Paragrafen är ny. I den föreskrivs ett förbud mot ett sådant editionsföreläggande som syftar till att från ett teleföretag få ut uppgifter om telemeddelanden. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 10.4.3. Paragrafen skall tillämpas på motsvarande sätt som bestämmelsen i 27 kap. 2 a §. I fråga om paragrafens tillämpning hänvisas således till kommentaren till den bestämmelsen.

### **52 kap. Om överklagande av beslut**

#### 7 §

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

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

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

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

Endast paragrafens sista stycke är nytt. Av detta följer att reglerna i första och andra styckena om kommunikering inte skall gälla för den misstänkte i mål om en åtgärd enligt 27 a kap. Avsikten med bestämmelsen är att förhindra att den som är föremål för en tvångsåtgärd enligt 27 a kap. får insyn i hovrätten och därmed kännedom om att en tvångsåtgärd används mot honom. Den nu föreslagna regeln innebär således att den misstänkte - om åklagaren överklagar t.ex. ett avslagsbeslut rörande en begäran om tillstånd till en tvångsåtgärd enligt kapitlet - inte skall lämnas tillfälle att yttra sig över överklagandet. I stället skall överklagandet i ett sådant fall kommuniceras med det offentliga ombud som har utsetts för den misstänkte (se vidare kommentarerna till 27 a kap. 22 och 23 §§).

Det kan i sammanhanget nämnas att det av bestämmelsen i paragrafens tredje stycke följer att ett beslut av tingsrätten om en åtgärd enligt 27 a kap. - som omedelbart går i verkställighet - kan inhiberas av hovrätten.

En given följd av att den misstänkte inte heller i hovrätten skall ha rätt till insyn, är att bestämmelserna om muntlighet i 52 kap. 11 § inte skall omfatta förhör med den misstänkte.

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

### **7 §**

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

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

*Andra stycket* är nytt. Beträffande tillämpningen hänvisas till vad som har anförts i kommentaren till 52 kap. 7 §.

### Övergångsbestämmelser

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

## 17.2 Förslaget till lag (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål

För motiven till den föreslagna regleringen hänvisas till avsnitt 14 i den allmänna motiveringen.

## 17.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

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

#### 8 §

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

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

Sekretess gäller hos myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverk-

samheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen hos myndighet som bedriver postverksamhet för uppgift om enskilds adress gäller dock endast, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

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

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

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

Enbart paragrafens andra stycke har ändrats. Syftet med ändringen är att uppnå överensstämmelse med regeln om tystnadsplikt i 25 § telelagen (1993:597).

I styckets *första mening* har gjorts en redaktionell ändring så att det klart framgår att sekretess hos myndighet som driver televerksamhet omfattar såväl innehållet som andra uppgifter som angår ett särskilt telemeddelande, t.ex. mellan vilka teleadresser som ett telefonsamtal har förmedlats. Vidare har bestämmelsen ändrats redaktionellt på det sättet att uppgift om ett telemeddelande enligt undantagsregeln i styckets *andra mening* får lämnas till innehavaren av ett abonnemang som har använts i stället för till innehavaren av en apparat som har använts för telemeddelandet. Slutligen har bestämmelsen ändrats i sak genom att möjligheten för en abonnent att få uppgifter om ett telemeddelande begränsas till uppgifter om annat än innehållet i telemeddelandet.

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

##### **2 §**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Paragrafens fjärde och femte stycken har ändrats. I femte stycket har hänvisningen till 9 kap. 8 § andra stycket utgått. Bakgrunden till ändringarna har utvecklats i den allmänna motiveringen i avsnitt 10.4.2. Ändringarna - som hänger samman med att frågan om tillgång till uppgifter från en teleoperatör om teledelanden bör vara exklusivt reglerad genom reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning - innebär att en myndighet som bedriver televerksamhet inte längre har rätt att enligt sekretesslagen lämna ut uppgifter till de brottsutredande myndigheterna om ett teledelande som angår misstanke om brott. Denna fråga regleras i stället enbart i rättegångsbalken.

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

#### 1 §

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

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

#### 5 kap. 1 §

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

Paragrafen, som behandlar vilken tystnadsplikt som har företräde framför principen om meddelarfrihet, har gjorts tillämplig på samtliga nu berörda tvångsmedel.

### **Övergångsbestämmelser**

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

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

### 28 §

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

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse som ger åklagaren rätt att interimistiskt besluta om användning av hemlig teknisk avlyssning. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 12.1.3.

I 27 a kap. 14 § andra stycket rättegångsbalken föreslås en bestämmelse som gör det möjligt för åklagaren att i brådskande fall besluta om hemlig teleavlyssning, annan teknisk avlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning i avvaktan på domstolsprövning. De särskilda bestämmelser om detta som enligt gällande rätt finns i förevarande lagrum har därför tagits bort. Den interimistiska beslutanderätten för åklagaren enligt 27 a kap. 14 § andra stycket i balken omfattar dock inte buggning. Åklagaren ges däremot enligt den nu föreslagna regeln en rätt att fatta interimistiska beslut om hemlig teknisk avlyssning i sådana speciella situationer som regleras enligt förevarande lag.

### **Övergångsbestämmelser**

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

## 17.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

### 1 §

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

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

Paragrafen har ändrats som en följd av att reglerna om användning av övervakningskamera vid förundersökning i brottmål arbetas in i det nya - 27 a kap. - tvångsmedelskapitlet i rättegångsbalken.

### Övergångsbestämmelser

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

## 17.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

### 20 §

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

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

I det tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett

befordringsföretag, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla under-rättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till av-sändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

Paragrafen har ändrats som en följd av att bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning överförs till det nya - 27 a kap. - tvångsmedelskapitlet i rättegångsbalken.

#### 21 §

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

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av *Rikspolisstyrelsen* eller en polismyndighet. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt *27 a kap.* rättegångsbalken på motsvarande sätt.

Vad som sägs i kommentaren till föregående paragraf gäller även för detta lagrum.

#### **Övergångsbestämmelser**

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

### 17.7 Förslaget till lag om ändring i telelagen (1993:597)

#### 26 §

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

1. åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och
2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 a kap. 2 eller 4 § rättegångsbalken.

Paragrafen, som anger att tystnadsplikt gäller hos teleföretag för uppgift som hänför sig bl.a. till angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, har ändrats som en följd av att reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning överförs till 27 a kap. rättegångsbalken.

## 27 §

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

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

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

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

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

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

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

Paragrafen har ändrats som en följd av att bestämmelsen i 27 § 3 har upphävts.

**Övergångsbestämmelser**

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.



