

Telefon- avlyssning

Betänkande av utredningen om telefonavlyssning

Ref

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

SOU

1975 : 95

Telefon- avlyssning

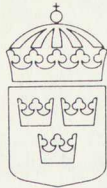
Ref

Betänkande av utredningen om telefonavlyssning

SOU

1975 : 95





Statens offentliga utredningar

1975:95

Justitiedepartementet

Telefonavlyssning

Betänkande av utredningen om
telefonavlyssning
Stockholm 1975

Omslag av Johan Hillbom
ISBN 91-38-02598-1
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1975

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 8 mars 1974 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst tre sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om översyn av bestämmelserna om telefonavlyssning vid förundersökning m. m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 2 maj 1974 såsom sakkunniga justitierådet Erik Nyman samt riksdagsledamöterna Stig Gustafsson och Gunnel Jonäng. Departementschefen förordnade Nyman att vara de sakkunnigas ordförande.

De sakkunniga har antagit namnet utredningen om telefonavlyssning.

Att såsom expert biträda utredningen förordnades den 2 maj 1974 ombudsmannen Bengt Mattsson.

Den 29 maj 1974 förordnades hovrättsfiskalen Karl-Gunnar Ekeberg att vara sekreterare åt de sakkunniga.

Utredningen får härmed överlämna betänkande med förslag till ändringar i rättegångsbalken m. m. I arbetet härmed har utredningens samtliga ledamöter och experten deltagit. Betänkandet är enhälligt. Experten har anslutit sig till betänkandet.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i november 1975

Erik Nyman

Stig Gustafsson

Gunnel Jonäng

/Karl-Gunnar Ekeberg

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	11
Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	11
Förslag till lag om ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.	15
Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning	16
<i>Sammanfattning</i>	17
1 <i>Inledning</i>	23
1.1 Direktiven	23
1.2 Utredningens arbete	25
2 <i>Skyddet för telehemligheten</i>	27
2.1 Europarådets konvention	27
2.2 Grundlagen	27
2.3 Brytande av telehemlighet m. m.	28
2.4 Telefonreglementet	28
2.5 Trafikmedelsövervakning m. m.	29
2.6 Telefonavlyssning i brottsutredande eller brottsförhindrande syfte	29
3 <i>Allmänt om förundersökning och tvångsmedel</i>	31
3.1 Inledning	31
3.2 Förundersökning	31
3.3 Tvångsmedel under förundersökning	34
3.3.1 Inledning	34
3.3.2 Häktning och anhållande (24 kap. RB)	34
3.3.3 Reseförbud (25 kap. RB)	35
3.3.4 Beslag (27 kap. RB)	35
3.3.5 Husrannsakan (28 kap. RB)	37
4 <i>Telefonavlyssning vid förundersökning</i>	39
4.1 Historik	39
4.1.1 Inledning	39

4.1.2	1939 års lag.....	40
4.1.3	1940 års lag.....	41
4.1.4	Tillämpningen av 1939 och 1940 års lagar.....	42
4.1.5	27 kap. 16 § RB.....	44
4.1.6	1952 års lag.....	45
4.1.7	1969 års lag.....	50
4.1.8	1958 års motion.....	51
4.1.9	Wennerströmmaffären.....	55
4.1.10	Senare diskussion.....	57
4.2	Gällande rätt.....	58
4.2.1	27 kap. 16 § RB.....	58
4.2.2	1952 års lag.....	64
4.2.3	1969 års lag.....	67
5	<i>Iakttagelser rörande den praktiska tillämpningen.....</i>	69
5.1	Omfattningen av utredningens granskning.....	69
5.2	Handläggningsrutiner.....	69
5.3	Föreskrifter m. m.	70
5.4	27 kap. 16 § RB.....	72
5.5	1952 års lag.....	72
5.6	1969 års lag.....	74
5.7	Allmänna synpunkter.....	74
6	<i>Anonymitetsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och förslaget till massmedigrundlag.....</i>	75
6.1	Inledning.....	75
6.2	Tryckfrihetsförordningen.....	75
6.3	Radioansvarighetslagen.....	77
6.4	Förslaget till massmedigrundlag.....	77
7	<i>Telefonavlyssning enligt terroristlagstiftningen.....</i>	79
7.1	Allmänt om lagstiftningen och dess bakgrund.....	79
7.2	Gällande rätt och aktuella lagförslag.....	81
7.3	Lagstiftningens praktiska tillämpning.....	82
8	<i>Telefonavlyssning i utländsk rätt.....</i>	83
8.1	Danmark.....	83
8.2	Finland.....	84
8.3	Norge.....	84
8.4	Förbundsrepubliken Tyskland.....	85
8.5	England.....	86
8.6	USA.....	86
9	<i>Utredningens överväganden och förslag.....</i>	89
9.1	Allmänna överväganden.....	89
9.2	Behovet av lagstiftningen.....	90
9.3	Möjligheterna att samordna lagstiftningen.....	93
9.4	Förutsättningarna för telefonavlyssning.....	93
9.4.1	Det misstänkta brottet.....	93

9.4.2	Anknytning till straffsatsen	94
9.4.3	Anknytning till brottstypen	94
9.4.4	Försök, förberedelse och stämpling	96
9.4.5	Misstankens styrka	96
9.4.6	Utredningsläget	97
9.4.7	Närmare anknytning till den misstänktes person....	98
9.5	Domstolsförfarandet	99
9.5.1	Domförhet	99
9.5.2	Tvåpartsförhållande inför domstolen	100
9.5.3	Forumregler	101
9.5.4	Interimistiska beslut av undersökningsledare och åklagare	101
9.6	Tillståndstiden	102
9.7	Allmän kontroll av tillämpningen	103
9.7.1	Permanent eller tidsbegränsad lagstiftning	103
9.7.2	Fortlöpande kontroll av verksamheten	103
9.7.3	Handläggningen hos RPS	104
9.8	Användningen av uppsamlat material	105
9.9	Telefonsamtal med försvarare m. m.	108
9.10	Telefonavlyssning och skyddet för meddelares anonymitet ..	109
9.11	Jämförelser med skyddet för posthemligheten	111
9.12	Terroristlagstiftningen	112
10	<i>Lagstiftningens utformning</i>	115
10.1	Ändringar i rättegångsbalken	115
10.2	Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning	115
10.3	Följdändringar	115
10.4	Ikraftträdande m. m.	116
11	<i>Specialmotivering</i>	117
11.1	Ändringar i rättegångsbalken	117
11.1.1	19 kap.	117
11.1.2	27 kap.	117
11.2	Ändring i lagen (1957:132) om med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.	123
11.3	Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning	123
	<i>Bilaga</i>	125
	Brott som f. n. kan föranleda telefonavlyssning	

9.2.3	Ändring till tredje lag	10
9.2.3	Ändring till fjärde paragrafen	11
9.2.4	Första förändringen till tredje lag	12
9.2.5	Ändring till tredje lag	13
9.2.6	Ändring till tredje lag	14
9.2.7	Ändring till tredje lag	15
9.2.8	Ändring till tredje lag	16
9.2.9	Ändring till tredje lag	17
9.2.10	Ändring till tredje lag	18
9.2.11	Ändring till tredje lag	19
9.2.12	Ändring till tredje lag	20
9.2.13	Ändring till tredje lag	21
9.2.14	Ändring till tredje lag	22
9.2.15	Ändring till tredje lag	23
9.2.16	Ändring till tredje lag	24
9.2.17	Ändring till tredje lag	25
9.2.18	Ändring till tredje lag	26
9.2.19	Ändring till tredje lag	27
9.2.20	Ändring till tredje lag	28
9.2.21	Ändring till tredje lag	29
9.2.22	Ändring till tredje lag	30
9.2.23	Ändring till tredje lag	31
9.2.24	Ändring till tredje lag	32
9.2.25	Ändring till tredje lag	33
9.2.26	Ändring till tredje lag	34
9.2.27	Ändring till tredje lag	35
9.2.28	Ändring till tredje lag	36
9.2.29	Ändring till tredje lag	37
9.2.30	Ändring till tredje lag	38
9.2.31	Ändring till tredje lag	39
9.2.32	Ändring till tredje lag	40
9.2.33	Ändring till tredje lag	41
9.2.34	Ändring till tredje lag	42
9.2.35	Ändring till tredje lag	43
9.2.36	Ändring till tredje lag	44
9.2.37	Ändring till tredje lag	45
9.2.38	Ändring till tredje lag	46
9.2.39	Ändring till tredje lag	47
9.2.40	Ändring till tredje lag	48
9.2.41	Ändring till tredje lag	49
9.2.42	Ändring till tredje lag	50
9.2.43	Ändring till tredje lag	51
9.2.44	Ändring till tredje lag	52
9.2.45	Ändring till tredje lag	53
9.2.46	Ändring till tredje lag	54
9.2.47	Ändring till tredje lag	55
9.2.48	Ändring till tredje lag	56
9.2.49	Ändring till tredje lag	57
9.2.50	Ändring till tredje lag	58
9.2.51	Ändring till tredje lag	59
9.2.52	Ändring till tredje lag	60
9.2.53	Ändring till tredje lag	61
9.2.54	Ändring till tredje lag	62
9.2.55	Ändring till tredje lag	63
9.2.56	Ändring till tredje lag	64
9.2.57	Ändring till tredje lag	65
9.2.58	Ändring till tredje lag	66
9.2.59	Ändring till tredje lag	67
9.2.60	Ändring till tredje lag	68
9.2.61	Ändring till tredje lag	69
9.2.62	Ändring till tredje lag	70
9.2.63	Ändring till tredje lag	71
9.2.64	Ändring till tredje lag	72
9.2.65	Ändring till tredje lag	73
9.2.66	Ändring till tredje lag	74
9.2.67	Ändring till tredje lag	75
9.2.68	Ändring till tredje lag	76
9.2.69	Ändring till tredje lag	77
9.2.70	Ändring till tredje lag	78
9.2.71	Ändring till tredje lag	79
9.2.72	Ändring till tredje lag	80
9.2.73	Ändring till tredje lag	81
9.2.74	Ändring till tredje lag	82
9.2.75	Ändring till tredje lag	83
9.2.76	Ändring till tredje lag	84
9.2.77	Ändring till tredje lag	85
9.2.78	Ändring till tredje lag	86
9.2.79	Ändring till tredje lag	87
9.2.80	Ändring till tredje lag	88
9.2.81	Ändring till tredje lag	89
9.2.82	Ändring till tredje lag	90
9.2.83	Ändring till tredje lag	91
9.2.84	Ändring till tredje lag	92
9.2.85	Ändring till tredje lag	93
9.2.86	Ändring till tredje lag	94
9.2.87	Ändring till tredje lag	95
9.2.88	Ändring till tredje lag	96
9.2.89	Ändring till tredje lag	97
9.2.90	Ändring till tredje lag	98
9.2.91	Ändring till tredje lag	99
9.2.92	Ändring till tredje lag	100

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
Gärde	Gärde m. fl. Nya rättegångsbalken (1949)
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JuU	Justitieutskottet
LU	Lagutskottet
MGL	Förslaget till massmediegrundlag
MMU	Massmedieutredningen
1952 års lag	Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål
1969 års lag	Lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m.
PLB	Processlagberedningen
Prop	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
RPS	Rikspolisstyrelsen
Rskr	Riksdagens skrivelse
RÅ	Riksåklagaren
SekrL	Sekretesslagen = Lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
Terroristlagen	Lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund
TF	Tryckfrihetsförordningen

Förkortningar

BT	Beskrifningar
FK	Förkortningar för namn på personer
Öb	Öbarna i Helsingfors och Åbo
HC	Helsingfors
JO	Jordbruk
JL	Jordbruk
LU	Landskap
ML	Mått och vikt
NML	Namn
1953	1953 års lag
1909	1909 års lag
PLB	Personer
Prop	Proprietärer
RB	Rättigheter
RF	Rättigheter
RO	Rättigheter
RFS	Rättigheter
RFS	Rättigheter
RA	Rättigheter
Sat	Satser
ST	Städer
SOL	Sol
Tenn	Tenn
TF	Tenn

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom förordnas i fråga om rättegångsbalken,

dels att 19 kap. 12 §, 27 kap. 16 och 17 §§ samt rubriken till 27 kap. skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas sju nya paragrafer, 27 kap. 18–24 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

12 §

Vad i detta kapitel stadgas äge motsvarande tillämpning i fråga om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel i brottmål.

Laga domstol i ärende enligt 27 kap. 16, 18 och 19 § är Stockholms tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt och Umeå tingsrätt. Tingsrättens domkrets skall därvid motsvara domkretsen för vederbörande hovrätt.

I övrigt äge vad i detta kapitel stadgas motsvarande tillämpning i fråga om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel i brottmål.

27 kap. Om beslag

27 kap. Om beslag och telefonavlyssning

16 §¹

Kan någon skäligen misstänkas för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, och finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen, att undersökningsledaren

Kan någon skäligen misstänkas för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, äge rätten på framställning av undersökningsledaren eller åklagaren meddela

¹ Senaste lydelse 1964:166.

Nuvarande lydelse

eller åklagaren erhåller del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, äge rätten meddela tillstånd till deras avhörande. Fråga därom må upptagas allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid, högst en vecka, från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare.

Om granskning av uppteckning, som ägt rum vid samtals avhörande, äge vad i 12 § första stycket stadgats om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. I den mån uppteckningen innehåller något, som ej är av betydelse för utredningen, skall den efter granskningen omedelbart förstöras.

Föreslagen lydelse

tillstånd till telefonavlyssning. Ändå att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år må tillstånd till telefonavlyssning meddelas, om brottet innefattar sabotage, kapning av luftfartyg, luftfartssabotage, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, olovlig personspaning, grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, om smugglingen gällt narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen (1962:704). Tillstånd må ock meddelas om misstanken gäller försök, förberedelse eller stämpling till allmänfarligt brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet som ovan sagts och sådan gärning är belagd med straff.

Tillstånd till telefonavlyssning må avse samtal till och från telefonapparat, som innehaves eller eljest kan antagas komma att begagnas av den misstänkte.

Tillstånd må meddelas endast om åtgärden kan antagas giva upplysning som är av synnerlig vikt för utredningen och hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning. Beträffande telefonapparat, som ej innehaves eller huvudsakligen brukas av den misstänkte, må tillstånd meddelas endast om synnerlig anledning förekommer att avsedd utredning vinnes genom avlyssningen.

17 §

Hava i lag eller författning givits avvikande bestämmelser om beslag, vare de gällande.

Vid prövning av ärende om telefonavlyssning skall särskild hänsyn tagas till den rätt till anonymitet som tillkommer författare, annan upphovsman eller meddelare, som avses i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen (1966:756).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Under de förutsättningar, som angivas i 16 och 17 §, må rätten på framställning av undersökningsledaren eller åklagaren tillika förordna, att expedieringen av samtal till eller från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, inställas eller fördröjes, att telefonapparatens avstänges för samtal eller att uppgift från telefonanstalt lämnas å samtal, som expedierats eller beställts till eller från nämnda telefonapparat.

19 §

Kan rättens tillstånd till telefonavlyssning eller åtgärd enligt 18 § ej utan allvarlig skada för utredningen avvaktas må undersökningsledaren eller åklagaren förordna om åtgärden, om misstanken avser allmänfarligt brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet. Har sådant förordnande meddelats skall anmälan därom ofördröjligen göras hos rätten, som har att skyndsamt upptaga ärendet till prövning. Finnes förordnandet icke böra bestå, skall det av rätten upphävas.

20 §

I ärenden enligt 16, 18 och 19 § skall rätten bereda i särskild ordning utsedd god man tillfälle att yttra sig.

21 §

Beslut enligt 16, 18 och 19 § skall meddelas att gälla viss tid. Tiden må ej bestämmas längre, än som finnes oundgängligen erforderligt, och må ej överstiga en månad från dagen för beslutet. Finnes förutsättningar för åtgärden ej längre föreligga skall rätten upphäva meddelat tillstånd.

22 §

Avlyssning må ej ske av samtal som förs mellan den misstänkte och hans försvarare. Framkommer under avlyssning att fråga är om sådant samtal skall avlyssningen avbrytas.

23 §

Uppteckning av samtal må endast omfatta vad som finnes vara av betydelse för utredningen.

Om granskning av upptagning eller uppteckning, som ägt rum vid samtals avhörande, äge vad i 12 § första stycket stadgas om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. Vad som vid granskningen ej finnes vara av betydelse för utredningen skall omedelbart förstöras.

24 §

Hava i lag eller författning givits avvikande bestämmelser om beslag eller telefonavlyssning, vare de gällande.

Denna lag träder i kraft den . Tidigare meddelade tillståndsbeslut vare dock gällande om ej annat följer av 27 kap. 16 § första stycket rättegångsbalken.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.

Härigenom förordnas, att 13 § lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen rörande brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, att expedieringen av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den som skäligen misstänkes för brottet eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, inställas eller fördröjes eller att telefonapparatens avstänges från samtal eller att uppgift från telefonanstalt lämnas å samtal, som expedierats eller beställts till och från nämnda telefonapparat, äger rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren, meddela tillstånd till sådan åtgärd.

Giltighetstiden för tillstånd till avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i första stycket må bestämmas till högst en månad från den dag då tillståndet delgav telefonanstaltens föreståndare.

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i första stycket skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen, må förordnande om åtgärden meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Kan rättens tillstånd till telefonavlyssning eller åtgärd enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken ej utan allvarlig skada för utredningen avvaktas äge bestämmelserna i 27 kap. 19 § rättegångsbalken tillämpning även om misstanken ej gäller allmänfarligt brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet.

Denna lag träder i kraft den

¹ Senaste lydelse
1964:210.

Förslag till Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning

Härigenom förordnas som följer.

1 §. För att taga tillvara intresset av integritetsskydd för den enskilde i ärenden angående telefonavlyssning eller annan åtgärd beträffande telefonapparat enligt 27 kap. rättegångsbalken skall finnas gode män och ersättare för dessa till det antal regeringen bestämmer.

2 §. God man skall vara lagfaren.

3 §. God man och ersättare utses av regeringen för viss tid och visst område. För uppdraget utgår ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

4 §. God man har i ärenden som avses i 1 § ställning av part.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning

Telefonavlyssning utgör ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Den innebär att avlyssnaren kan tillgodogöra sig innehållet i förtroliga samtal och meddelanden mellan människor utan deras medgivande eller vetskap. I grundlagen förutsätts att avsteg från skyddet för teleheimligheten får göras endast med stöd av lag. Sådana undantag har i brottsutredande syfte medgetts genom bestämmelser om telefonavlyssning som tvångsåtgärd under förundersökning och i brottsförebyggande syfte genom bestämmelser i terroristlagen.

Den grundläggande bestämmelsen ges f. n. i rättegångsbalken (RB). Enligt 27 kap. 16 § RB kan domstolen på yrkande av undersökningsledare eller åklagare meddela tillstånd till telefonavlyssning. För att tillstånd skall få meddelas krävs att någon kan skäligen misstänkas för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Det skall vidare bedömas vara av synnerlig vikt för utredningen att den som leder förundersökningen får del av samtal till och från telefonapparat, som innehas av den misstänkte eller eljest kan antas komma att begagnas av honom. Tillstånd skall meddelas för viss tid, högst en vecka, från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Uppteckning som görs beträffande avlyssnat samtal får i regel granskas endast av rätten, undersökningsledaren och åklagaren. I den mån uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för utredningen skall uppteckningen efter granskningen omedelbart förstöras. Handlingar rörande telefonavlyssning åtnjuter sekretesskydd enligt 10 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

I lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål ges vidgade möjligheter att utnyttja telefonavlyssning vid förundersökning angående vissa i lagen angivna grövre brott, t. ex. sabotage och spioneri. Bestämmelserna i lagen är utformade som tilläggs- och undantagsbestämmelser till RB:s regler och rör även andra tvångsåtgärder än avlyssning av telefonsamtal, däribland beslag. Beträffande telefonavlyssning föreskrivs i 5 § att tillstånd härtill får meddelas, även om för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Om det är av synnerlig vikt för utredningen får vidare expediering av samtal till och från apparat, som innehas eller begagnas av den misstänkte, inställas eller fördröjas eller apparaten avstängas eller uppgift inhämtas om samtal som har expedierats eller beställts till och från apparaten. Beslut om sådan åtgärd meddelas av rätten. Giltighets-

tiden för tillstånd till telefonavlyssning eller annan åtgärd av nämnda slag är högst en månad från det att tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Förundersökningsledaren eller åklagaren får i brådskande fall själv besluta om åtgärden. Om han gör det skall han ofördröjligen anmäla detta till rätten, som har att skyndsamt pröva ärendet. Lagens giltighet är tidsbegränsad (numera till två år). Giltighetstiden har successivt förlängts, senast till utgången av juni 1976.

Enligt *lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m.* skall 27 kap. 16 § RB äga motsvarande tillämpning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, om smugglingen gällt narkotika, trots att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Giltighetstiden för tillstånd till avlyssning får dock bestämmas till högst en månad. Även 1969 års lag har tidsbegränsad giltighet. Giltighetstiden har successivt förlängts med ett år i sänder, senast till utgången av juni 1976.

Även *lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen)* innehåller regler om telefonavlyssning. Enligt 11 § i lagen kan rätten förordna att polismyndighet får ta del av samtal till och från telefonapparat som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av utlänning, vilken har drabbats av ett beslut om avvisning eller utvisning enligt lagen eller av ett avvisnings- eller avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen (1954:193) men som på grund av politiskt flyktingskap eller av annat särskilt skäl likväl har tillåtits att stanna kvar i landet. Har beslutet meddelats enligt utlänningslagen krävs därutöver visst förordnande av regeringen. Vidare förutsätts att telefonavlyssning är av betydelse för att utröna i vad mån verksamhet som bedrivs av viss organisation eller grupp utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Förordnande om telefonavlyssning får meddelas endast om synnerliga skäl föreligger. Enligt 12 § i lagen skall fråga om tillstånd till telefonavlyssning prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Tillstånd får meddelas att gälla högst en månad. I 13 § första stycket ges vidare bestämmelser om vem som får granska uppteckning vid telefonavlyssning och om förstörande av material som saknar betydelse. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av år 1975. I prop. 1975/76:18 har föreslagits att terroristlagens bestämmelser om tvångsmedel skall överföras till en särskild, likaledes tidsbegränsad lag om tvångsåtgärder i spanings syfte i vissa fall.

Bestämmelserna om telefonavlyssning återfinns sålunda i olika lagar. Utredningen har haft i uppdrag att se över bestämmelserna och deras tillämpning, undersöka om de går att samordna i större utsträckning och överväga vilka förstärkningar av integritetsskyddet som kan komma i fråga med samtidigt beaktande av samhällets intresse av effektiva medel för brottsbekämpningen. I sitt arbete har utredningen haft att särskilt pröva hur erforderlig parlamentarisk kontroll, som f. n. kan utövas beträffande de tidsbegränsade lagarna, skall kunna bibehållas vid en permanentning av lagstiftningen. Utredningen har vidare haft att uppmärksamma de situationer då telefonavlyssning kan komma i konflikt med anonymitetsrätten enligt tryckfrihetslagstiftningen.

I det följande skall först behandlas telefonavlyssning som tvångsåtgärd under förundersökning och därefter avlyssning enligt terroristlagstiftningen.

Utredningen har bl. a. på grundval av en granskning av fall, i vilka telefonavlyssning förekommit, funnit att det finns ett behov av telefonavlyssning som komplement till övriga spaningsmedel inte endast beträffande de grova brott, som faller under regeln i 27 kap. 16 § RB, utan även i fråga om huvudparten av de särskilt uppräknade brott, som omfattas av de tidsbegränsade reglerna i 1952 och 1969 års lagar. Detta behov har av utredningen bedömts vara bestående. Därmed aktualiseras frågan om en samordning av reglerna. Utredningen har funnit att några egentliga svårigheter inte föreligger för att samordna dessa regler, som alla har en gemensam grund i förundersökningen. De skäl, som talar mot en samordning, hänför sig närmast till det förhållandet att en del av lagstiftningen är tidsbegränsad. Mot bakgrund av att reglerna motsvarar ett, såvitt kan bedömas bestående behov och då möjlighet finns att på andra vägar anordna erforderlig parlamentarisk kontroll har utredningen utformat ett förslag till samordnad och permanent lagstiftning, vilken intagits i 27 kap. RB.

Utredningens förslag innebär att huvudregeln i 27 kap. 16 § RB kompletteras med bestämmelser, som nu upptas i den tidsbegränsade lagstiftningen, samt vissa andra bestämmelser. Telefonavlyssning skall liksom f. n. få beviljas endast av domstol efter framställning av förundersökningsledaren eller åklagaren. Den får förekomma vid förundersökning rörande brott, för vilka inte kan följa lindrigare straff än fängelse i två år, samt vid vissa särskilt uppräknade brott. De sistnämnda brotten har straffskalor, som underskrider det i huvudregeln givna kravet på straffminimum. De utgörs av vissa allmänfarliga brott, vissa högmålsbrott och vissa brott mot rikets säkerhet samt grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika. Bland de särskilt nämnda brotten återfinns med vissa undantag de brott, som nu upptas i den tidsbegränsade lagstiftningen. Beträffande allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet skall även straffbara försök, förberedelse och stämpling till brott kunna föranleda telefonavlyssning. Detta överensstämmer i huvudsak med vad som nu gäller.

Telefonavlyssning skall liksom f. n. få tillgripas först när någon skäligen kan misstänkas för brottet. Bestämmelsen att avlyssning skall kunna avse telefonsamtal till eller från telefonapparat, som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av den misstänkte, har av utredningen behållits som en yttre ram. Att utredningen dock föreslår en begränsning beträffande apparater, som ej innehas eller huvudsakligen används av den misstänkte, framgår av det följande.

I gällande rätt fordras att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Detta krav har preciserats och utvecklats i det framlagda lagförslaget. För att tillstånd skall få meddelas förutsätts sålunda att åtgärden kan antas ge upplysning som är av synnerlig vikt för utredningen och att hinder möter mot att på annat sätt erhålla motsvarande upplysning.

Utredningen har funnit att gällande rätt anger den misstänktes egna telefonsamtal som avlyssningens egentliga objekt. För att begränsa antalet fall, då åtgärden kan komma att drabba annan än den misstänkte, har strängare förutsättningar uppställt för avlyssning av telefoner, som den misstänkte endast mera sporadiskt kan komma att använda. Endast om synnerlig anledning förekommer att avsedd utredning skall vinnas genom avlyssning får sålunda tillstånd meddelas beträffande telefon, som inte innehas eller

huvudsakligen brukas av den misstänkte.

Vad angår själva domstolsförbandet föreslås en betydelsefull nyhet. Utredningen konstaterar att prövningen inför domstol inte kan ske så att den misstänkte får tillfälle att bemöta åklagarens påståenden. Sekretessen får till följd att en fullföljdsrätt endast synes kunna utövas av åklagaren och att endast avslagsbeslut därför kommer under prövning i högre instans. Avsaknaden av kontradiktoriskt förband och fullföljdsomöjlighet har upplevts som otillfredsställande när fråga är om ett så ingripande tvångsmedel som telefonavlyssning. Utredningen föreslår därför att som motpart till åklagaren införs en god man med uppgift att ta tillvara intresset av integritetsskydd för den enskilde. Den gode mannen skall ha ställning av part och ges tillfälle att yttra sig över åklagarens framställning. Att den misstänktes situation skall särskilt beaktas ligger i sakens natur. Genom den gode mannen blir det möjligt att få även bifallsbeslut överprövade i högre instans. God man skall förordnas av regeringen för viss tid och visst område. För att säkerställa ett tillräckligt personurval och för att inte sprida de från sekretessynpunkt känsliga uppdragen alltför mycket föreslås att behörigheten för tingsrätt att uppta ärenden om telefonavlyssning begränsas till tingsrätterna i de sex hovrättsstäderna, dvs. Stockholm, Jönköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå.

Längsta tillståndstid är f. n. en vecka enligt 27 kap. 16 § RB och en månad enligt 1952 och 1969 års lagar. De flesta tillstånd har meddelats enligt de sistnämnda lagarna och avsett en månad. Utredningen föreslår att i den nya lagstiftningen tillståndstiden får bestämmas till högst en månad. Tiden skall till skillnad från vad nu gäller räknas från dagen för beslutet. Utredningen betonar att rätten alltid skall undersöka möjligheterna att bestämma tiden kortare. Många gånger torde även en tillståndstid av en månad vara otillräcklig, varvid nytt tillstånd liksom f. n. skall kunna meddelas om förutsättningar härför finns.

I 1952 års lag ges möjlighet att fördröja eller inställa telefonsamtal, att avstänga telefonapparat från samtal samt att erhålla uppgift om samtal som utväxlats mellan olika telefonapparater. Denna möjlighet har behållits och liksom f. n. anknutits till samma förutsättningar som gäller för telefonavlyssning i egentlig mening. Likaså har behållits den i lagen givna befogenheten för förundersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om telefonavlyssning med skyldighet att anmäla åtgärden till rätten för överprövning. Befogenheten har dock begränsats till fall, då fara är i dröjsmål.

Utredningen har haft att särskilt beakta den konflikt, som vid telefonavlyssning på tidningsredaktioner kan uppstå med uppgiftslämnarens rätt till anonymitet enligt tryckfrihetslagstiftningen. Utredningen har här ansett sig kunna anknyta till de överväganden, som massmedieutredningen (MMU) gjort i sitt betänkande (SOU 1975:49) med förslag till massmediegrundlag (MGL). I avbidan på genomförandet av en ny yttrandefrihetslagstiftning har utredningen dock funnit det angeläget att i lagtexten ge en särskild regel om beaktande av den rätt till anonymitet, som f. n. tillkommer författare, annan upphovsman eller meddelare enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och radioansvarighetslagen (1966:756).

Utredningen har även uppmärksammat andra tystnadsplikter, som kan

komma att beskåras genom telefonavlyssning. Utredningens överväganden härvidlag har föranlett utredningen att föreslå förbud mot avlyssning av telefonsamtal mellan den misstänkte och hans försvarare.

Beträffande avlyssningens praktiska utförande förutsätts som hittills att denna kan ske genom direktavlyssning eller upptagning på fonetisk väg. Uppteckning av samtal bör endast få omfatta vad som finnes vara av betydelse för utredningen. Uppteckning får i enlighet med gällande rätt granskas endast av rätten, förundersökningsledaren, åklagaren, sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen eller därvid hörs. Vad som vid granskningen befinnes sakna betydelse för utredningen skall omedelbart förstöras.