## Särskilda yttranden

### Särskilt yttrande av Helena Lindberg, Kurt Alavaara, Elenor Groth och Leif Jennekvist

Utredningen använder begreppet "annan teknisk avlyssning" som en sammanfattande beteckning för bl.a. inspelning av telefonsamtal och användning av dold kroppsmikrofon (se förslaget till 27 a kap. 3 § rättegångsbalken). Dessa åtgärder är i dag inte underkastade några begränsningar. Utredningens förslag innebär således en väsentlig skärpning i förhållande till gällande rätt. Den närmare bakgrunden till varför utredningen föreslår att användning av dold kroppsmikrofon m.m. skall regleras framgår av avsnitt 9.2. Som utredningen konstaterar där omfattas ett förfarande motsvarande åtgärden "annan teknisk avlyssning" inte av straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken. Det konstateras också att det inte heller i övrigt finns någon bestämmelse i svensk lag som uttryckligen tar sikte på ett förfarande som motsvarar "annan teknisk avlyssning".

Vi delar bedömningen att den omständigheten att ett förfarande inte kriminaliserats inte i sig behöver innebära att förfarandet därmed är att betrakta som tillåtligt för en myndighet. Mot bakgrund av artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och mot bakgrund av den kritik som Justitieombudsmannen uttalat i de fall som utredningen redovisar under avsnitt 4.2, framstår frågan om ett positivt lagstöd för ett förfarande motsvarande "annan teknisk avlyssning" tvärtom som mycket angelägen. Vi delar emellertid inte utredningens slutsats (avsnitt 9.2 s. 354 f.) att övervägande skäl talar för att användningen av dolda kroppsmikrofoner m.m. bör bli föremål för en rättslig reglering inom ramen för de straffprocessuella tvångsmedlen och att en förutsättning för användandet är att förundersökning har inletts. Vi menar att Europadomstolens dom i Fallet A. mot Frankrike

(40/1992/385/463), inte kan ligga till grund för någon annan slutsats än att användandet av dold kroppsmikrofon m.m. bör lagregleras.

Till skillnad från utredningen anser vi således inte att lagstodet bör ges inom ramen för regleringen av de straffprocessuella tvångsmedlen. Vi anser för vår del att dessa metoder att dokumentera vad som sägs vid samtal mellan två - eller flera - personer inte är att beteckna som tvångsmedel. I dessa fall finns nämligen den principiella skillnaden mot t.ex. hemlig teleavlyssning som består i att upptagningen av samtalet är den ena samtalspartens sätt att dokumentera det samtal som han själv deltar i. I annat fall skulle konsekvensen kräva att även rätten för en polisman att ordagrant stenografera vad som sägs vid ett telefonsamtal skulle behöva lagregleras.

Vi delar inte heller utredningens uppfattning att det inte föreligger något behov av en åtgärd motsvarande "annan teknisk avlyssning" innan en förundersökning har inletts (s. 355). Det kan nämligen förekomma situationer då "annan teknisk avlyssning" kan behöva användas utan att det har inletts en förundersökning. Det kan gälla polisens skyddande verksamhet eller i underrättelseverksamheten, där det kan handla om att det finns misstankar om pågående allvarlig brottslig verksamhet utan att man för den skull har identifierat vissa särskilda brott. I det problemorienterade arbetssättet ingår bl.a. att kartlägga aktiviteter inom kriminella kretsar, t.ex. inom kriminella mc-klubbar. Inspelning av telefonsamtal och kroppsmikrofon kan i detta spaningskede vara ett effektivt hjälpmedel för polisen. Regleras användningen på det sätt som utredningen föreslår utesluts detta användningsområde för polisen. Det finner vi otillfredsställande. För att kunna fullgöra sin brottsförebyggande uppgift behöver polisen effektiva arbetsmetoder. Effektiva metoder behövs också för att bekämpa en allt mer komplex brottslighet. Vi anser därför att lagstodet för polisen att använda dessa arbetsmetoder inte bör ges i det nu föreslagna 27 a kap. i rättegångsbalken. I stället bör polisen ges det positiva lagstodet i polislagen (1984:387).

Avslutningsvis vill vi framhålla att frågan om vem som skall besluta om användningen av metoden får bli beroende av inom vilket förfarande frågan aktualiseras. Sker det inom ramen för en rent polisiär aktivitet blir det polismyndigheten. Skall metoden användas inom ramen för en förundersökning bör det ankomma på förundersökningsledaren att fatta beslutet. I vissa brottmål är polismyndigheten förundersökningsledare. När det är fråga om allvarlig brottslighet är det dock alltid åklagare som är förundersökningsledare.

## Särskilt yttrande av Helena Lindberg och Kurt Alavaara

Utredningens förslag innebär att det offentliga ombudet skall vara advokat (se förslaget till 27 a kap. 22 § rättegångsbalken). Utredningen påpekar också att antalet advokater som utses bör begränsas så långt som möjligt med hänsyn till den risk för sekretessen och utredningsintresset som annars skulle kunna uppstå. Som utredningen funnit är detta särskilt angeläget vid de förundersökningar som handläggs av Säkerhetspolisen. Vi delar visserligen uppfattningen att ett tvåpartsförfarande där ett offentligt ombud utsetts att tillvarata den misstänktes rätt ökar rättssäkerheten i handläggningen av ärenden om hemlig teknisk avlyssning m.fl. tvångsmedel. Vi kan däremot inte finna att sådana övervägande skäl talar för att det offentliga ombudet skall vara advokat att detta bör lagregleras. Därigenom frånhands regeringen möjligheten att förordna ett offentligt ombud med annan kompetens än advokatkompetensen. Inom Säkerhetspolisens område finns också ett stort intresse av att kunskapen om pågående förundersökningar och om Säkerhetspolisens arbetsmetoder inte sprids annat än i en mycket begränsad krets. Säkerhetsskyddsfrågorna gör sig således starkt gällande. Av det skälet anser vi att det bör lämnas en möjlighet för regeringen att förordna annan än advokat att vara offentligt ombud på Säkerhetspolisens område. Till exempel skulle Justitiekanslern kunna komma ifråga för uppdrag som offentligt ombud.

## Särskilt yttrande av Kristina Boutz, Connie Brück och Sigurd Heuman

Vi anser att det finns goda skäl att redan nu införa en underrättskyldighet för åklagaren om användningen av hemliga tvångsmedel i enlighet med det förslag som skisserats i avsnitt 12.3.

Värdet av en underrättskyldighet ligger inte endast i att den enskilde har ett berättigat intresse av att få kännedom om att han varit utsatt för ett hemligt tvångsmedel utan också i att denna skyldighet i sig skulle få en återhållande verkan på användningen av dessa tvångsmedel och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett än mer noggrant sätt. I ett system där det inte finns någon insyn är det ofrånkomligt att detta på sikt leder till att de som deltar i beslutsfattandet anpassar sig till varandra och får en gemensam syn på vad som krävs för ett beslut om t.ex. hemlig teleavlyssning. I detta ligger en risk att prövningen sker på ett allt mer slentrianmässigt sätt. En vetskap om att den enskilde i efterhand skall få kännedom om det som beslutas medför att den prövning som skall göras sker på ett mer ansvarsfullt sätt.

De förslag som utredningen lägger fram innebär på olika sätt en väsentlig utvidgning av de brottsutredande myndigheternas möjligheter att i hemlighet övervaka en enskild med användning av tekniska hjälpmedel. Ett helt nytt tvångsmedel - buggning - införs. Det blir i detta läge särskilt viktigt att se till att det också ges tillräckliga garantier för att den enskildes rättigheter säkerställs.