Utredningen har i sina överväganden särskilt gått in på olika frågor som hör samman med utnyttjande av material som kan framkomma vid avlyssning. Utredningen har funnit att även uppgifter från samtal, vari den misstänkte ej deltagit men som kommit att avlyssnas på apparat som tillståndet avser, bör få utnyttjas i den mån de rör samma brottslighet som den, som föranlett avlyssningstillståndet. Därutöver bör materialet inte få begagnas i brottsutredningssammanhang. Till förebyggande av brott bör enligt utredningens uppfattning vad som kan framkomma vid avlyssning få begagnas om fråga är om allvarligt brott, exempelvis mot liv och hälsa.

En samordnad och permanent lagstiftning bör förenas med garantier för att riksdagen får erforderlig insyn i verksamheten. Utredningen föreslår att behovet av insyn tillgodoses på så sätt att redogörelse för tillämpningen av lagstiftningen lämnas riksdagen genom årlig skrivelse från regeringen. Skrivelsen bör ge riksdagen en uppfattning bl. a. om antalet ärenden om telefonavlyssning, antalet meddelade tillstånd samt vilka tillståndstider som förekommit.

Vad gäller ställningstagande till terroristlagstiftningen har utredningen utgått från att utredningens förslag kommer att läggas fram innan terroristlagen upphört att gälla och innan riksdagen beslutat rörande regeringens proposition (1975/76:18) med förslag till lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Den telefonavlyssning som kan ifrågakomma under förundersökning enligt det framlagda förslaget ger enligt utredningens mening endast i begränsad omfattning möjlighet till det tidiga brottsförebyggande ingripande som är terroristlagstiftningens målsättning. Utredningen har med hänsyn härtill ansett att möjligheten till telefonavlyssning enligt terroristlagen inte nu bör upphävas. Därvid har utredningen emellertid förutsatt att den extraordinära lagstiftningen, varom här är fråga, alljämt blir föremål för fortlöpande parlamentarisk bevakning genom att den görs tidsbegränsad och att de parlamentariska ledamöterna i RPS:s styrelse erhåller redovisning av de enskilda ärendena, där avlyssning begärs. Utredningen utgår vidare från att även i de ärenden varom här är fråga den av utredningen föreslagna ordningen med en god man kommer att tillämpas.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Utredningsuppdraget innefattas i yttrande till statsrådsprotokollet den 8 mars 1974 av chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, som anförde bl. a. följande:

I vårt land finns sedan länge en utförlig lagreglering av de tvångsmedel som står till myndigheternas förfogande vid förundersökning med anledning av brott. De grundläggande reglerna finns i rättegångsbalken (RB). Regleringen i ämnet motiveras av att tvångsmedlen innefattar avsevärda ingrepp i den enskildes rättssfär. Från rättskyddssynpunkt är det därför av vikt att lagstiftningen drar upp bestämda gränser för tvångsmedlens användning.

Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar telefonavlyssning en särställning så till vida att de legala förutsättningarna för användningen av denna åtgärd är strängare än i fråga om tvångsmedel i allmänhet. Telefonavlyssning skiljer sig också på det viset från övriga tvångsåtgärder att regler härom finns inte bara i RB utan också i vissa speciallagar rörande ingripande mot särskilda typer av allvarigare brott.

Efter att ha lämnat en redogörelse för den nuvarande regleringen fortsatte departementschefen:

Som framgår av den nu lämnade redogörelsen är förutsättningarna för användande av telefonavlyssning olika beroende på vilket ändamål utredningen har. Regleringen uppvisar också skillnader i fråga om de särskilda lagarnas giltighetstider. Det är mot denna bakgrund naturligt att önskemål om samordning av bestämmelserna på sistone har framställts. I samband med remissbehandlingen av rikspolisstyrelsens framställning år 1973 om förlängning av giltighetstiden för 1969 års lag ifrågasatte sålunda riksåklagaren om inte tiden var mogen att göra en översyn av RB:s regler om tvångsmedel (prop. 1973:104 s. 8). Vid utskottsbehandlingen av 1973 års lag togs motsvarande spörsmål upp av justitieuuskottet (JuU 1973:18 s. 22). Utskottet framhöll att, även om erfarenheterna av den hittillsvarande tillämpningen av bestämmelserna om telefonavlyssning inte tydde på annat än att utnyttjandet skett med tillbörlig restriktivitet, den successiva utökningen av möjligheterna till telefonavlyssning motiverade en samlad översyn av lagstiftningen och dess tillämpning. En sådan kartläggning borde enligt utskottet ske i lämpligt sammanhang under beaktande av integritetskyddskommitténs (Ju 1967:62) arbete rörande ett förstärkt integritetsskydd på personrättens område. Riksdagen beslöt att ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet sålunda anfört (rskr 1973:121; jfr rskr 1973:223).

Antalet tillstånd till telefonavlyssning är per år räknat mycket litet. De myndigheter och företrädare för riksdagen som i olika sammanhang har haft att granska verksamheten har inte i något fall funnit att telefonavlyssning utnyttjats otillbörligt. Detta

kan dock inte tas till intäkt för att en översyn av det slag riksdagen har förordat skulle vara av ringa intresse. Telefonavlyssning innebär ett mycket allvarligt ingrepp i den enskildes rättssfär. Redan med hänsyn härtill finns goda skäl att göra en undersökning av hur detta tvångsmedel utnyttjas. Härtill kommer att lagregleringen på området har kommit att bli ganska splittrad. Bestämmelserna är intagna i olika lagar, som har tillkommit vid skilda tillfällen för att möta efter hand uppkommande behov, och de avviker sinsemellan på flera punkter. Enligt min mening är tiden nu mogen att göra en allmän översyn av lagstiftningen på området. Översynen bör anförtros åt särskilda sakkunniga.

De sakkunniga bör i första hand kartlägga tillämpningen av gällande regler om telefonavlyssning. De bör granska de fall där sådant ingripande har företagits och försöka bilda sig en uppfattning om vilken effekt åtgärderna har haft och om de varit nödvändiga för att uppnå resultat.

Telefonavlyssning är otvivelaktigt en effektiv spaningsmetod vid vissa slag av mycket allvarliga brott som är svåra att komma åt enbart med andra metoder. Med hänsyn till ingreppets karaktär bör det emellertid inte få förekomma i andra fall än då det motiveras av starka samhällsintressen. De sakkunniga bör överväga om gällande regler om tillämpningsområdet för telefonavlyssning innefattar en lämplig avvägning mellan intresset av ett starkt skydd för den enskildes privatliv och samhällets intresse av effektiva medel i brottsbekämpningen. I detta sammanhang bör undersökas om visst minimistraff är en lämplig förutsättning för tillstånd till telefonavlyssning eller om visst angivet brott i princip bör vara avgörande.

En viktig uppgift för de sakkunniga blir att undersöka om det är möjligt att ytterligare stärka rättssäkerhetsgarantierna vid telefonavlyssning. I detta syfte bör de se över bl. a. reglerna om förfarandet vid tillståndsprövningen. En annan fråga som bör uppmärksammas är om kretsen av de personer som har rätt att ta del av det upptecknade materialet kan begränsas ytterligare.

Som jag tidigare har nämnt är reglerna om telefonavlyssning spridda på olika lagar. De sakkunniga bör undersöka om det är möjligt att uppnå större enhetlighet genom att samla alla eller åtminstone flertalet regler rörande telefonavlyssning i en enda lag. Flertalet tillstånd till telefonavlyssning torde f. n. meddelas med stöd av de särskilda, tidsbegränsade lagarna. En ordning med tidsbegränsad lagreglering i ämnet har den fördelen att riksdagen fortlöpande kan kontrollera att verksamheten bedrivs efter uppdragna riktlinjer. De sakkunniga bör överväga om denna ordning bör behållas eller om erforderliga garantier för att riksdagen får tillräcklig insyn i verksamheten kan skapas på annat sätt.

En särskild aspekt på frågan om telefonavlyssning har tagits upp i en skrivelse från Pressens samarbetsnämnd den 30 november 1973, nämligen de problem som sammanhänger med telefonavlyssning hos tidningsredaktioner och i andra situationer då åtgärden kan komma i konflikt med den i tryckfrihetsförordningen grundade principen om meddelares rätt till anonymitet. De sakkunniga bör uppmärksamma detta särskilda problem och därvid samråda med de sakkunniga som tillkallats för att utreda frågan om skydd för meddelares anonymitet vid beslag och husrannsakan.

Under översynen av telefonavlyssningsreglerna kan även andra frågor om förstärkning av integritetsskyddet på området aktualiseras. I den mån sådana frågor har omedelbart samband med det nu givna lagstiftningsuppdraget bör de sakkunniga kunna föreslå reformer också i sådana hänseenden. De sakkunniga bör därvid samråda med integritetsskyddskommittén. De sakkunniga bör även vara oförhindrade att – om det visar sig nödvändigt – föreslå sådana ändringar i 1952 års lag om särskilda tvångsmedel i vissa brottmål som föranleds av översynen beträffande reglerna om telefonavlyssning.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har i enlighet med direktiven haft samarbete med integritets- skyddskommittén (Ju 1967:62) och utredningen (Ju 1974:01) om anony- mitetsskydd vid beslag och husrannsakan.

Utredningen har avgett yttrande över

1. skrivelse den 13 februari 1975 av rikspolisstyrelsen (RPS) angående för- längning av lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning an- gående grovt narkotikabrott m. m.
2. departementspromemorian (Ds A 1975:2) Vissa ändringar i terroristlagen
3. 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande (SOU 1975:75) Med- borgerliga fri- och rättigheter.

Integritetsskyddskommittén övervägde i sitt betänkande (SOU 1970:47) Skydd mot avlyssning om det fanns anledning att föreslå att polis eller andra myndigheter skulle få en särskild rätt att använda avlyssningsapparat i sitt arbete med att bekämpa brott. Kommitténs stannade dock för att detta inte borde vara möjligt. Kommitténs ståndpunkt lämnades utan erinran av de flesta remissinstanserna men kritiserades också av en del instanser. Till de senare hörde domarföreningen, två länsstyrelser samt överåklagaren i Malmö. Bland kritikerna framfördes tanken att anknyta förutsättningarna till dem som gäller för telefonavlyssning.

I prop. 1975:19 s. 84 f. om lagstiftning till skydd mot olovlig avlyssning förklarade departementschefen att han i allt väsentligt delade de synpunkter som kommittén anfört mot en användning av integritetsfarlig apparatur i brottsbekämpande syfte. Han ansåg därför att det inte f. n. fanns skäl att tillåta polisen att använda sådan apparatur i strid med de allmänna be- stämmelser som borde gälla för olovlig avlyssning. Departementschefen för- klarade emellertid att det, med hänsyn till det nära samband som råder mellan den översyn som utredningen om telefonavlyssning skulle företa och frågan om användande av integritetsfarlig apparatur i brottsbekämpande syfte, fanns anledning för utredningen att även ta upp denna fråga.

Utredningen har vid överläggningar med RPS tagit upp frågan om regler för användning av särskild avlyssningsapparat. Rikspolischefen har därvid förklarat att det inte är önskvärt att regler införs som för polisens del gör undantag från det förbud mot olovlig avlyssning, som nu återfinns i 4 kap. 9a § BrB. Utredningen har med hänsyn härtill inte vidare behandlat denna fråga.

2 Skyddet för telehemligheten

2.1 Europarådets konvention

I Europarådets konvention av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskrivs i artikel 8 att "envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens." Denna principförklaring, som anses täcka inte bara post- utan även telehemligheten, förses i sitt andra stycke med väsentliga förbehåll. "Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggande av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter". I samband med ratificeringen av konventionen framhölls (prop. 1951:165) att de ingrepp som kan förekomma från svenska myndigheters sida inte sträcker sig längre än som medges i artikeln. Detta uttalande äger alltså giltighet. Artikelns betydelse som spärr mot myndighetsutövningen bör dock inte överdrivas. I Malmgrens m. fl. kommentar till grundlagarna konstateras att "det synes svårt att tänka sig ett ingrepp, som inte kan försvaras med den ekonomiska politiken eller med artikelns preventiva synpunkter".

2.2 Grundlagen

Ett principiellt skydd för telehemligheten är också inskrivet i 1974 års grundlag. Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen (RF) är "varje medborgare skyddad mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser eller för hemlig avlyssning". Enligt 2 kap 4 § och 8 kap 3 § skall föreskrifter som begränsar det skydd som avses i 2 kap 3 § meddelas genom lag. I förarbetena (prop. 1973:90 s. 242 f) förklarar grundlagberedningen att grundlagen enligt dess mening bör garantera skydd mot intrång i förtrolig kommunikation med andra människor genom post, telefon, telegram o. d. Det som skyddas är förtroligheten. Organ för det allmänna får inte bryta brev eller andra förslutna försändelser, avlyssna telefonsamtal

eller röja innehållet i telegram utan stöd av bestämmelse i lag. Skyddet gäller också andra former av hemlig avlyssning, t. ex. genom begagnande av dolda mikrofoner eller annan sådan avancerad utrustning. Beredningen konstaterar att grundlagens krav på lagstiftning kommer att gälla en stor del av bestämmelserna i rättegångsbalken om tvångsmedel i brottmål samt dessutom motsvarande bestämmelser i andra lagar, däribland 1952 och 1969 års lagar.

Det i grundlagen inskrivna skyddet för telehemligheten utgör i likhet med Europarådskonventionen i första hand en principförklaring. Något förbud mot ingrepp i telehemligheten stadgas således inte. De föreskrifter i rättegångsbalken eller annorstädes som reglerar telefonavlyssningen uppfyller kravet på lagform.

Det är naturligt att den materiella innebörden av grundlagsskyddet för telehemligheten inte kan skrivas in i en författning av grundlagskaraktär. Oaktat det reella innehållet återfinns i regler av lägre dignitet betonas genom 2 kap. 3 § RF vikten av skydd för telehemligheten. Stadgandet utgör en utgångspunkt, från vilken varje ingrepp i telehemligheten från myndigheternas sida skall bedömas kritiskt och restriktivt såväl vid lagstiftning som i tillämpningen.

2.3 Brytande av telehemlighet m. m.

Telehemligheten är emellertid skyddad också mot angrepp från enskilda. Den som olovligen bereder sig tillgång till meddelande, vilket såsom telefonsamtal är under befördran genom allmän befördringsanstalt döms enligt 4 kap. 8 § brottsbalken (BrB) för *brytande av telehemlighet* till böter eller fängelse i högst två år. Den som i annat fall olovligen medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller upptar tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten icke äger tillträde och som han icke själv deltar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till, döms enligt 4 kap. 9 a § BrB för *olovlig avlyssning* till samma straff

2.4 Telefonreglementet

Skyddet för telehemligheten kompletteras i förhållande till både myndigheter och enskilda av 3 § telefonreglementet (1963:18). Televerkets personal är under avgiven tystnadsförbindelse skyldig att hemlighålla såväl telefonsamtals innehåll som namn på de personer och nummer på de telefonapparater, mellan vilka samtal utväxlats. Uppgift därom får, om ej i lag stadgas annorlunda, delges endast dem mellan vilka samtalet utväxlats eller dem som abonnerar på de telefonapparater som använts vid samtalet. Dock får televerket förete handling, av vilken sådan uppgift framgår, om det är nödvändigt för att inför domstol styrka televerkets krav på ogulden telefonavgift. Endast då det med stöd av lag förordnats om avlyssning får televerket

vidta eller tillåta anordningar beträffande telefonnätet, som är avsedda att bereda person utom televerket möjlighet att avlyssna samtal på nätet utan att minst en av de samtalande har vetskap därom. Enligt 28 § får i princip samtal inställas eller fördröjas eller telefonapparat avstängas för samtal endast med stöd av förordnande i lag.

Uppsåtlig men tillåten telefonavlyssning kan förekomma av televerkets personal. Avlyssning, som ingår i personalens tjänsteåligganden – t. ex. i samband med kontroll av ledningarnas funktion – faller således inte under brottsbalkens eller telefonreglementets förbud. Personal som bryter mot tystnadsplikten eller överskrider rätten att lyssna kan ådömas ansvar härför.

2.5 Trafikmedelsövervakning m. m.

Vad som i första hand åsyftas, när man talar om telefonavlyssning, torde numera vara en mot viss person eller vissa telefonapparater inriktad avlyssning. Under begreppet faller emellertid också sådan generell kontroll av teletrafiken, som kan komma i fråga vid krig eller krigsfara och som under andra världskriget i viss utsträckning tillämpades också i Sverige. Frågan om sådan generell kontroll av teletrafiken ingår inte i utredningens uppdrag. Utredningen om trafikmedelsövervakning avgav i november 1973 det till stor del hemligstämplade betänkandet "Trafikmedelsövervakning", som rörde kontroll av post- och teletrafik vid krig eller krigsfara. Betänkandet, som har remissbehandlats, har inte föranlett lagstiftning. Regler som tillåter en generell kontroll finns dock inte f. n. Däremot ges i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. vidgade möjligheter till individuell kontroll. Bestämmelserna gäller automatiskt i krig. Vid krigsfara eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden kan regeringen förordna att de skall tillämpas. Frågan skall då underställas riksdagen inom en månad.

2.6 Telefonavlyssning i brottsutredande eller brottsförhindrande syfte

De f. n. gällande reglerna om telefonavlyssning kan indelas i två kategorier. Den ena kategorin avser regler som anknyter till förundersökningsförfarandet och tillåter telefonavlyssning i rent brottsutredande syfte. Hit hör den grundläggande bestämmelsen i 27 kap. 16 § RB samt de härtill anslutande reglerna i 1952 och 1969 års lagar. Till samma grupp hör reglerna i 1957 års lag. Den andra kategorin utgörs i dag av 11 § terroristlagen. Eventuell lagstiftning om generell telefonkontroll i krigssituationer torde också inordnas under denna regeltyp. Förutsättningen för telefonavlyssning är här inte misstanke att viss person utfört viss straffbelagd gärning. Enligt terroristlagen skall åtgärden i stället ha betydelse för att utröna huruvida en terrororganisation eller terrorgrupp planlägger eller förbereder åtgärd som

utgör hot mot allmän ordning eller säkerhet. Att också spaningsåtgärder enligt terroristlagen kan ha betydelse i en förundersökning undanskymmer inte det faktum att ändamålet primärt inte är brottsutredande utan brottsförhindrande. Också i övrigt finns påtagliga skillnader mellan terroristlagens reglering av telefonavlyssningen och övriga bestämmelser om telefonavlyssning.

Bestämmelserna om telefonavlyssning i 1957 års lag är intagna i 13 och 14 §§ (lydelse enligt SFS 1964:210). De ger – efter mönster av 1952 års lag – möjlighet att inställa eller fördröja telefonsamtal, att avstänga telefonapparat för samtal eller att erhålla uppgift från telefonanstalt å samtal som expedierats eller beställts till eller från viss apparat. Tillståndstiden för avlyssning eller för åtgärd som nyss nämnts är en månad. Likaledes enligt förebild av 1952 års lag ges undersökningsledaren och åklagaren möjlighet att i brådskande fall provisoriskt förordna om åtgärd med skyldighet att ofördröjligen låta förordnandet överprövas av rätten. Det bör framhållas att denna lagstiftning är ett komplement till RB:s regler om telefonavlyssning. Som allmän förutsättning gäller således att utredningen rör brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år och att telefonapparaten innehas av eller eljest kan antas begagnas av den som skäligen misstänks för brottet. Lagstiftningen är alltså inte särskilt inriktad på brott mot rikets yttre eller inre säkerhet utan förutsätter att härjämte gäller en lagstiftning som motsvarar 1952 års lag.

3 Allmänt om förundersökning och tvångsmedel

3.1 Inledning

Telefonavlyssning vid förundersökning utgör ett s. k. straffprocessuellt tvångsmedel, dvs. ett ingripande som får tillgripas under den polisutredning som föregår den brottmålsrättegång. Tvångsmedlen indelas i personella och reella. De personella tvångsmedlen riktas mot person och består i att en person berövas sin frihet eller eljest görs till föremål för inskränkningar i den allmänna medborgerliga friheten. De reella tvångsmedlen har avseende å egendom och innebär åtgärder som inskränker den vanliga förfoganderätten över egendomen i fråga. Telefonavlyssning räknas i doktrinen till de reella tvångsmedlen. Denna uppfattning vinner stöd av stadgandets placeringar i RB:s beslagskapitel.

För att ge en bild av telefonavlyssningens rättsliga natur och funktion lämnas här en kort redogörelse för RB:s bestämmelser om förundersökning och tvångsmedel.

3.2 Förundersökning

Förundersökning är den utredning om brott som företas av polis och åklagarmyndighet och som, även om den formellt räknas som ett led i rättegången, föregår den egentliga rättegången i brottmål. Förundersökning skall bilda den materiella grundvalen för åklagarens åtalsbeslut samt utgöra en förberedelse för huvudförhandlingen i målet. Den sönderfaller i två stadier: dels det till polisverksamheten hörande förberedande spanings- och efterforskningsarbete, som syftar till att fastställa om brott förövats och skäl till misstanke föreligger mot någon, dels den utredning som sker sedan misstankarna sålunda koncentrerats till viss person. Reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB samt i förundersökningskungörelsen (1947:948; FUK).

Förundersökning skall inledas, så snart det på grund av angivelse eller eljest förekommer anledning, att brott, som hör under allmänt åtal, har förövats (1 §). Under förundersökningen skall utredas om brott förövats, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom. Härutöver skall målet beredas så att bevisningen vid kommande huvudförhandling kan förebringas i ett sammanhang (2 §).

Förundersökningen inleds av polismyndighet eller åklagaren. Har den inletts av polismyndighet och är saken ej av enkel beskaffenhet skall ledningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl (3 §).

Förundersökningen skall bedrivas objektivt. Inte bara omständigheter som talar mot den misstänkte utan även de som är gynnsamma för honom skall beaktas. Bevis som är till hans förmån skall tas tillvara. Undersökningen skall också bedrivas enligt hänsynsprincipen, dvs. ingen skall onödigt utsättas för misstanke eller få vidkännas kostnad eller olägenhet. Undersökningen skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Föreligger inte längre skäl till dess fullföljande skall den läggas ned (4 §).

Under förundersökningen kan förhör hållas med var och en som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (6 §). Förhöret kan inom vissa gränser framtvingas genom hämtning och man kan kvarhållas för förhör under en tid av sex eller, om man är misstänkt, tolv timmar. För kvarhållande längre tid förutsätts att vederbörande är anhållen eller häktad (7–9 §§). Ett önskemål, som många gånger inte är genomförbart, är att ett av undersökningsledaren anmodat trovärdigt vittne är närvarande vid förhöret. Huruvida någon i övrigt skall få närvara vid förhör avgör i regel förundersökningsledaren (10 §).

Vägrar någon som i händelse av åtal är vittnesskyldig att yttra sig under förhör kan redan under förundersökningen vittnesförhör hållas med honom inför rätten. Också i andra fall kan vittnesförhör med vittnespliktig person hållas inför domstol. Som förutsättning gäller dock i båda fallen att förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet (13 §).

En pågående förundersökning är i princip hemlig. För den misstänkte gäller dock särskilda regler, som framgår av det följande. Sekretessen är betingad av hänsyn både till allmänna intressen och till den misstänkte och omfattar såväl muntliga som skriftliga inslag i förundersökningen.

Beträffande polispersonal må anmärkas att polisman enligt 13 § polisinstruktionen (1972:511) inte obehörigen får yppa vad han fått veta i tjänsten, om det är av sådan beskaffenhet att det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen inte bör komma till utomståendes kännedom.

Undersökningsledaren har rätt att förordna att vad som förekommit vid förhör inte får uppenbaras (10 §). Den som utan giltigt skäl röjer vad som sålunda inte får uppenbaras döms enligt 9 kap. 6 § RB till dagsböter. Tystnadsplikten är emellertid inte ovillkorlig. Den genombryts av vittnesplikt inför domstol och hindrar inte heller den misstänkte eller hans försvarare att vid målets behandling inför rätten anföra vad som förekommit vid förhöret (SOU 1938:44 s. 289).

En domstolsförhandling är i princip offentlig. För att inte förhandlingen skall bryta den sekretess, som i övrigt gäller under förundersökningen, stadgas dock i 5 kap. 1 § RB att förhandling, som under förundersökning äger rum vid domstol, kan hållas inom stängda dörrar. Så skall ske om den misstänkte begär det eller om rätten finner att offentligheten skulle vara till men för utredningen. Dessutom finns i samma lagrum en generell möjlighet till stängda dörrar om det kan antas att till följd av offentligheten

något kan uppenbaras som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt. Har förhandling ägt rum inom stängda dörrar kan rätten enligt 5 kap. 4 § RB förordna att vad som därvid förekommit inte får uppenbaras. Har förhandling hållits inom stängda dörrar kan enligt 5 kap. 5 § RB även dom eller beslut avkunnas inom stängda dörrar.

Handlingar rörande polismyndighets eller åklagares verksamhet till beivrande av brott är med stöd av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) underkastade sekretess enligt 10 § sekretesslagen (SkrL). Sekretessen innefattar även handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål.

SkrL reglerar i första hand allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Enligt uttryckligt stadgande i 39 § SkrL skall dess bestämmelser inte lända till inskränkning i sökandes, klagandes eller andra parter rätt att i mål eller ärenden hos domstol eller annan myndighet utbekomma dom, beslut och andra handlingar. Bestämmelsen i 39 § SkrL torde emellertid inte ha självständig betydelse. Frågan om den s. k. partsoffentligheten blir i stället att bedöma enligt regler som finns på annat håll, i fråga om förundersökning i RB.

Frågan om den misstänktes insyn i förundersökningen berörs närmast i 23 kap. 18 § RB. Där stadgas att när förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen misstänks för brottet skall han, då han hörs, underrättas om misstanken. Så snart det kan ske utan men för utredningen har han och hans försvarare rätt att ta kännedom om vad som förekommit vid förundersökningen, ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de aktar nödigt. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare och skäligen rådrudd ges dem. Innan så skett får åtal inte beslutas. Medan bevismaterialet samlas in kan det vara av vikt att den misstänkte inte får vetskap om vad som företas. Så länge den skäligen misstänkte inte hörts behöver man inte underrätta honom om den misstanken som finns mot honom. Någon skyldighet att särskilt meddela den misstänkte och tala om att misstankarna nu nått styrkan skäligen föreligger alltså inte.

Vid förundersökning skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen. Protokollföringen omfattar bl. a. utsagor av den misstänkte och andra, varvid den hörde skall få tillfälle att granska uppteckningen innan förhöret avslutats och tillfrågas om han har någon erinran mot innehållet. Erinran som inte föranleder ändring skall antecknas. Så snart åtal har beslutats har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få avskrift av förundersökningsprotokollet (21 §). Beslutats inte åtal föreligger således ingen rätt att få avskrift av protokollet. I sådana fall är den misstänkte inte i annan situation än medborgarna i allmänhet bortsett från den rätt han enligt 18 § må ha haft att under förundersökningen ta del av materialet.

Närmare bestämmelser om vad förundersökningsprotokollet skall innehålla meddelas i 20–24 §§ FUK. I protokollet skall enligt 20 § FUK bl. a. antecknas beslut och uppgifter rörande användande av tvångsmedel. Protokollet skall enligt 22 § FUK avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Det skall enligt 23 § FUK ha erhållit slutlig avfattning innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan.

Den misstänkte äger redan under förundersökningen rätt att anlita försvarare. Enligt 12 § FUK skall den som underrättas om att han är skäligen misstänkt samtidigt erhålla underrättelse om denna rätt och om möjligheten att få offentlig försvarare förordnad. Försvarare har – i princip i samma omfattning som den misstänkte själv – rätt att enligt undersökningsledarens bedömande närvara vid förhör samt att ta del av utredningen och begära kompletterande utredning.

Förundersökningen avslutas genom beslut i frågan om åtal (23 kap. 20 § RB). Enligt 14 § FUK bör underrättelse lämnas den som hörs som skäligen misstänkt för brottet både i fall då förundersökning nedläggs och fall då det beslutas att åtal inte skall väckas. Enligt RÅ (cirkulär C 22) innefattar detta i själva verket ej blott en rekommendation utan en skyldighet att lämna sådan underrättelse.

3.3 Tvångsmedel under förundersökning

3.1 *Inledning*

Som framhållits i det föregående (3.1) är telefonavlyssning ett av de tvångsmedel, som under förundersökningen får tillgripas mot person eller egendom. Användandet av tvångsmedel är ingående reglerat i 24–28 kap. RB. I det följande skall belysas några av de viktigaste tvångsmedlen.

Beslut om tvångsmedel fattas i flera fall av undersökningsledaren eller åklagaren. När rätten beslutar om tvångsmedel är den enligt 1 kap. 3 § RB domför med en lagfaren domare, dvs. utan nämnd. I motion 1975:242 har begärts utredning av reglerna om rättens sammansättning vid häktningsförhandling.

3.3.2 *Häktning och anhållande (24 kap. RB)*

Häktning och anhållande är personella tvångsmedel som innebär att en misstänkt berövas sin frihet.

Häktning beslutas av rätten (4 §). Förutsättningen är att någon är på sannolika skäl misstänkt för brott, för vilket är stadgat fängelse i över ett år. Härutöver fordras att det skäligen kan befaras att den misstänkte undandrar sig lagföring eller straff, försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (1 §). Vidgade möjligheter ges för häktning av personer utan stadigt hemvist i riket m. fl. (1 § andra stycket samt 2 §).

Till skillnad från bestämmelsen i 27 kap. 16 § RB om telefonavlyssning förutsätts i den grundläggande häktningsregeln inte något visst minimistraff. Kan fängelse i minst ett år följa på brottet kan häktning således tillgripas också för ett brott, vars lägre straffgräns börjar med böter. Kan det emellertid antas att påföljden i det särskilda fallet stannar vid böter eller suspension må häktning dock inte ske (1 § fjärde stycket). Vid grövre brott finns å andra sidan en regel som utgår från att häktning i vissa fall bör ske. Här anknyter man till minimistraffen. Är för brottet inte stadgat lindrigare straff

än fängelse i två år, skall sålunda häktning ske om det ej är uppenbart att anledning därtill saknas (1 § tredje stycket).

Häktning föregås oftast av anhållande. Beslut om anhållande meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. Sist å femte dagen efter den då den misstänkte anhölls skall anhållningsmyndigheten göra häktningsframställning till rätten. – Enligt 2 § 1952 års lag får justitiekanslern (JK) i fall som där avses medge en frist på upp till 25 dagar. – Då framställningen kommit in till rätten skall rätten sist å fjärde dagen därefter hålla förhandling i häktningsfrågan. Vid förhandlingen skall den som yrkat häktning och i regel också den anhållne vara närvarande. Åklagaren anger därvid de omständigheter häktningsyrkandet grundas på, varefter den anhållne och hans försvarare får yttra sig (12–14 §§). Rätten meddelar sedan omedelbart beslut, i vilket det misstänkta brottet samt grund för häktningen skall anges (16 §).