En av de viktigaste rätts säkerhetsgarantierna över huvud taget är den enskildes rätt att överklaga beslut som innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som han är tillförsäkrad. När det är fråga om hemlig övervakning ligger det i sakens natur att den enskilde inte kan underrättas och därmed inte heller bevaka sin rätt under tiden som övervakningen äger rum. En underrättelse i efterhand är det som närmast kan motsvara en överklaganderätt. Det ger den enskilde en möjlighet att, om han så vill, agera för att ta till vara sin rätt åtminstone i efterhand.

I de övriga nordiska länderna, Tyskland och Österrike är huvudregeln att den som utsatts för t.ex. hemlig teleavlyssning skall underrättas i efterhand. Av de undersökta länderna är det endast i Storbritannien som denna skyldighet inte finns. Man kan konstatera att ett flertal länder vars

rättskultur överensstämmer med vår har valt att ha en underrättelseskyldighet som en viktig del i skyddet för den enskilde. Detta talar i sig starkt för att införa en sådan skyldighet även i vårt system.

Enligt de nuvarande reglerna har den enskilde över huvud taget inte någon möjlighet att på eget initiativ få till stånd en prövning av om det funnits laglig grund för en avlyssningsåtgärd han varit utsatt för. Detta skulle inte ändras enligt utredningens förslag. En jämförelse med förhållandena i Storbritannien där den enskilde inte heller underrättas visar att där finns en möjlighet för den enskilde att om han misstänker att han är utsatt för avlyssning begära en utredning av ett särskilt organ, the Tribunal. Om ett brott mot reglerna föreligger kan the Tribunal bl.a. upphäva tillståndet och besluta om skadestånd. Den tillkommande rättssäkerhetsgaranti som utredningen föreslår är förordnandet av ett ombud som skall tillvarata den enskildes intressen vid tillståndsprövningen i domstolen. Genom detta förstärks naturligtvis den enskildes ställning och möjligheterna att få tillståndsfrågan allsidigt belyst redan när beslutet fattas. Vad som fortfarande saknas är emellertid möjligheten för den enskilde att själv ta ställning till om det finns skäl att agera på något sätt med anledning av tvångsmedelsanvändningen. En underrättelseskyldighet är det enda sättet att ge den enskilde detta inflytande, vilket är själva kärnan i den enskildes rättstrygghet.

Med denna principiella inställning är det inte ett avgörande argument mot en underrättelseskyldighet att underrättelse inte skulle kunna lämnas i varje särskilt fall eller ens i flertalet fall.

Vi menar således att, mot bakgrund av den utvidgning av möjligheterna till hemlig teknisk övervakning som föreslås, den enskildes rättigheter bör stärkas ytterligare så att det blir en mera rimlig avvägning mellan det allmänna intresset av en effektiv brottsbekämpande verksamhet och den enskildes intresse av att hans fri- och rättigheter inte träds för när. Detta uppnås enligt vår mening med en regel att den enskilde i princip skall underrättas i efterhand. Med hänsyn särskilt till att det nu införs ett nytt ytterst integritetskränkande tvångsmedel - buggning - är det viktigt att också en underrättelseskyldighet införs redan från början.

## Särskilt yttrande av Bengt Olsson

Jag anser att de brottsutredande myndigheterna i större utsträckning än utredningen föreslagit bör ges möjlighet att hämta in s.k. teleövervakningsuppgifter beträffande ett teledokument som innefattat en brottslig gärning. Framför allt är uppgiften från vilken teleadress som t.ex. ett olaga hot avsändes intressant. De uppgifter som skulle begäras från teleoperatören kan preciseras till ett visst samtal som ringts till en viss teleadress vid en bestämd tidpunkt. Någon överskottsinformation kommer knappast alls att förekomma vid denna typ av beslut. Det finns alltså inte av hänsyn till integritetsintressen skäl att avstå från regleringen. Den uppgift som teleoperatören i dessa fall kan tillhandahålla går knappast att ersätta ens med stora polisiära insatser. Alternativet är oftast att brottsanmälan avskrivs. Ur effektivitetssynpunkt är det följaktligen fråga om en mycket viktig uppgift.

Utredningen har föreslagit att den möjlighet som i dag står till buds att ge hotade personer en bandspelare för att möjliggöra inspelning av hot som framförs via ett teledokument skall behållas (se föreslagna 27 a kap. 9 § andra stycket). Sådana bandspelare ingår också i det skyddspaket som ibland överlämnas t.ex. till hotade kvinnor. Även i andra fall föreslås att polisen skall kunna tillhandahålla utrustning för inspelning av samtal. För att det rent faktiskt skall gå att utreda brottet krävs emellertid att kännedom fås om vem som ringt. Vid hot som riktar sig t.ex. mot statsråd eller andra företrädare för ett intresse som den hotande känner aversion emot är den hotande oftast helt okänd. I realiteten kan sådan brottslighet knappast utredas om det inte öppnas en möjlighet att hämta in uppgifter från teleoperatören om vilken teleadress teledokumentet avsändes från. Utredningens förslag öppnar inte någon sådan möjlighet när det på brottet kan följa lindrigare straff än fängelse sex månader. Det innebär bl.a. att ett olaga hot som framförs i ett teledokument väl kan dokumenteras genom bandinspelning efter ett beslut om annan teknisk avlyssning men däremot kan samtalet inte härledas till en viss teleadress. Detta framstår enligt min mening inte som rimligt.

Det finns två olika vägar att välja för att vidga de brottsutredande myndigheternas åtkomst till teleövervakningsuppgifter. Den ena är att bygga på reglerna om tystnadsplikt i telelagen och införa en ny

bestämmelse där. Den andra innebär att de föreslagna reglerna i 27 a kap. rättegångsbalken utvidgas.

Den enligt min mening bästa lösningen innebär att reglerna om utlämnande av uppgifter i sekretesslagen och telelagen i materiellt hänseende görs mera likartade. Det finns i sekretesslagen bestämmelser om sekretess som gäller för myndigheter som driver televerksamhet medan det i telelagen finns bestämmelser om tystnadsplikt i enskild televerksamhet. Utredningen har föreslagit att dessa regler skall harmoniseras. Det finns emellertid en viktig skillnad mellan sekretesslagen och telelagen. Både sekretesslagen och telelagen medger att en teleoperatör i vissa fall lämnar ut uppgifter om ett telemeddelande till en enskild. Så gäller tystnadsplikten enligt telelagen inte i förhållande till t.ex. den som tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande (25 § andra stycket telelagen). Regleringen i telelagen innefattar emellertid inte någon motsvarande skyldighet för en teleoperatör att på begäran lämna ut dessa uppgifter. Detta innebär att en person som t.ex. blivit utsatt för ett olaga hot eller bedrägeriförsök per telefon, av en privat teleoperatör kan förnekas att få reda på från vilken teledress samtalet kom. Det rör sig nämligen här om brott som inte har ett så högt minimistraff att det på annan grund finns möjlighet att avkräva teleoperatören uppgiften. Det är först om brotten bedöms som grova och hänförliga till en högre straffskala som de brottsutredande myndigheterna enligt vad som föreslagits kan få tillgång till uppgifterna efter ett beslut om hemlig teleövervakning. Det har följaktligen lämnats åt teleoperatörens godtycke att bestämma om en sådan fråga såväl den enskildes som de brottsutredande myndigheternas synpunkt viktig uppgift skall lämnas ut. I verkligheten sker något utlämnande inte.