När rätten meddelar häktningsbeslut skall den också bestämma när åtal senast skall vara väckt. Tiden får inte sättas längre än som oundgängligen erfordras. Överstiger tiden två veckor skall rätten i regel med fjorton dagars mellanrum hålla ny häktningsförhandling och därvid särskilt tillse att utredningen bedrivs så snabbt som möjligt (18 §). Väcks inte åtal i rätt tid eller har inte framställning om förlängning av fristen inkommit eller förekommer eljest ej längre skäl för häktning ankommer det på rätten att förordna att den häktade skall frigges (19 §).

3.3.3 Reseförbud (25 kap. RB)

Också reseförbud är ett personellt tvångsmedel. Åtgärden innebär att den misstänkte förbjuds att lämna anvisad vistelseort och kan förenas med skyldighet för honom att på vissa tider vara tillgänglig i sin bostad eller på sin arbetsplats eller att anmäla sig hos polismyndigheten i orten. För reseförbud krävs att någon är skäligen misstänkt för brott varå fängelse kan följa och att det kan befaras att han undandrar sig lagföring eller straff (1 och 2 §§). Reseförbud meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (3 §). Har undersökningsledaren eller åklagaren meddelat reseförbud kan den misstänkte begära rättens prövning av förbudet (5 §).

3.3.4 Beslag (27 kap. RB)

Beslag är ett reellt tvångsmedel. Någon gräns med hänsyn till brottets svårhetsgrad är i regel inte uppställd. Inte heller fordras att misstankarna nått viss styrka mot viss person. Kan ett föremål skäligen antas ha betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon frånhänt eller på grund av brott förverkat, får det tas i beslag (1 §).

I fråga om skriftlig handling gäller vissa restriktioner. Beslag får inte läggas å skriftlig handling, om dess innehåll kan antas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 § RB, inte må höras som vittne därom, och handlingen innehas av honom eller av den, till vars förmån tystnadsplikten gäller. För beslag hos den misstänkte eller honom närstående, som avses i 36 kap. 3 § RB, av skriftligt meddelande mellan den

misstänkte och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes krävs att det gäller ett brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år (2 §). – Enligt 3 § 1952 års lag får dock beträffande brott som där avses beslag läggas å sådant meddelande mellan närstående ändå att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Skyddet för post- och telehemligheten har vidare föranlett att brev, telegram eller annan försändelse som finns i post- eller telegrafverkets vård får tas i beslag endast om för brottet är stadgat fängelse i ett år eller däröver samt försändelsen hos mottagaren skulle vara underkastad beslag (3 §).

Beslutanderätten i fråga om beslag tillkommer i princip undersökningsledaren eller åklagaren. I brådskande fall får åtgärden vidtas också av enskild polisman, dock ej i fråga om försändelse som befinner sig i post- eller telegrafverkets vård (4 §).

Även rätten kan förordna om beslag å föremål som företes inför rätten eller eljest är tillgängligt för beslag. Har beslag verkställts utan rättens förordnande kan den som drabbats av beslaget begära rättens prövning (5 och 6 §§).

När rätten förordnar om beslag eller fastställer verkställt beslag skall den, liksom vid häktning och reseförbud, sätta ut tid, inom vilken åtal skall väckas. I annat fall skall åtal väckas inom en månad sedan beslaget verkställdes. Rätten må dock medge förlängning av denna frist om den är otillräcklig (7 §).

För att effektivisera beslagsreglerna beträffande försändelser finns i 9 § särskilda regler om kvarhållande av sådana. Åtgärden tillgrips ofta parallellt med telefonavlyssning. Är anledning att försändelse som må tas i beslag (jämför här 2 och 3 §§) skall inkomma till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt kan rätten förordna att försändelsen, när den inkommer, skall kvarhållas, tills frågan om beslag, som prövas av undersökningsledaren eller åklagaren, blivit avgjord. Förordnande skall meddelas att gälla högst en månad från den dag då förordnandet delgavs befordringsanstaltens föreståndare. I förordnandet skall föreskrivas att meddelande om åtgärden inte utan undersökningsledarens eller åklagarens tillstånd får lämnas till avsändaren, mottagaren eller annan. – Enligt 4 § 1952 års lag får undersökningsledaren eller åklagaren vid brådskande fall själv förordna om kvarhållande.

Är den från vilken beslag sker inte närvarande vid beslaget skall han vid beslag i allmänhet utan dröjsmål underrättas därom och om hur man förfarit med det beslagtagna. Beträffande försändelse som tagits i beslag hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt gäller dock att mottagaren och avsändaren – om han är känd – behöver underrättas först då det kan ske utan men för utredningen (11 §).

Post- eller telegraf försändelse, handelsbok eller annan enskild handling som tas i beslag får inte närmare undersökas och brev eller annan sluten handling inte öppnas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren; dock får sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen rörande brottet eller eljest därvid hörs efter anvisning av myndighet som nu nämnts granska handlingen. Har den som verkställer beslaget inte rätt att själv närmare granska handlingen skall han försegla handlingen. Undersökning av handlingen skall göras snarast möjligt. Kan innehållet i post- eller te-

legrafförsändelse helt eller delvis utan men för utredningen meddelas mot- tagaren skall han ofördröjligen erhålla avskrift eller utdrag av handlingen (12 §). Om beslag hävts men den misstänkte ej underrättats därför att underrättelse skulle vara till men för utredningen uppstår en situation som påminner om den som föreligger vid telefonavlyssning.

I motiven framhålls beträffande kvarhållande av försändelse att det ligger i sakens natur att den misstänkte eller annan som drabbas av åtgärden inte bör underrättas därom samt att handlingar i sådana ärenden liksom rättens beslut inte bör få utlämnas i vidare mån än som erfordras för åtgärdens verkställande (SOU 1938:44 s. 325 och 326).

3.3.5 Husrannsakan (28 kap. RB)

Husrannsakan är också ett reellt tvångsmedel, som bl. a. syftar till att eftersöka föremål för beslag. Bestämmelserna om husrannsakan har således ett starkt funktionellt samband med beslagsreglerna.

Förekommer anledning att brott förövats, varå fängelse kan följa, får i hus, rum eller slutet förvaringsställe företas husrannsakan för eftersökande av föremål, som är underkastat beslag, eller eljest till utrönande av omständigheter, som kan äga betydelse för utredning om brottet. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan dock företas endast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller det eljest förekommer synnerlig anledning att genom rannsakingen skall anträffas föremål som är underkastat beslag eller att annan utredning om brottet vinnas (1 §).

Husrannsakan beslutas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (4 §). Vid fara i dröjsmål får polisman företa husrannsakan utan föregående förordnande (5 §). Kan husrannsakan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den, hos vilken åtgärden företas bör, om ej fara är i dröjsmål, åtgärden inte företas utan rättens förordnande.

Vid husrannsakan får olägenhet eller skada ej förorsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändig (6 §). Om möjligt bör ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Den hos vilken åtgärden företas eller, om han ej är närvarande, hans hemmavarande husfolk, skall erhålla tillfälle att övervaka förrättningen, så ock tillkalla vittne, såvida inte detta fördröjer undersökningen. Har ingen närvarit skall den drabbade så snart det kan ske utan men för utredningen underrättas om den vidtagna åtgärden (7 §).

Post- eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling, som anträffas vid husrannsakan, får inte närmare undersökas och inte heller brev eller annan sluten handling öppnas i annan ordning än som föreskrivs beträffande beslag i 27 kap. 12 § första stycket (8 §). Hänvisningen innebär (jämför 3.3.4) att endast rätten, undersökningsledaren eller åklagaren får undersöka eller öppna handlingen eller anvisa annan, i första hand sakkunnig eller polisman, att utöva denna behörighet; den som inte är behörig skall försegla handlingen. Tas handlingen i beslag blir 27 kap. 12 § RB direkt tillämplig.

4 Telefonavlyssning vid förundersökning

4.1 Historik

4.1.1 Inledning

Före andra världskriget saknade svensk rätt regler om telefonavlyssning i brottsutredande syfte. Varken i 1933 års tvångsmedelslag eller annorstädes fanns några bestämmelser som medgav de brottsutredande myndigheterna att avlyssna telefonsamtal. Det antogs att för avlyssning av den misstänktes telefonsamtal erfordrades Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall (SOU 1938:44 s. 327).

Förslag till regler om telefonavlyssning i samband med brottsutredning lades första gången fram i PLB:s betänkande Förslag till rättegångsbalk (SOU 1938:43 och 44). RB trädde i kraft den 1 januari 1948.

Redan före RB:s tillkomst infördes emellertid regler om telefonavlyssning i två av andra världskriget föranledda lagar, nämligen lagen (1939:724) om särskilda tvångsmedel vid utredning rörande brott som avses i 8 eller 19 kap. strafflagen m. m. och lagen (1940:3) om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m. Båda lagarna fick provisorisk karaktär och skulle gälla till utgången av mars 1941. Giltighetstiden för 1939 års lag förlängdes inte medan däremot 1940 års lag successivt förlängdes och upphörde att gälla först med utgången av juni 1945.

Mellan den 1 juli 1945, då 1940 års lag upphörde att gälla och den 1 januari 1948, då RB trädde i kraft, saknade svensk lag bestämmelser om telefonavlyssning.

Det utrikespolitiska läget ansågs 1952 påkalla utvidgade möjligheter till bl. a. telefonavlyssning vid vissa brott mot rikets yttre eller inre säkerhet. Efter mönster av 1939 och 1940 års lagar tillkom en ny provisorisk lag, den alltjämt gällande lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (1952 års lag). Lagen har förlängts att gälla först ett år och – från 1958 – två år i taget och gäller f. n. till utgången av juni 1976.

En ny provisorisk lag med i förhållande till RB vidgade möjligheter till telefonavlyssning tillkom 1969 genom lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. (1969 års lag). Lagen har förlängts med ett år i taget och gäller nu till utgången av juni 1976.

Telefonavlyssningsbestämmelser gavs slutligen i lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av internationella våldsdåd (terroristlagen).

I det följande ges en kronologisk översikt över de olika telefonavlyssningsreglernas tillkomsthistoria samt över uttalanden som gjorts i lagstiftnings- och utredningsarbete. Terroristlagens bestämmelser om telefonavlyssning behandlas dock för sig i 6 kap.

4.1.2 1939 års lag

1939 års lag utfärdades den 14 oktober 1939. Lagen medgav att vissa annars inte tillåtna tvångsmedel fick tillgripas vid utredning av brott som avsågs i 8 kap. eller 19 kap. strafflagen (spioneri, sabotage o. d.) och varå kunde följa straffarbete. I viss utsträckning baserades lagen på det under föregående år framlagda förslaget till RB. I andra stycken avvek regleringen emellertid från PLB:s förslag.

En viktig skillnad låg på beslutanderättens område. Förordnande om avlyssning ankom inte på rätten utan fick meddelas av Konungens befallningshavande, landsfogde eller polismästare samt, i Stockholm, av första stadsfiskalen eller den polisintendent, som var chef för kriminalavdelningen. Konungen ägde uppdra åt annan, jämställd befallningshavare att meddela förordnande. Den som meddelat förordnandet skulle omedelbart underrätta JK, som kunde upphäva förordnandet.

I den promemoria, som låg till grund för propositionen till 1939 års lag (1939 års urtima riksdag, prop. nr 3), framhölls att bestämmelser om avlyssning av misstänkts telefonsamtal återfanns i främmande moderna rättegångssystem och var medel som samhället funnit nödigt införa för att effektivt kunna bekämpa brottsligheten. Då erfarenheten ådagalagt att det – framför allt då det gällde spioneribrotten – var ur samhällets synpunkt erfordrigt med lagbestämmelser i den riktning PLB föreslagit borde det övervägas att redan under dåvarande rättegångsordning komplettera bestämmelserna å förevarande område. Hänsyn borde givetvis tas till att allmänheten hade berättigade anspråk på att ifrågavarande ingripanden inte kom till användning i andra fall än då ingripandet var ur samhällets synpunkt starkt motiverat. Ingripandena borde vidare inte ges större omfattning än som i det särskilda fallet var oundgängligen påkallat.

Remissinstanserna anslöt sig i huvudsak till de i promemorian anförda synpunkterna. PLB framhöll för sin del bl. a. (s. 16 och 17):

Det vid promemorian fogade lagförslaget har uppenbarligen utarbetats med tanke på det nuvarande krisläget och den fara för viktiga samhällsintressen, som i samband därmed uppkommit. Att ur denna synpunkt vissa åtgärder av undantagskaraktär kunna anses påkallade, torde icke kunna bestridas. Däremot torde lagförslaget icke vara avsett och ej heller ägnat att läggas till grund för en allmän och mera slutgiltig reglering av ifrågavarande tvångsmedel. Beträffande denna fråga är beredningen alltså jämt av den uppfattningen, att vid en sådan reglering befogenheten att förordna om dessa tvångsmedels användning bör tillkomma allenast domstol. Detta är påkallat med hänsyn såväl till vikten av de intressen, varom här är fråga, som ock till ingripandets karaktär. I sistnämnda hänseende må särskilt framhållas att den, mot vilken ingreppet riktats, icke kan beredas tillfälle att vid förhandling bevaka sin rätt. Med hänsyn härtill är det ur rättssäkerhetens synpunkt desto angelägnare, att prövningen,

huruvida de i lagen uppställda förutsättningarna för användningen i ett givet fall äro för handen, överlämnas åt rätten; för åklagare och polismyndigheter kommer av lätt insedda skäl undersökningens effektivitet i främsta rummet. Härtill kommer att den kontroll, som ligger i offentligheten, i dessa fall är utesluten; handläggningen av dessa ärenden måste, för att syftet med ingreppet skall vinnas, vara av hemlig natur. Att frågan hänskjutes till rätten är ock ägnat att medföra större återhållsamhet vid tvångsmedlens användning och minska den känsla av otrygghet, som hos allmänheten lätt framkallas av farhågan att meddelanden, som äro av rent privat natur, komma till obehörigas kännedom.

PLB framhöll behovet av kontroll över de nya tvångsmedlens användning. Beredningen föreslog att i de fall, då förordnande meddelades, anmälan omedelbart skulle göras hos JK såsom högste åklagare. Denne skulle därigenom erhålla möjlighet att ingripa om de i lag uppställda villkoren för tvångsmedlens användning icke förelåg. Detta förslag togs upp i propositionen och inflöt i den slutliga lagtexten.

Vid riksdagsbehandlingen väcktes inga motioner i anledning av lagförslaget. Detta lämnades också i dessa delar utan erinran och kommentarer av 1939 års urtima riksdags andra särskilda utskott (utlåtande nr 9 s. 11).

4.1.3 1940 års lag

1940 års lag bär i ännu högre grad än 1939 års lag prägeln av att ha tillkommit mot bakgrund av då rådande förhållanden. Den går också avsevärt längre än 1939 års lag, som var inriktad på brottsutredning. I 1940 års lag finns nämligen också inskrivet en brottsförhindrande funktion, och delvis saknas t. o. m. denna anknytning till visst brott.

1 § 1940 års lag bemyndigade Konungen att, då riksdagen var samlad, med dess samtycke och eljest ensam förordna om vidsträckta integritetsinskränkningar enligt 2 – 6 §§. Som förutsättning angavs att riket befann sig i krig eller krigsfara eller att eljest utomordentliga, av krig föranledda förhållanden rådde. Såvitt avser telefonavlyssning stadgades i 2 §:

Där det finnes erforderligt för att hindra eller uppdaga brott mot 8 kap. strafflagen eller sådant brott mot 19 kap. samma lag, som kan skada rikets försvar eller folkförsörjning eller dess vänskapliga förbindelser med främmande makt, så ock eljest där det finnes erforderligt för att hindra, att förhållande, vars meddelande till främmande makt kan föranleda skada som ovan sägs, kommer till obehörigs kännedom, eller för att vinna utredning om obehörigt utforskande av sådant förhållande eller om överbringande till obehörig av meddelande därom, må --- expediering av telefonsamtal inställas eller fördröjas eller samtal avlyssnas eller ock telefonapparat för viss tid eller tillsvidare avstängas för samtal.

Enligt 4 § fick åtgärd, som angavs i 2 §, inte upprätthållas längre än som erfordrades för att vinna det med åtgärden avsedda ändamålet. Beslutanderätten tillkom enligt 5 § samma myndigheter som nämnts i 1939 års lag. Konungen ägde vidare uppdra åt annan, jämställd befattningshavare att utöva beslutanderätten. Om Konungen så förordnade fick, om fara var i dröjsmål, även underordnad befattningshavare besluta om åtgärd. I så fall skulle åtgärden snarast anmälas till och överprövas av de i övrigt behöriga myndigheterna. Något sådant förordnande kom dock aldrig att meddelas (SOU 1948:7 s. 29).

Till skillnad från 1939 års lag sänkades i 1940 års lag skyldigheten att anmäla telefonavlyssningsbeslut till JK. Sådan skyldighet infördes dock från den 1 juli 1943.

Propositionen (1939 års urtima riksdag, prop. nr 96) var kortfattad. Departementschefen framhöll bl. a. att det i ett sådant allvarligt läge som avsågs i 1 § kunde bli nödvändigt att åstadkomma en skärpt övervakning för att hindra att meddelanden om rikets försvar och näringsliv bringades till obehörigas kännedom. I likhet med åtskilliga andra, för utomordentliga förhållanden avsedda lagar borde lagstiftningen göras tidsbegränsad och således böra äga giltighet till utgången av mars 1941. Något särskilt uttalande gjordes inte i fråga om telefonavlyssning. Hänsynen till den enskildes intressen förklarades dock motivera det i 4 § införda stadgandet att åtgärd inte fick upprätthållas längre än som erfordrades för att vinna det med åtgärden avsedda ändamålet.

Lagrådet hade lämnat lagförslaget utan erinran.

Propositionen föranledde inga motioner. Vid utskottsbehandlingen (1939 års riksdags andra särskilda utskotts utlåtande nr 36 s. 5) uttalades endast att utskottet inte funnit anledning till erinran mot de framlagda förslagen.

Som tidigare nämnts förlängdes inte 1939 års lag. Däremot gällde 1940 års lag, som utfärdades den 9 januari 1940, t. o. m. utgången av juni 1945. Under hela denna period utnyttjades också, med riksdagens samtycke, befogenheten enligt 1 § att tillämpa de särskilda reglerna i bl. a. 2 §. I 2 § infördes fr. o. m. den 1 april 1941 en tilläggsbestämmelse, som medgav att uppgift lämnades från telefonanstalt om utväxlade eller beställda samtal. Fr. o. m. den 1 juli 1943 infördes också den tidigare nämnda regeln att beslut om telefonavlyssning skulle anmälas till JK, som hade att upphäva beslutet om han fann att det inte borde äga bestånd.

4.1.4 *Tillämpningen av 1939 och 1940 års lagar*

Den 12 januari 1945 tillsattes en parlamentarisk undersökningskommission angående flyktingärenden och säkerhetstjänst, den s. k. Sandler-kommissionen, som den 9 september 1947 lade fram betänkande (SOU 1948:7) angående säkerhetstjänstens verksamhet. I betänkandet behandlas bl. a. frågan hur säkerhetstjänsten utnyttjat de tvångsmedel som ställts till förfogande genom 1939 och 1940 års lagstiftning.

Angående telefonkontrollen under andra världskriget upplyser kommissionen bl. a. (s. 135–141):

Under kriget kontrollerades all telefontrafik med utlandet. I viss utsträckning var också inrikes telefontrafik lagd under allmän kontroll. Härutöver förekom s. k. individuell telefonkontroll, som grundades på 1939 och 1940 års tvångsmedelslagar. Det sammanlagda antalet individuella förordnanden om telefonkontroll torde röra sig omkring 6 000. Huvudparten av dessa utfärdades av s. k. bevakningschefer ingående i säkerhetstjänsten eller av polismyndigheter som direkt enligt tvångsmedelslagarna ägde befogenhet därtill. Ett stort antal av förordnandena avsåg personer, som tillhörde och aktivt arbetade för de politiska partierna längst till höger och till vänster. Den individuella kontrollen utövades genom avlyssning av samtal till och

från vissa telefonapparater. Av de telefonkontrollmöjligheter som 1940 års lag erbjöd avsåg huvudparten avlyssnande av samtal. De övriga kontrollmöjligheterna (avstängning av apparat samt fördröjning och brytning av samtal) synes ha använts mycket sparsamt. Förordnande om avlyssning förenades dock i regel med begäran om uppgift å de samtal som utväxlats över apparaten. De av säkerhetstjänsten avlyssnade telefonsamtalen uppgick under tiden den 1 januari 1941 – den 30 juni 1945 per år räknat till ungefär 2,8 miljoner. Härav ansågs genomsnittligt sett 75 000 samtal vara av sådant intresse att de föranledde skriftlig rapport. Resultatet av telefonavlyssningarna vidarebefordrades till andra organ inom säkerhetstjänsten samt i vissa fall till polismyndighet, utrikesdepartementet och försvarsstaben.

I sina kommentarer till tillämpningen av 1939 och 1940 års lagar uppehåller sig kommissionen (s. 221–235) inledningsvis vid det förhållandet att bevakningen av post-, telegram- och telefontrafiken i stor utsträckning hade karaktär av en allmän censur, som inte var inriktad på vissa personer. Kommissionen konstaterar att de censuratgärder som vidtogs under kriget så gott som helt grundat sig på 1940 års lag och att lagens avfattning inte gav vid handen att den skulle möjliggöra en sådan allmän kontroll. Emellertid kunde allmän kontroll inte heller sägas stå i strid med lagens utformning. Enligt kommissionens mening hade det varit lämpligt att lagens räckvidd tydligare klargjorts vid riksdagsbehandlingen och att lagens innebörd kommit till klarare uttryck i densamma. Nu blev följden att den allmänna kontrollen, censuren, kom att hemlighållas, vilket inte borde ha skett. Däremot uttalade kommissionen förståelse för att individuell kontroll, dvs. kontroll som riktas mot vissa misstänkta personer, av polisiära skäl borde hemlighållas i de enskilda fallen. Kommissionen framhöll att enligt våra allmänna rättsgrundsatser stöd för den individuella kontrollen borde föreligga i lag, i detta fall processlag.

Kommissionen berör också frågan i vad mån myndigheterna haft rätt att begagna den kunskap de genom exempelvis telefonkontroll vunnit om andra brott än dem som angavs i tvångsmedelslagen. Kommissionen förklarar här i anslutning till ett uttalande av JO (JO 1945 s. 167 ff) att det vid kontrollen utvunna materialet inte fick användas i fråga om andra brott men att myndighet likväl om brottet var grovt borde på andra vägar än tvångsmedelslagen angav söka erhålla utredning om brottet. Kommissionen kritiserar några fall där denna princip inte upprätthållits samt ett fall där innehållet i ett avlyssnat samtal utnyttjats av kronan i civilprocess mellan enskild och kronan (se även 1942 års konstitutionsutskott, memorial nr 10).

Ledamoten Georg Branting anförde i särskilt yttrande bl. a. att det var anmärkningsvärt att lagrådet släppt igenom 1940 års tvångsmedelslag trots dess oerhörda tänjbarhet och oklarhet (se även JO 1945 s. 170). Enligt Branting borde vidare någon form av civil demokratisk kontroll av säkerhetstjänsten ha ifrågakommit. Den kontroll JK och JO kunde utöva ansåg han otillräcklig (s. 475 och 476).

4.1.5 27 kap. 16 § RB

I PLB:s betänkande med förslag till rättegångsbalk fanns en bestämmelse om telefonavlyssning, som i huvudsak överensstämmer med nuvarande 27 kap. 16 § RB.

PLB anförde i motiven (SOU 1938:44 s. 327):

För utredningen om brott kan stundom vara av vikt, att den som verkställer förundersökningen äger möjlighet att taga del av telefonsamtal mellan den misstänkte och annan. I gällande lag saknas bestämmelser härom, och för tillstånd till avhörande av sådana samtal torde erfordras Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall. Det synes lämpligt, att i samband med en fullständig reglering av förundersökningen och tvångsmedlen bestämmelser i detta hänseende upptagas i lagen.

Med hänsyn till den stora betydelsen av telefonhemlighetsens bevarande böra stränga regler uppställas för ett ingrepp i denna. Sålunda bör befogenhet att taga del av telefonsamtal ifrågakomma endast vid brott av så grov beskaffenhet, att därå icke kan följa lindrigare straff än straffarbete i två år, och allenast om det finnes vara av synnerlig vikt för utredningen. Att medgiva dylik befogenhet även då fråga är om lindrigare brott skulle äventyra det skydd förtroliga meddelanden böra åtnjuta. Rätt att besluta om sådan åtgärd bör uteslutande tillkomma rätten, som bör äga att upptaga fråga därom allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Beslutet bör innefatta tillstånd till avhörande av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom; i beslutet bör angivas nummer eller annan beteckning å telefonapparat, som tillståndet skall avse. Tillståndet bör meddelas att gälla allenast viss tid, högst en vecka, från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Föreligger behov av förlängning av den bestämda tiden, bör nytt tillstånd kunna meddelas.

Vidare anmärkte processlagberedningen att i sekretesslagen borde införas föreskrift om att handlingar i här aktuella ärenden liksom rättens beslut inte fick utlämnas i vidare mån än som påkallades för åtgärdens verkställande.

Beredningen anmärkte vidare:

Av praktiska skäl kan ej ifrågasättas, att undersökningsledaren eller åklagaren alltid själv skall avhöra samtal. I regel måste avhörandet ske genom polisman eller befattningshavare vid telefonanstalten. Uppteckning av samtal bör ej få granskas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. I den mån uppteckningen innehåller något, som ej är av betydelse för utredningen, bör den efter granskningen omedelbart förstöras.

Lagrådet (prop. 1942:5 s. 210), som inte hade något att erinra mot upptagande av ifrågavarande tvångsmedel eller de för dess användning uppställda förutsättningarna, hemställde att rätten borde kunna meddela tillstånd också för inhämtande av uppgift om telefonsamtal, som växlats eller beställts mellan apparat som kunde antas ha begagnats eller komma att begagnas av den misstänkte, och annan apparat. Så hade nämligen skett i 3 § 1939 års tvångsmedelslag. Vidare ansåg lagrådet – i anslutning till samma lagrum – att det i tredje stycket borde uttalas att sakkunnig eller annan, som anlätades för utredningen angående brottet eller eljest därvid hördes, skulle – t. ex. för tolkning av chiffermeddelanden – kunna efter anvisning av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren granska uppteckning av telefonsamtal.

Departementschefen ansåg (prop. 1942:5 s. 509) angående lagrådets förstnämnda hemställan att något tillägg av antytt innehåll inte borde göras och anförde:

I beredningens förslag har detta slag av ingripande icke behandlats; anledningen härtill torde ha varit att det icke ansetts som ett hävande av det rättsskydd, som tillkommer meddelandets innehåll. Det torde ock vara uppenbart, att en dylik åtgärd till sin natur icke är att jämställa med ett ingripande av det slag, varom i lagrummet är fråga. Med hänsyn härtill torde betänklighet icke möta att, såsom beredningen förutsatt, frågan därom regleras i administrativ ordning.

Vad lagrådet anförde i fråga om tredje styckets avfattning beaktades däremot i propositionen, i vilken paragrafen bortsett från lokutionen "straffarbete" överensstämmer med nuvarande lydelse.

Departementschefen anmärkte i sin allmänna kommentar till lagrummet (prop. 1942:5 s. 508):

Lagrummet vilar på den uppfattningen, att innehållet i telefonmeddelanden, liksom i brev eller telegram, åtnjuter rättsligt skydd och att detta skydd endast genom lag kan begränsas eller upphävas. Tydligt är, att viktiga samhällsintressen kunna påkalla ett ingripande även i nu berörda fall. Enligt beredningens förslag är ingripandet begränsat till de grövsta brotten. Anledningen härtill har bl. a. varit den, att ett sådant ingripande skulle kunna äga rum även i fråga om sådana förtroliga meddelanden mellan närstående, som, då de ske i skrift, i regel äro undantagna från beslag.

Vid riksdagsbehandlingen gjordes inga uttalanden beträffande 27 kap. 16 § RB (1942 års riksdag, första särskilda utskottet, utlåtande nr 2).

I Gärdes m. fl. kommentar till rättegångsbalken (s. 376) anmärks att uppteckning, på stenografisk väg eller eljest, uppenbarligen bör ske av det avhörda samtalet och att uppteckningen inte får granskas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren eller ock av sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen t. ex. för tolkning av chiffermeddelanden. I fråga om den misstänktes och hans försvarares rätt att ta del av sådan uppteckning hänvisas till 23 kap. 18 § RB, enligt vilket lagrum den misstänkte och hans försvarare, så snart det kan ske utan men för utredningen, skall få tillfälle att ta kännedom om vad som förekommit vid förundersökningen.

4.1.6 1952 års lag

Som framgått av det föregående antogs såväl kristidslagstiftningens som RB:s regler om telefonavlyssning utan någon närmare diskussion. Med hänsyn härtill kan det vara lämpligt att närmare redogöra för tillkomsten av och övervägandena kring 1952 års lag. Lagen baserades på en av statspolisintendenten den 1 februari 1951 överlämnad promemoria, i vilken bl. a. hemställdes om utarbetande av en särskild tvångsmedelslagstiftning enligt vissa i promemorian angivna riktlinjer.

I statspolisintendentens promemoria (prop. 1952:22 s. 20 och 21) framhölls att framför allt den bristande tillgången till tvångsmedel begränsat möjligheterna att frambringa bevis för brottslig verksamhet mot rikets säkerhet. Reglerna för telefon-, post- och telegramkontroll var enligt statspolisinten-

dentens mening verklighetsfrämmande och opraktiska och utgjorde inte något verkligt tillskott till polisens möjligheter att framskaffa bevis. Gällande regler motsvarade inte tillnärmelsevis de krav som i då rådande utrikespolitiska läge kunde uppställas. Redan förefintligheten av en trafikmedelskontroll var ägnad att hindra användande av trafikmedlen i illegalt syfte. Ur preventiv synpunkt hade detta stor betydelse. Erfarenheterna från andra världskriget visade enligt promemorian dessutom att trafikmedelskontroll avsevärt ökade utsikterna till resultat av den yttre övervakningen. I brist på de upplysningar som genom sådan kontroll kunde erhållas om personliga kontakter, sammanträffanden och avsikter måste polisen väsentligen förlita sig på övervakningsarbete, vilket enligt statspolisintendenten krävde stor skicklighet vid utförandet och stora personalresurser utan att kunna eliminera riskerna för misslyckande.