För att uppnå en fullständig överensstämmelse med sekretesslagen skulle en teleoperatör åläggas att lämna ut uppgifter till en enskild i betydligt fler fall än som krävs för att utreda brott. Bl.a. skulle innehavaren av ett abonnemang som använts för telemeddelandet kunna kräva att få motsvarande uppgifter. Det ligger emellertid utanför utredningens uppdrag att överväga om man bör gå så långt. En lämpligare avvägning utifrån de utgångspunkter som utredningen har att beakta är att föreskriva att en teleoperatör i vissa fall skall vara skyldig att lämna ut en teleövervakningsuppgift, nämligen när det handlar om en begäran från en brottsutredande myndighet och den som tagit del i utväxlingen av telemeddelandet har samtyckt till åtgärden. Skyldigheten bör begränsas till teleövervakningsuppgifter som angår misstanke om brott som begåtts genom telemeddelandet. Därmed kommer i praktiken bestämmelserna i sekretesslagen och telelagen att överensstämma när det gäller att tillgodose de brottsutredande myndigheternas behov av att få tillgång till uppgifter om ett särskilt telemeddelande.

Den föreslagna regleringen är inte unik. I flera utländska rättsordningar tillerkänner man samtycket relevans vid inhämtande av uppgifter från en teleoperatör. Utredningen har i annat sammanhang tillmätt samtycket relevans (se föreslagna 27 a kap. 11 § tredje stycket). I Österrike är huvudregeln att det skall kunna följa fängelse i mer än ett år på det misstänkta brottet för att telefonövervakning skall få ske. Dock kan sådan övervakning ske om det kan följa fängelse i mer än sex månader och innehavaren av teleanläggningen samtyckt till åtgärden. Genom den sistnämnda bestämmelsen möjliggörs utredning av olaga hot som framförs per telefon. Av de 270 telefonövervakningar som genomfördes i Österrike under år 1995 avsåg flertalet övervakning med samtycke från innehavaren av teleanläggningen (se avsnitt 5.6.2). Även i Finland har möjligheterna att utföra teleövervakning nyligen utvidgats i de fall samtycke från innehavaren/målsäganden lämnas (se avsnitt 5.2.6).

Utredningen har föreslagit att nuvarande 27 § 3 p. telelagen skall upphävas. Enligt min mening borde en ny bestämmelse av följande lydelse införas:

#### 27 §

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

- - -

3. uppgift som avses i 25 § första stycket 3 och som angår misstanke om brott, till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om brottet har begåtts genom ett telemeddelande och någon som tagit del i utväxlingen av meddelandet har samtyckt till åtgärden,

- - -

*Punkt 3* är alltså ny. För att bestämmelsen skall kunna tillämpas krävs att någon som tagit del i utväxlingen av telemeddelandet samtyckt till att uppgiften lämnas ut. Det är endast andra uppgifter än innehållet i telemeddelandet som omfattas av bestämmelsen. I de flesta fall kommer enbart teleadressen att vara av betydelse. Det kan dock tänkas att lokaliseringen av en mobiltelefon kan efterfrågas. Den myndighet som begär att uppgiften skall lämnas ut har att pröva att de förutsättningar som anges i bestämmelsen föreligger. Den som driver televerksamhet skall däremot inte göra någon egen prövning.

En alternativ reglering skulle kunna innefattas i det föreslagna nya 27 a kap. rättegångsbalken. Tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning kunde utvidgas till att avse alla utredningar om brott som begåtts

genom ett telemeddelande och där någon som deltagit i utväxlingen av telemeddelandet samtyckt till åtgärden.

Den föreslagna bestämmelsen bygger på reglerna om tystnadsplikt i telelagen. Den kan knappast sägas vara så integritetskänslig att den bör omfattas av det krav på domstolsförhandling med ett offentligt ombud som föreslås gälla för hemlig teleövervakning. Regleringen är följaktligen väl lämpad att införas i telelagen i stället för i rättegångsbalken.

Även om man inte vill gå så långt som jag nu har föreslagit borde hemlig teleövervakning kunna komma i fråga i samtliga fall som annan teknisk avlyssning kan användas.



## Kommittédirektiv

Dir.  
1996:64

### Hemlig avlyssning m.m.

---

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 1996.

#### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda ett antal frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel.

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

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

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

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

#### Inledning

Brottsligheten och samhällseffekterna av den förändras ständigt. Om man studerar brottsutvecklingen under senare år framtonar en komplex och delvis ny bild av den grövre brottsligheten. Typer av brott som tidigare var ovanliga har ökat i omfattning. Nya typer av brott har tillkommit. Det finns tendenser, och ibland mer än så, till att brottsligheten har blivit mer avancerad och mer samhällsskadlig. I takt med den ökade komplexiteten i brottsutredningar har det också blivit svårare att utreda vissa typer av brott och att lagföra vissa brottslingar. Den brottslighet som utövas i mer eller mindre organiserad form av kriminella grupper, t.ex. motorcykelgäng och andra maffialiknande samman slutningar, erbjuder särskilda problem. Inte minst den ökade internationaliseringen och utvecklingen mot ett gränslöst Europa har inneburit

förändringar för det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet. Utvecklingen i Östeuropa kan särskilt framhållas.

En grundläggande förutsättning för att polis och åklagare skall vara framgångsrika i sitt arbete med att förebygga och utreda brott är att dessa myndigheter kan arbeta effektivt. Därför är det nödvändigt att regelbundet se över myndigheternas arbetsmetoder och att se till att polis och åklagare ges bästa möjliga förutsättningar för sitt arbete. Det är viktigt att ta till vara de möjligheter till övervakning och informationsinsamling som tekniken medför. Mot denna bakgrund är det angeläget att se över t.ex. tillämpningsområdet för reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Det finns också ett behov av att göra reglerna om hemlig kameraövervakning mer flexibla. I det sammanhanget och med beaktande av den nya teknikens möjligheter aktualiseras också frågan om det bör införas regler om s.k. hemlig teknisk avlyssning.

### **Gällande lagstiftning**

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden. Detta skydd kan begränsas enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 § regeringsformen. En begränsning får endast ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra hot mot den fria åsiktsbildningen. Exempel på sådan lagstiftning är rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (se nedan). Någon begränsning av skyddet mot hemlig avlyssning finns inte i dag. Detta innebär att sådan avlyssning inte är tillåten.

Enligt artikel 8 första punkten i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna tillförsäkras var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Begränsningar får ske endast om åtgärden är förenlig med de strikta undantag som ställs upp i artikel 8 andra punkten. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller konventionen sedan den 1 januari 1995 som svensk rätt.