Enligt statspolisintendenten var ordningen med beslut av domstol från många synpunkter oläglig:

Domstolarna besitta vanligen icke den allmänna kunskap om bakomliggande förhållanden, som är en grundförutsättning för nu ifrågasatt rätts bedömning. Särskilt i mera tillspetsade situationer måste tvångsmedlen – ofta nattetid och utom vanlig tjänstetid – snabbt kunna beslutas. Det torde icke vara möjligt om beslutanderätten skall tillkomma domstolarna. Härtill kunna läggas de risker ur sekretessynpunkt, som äro förenade med den hos myndigheter ej sällan förekommande mindre noggranna förvaringen av hemliga handlingar.

Promemorian innehöll ett förslag till en lagstiftning som i huvudsak överensstämde med 1940 års tvångsmedelslag. Enligt förslaget skulle emellertid i fredstid polis- och åklagarmyndigheternas samtliga beslut om trafikmedelskontroll omedelbart underställas JK för prövning.

Förslag till skärpt lagstiftning om tvångsmedel vid utredning rörande brott mot rikets säkerhet upptogs härefter i proposition till 1952 års riksdag (nr 22). Förslaget byggde på en inom justitiedepartementet upprättad promemoria. Enligt propositionen (s. 22–26) borde lagstiftningen utformas som tilläggsoch undantagsbestämmelser till RB. Man borde undvika de vaga och obestämda formuleringarna i 1940 års lag. Användningen av tvångsmedlen borde liksom enligt RB uttryckligen anknyta till förefintligheten av misstanke om brott. I denna del borde man alltså bygga inte på 1940 års utan 1939 års lag. Följande brott, i vilka straffarbete ingick i strafflatituden, borde komma i fråga för undantagsbestämmelserna: högförräderi, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, uppror, majestätsbrott, väpnat hot mot laglig ordning samt sabotage. Även försök och förberedelse till dessa brott skulle omfattas av de särskilda bestämmelserna.

Vad särskilt angår telefonavlyssning uttalades (prop. 1952:22 s. 24):

Tvångsmedlet bör få komma till användning beträffande samtliga de förut uppräknade brotten, oavsett att å vissa av dem kan följa lindrigare straff än straffarbete i två år. Vidare synes det i vissa fall kunna innebära ett hinder för brottsutredningens effektivitet att förordnande om telefonkontroll får avse endast samtals avhörande. Om det finnes vara av synnerlig vikt för utredningen, bör det även vara tillåtet att inställa eller fördröja expedieringen av samtal eller att avstänga telefonapparaten --- Med hänsyn till den ofta komplicerade beskaffenheten hos de brottsutredningar varom

här är fråga synes maximitiden för tillståndets giltighet böra förlängas till en månad. Även beträffande telefonkontrollen torde brottsutredningens effektivitet understundom kunna bli lidande av att tillstånd måste inhämtas av rätten. Under samma förutsättning som förut angivits i fråga om förordnande jämlikt 27 kap. 9 § om kvarhållande av försändelse (dvs. tidsutdräkt eller annan olägenhet av väsentlig betydelse för utredningen) bör förordnande om telefonkontroll få meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Beträffande kontrollen av tillämpningen anfördes (prop. 1952:22 s. 25) att en granskning genom särskilt kontrollorgan borde ske beträffande samtliga fall, där utvidgade befogenheter tillerkändes undersökningsledaren och åklagaren. Denna övervakning borde med anknytning till de i RB:s tvångsmedelsbestämmelser tillämpade grundsatserna anförtros åt rätten. Undersökningsledaren eller åklagaren skulle alltså omedelbart till rätten anmäla beslut om telefonkontroll som meddelats av dem. Rätten skulle skyndsamt pröva om förordnandet skulle upphävas.

I de remissyttranden (prop. 1952:22 s. 26-42) som avgavs över departementspromemorian tillstyrktes så gott som enhälligt en lagstiftning enligt de i promemorian uppdragna riktlinjerna. Hovrätten för Nedre Norrland framhöll, att de brott som avsågs var av det slag, att de syntes motivera särskilda åtgärder även om de begicks under en tid då det utrikespolitiska läget inte direkt gav anledning till oro för rikets säkerhet. De skärpta bestämmelserna borde därför inte ges begränsad giltighetstid. Sveriges advokatsamfunds styrelse var den enda remissinstans som anförde betänkligheter mot en lagstiftning i dåvarande läge enligt promemorieförslagets grunder. Samfundet anförde beträffande förslaget i allmänhet att det i vissa hänseenden innehöll bestämmelser, mot vilka vägande erinringar kunde framställas från rättssäkerhetssynpunkt.

Vad särskilt angår telefonkontrollen uttalade remissinstanserna bl. a. följande.

Advokatsamfundets styrelse sade sig inte ha blivit helt övertygad om att något aktuellt behov av ändrade regler förelåg men ville inte motsätta sig förslaget såvitt avsåg tillstånd att inställa eller fördröja telefonsamtal eller avstänga telefonapparat. Inte heller ville man motsätta sig den föreslagna utsträckningen av giltighetstiden för tillstånd till en månad. Där emot kunde styrelsen inte biträda vare sig förslaget att tillstånd till avlyssning skulle kunna meddelas utan hänsyn till brottets svårighetsgrad eller förslaget att ge undersökningsledare och åklagare rätt att förordna om tillstånd. Styrelsen framhöll sålunda att den straffrättsliga reaktionen även om straffarbete ingick i strafflatituden ofta kunde antas inskränkas till ett kortvarigt frihetsberövande eller t. o. m. stanna vid böter. Det borde därför undersökas om det inte var möjligt att begränsa rätten så att inte svaga misstankar om en måhända lindrig brottslighet togs till intäkt för ett vidlyftigt undersökande av förtroliga samtal mellan närstående. Vad angår behörigheten för undersökningsledare eller åklagare att förordna om telefonkontroll framhölls att man kunde befara att en benägenhet att på tämligen svaga grunder anse att inhämtande av rättens beslut skulle medföra "tidsutdräkt eller annan väsentlig olägenhet för utredningen". Endast i undantagsfall kunde det bli nödvändigt att vidta åtgärden så snabbt att man inte skulle kunna avvakta beslut av en så lättillgänglig myndighet som rätten, som i dessa ärenden

bestod av en domare. Styrelsen ville inte för tillämpning i fredstid tillstyrka en ordning som gjorde det möjligt för polis- och åklagarmyndigheter att utan rättens i förväg lämnade medgivande avlyssna enskildas telefonsamtal utan att dessa någonsin fick veta om att de varit föremål för en sådan åtgärd. Frågan skulle komma i ett annat läge om vederbörande myndighet så snart det kunde ske utan men för utredningen underrättade den av åtgärden berörda därom. Styrelsen var dock medveten om att vägande invändningar kunde resas mot en sådan underrättelseplikt.

Förste stadsfiskalen i Göteborg ansåg att det var ett hinder för en effektiv telefonkontroll att åtgärden inte fick vidtas förrän på det stadium då någon framstod som skäligen misstänkt och ifrågasatte om inte avlyssning borde få ske också av telefonapparat som inte innehades av misstänkt.

Vad särskilt angår kontrollen över tillämpningen uttalades allmänt att en effektiv kontroll var påkallad. JK anförde bl. a. att hans erfarenheter som kontrollorgan under senare delen av andra världskriget närmast gav vid handen att polis- och åklagarmyndigheternas åtgärder blev föremål för allsidigt övervägande. Kontroll var inte påkallad så mycket för att åtgärderna skulle vara i behov av korrigerings som för att vid en helt okontrollerad verksamhet på detta ömtåliga område missbruk oförmärkt kunde insmyga sig samt - viktigare - den föreställningen kunde uppkomma att tvångsmedlen inte handhades på sätt som borde ske. Advokatsamfundets styrelse framhöll att åtskilliga av de betänkligheter som av rättssäkerhetsskäl eljest måste resas mot lagstiftningen bortföll om en betryggande kontroll kunde anordnas.

Åtskilliga remissinstanser hade emellertid invändningar mot att kontrollen lades på domstolarna. Bl. a. framhölls att domstolarna inte var närmare förtrogna med polisens och åklagarnas arbetsuppgifter på området, att avsaknaden av förhandling reducerade de rättssäkerhetsaspekter som kunde läggas på en kontroll genom rätten, att domstolarnas arbetssätt inte passade samt att en centraliserad kontroll skulle befrämja en enhetlig praxis på området. JK påpekade bl. a. att domstolarna, som i vanliga fall måste kräva fullt betryggande utredning, skulle bli "benägna att i dessa fall uppställa större fordringar för att godkänna en beslutad åtgärd än som är förenligt med polisarbetet i de utredningar varom här är fråga och som också överensstämmer med lagstiftningens rätta innebörd". En administrativ kontrollmyndighet borde också lättare än en domstol kunna med vederbörande befattningshavare inom polis- och åklagarväsendet öppet diskutera behovet av åtgärden och överlägga om ytterligare utredning. JK:s erfarenheter från kriget var att ett sådant förfarande måhända också ur den enskildes synpunkt kunde vara att föredra.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län liksom advokatsamfundets styrelse ansåg att frågan om kontroll med inslag av medborgarrepresentanter borde prövas. Enligt länsstyrelsen visade erfarenheterna av 1940 års lag att det fanns behov av medborgarinsyn. Advokatsamfundets styrelse kunde tänka sig en särskilt tillsatt nämnd med representanter för rättsväsendet och lekmän. Det var inte helt nödvändigt att varje ärende granskades; det viktigaste var att polis- och åklagarmyndigheternas åtgöranden förr eller senare granskades av ett organ som kunde få frågorna allsidigt belysta.

Departementschefen (prop. 1952:22 s. 42–50) förklarade att det var med beklagande som han ansåg sig böra föreslå jämkningar i de regler till skydd för den enskilde som nyligen upptagits i RB men framhöll bl. a.:

Hänsynen till rikets säkerhet väger emellertid så tungt att vissa enskilda intressen nödgas vika därför. Jag vill betona den viktiga begränsning som ligger i förslagets anknötning till rättegångsbalkens regler rörande viss grad av misstanke om brott såsom förutsättning för ingripande. Invändningarna mot förslaget med hänsyn till dess verkningar ur rättssäkerhetssynpunkt torde också – vilket har vitsordats av samfundsstyrelsen – förlora i tyngd genom att, såsom i förslaget är avsett, ett särskilt förfarande anordnas för att hålla tillämpningen av lagen under kontroll.

På inrådan av flera remissinstanser kompletterade departementschefen de i promemorian uppräknade brotten med tagande av utländskt understöd och olovlig kårverksamhet samt mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse i den mån gärningen innefattade sabotage även om sabotage inte åberopades vid brottsrubriceringen.

Vad angår telefonavlyssning anslöt sig departementschefen i allt väsentligt till promemoriaförslaget. Han framhöll att möjlighet att erhålla uppgift om telefonsamtal som utväxlats eller beställts mellan den misstänktes och annan telefonapparat borde medges och att detta numera, med hänsyn till den ståndpunkt som kommit till uttryck i det då gällande telegrafreglementet (i detta hänseende lika med 3 § 1963 års telefonreglemente), krävde uttryckligt lagstöd. Vad angår kontrollen ansåg departementschefen att man i möjligaste mån borde anknyta till det i RB uppställda kontrollsystemet. Rätten skulle därför överpröva de åtgärder som beslutats av åklagare eller undersökningsledare.

Beträffande frågan om offentlighet hos rättens beslut gjorde departementschefen ett uttalande av betydelse också utanför 1952 års lags område:

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

Såvitt avser telefonkontrollen gjordes inga erinringar vid lagrådsgranskningen (prop. 1952:22 s. 53–57).

Vid riksdagsbehandlingen hemställdes i en motion om avslag på propositionen därför att något egentligt behov av den föreslagna lagen inte hade visats föreligga (motion 1952 II:481). Övriga väckta motioner avsåg komplettering av brottskatalogen med ytterligare brott samt frågor om rätten att förlänga anhållningstiden. De kan därför här förbigås. Mot förslaget i övrigt hade utskottet (LU 1952:6 s. 43) ingen erinran men anmärkte att

man förutsatte att de utvidgade befogenheterna för undersökningsledare och åklagare även i fortsättningen skulle handhas av högt kvalificerade befattningshavare och endast tillgripas vid verkligt behov därav.

Vid 1953 års riksdag väcktes motion om avslag på propositionen om lagens prolongering. Därefter har något sådant yrkande ej framställts.

4.1.7 1969 års lag

1969 års lag tillkom sedan rikspolischefen och RÅ fäst uppmärksamheten på polisens behov av att kunna använda telefonavlyssning som hjälpmedel vid utredningar om den mest kvalificerade narkotikabrottsligheten och därvid uppgett bl. a. (prop. 1969:5 s. 5 och 6):

Det är en brist i den nuvarande lagstiftningen att de brottsbekämpande myndigheterna inte har möjlighet att tillgripa telefonavlyssning för att skaffa utredning om de farligaste formerna av illegal narkotikahandling. Man kan utgå från att narkotikamarknaden delvis styrs av ett mindre antal personer som finansierar handeringen och svarar för import, tillverkning och försäljning av mycket stora kvantiteter narkotiska preparat. Dessa personer håller sig i bakgrunden och arbetar med sådana medel att det är praktiskt taget omöjligt att få fram bindande bevisning mot dem med de spaningsmetoder som nu får användas. Med telefonavlyssning skulle man sannolikt kunna komma åt några av dem. I varje fall skulle möjligheten att tillgripa en sådan spaningsåtgärd försvåra deras arbete. De skulle i viss utsträckning tvingas att ta kontakt med sina medhjälpare på annat sätt än genom telefon och därigenom lättare kunna avslöjas med sedvanliga metoder. Bestämmelser om telefonavlyssning i samband med utredning om grova narkotikabrott skulle kunna utformas efter förebilden i 27 kap. 16 § RB. Det är dock synnerligen angeläget att giltighetstiden för rättens tillstånd får bestämmas till en månad på sätt som skett i 1952 års tvångsmedelslag.

Rikspolischefens och RÅ:s propå synes inte ha varit föremål för remissbehandling. I propositionen återges således endast ett anförande av JK, enligt vilket han för sin del inte ville bestrida riktigheten av rikspolischefens och RÅ:s bedömning av behovet av telefonavlyssning vid utredning av den grova narkotikabrottsligheten. Han erinrade emellertid om att telefonavlyssning hittills torde ha använts utanför ramen för 1952 års tvångsmedelslag bara i ett fåtal fall. JK:s allmänna inställning till telefonavlyssning som hjälpmedel vid brottsutredning var att metoden utgjorde ett ingrepp i den personliga integriteten som man så långt möjligt borde undvika. Om det ansågs att skälen var tillräckligt starka för en speciallagstiftning som gav möjlighet till telefonavlyssning vid förundersökning angående grov narkotikabrottslighet, fanns det enligt JK:s mening ingenting att invända mot att man helt eller delvis kopierade bestämmelserna i 5 § i 1952 års tvångsmedelslag.

Lagrådet lämnade lagförslaget utan erinran.