### *Olovlig avlyssning*

Hemlig avlyssning är kriminaliserad genom straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Enligt bestämmelsen skall den som olovligen, medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller tar upp tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, till vilka allmänheten inte har tillträde och som han själv inte deltar i eller obehörigen berett sig tillträde till, dömas för olovlig avlyssning. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Enligt 4 kap. 9 b § brottsbalken är det - som förberedelse till olovlig avlyssning - straffbart att anbringa ett tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra ett brott som avses i 4 kap. 9 a § brottsbalken. De brottsutredande myndigheterna är inte undantagna från tillämpningen av dessa bestämmelser. Om hemlig avlyssning skulle användas i t.ex. en brottsutredning träffar alltså straffbestämmelsen även polis och åklagare.

### *Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning*

Hemlig teleavlyssning innebär - sedan den 1 januari 1996 - att teledelanden som befordras till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken). För att sådan avlyssning skall få ske krävs att någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Även försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott omfattas av bestämmelsen, om förbrottet är belagt med straff (18 § andra stycket).

Hemlig teleövervakning innebär att andra uppgifter än innehållet i meddelandet i hemlighet hämtas in om teledelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram. Tvångsmedlet får användas vid förundersökning i brottmål om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader och vid narkotikabrott med enbart fängelse i straffskalan. Om förundersökningen avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott krävs, förutom att gärningen är belagd med straff, att det inte är föreskrivet lindrigare straff än två års fängelse för det fullbordade brottet (27 kap. 19 § rättegångsbalken).

För tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning krävs vidare att vissa andra rekvisit är uppfyllda, t.ex. att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

### *Hemlig kameraövervakning*

Genom reglerna om hemlig kameraövervakning i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning har polisen fått möjlighet att bedriva spaning mot personer genom att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror. Reglerna ansluter nära till bestämmelserna om hemlig televyssning. Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas. I likhet med reglerna om hemlig televyssning får tvångsmedlet användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om gärningen är belagd med straff. Även för hemlig kameraövervakning gäller att åtgärden måste vara av synnerlig vikt för utredningen och att proportionalitetsprincipen skall tillämpas.

Lagen om hemlig kameraövervakning trädde i kraft den 1 februari 1996 och gäller till utgången av året. Regeringen har i dag beslutat en proposition vari föreslås att lagens giltighetstid förlängs med två år (prop. 1996/97:26). Lagen föreslås alltså gälla till utgången av år 1998.

#### *1952 års tvångsmedelslag*

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i rättegångsbalken i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. Lagen, som är tidsbegränsad, gäller vid förundersökning angående vissa brott mot rikets säkerhet och vissa andra grova brott. Efter den senast gjorda förlängningen gäller lagen till utgången av år 1996 (prop. 1995/96:14, bet. 1995/96:JuU11, rskr. 1995/96:125, SFS 1995:1511).

I den ovan nämnda propositionen vari föreslås en förlängning av lagen om hemlig kameraövervakning (prop. 1996/97:26) föreslås även att 1952 års tvångsmedelslag skall fortsätta att gälla till utgången av år 1998.

#### **Tidigare utredningsarbete m.m**

Frågan om att tillåta hemlig teknisk avlyssning (i fortsättningen används termen buggning) i det polisiära arbetet har varit föremål för debatt under många år. Den har också behandlats av flera utredningar. Redan den år 1966 tillsatta Integritetsskyddskommittén tog i sitt betänkande Hemlig avlyssning (SOU 1970:47) upp frågan om det borde vara tillåtet för polisen att i brottsbekämpande syfte få använda sig av buggning. Kommitténs slutsats var att det inte fanns tillräckliga skäl för det. Även utredningen om telefonavlyssning (SOU 1975:95) och 1979 års särskilda

juristkommission (Ds Ju 1980:2) behandlade frågan om buggning borde tillåtas. Några förslag i den riktningen lades inte fram.

Tvångsmedelskommittén, som tillsattes år 1978, hade till huvuduppgift att göra en översyn av tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål. Genom tilläggsdirektiv år 1981 fick kommittén i uppdrag att med förtur behandla frågor om polisens behov av nya spaningsmetoder och spaningstekniska hjälpmedel. Tilläggsdirektiven föranleddes av en skrivelse från Rikspolisstyrelsen med förslag om att polisen skulle få använda bl.a. avlyssning med dolda mikrofoner i sin spaningsverksamhet. Till grund för skrivelsen låg den s.k. SPANARK-rapporten. Tvångsmedelskommittén lade fram huvuddelen av sina förslag om hemlig avlyssning i betänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22). Kommittén föreslog att buggning skulle få användas som tvångsmedel vid förundersökning angående vissa grova brott. Det rörde sig i stort sett om samma slags brott som kan föranleda hemlig teleavlyssning. I ett andra betänkande (SOU 1984:54) lade kommittén fram förslag bl.a. till en särskild tvångsmedelslag, vari angavs de allmänna förutsättningarna som enligt förslaget borde gälla för all tvångsmedelsanvändning, alltså även för buggning.

År 1982 tillsattes Narkotikakommissionen, som bl.a. hade till uppgift att komma med förslag till insatser från polisens sida mot narkotikahandeln. I en promemoria år 1983 Polisens insatser mot narkotikan (PM nr 5) tog kommissionen upp frågan om polisen borde få använda sig av buggning som spaningsmetod. Kommissionens slutsats var den att ett sådant tvångsmedels fördelar inte uppvägs dess nackdelar.

SPANARK-rapporten, Tvångsmedelskommitténs förslag och Narkotikakommissionens slutsatser behandlades, såvitt gäller frågan om buggning, i propositionen 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor. Justitieministern anförde där att de argument som åberopats till förmån för att använda buggning i det reguljära polisarbetet mot grov brottslighet inte hade övertygat henne om att denna metod var försvarlig med hänsyn till de tunga invändningar som kunde riktas mot den. Hon ansåg därför att buggning inte borde införas i det reguljära polisarbetet. Vad avsåg Säkerhetspolisens arbetsmetoder hänvisade justitieministern till SÄPO-kommitténs pågående arbete.

SÄPO-kommittén föreslog i sitt slutbetänkande Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51) bl.a. att Säkerhetspolisen skulle ges möjlighet att använda sig av buggning och dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid utredning av mycket allvarliga brott inom Säkerhetspolisens arbetsområde, det vill säga brott mot rikets säkerhet eller terroristhandlingar som innefattar vissa grövre brott. Kommittén lämnade i denna del ett förslag till två nya tidsbegränsade lagar - lag om hemlig teknisk övervakning och lag om särskild användning av övervakningskamera m.m. Till betänkandet var

fogat en reservation vari bl.a. anfördes att det med ett undantag inte hade framförts några övertygande argument för att buggning borde tillåtas. Undantaget avsåg förebyggande av terroristdåd. I reservationen konstaterades emellertid att kommitténs majoritet inte hade lämnat något förslag om att tillåta buggning för att förebygga brott.

SÄPO-kommitténs förslag fick i angivna delar ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Flera remissinstanser delade kommitténs uppfattning att det borde införas en lagstiftning som gör det möjligt för Säkerhetspolisen att i vissa fall använda buggning. Många remissinstanser menade dock att det varken hade visats att det finns ett starkt behov av buggning eller att metoden är effektiv, vilket enligt remissinstanserna borde vara en förutsättning för att tillåta ett så integritetskänsligt tvångsmedel. Kritik riktades också mot att det i den allmänna motiveringen till förslaget framskyntade att det föreslagna tvångsmedlets största fördel låg i att man skulle *kunna förhindra* brott, medan förslaget till lagtext tog sikte på *förundersökning* av vissa brott.

Sedan remissbehandlingen avslutats har förslagen i SÄPO-kommitténs slutbetänkande blivit föremål för fortsatta överväganden inom Justitiedepartementet. Förslaget om användning av dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid förundersökning i brottmål har efter förnyat utredningsförfarande lett till lagstiftning som tillåter denna arbetsmetod för såväl den öppna polisen som Säkerhetspolisen (prop. 1995/96:85, bet. 1995/96:JuU11, rskr. 1995/96:125, SFS 1995:1506). Frågor om buggning har behandlats i de senaste årens budgetpropositioner och av riksdagen. I prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 30 anfördes bl.a. att SÄPO-kommitténs förslag om hemlig teknisk avlyssning borde bedömas i belysning också av den ytterst snabba tekniska utvecklingen som äger rum på teleområdet och hur denna förhåller sig till reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Med hänvisning till detta uttalande och att SÄPO-kommitténs förslag var under beredning inom Justitiedepartementet avstyrkte justitieutskottet under hösten 1993 motionsyrkanden om att införa buggning som en polisiär arbetsmetod (bet. 1993/94:JuU4). Utskottet behandlade även motionsyrkanden om buggning under våren 1994 (bet. 1993/94:JuU19). Utskottet, som avstyrkte motionerna, hänvisade till uttalandet i budgetpropositionen 1993/94 (bil. 3 s. 41 f.) vari anfördes att en utredning om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning borde föregå ett ställnings-tagande till den fortsatta beredningen av frågan om bl.a. buggning.

Under våren 1994 påbörjades inom Justitiedepartementet ett utredningsarbete om tvångsmedlen på teleområdet. Arbetet resulterade bl.a. i att ändrade regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning trädde i kraft den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:227, bet. 1995/96:JuU 1, rskr. 1995/96:17, SFS 1995:1230). Lagstiftningen innebär en anpassning av reglerna i rättegångsbalken till den tekniska

utvecklingen på teleområdet och till förändringar på telemarknaden. Vidare har riksdagen nyligen antagit regeringens proposition om teleoperatörernas skyldigheter vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (prop. 1995/96:180, bet. 1995/96:JuU20, rskr. 1995/96:233, SFS 1996:415-417). Den nya lagstiftningen innebär att de större teleoperatörerna skall svara för att deras telesystem är uppbyggda och utformade på ett sådant sätt att tvångsmedlen på teleområdet kan verkställas. Som tidigare nämnts finns sedan den 1 februari i år även en ny lag om hemlig kameraövervakning i kraft.

### **Behovet av en utredning**

#### *Hemlig teknisk avlyssning*

Mot bakgrund av vad som ovan anförts finns det skäl att återigen ta upp frågan om åklagare och polis bör ha möjlighet att använda buggning. Frågan har förvisso utretts tidigare. SÄPO-kommitténs arbete tar emellertid endast sikte på Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Det finns i och för sig, som framgått ovan, utredningar som behandlat denna fråga även med inriktning på den öppna polisen men detta material är i viss mån föråldrat och är inte tillräckligt för en bedömning av nutida förhållanden.

Även om de brottsutredande myndigheterna under senare år kommit att ställas inför nya och svårösta uppgifter förhåller det sig så att flera av de centrala frågeställningarna i grunden är desamma i dag som när frågan om buggning tidigare har utretts. För att man skall kunna ta ställning till om buggning bör införas som ett straffprocessuellt tvångsmedel måste det utredas om det finns något reellt behov av att kunna använda en sådan metod. Kritiken mot SÄPO-kommitténs slutbetänkande i denna del avser bl.a. just frånvaron av en sådan behovsanalys. Svaret på frågan om det finns ett behov hänger samman med bl.a. brottsutvecklingen och samhällsutvecklingen i övrigt. Man kan i enlighet härmed fråga sig om behovet av buggning har ökat under senare år. Inte minst den tekniska utvecklingen, t.ex. på området för telekommunikationer, är av stor betydelse i sammanhanget. En behovsanalys behöver därför göras som utgår från dagens situation och den mångfacetterad och komplexa bild av den moderna brottsligheten som berörts ovan.

En annan fråga är huruvida metoden är effektiv och ger eftersträvat resultat. Även här blir teknikutvecklingen mycket intressant. Resultatet av en sådan tvångsåtgärd som buggning beror ju i stor utsträckning på hur effektiva de tekniska hjälpmedlen är. Det är rimligt att anta att de tekniska framsteg som gjorts under senare år, t.ex. beträffande elek-

tronisk apparatur, har betydelse från effektivitetssynpunkt när det gäller buggning.

Förutom behovet av buggning och metodens effektivitet står intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten i centrum i detta sammanhang. Buggning skiljer sig enligt många uppfattning från andra tvångsmedel genom att metoden i än högre grad kan medföra betydande intrång i den personliga integriteten och komma att drabba oskyldiga personer som inte misstänks för brott, såsom t.ex. medlemmar av den misstänktes familj och familjens bekanta. För många innebär det en djup kränkning av den personliga integriteten att i sitt eget hem eller på arbetsplatsen bli avlyssnad i hemlighet, oavsett vad som där sägs eller görs. Det behöver inte ha förekommit något av särskilt integritetskänslig, starkt personlig eller intim karaktär för att en avlyssning skall kunna förorsaka svåra olustkänslor. Även blotta misstanken om att vara avlyssnad eller endast det faktum att samhället under vissa förutsättningar tillåter denna polisiära arbetsmetod kan hos många människor uppfattas som djupt integritetskränkande.

Ett tvångsmedel som ger polisen mycket långtgående möjligheter att bereda sig tillträde till och registrera händelser som inträffar i t.ex. ett hem där också andra människor än den som misstänks för brott bor eller vistas utgör ett allvarligt ingrepp i rätten till skydd för vars och ens privatliv. I likhet med vad som gäller för alla straffprocessuella tvångsmedel måste en avvägning göras mellan intresset av att effektivt kunna förhindra och utreda brott och det angelägna i att värna den enskildes rätt till skydd för privatlivet. En förutsättning för att tillåta buggning är, vid sidan av ett konstaterat behov av arbetsmetoden och att den är effektiv, att åtgärden kan motiveras trots det intrång i den personliga integriteten som den innebär. Det krävs mycket starka och tydliga skäl för att ett sådant intrång skall kunna övervägas.

Det finns också andra frågor som behöver analyseras för att man skall kunna skapa ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt när frågan om användning av buggning övervägs. Så behöver det t.ex. utredas hur resurskrävande metoden är i olika avseenden, det vill säga vilka personella och materiella resurser som behövs. Den omständigheten att den öppna polisen och Säkerhetspolisen har olika verksamhetsområden måste också uppmärksammas.

#### *Hemlig kameraövervakning*

I den proposition som föregick riksdagens beslut om införande av lagen om hemlig kameraövervakning (prop. 1995/96:85) uttalades att flera frågor som avser lagens utformning borde beredas vidare. De utestående frågorna tar sikte på att försöka skapa ett flexibelt och mer finmaskigt

system som bättre än det nuvarande ger utrymme för bedömningar i det enskilda fallet.

Lagen om hemlig kameraövervakning är som nämnts tidsbegränsad. Ett avgörande skäl till detta, förutom vad som ovan anförts om behovet av ändringar, var den pågående översynen av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Denna översyn har nu kommit så långt att det finns anledning att dels göra en utvärdering av lagen om hemlig kameraövervakning, dels - om utvärderingen ger anledning till det - se om inte reglerna i lagen kan permanentas och inordnas i rättegångsbalkens regelsystem för övriga straffprocessuella tvångsmedel.

#### *Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning*

Under det nyligen avslutade lagstiftningsarbetet med att anpassa reglerna för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning till utvecklingen på teleområdet och förändringarna på telemarknaden har frågan om bl.a. tillämpningsområdet för dessa tvångsmedel aktualiserats. Det gäller här, såvitt avser hemlig teleavlyssning, främst kravet på att det för brottet skall vara föreskrivet ett straffminimum på två års fängelse. För hemlig teleövervakning har ifrågasatts om tvångsmedlet omfattar även uppgifter om teledelanden i förfluten tid. Vidare har pekats på det olämpliga i att regler som avser inhämtande av uppgifter om teledelanden finns såväl i rättegångsbalken som i sekretesslagen (1980: 100) och i telelagen (1993:597).

Riksåklagaren har i en framställning till regeringen framhållit att förutsättningarna för att något vidga möjligheterna att använda hemlig teleavlyssning bör utredas. Riksåklagaren har pekat på att straffskalan för vissa brott, t.ex. grov misshandel, är mycket vid och att straffvärdet av ett brott kan uppgå till minst två års fängelse även om straffminimum är lägre. I sin framställning uppger Riksåklagaren att ett utvidgat tillämpningsområde för hemlig teleavlyssning framför allt skulle få betydelse vid utredning av våldsbrott vid gängbrottslighet, t.ex. inom vissa motorcykelklubbar.

Även Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till regeringen anfört att man borde överväga att vidga utrymmet för att använda hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Regeringen har i propositionen om hemlig kameraövervakning ifrågasatt om det inte kan finnas skäl att i vissa fall tillåta hemlig kameraövervakning trots att det för brottet inte är föreskrivet minst två års fängelse. Tanken bakom detta är att ett sådant absolut krav inte alltid ger de bästa förutsättningarna för en lämplig avvägning mellan intresset av att utreda brott och att skydda medborgarna från intrång i den privata sfären. Motsvarande resonemang kan föras beträffande hemlig teleavlyssning. Även för detta tvångsmedel kan kravet på straffminimum på

fängelse i två år framstå som ett tämligen trubbigt instrument för att urskilja de fall där tvångsmedlet bör tillåtas.

Reglerna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning behandlar samma typ av uppgifter som vissa bestämmelser i telelagen och sekretesslagen. De förutsättningar som ställs upp för att de brottsutredande myndigheterna skall få tillgång till uppgifterna skiljer sig dock åt mellan de olika författningarna. Denna ordning framstår som mindre lämplig.

#### *1952 års tvångsmedelslag*

Frågan om att se över och eventuellt permanenta reglerna i 1952 års tvångsmedelslag har behandlats i olika sammanhang. Därvid har alltid framhållits vikten av att ett sådant arbete samordnas med en bredare översyn inom området för straffprocessuella tvångsmedel. Redan SÄPO-kommittén anförde i sitt slutbetänkande att flera skäl talar för att bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag arbetas in i rättegångsbalken men att en sådan samordning borde anstå till dess det gick att bedöma om samordningen även kunde omfatta kommitténs förslag om buggning och hemlig kameraövervakning. Ifrågavarande arbete har nu kommit så långt att översynen av bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag bör genomföras.

#### **Utredningsuppdraget**

##### *Hemlig teknisk avlyssning m.m.*

Utredaren skall förutsättningslöst utreda frågan om användning av buggning som polisiär arbetsmetod. Uppdraget omfattar hela polisväsendet, inklusive Säkerhetspolisen. Utredaren skall undersöka om det finns ett behov av att kunna använda buggning och, om så är fallet, redovisa om behovet gör sig gällande främst för att förhindra brott eller för att utreda brott. Utredaren skall göra en bred genomgång av vid vilka olika brottstyper som det kan finnas ett behov av buggning. Vid genomgången skall förutom brottens svårhet stor vikt läggas vid hur vanligt förekommande och samhällsskadliga brotten är och om vissa typer av brott är särskilt svåra att utreda. Brottslighet som utövas i mer eller mindre organiserad form av kriminella sammanslutningar eller har internationella förgreningar skall särskilt uppmärksammas, så även konsekvenserna av utvecklingen mot ett gränslöst Europa.

Behovet av buggning skall belysas mot bakgrund av möjligheterna att inhämta motsvarande information på något annat sätt, t.ex. genom tvångsmedel på teleområdet. Har polisens möjligheter till sådan informationsinsamling försämrats de senaste åren? I detta sammanhang

skall även metoderna att använda dolda kroppsmikrofoner och s.k. pejling ses över och behovet av en rättslig reglering analyseras.

Utredaren skall, mot bakgrund av den tekniska utvecklingen för t.ex. elektronisk apparatur, peka på vilka möjligheter till buggning som modern teknik ger och vilka begränsningar som följer av tekniken och av möjligheten att använda s.k. motmedel mot buggning. Utredaren skall kartlägga hur buggning kan tänkas gå till i praktiken. Här avses bl.a. själva verkställigheten av ett beslut om buggning, dvs. var och hur avlyssningsutrustningen skall placeras, samt förfarandet när åtgärden skall avbrytas eller avslutas. De operativa möjligheterna och svårigheterna skall belysas. Utredaren skall även redovisa hur analys och bearbetning av insamlat material kan gå till.

Utredaren skall undersöka vilka resurser som krävs för att buggning skall kunna användas. Såväl kostnaderna för avlyssningsutrustning som för personal skall uppmärksammas, inklusive kostnader som uppstår när insamlat material skall bearbetas.

Utredaren skall undersöka om metoden är effektiv och vilka resultat som kan förväntas vid en användning av buggning. Kan man påräkna en högre uppläringsprocent av viss brottslighet om metoden tillåts? I vilken utsträckning går det att förebygga och förhindra brott genom att använda buggning och vilka brott är det då främst fråga om? Graden av effektivitet skall analyseras utifrån bl.a. vilka resurser som krävs för åtgärdens genomförande.

Om utredaren finner att det finns ett behov av buggning som polisiär arbetsmetod och att metoden är effektiv skall utredaren överväga om ett sådant tvångsmedel kan motiveras från integritetssynpunkt. Utgångspunkten skall därvid vara att det krävs mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna om ett sådant intrång skall övervägas. Utredaren skall belysa de risker för den personliga integriteten och grundlagens och europakonventionens medborgarskydd som buggning innebär. Utredaren skall därvid ta hänsyn till vilka konsekvenser förekomsten av detta tvångsmedel kan få inte bara för tredje man och de personer gentemot vilka tvångsmedlet har beslutats utan också för medborgarnas allmänna förtroende för att grundlagens integritetsskydd upprätthålls.

Utredaren skall vidare belysa om det går att verkställa ett beslut om buggning på ett sätt som innebär en mindre risk för integritetsintrång än vad som tidigare har varit möjligt. Går det t.ex. att med hjälp av modern teknik begränsa avlyssningen till enbart sådana samtal som är relevanta för att förhindra eller utreda brott? Skulle en sådan arbetsmetod med nödvändighet innebära att polisen måste ges tillåtelse att i hemlighet ta sig in i människors bostäder och andra skyddade utrymmen? Frågan om hur ett beslut om buggning skall verkställas är alltså av stort intresse även vid den avvägning mellan motstående intressen som måste göras.

Frågan om omfattningen av s.k. överskottsinformation skall uppmärksammas. Utredaren skall även i förekommande fall överväga vilka olika möjligheter som står till buds för att tillämpningen av tvångsmedlet skall stå under någon form av parlamentarisk kontroll.

Det finns flera rättsliga aspekter, både när det gäller den faktiska verkställigheten av ett beslut om buggning och tvångsmedlets konsekvenser för tredje man, som behöver genomlysas. Behövs t.ex. särskilda regler som tillåter husrannsakan? Behörigheten att fatta beslut om buggning, olika beslut under verkställighetens gång samt rätten att föra talan mot ett beslut om buggning är också exempel på frågor som bör uppmärksammas. Den omständigheten att detta uppdrag omfattar hela polisverksamheten och inte enbart Säkerhetspolisen kan ge upphov till särskilda frågeställningar. En viktig fråga som skall analyseras är om nuvarande regler för användning av tvångsmedel vid s.k. förbrott är tillräckliga för att förhindra att vissa brott fullbordas. I vilken utsträckning kan t.ex. reglerna om förberedelse och stämpling i 23 kap. brottsbalken användas i detta syfte?

Utredaren bör undersöka den rättsliga regleringen och praktiska tillämpningen av buggning i några jämförbara länder. Även resultaten av denna arbetsmetod samt övriga erfarenheter på området är naturligtvis av intresse i sammanhanget. Utredaren bör undersöka om det svenska medlemskapet i Europeiska unionen ger upphov till särskilda frågeställningar.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågeställningar som har samband med frågan om buggning och som aktualiseras under arbetets gång.

Utredaren skall, om arbetet ger anledning till det, lägga fram de förslag till lagstiftning som övervägandena leder fram till.

*Hemlig kameraövervakning*

I den av riksdagen antagna propositionen 1995/96:85 om hemlig kameraövervakning anges inriktningen på det fortsatta beredningsarbetet, t.ex. att man borde kunna ta hänsyn till hur övervakningen är tänkt att gå till i praktiken (a. prop. s. 24). Vidare säger regeringen att den inte är främmande för tanken att hemlig kameraövervakning skall kunna användas vid utredning av vissa allvarliga brott som har lägre straffminimum än två års fängelse (s. 26) och att det i vissa fall inte är orimligt att nöja sig med en lägre grad av misstanke än skäligen misstänkt (s. 28). I propositionen uttalas även att frågan om hemlig kameraövervakning i de fall där det inte finns någon misstänkt person bör bli föremål för fortsatta överväganden (s. 29).

Utredaren skall i enlighet med de riktlinjer som anges i propositionen om hemlig kameraövervakning lämna förslag till lagstiftning på området som bättre än de nuvarande bestämmelserna tillgodoser kravet på en finmaskig och flexibel reglering. Samtidigt är det ett oeftergivligt krav att det personliga integritetsskyddet inte eftersätts och att rättssäkerhetsaspekterna beaktas. I samband härmed skall utredaren göra en utvärdering av lagen och därvid undersöka dels om syftet med lagstiftningen har uppfyllts, dels hur integritetsskyddet och rättssäkerheten har tillgodosetts. Utredaren skall, om utvärderingen ger anledning till det, även lämna förslag till hur reglerna kan permanentas och arbetas in i rättegångsbalken.

*Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning m.m.*

Utredaren skall överväga om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning kan vidgas. Härvid skall rekvisiten för tvångsmedlet ses över. Översynen skall, på motsvarande sätt som i fråga om hemlig kameraövervakning, ske med inriktning på att försöka uppnå en flexibel och rättssäker reglering. Utredaren skall i detta syfte särskilt undersöka möjligheterna att i stället för eller tillsammans med kravet på lägst två års fängelse i straffskalan tillföra nya rekvisit för tvångsmedelsanvändningen. Även möjligheten att ta del av lagrade meddelanden skall övervägas.

Utredaren skall se över tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning. Utredaren skall, om arbetet ger anledning till det, lämna förslag till ändringar som innebär att tvångsmedlet kan användas såväl för en fortlöpande insamling av uppgifter som för att hämta in uppgifter om telemeddelanden bakåt i tiden.

Utredaren skall se över de regler i rättegångsbalken, telelagen och sekretesslagen som tar sikte på de brottsutredande myndigheternas möjligheter att hämta in uppgifter om telemeddelanden. Förutom att

förutsättningarna för att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden skiljer sig åt mellan olika författningar är gränserna mellan tillämpningsområdena för de olika reglerna inte helt klara. Även beslutsordningarna företer stora olikheter. Vidare är tillämpningen av ifrågasvarande bestämmelser i rättegångsbalken föremål för parlamentarisk kontroll medan detta inte är fallet med telelags- och sekretesslagsreglerna. Utredaren skall lämna förslag till en samlad reglering av dessa bestämmelser i rättegångsbalken.

Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som arbetet i denna del ger anledning till.

#### *1952 års tvångsmedelslag*

Utredaren skall göra en översyn av bestämmelserna i lagen och lämna de förslag till ändringar som kan vara befogade. Utredaren skall vidare lämna förslag till hur bestämmelserna kan permanentas och arbetas in i rättegångsbalken.

#### *Övrigt*

Utredaren skall eftersträva att redovisa hela arbetet öppet. Om det är nödvändigt skall dock delar av arbetet redovisas under sekretess.

Utredaren skall under arbetet samråda med Straffansvarsutredningen (Ju 1994:04).

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredaren skall avsluta sitt arbete före den 1 mars 1998.

(Justitiedepartementet)