Departementschefen framhöll (prop. 1969:5 s. 6 och 7) till en början att han hade samma grundinställning till telefonavlyssning som spaningsmedel som JK. Emellertid ansåg han denna kunna förenas med de framställda förslagen och fortsatte:

Det är i praktiken inte fråga om någon stor grupp av misstänkta som skulle bli föremål för telefonavlyssning. Det rör sig om personer som misstänks för att ha

gjort sig skyldiga till brott som i fråga om samhällsfarlighet och hänsynslöshet är jämförliga med andra brott beträffande vilka telefonavlyssning redan nu är tillåten— — Den utbredning och förgrovnig av narkotikabrottsligheten som har skett och som motiverar en straffskärpning gör det också angeläget att polisen får tillgång till sådana spaningsåtgärder att de grövsta brottslingarna kan avslöjas. Telefonavlyssning skulle sannolikt försvåra dessa brottslingars verksamhet och öka polisens möjligheter att få fram bindande bevisning mot dem — — Med den restriktiva inställning jag har till telefonavlyssning som spaningsmetod förordar jag att den nya lagen görs tidsbegränsad så att riksdagen inom relativt kort tid får tillfälle att pröva dess verkningar.

I anledning av propositionen väcktes motioner i vilka hemställdes om avslag på propositionen (I:907, II:1041, I:908, II:1042).

Utskottet (1 LU 1969:16) hemställde att riksdagen med avslag på motionerna måtte bifalla propositionen och framhöll därvid bl. a.:

Den illegala handeln med narkotika visar tendenser att tillta och få en alltmer svårartad karaktär. Brottsligheten blir allt grövre och präglas av förlagenhet och hänsynslöshet. Enligt utskottets mening är situationen sådan att enskilda intressen i viss utsträckning bör få vika inför nödvändigheten av att polisens spaningsarbete blir så effektivt som möjligt. Både riksåklagaren och rikspolischefen har, som framgår av propositionen, ansett det vara en brist i den nuvarande lagstiftningen att det saknas möjlighet att tillgripa telefonavlyssning för att skaffa utredning om de farligaste formerna av illegal narkotikahandling. Ej heller justitiekanslern har velat bestrida behovet av telefonavlyssning vid utredning av sådan brottslighet. Även utskottet anser i likhet med departementschefen att nämnda spaningsmetod bör få tillgripas i kampen mot den grova narkotikabrottsligheten. Härigenom kan polisens möjligheter att få fram bindande bevisning mot brottslingarna ökas samtidigt som dessas verksamhet försvåras.

Det krav på stränga regler till skydd för rättssäkerheten, som måste uppställas vid ingrepp i telefonhemligheten, kan enligt utskottet uppfyllas på ett tillfredsställande sätt genom den föreslagna lagens uttryckliga anknytning till 27 kap. 16 § rättegångsbalken på sätt som redovisats ovan. Härigenom krävs bl. a. beslut av domstol för lagens tillämpning i varje särskilt fall. En betydelsefull rättssäkerhetsgaranti ligger också däri att, på grund av lagens tidsbegränsning, redan nästa års riksdag får tillfälle att pröva lagens verkningar om fråga uppkommer om förlängning av giltighetstiden. I sådant fall synes det erforderligt att i propositionen till ledning för prövningen lämnas en redogörelse för de erfarenheter som vunnits av lagens tillämpning, bl. a. huruvida den avsedda effekten uppnåtts.

4.1.8 1958 års motion

Första lagutskottet (1 LU 1958:20) hade 1958 att behandla en motion, II:355, i vilken föreslogs utredning för att stärka rättssäkerhetsgarantierna för den enskilde i ärenden om telefonavlyssning.

I motionen framhölls bl. a. att telefonavlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel inte vara kringgärdat med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier och att tillskapandet av någon form av kontroll skulle vara ägnat att förhindra ryktesspridning, som i skilda sammanhang framförts offentligt. Motionären erinrade om att ärenden av detta slag handlades av ensamdomare och att det, motionären veterligt, aldrig förekommit att domstol avslagit framställning om telefonavlyssning. Som uppslag till reform framfördes tanken att i ärenden om telefonavlyssning skulle förordnas en "offentlig

försvare", som – utan att den misstänkte underrättades – skulle vid förhandling inför domstolen inom lyckta dörrar ta ställning till det föreliggande materialet och i övrigt anföra vad han aktade nödigt.

Utskottet inhämtade yttranden över motionen från RÅ och Stockholms rådhusrätt samt beredde Sveriges advokatsamfund tillfälle att yttra sig. Remissinstanserna intog en i huvudsak negativ hållning till förslaget, särskilt vad gäller förslaget om offentlig försvarare. Rådhusrätten anmärkte att en låg avslagsfrekvens inte behöver innebära att beslutanderätten utövats otillfredsställande. Det hade förekommit fall då rådhusrätten vid framställning om tillstånd till telefonavlyssning framfört synpunkter, som föranlett åklagaren att återta framställningen. Rådhusrätten fann bl. a. därför inte skäl till ändring i domförhållningarna.

Rådhusrätten ställde sig också avvisande till tanken på offentlig försvarare och anförde i denna del:

Telefonavlyssning kommer till användning, då det gäller uppdragande av synnerligen grova brott. I fråga om avslöjande av brott mot rikets säkerhet, torde telefonavlyssning vara ett av de viktigaste hjälpmedel, som står till buds. För att tvångsmedlet skall kunna få åsyftad verkan är det av största vikt att i möjligaste mån hemlighålla den misstänktes namn och de omständigheter, på vilka misstanken grundas. Med hänsyn härtill böra upplysningar i angivna avseenden icke lämnas till större personkrets än som är oundgängligen nödvändigt. Varje utökning av denna krets torde kunna medföra fara för att effektiviteten av polismyndighetens verksamhet för uppdragande av brott skall komma att förringas eller rent av omintetgöras. I detta sammanhang vill rådhusrätten erinra om bestämmelsen i 23 kap. 18 § rättegångsbalken, enligt vilken en försvarare icke äger rätt att taga del av vad vid förundersökningen förekommit förrän tillfälle därtill kan lämnas utan men för utredningen. Av det anförda framgår, att, därest offentliga försvarare skulle förordnas i ärenden angående telefonavlyssning, det med nödvändighet måste iakttagas, att till sådana försvarare utse allenast personer, som efter noggrann prövning befinnas särskilt pålitliga och i övrigt skickade för uppgiften. Med hänsyn till ärendenas brådskande natur måste dylika försvarare vara att tillgå över hela landet utan nämnvärd tidsutdräkt. Det torde möta svårigheter att för samtliga uppkommande fall få tillgång till sådana försvarare. Enär försvararen på grund av sekretessen icke skulle kunna inhämta upplysningar från den misstänkte eller eljest införskaffa utredning utöver den som åklagaren förebär, torde försvararens möjligheter att på ett mera effektivt sätt tillvarata den misstänktes intressen vara begränsade. Även om försvararen tillerkändes rätt att överklaga domstols beslut, lär han på grund av vad nyss sagts icke kunna mera ingående motivera sitt överklagande. Slutligen må anmärkas, att den enskildes intresse av skydd för förtroliga meddelanden måste anses vara jämförelsevis ringa i förhållande till samhällets intresse att hemlighålla förhållanden, vilkas yppande skulle kunna förhindra eller äventyra avslöjande och beivrande av brott mot rikets säkerhet och annan farlig brottslig verksamhet.

Rådhusrätten var däremot positiv till en effektiv kontroll av domstolarnas utövande av beslutanderätten i telefonavlyssningsärenden, om sådan kontroll skulle kunna vara ägnad att åtminstone i någon mån öka förtroendet för domstolarnas verksamhet i detta hänseende. Som tänkbara vägar därvidlag nämnde rådhusrätten skyldighet för domstolen att – i vart fall vid förlängning av meddelat tillstånd – lämna underrättelse om beslutet till JK eller JO och en motsvarande underrättelseskyldighet för åklagaren i förhållande till RÅ.

RÅ ansåg att redan nu torde finnas tillräckliga garantier för den enskildes rättssäkerhet och att en utvidgad kontroll snarare borde utövas av JO än av den tilltänkta offentliga försvararen. Dennes befogenhet att handla bakom sin huvudmans rygg skulle stå i strid med en försvarares allmänna ställning och uppgift och han skulle knappast utan samråd med den misstänkte kunna effektivt ta dennes intressen till vara.

I ett av RÅ införskaffat yttrande från statsåklagaren i Stockholm hänföorde sig denne till ett från dåvarande stadsfiskalen Werner Ryhninger infordrat yttrande, vari anfördes bl. a.:

Telefonkontroll och personövervakning eller s. k. 'skuggning' utgöra de viktigaste medlen för uppdagandet och bekämpandet av illegal verksamhet. Båda komplettera varandra i hög grad. Å ena sidan har genom telefonkontrollen ett flertal farliga spionerifall kunnat avslöjas men å andra sidan har fall förekommit, då genom dylik kontroll personer kunnat helt rentväs från till synes berättigade misstankar.

Här i Stockholm, där de flesta telefonkontrollärendena förekomma, äro dessa telefonkontrollärenden föremål för lång och omsorgsfull prövning, innan ett tillstånd meddelas. Polismyndigheten har först att taga ställning till fallet, huruvida de lagliga förutsättningarna för en sådan tvångsåtgärd föreligga.

Om så finnes vara fallet, upprättas en promemoria, som innefattar en utförlig redogörelse för samtliga de skäl och omständigheter, varpå misstankarna mot personen i fråga grundas. Denna promemoria föredrages därefter för den åklagare, som har att handlägga dylika ärenden. Om han finner de förebragta omständigheterna bärande, överlämnar han ärendet till rätten jämte skriftlig framställning om telefonkontroll. Anses utredningen icke tillfyllest, kan åklagaren eller rätten begära dess komplettering. Det är alltså tre instanser, nämligen polismyndigheten, åklagaren och rätten, som omsorgsfullt prövar ett dylikt ärende, innan det avgöres. Endast i mycket sällsynta fall av brådskande karaktär förekommer det, att åklagaren interimistiskt förordnar om telefonkontroll, i vilket fall anmälan ofördröjligen sker hos rätten. Självfallet är att polismyndigheten, åklagaren och rätten lagligen äro skyldiga att vid handläggningen av dylika ärenden tillvarata den enskildes intressen lika väl som det allmännas. Då enligt gällande lagstiftning rätten utsatts som kontrollorgan beträffande ifrågasvarande tvångsmedel, har därmed den bästa garanti skapats för att jämväl den misstänktes rätt och intressen bliva beaktade och tillgodosedda. Det finnes ingen berättigad anledning antaga, att rätten vid sin kontroll i fråga om telefonavlyssningsärenden skulle vara mindre rigorös eller noggrann än vad förhållandet är beträffande övriga straffprocessuella tvångsmedel.

--- Förordnande av en särskild 'offentlig försvarare' eller medborgarrepresentant i varje telefonkontrollärende skulle - oavsett vilken yrkesgrupp dessa representanter än utväljas - medföra att innehållet i dessa ärenden så småningom skulle spridas inom en ganska stor personkrets, vilket bl. a. ur sekretessynpunkt måste anses högst olämpligt. Att en och samma person förordnades att permanent uppehålla funktionen som representant eller offentlig försvarare för de misstänkta synes mindre lämpligt. För närvarande handlägges ifrågasvarande ärenden av tre företrädare för rättsväsendet. Att utöka antalet med ytterligare en person torde icke vara ägnat öka rättsäkerheten utan snarare utgöra en belastning ur arbetssynpunkt.

Advokatsamfundet (dess yttrande återges i Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund 1958 s. 187 f) framhöll att som ovillkorliga förutsättningar för telefonavlyssning alltid måste krävas att någon skäligen kunde misstänkas för brott och att telefonavlyssning var av synnerlig vikt för utredningen. Samfundet fortsatte:

Den största svagheten med de nu gällande reglerna ligger enligt styrelsens mening i den bristfälliga kontrollen över att de nyss nämnda förutsättningarna verkligen är uppfyllda. Rättens prövning utgör ett alltför bräckligt skydd för den enskilde, beroende därpå att rätten (i realiteten en domare) är nödsakad att taga ställning till frågan utan att partsförhandling ägt rum, dvs. utan att frågan blivit belyst även från den misstänktes sida. Det sagda har i allt väsentligt sin tillämpning vare sig rättens prövning avser en framställning av åklagaren eller innebär en överprövning av ett av undersökningsledaren eller åklagaren redan fattat beslut. I båda fallen är det i verkligheten uteslutande åklagarens redogörelse för saken som måste läggas till grund för avgörandet. ---

Då rättssäkerheten på förevarande område enligt styrelsens uppfattning icke kan anses omgärdad med erforderliga garantier, anser styrelsen syftet med motionen behjärtansvärt, och styrelsen vill därför tillstyrka motionärens förslag om utredning. Vid en sådan utredning bör främst undersökas möjligheterna att genom något redan befintligt eller för ändamålet inrättat organ åstadkomma en mera betryggande kontroll över det ifrågasatta tvångsmedlets användande.

Däremot avvisade samfundet tanken på en "offentlig försvarare". En försvarare kan inte ta ställning till misstänkens styrka utan att få tillfälle att tala med den misstänkte, och om arrangemanget var tänkt som något mer än ett kontrollorgan vore det inte förenligt med den förtroendeställning en försvarare intar gentemot den misstänkte.

Utskottet framhöll för sin del inledningsvis att ensamdomarkompetensen inte är något som särskilt utmärkte telefonavlyssningsärendena utan är en allmän regel såvitt avsåg domstolskontrollen över de straffprocessuella tvångsmedlen. Beträffande förfarandet i allmänhet gäller att den misstänkte och hans försvarare skall beredas tillfälle att yttra sig i ärendet eller i varje fall få underrättelse om åtgärden. En sådan ordning kunde inte upprätthållas vid telefonavlyssning eftersom syftet med åtgärden i så fall skulle förfelas. Av tvingande skäl hade alltså avsteg fått göras från den eljest gällande ordningen. Den av motionären anvisade utvägen att förordna "offentlig försvarare" ansåg utskottet föga ägnad att åstadkomma en bättre grundval för rättens avgörande. "I själva verket skulle försvararen komma att intaga ställning av ett slags kontrollorgan. Anordnande av kontroll å myndighets handhavande av offentliga angelägenheter i den ordning som sålunda skisserats synes icke böra ifrågakomma."

Utskottet kommenterade även advokatsamfundets tanke på att genom något redan befintligt eller för ändamålet inrättat organ åstadkomma en mera betryggande kontroll:

Utskottet har svårt att se att mycket skulle vara att vinna genom en sådan anordning, eftersom det ifrågasatte organet knappast kunde erhålla större underlag för sitt bedömande än vad nu är fallet beträffande domstolen. Naturligtvis kunde ett dylikt organ ges en stark sammansättning, eventuellt inkluderande medborgarrepresentanter – en tanke som tidigare framförts men förkastats – och en möjlighet vore också att föreskriva att i domstol skulle vid handläggning av dylika frågor sitta nämnd. Utskottet anser emellertid för sin del skäl icke föreligga att företaga någon ändring i de gällande kontrollanordningarna. Den nuvarande domstolsprövningen torde innebära en tillräcklig garanti ur rättssäkerhetssynpunkt. Det bör också erinras om justitieombudsmannens tillsynsverksamhet, som i väsentlig omfattning är inriktad på domstolarnas och åklagarnas handhavande av de lagliga möjligheterna till ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. Tilläggas kan att ingen velat göra gällande att missbruk av handhavandet av telefonavlyssning förekommit.

Utskottet hemställde därför att motionen inte borde föranleda någon riksdagens åtgärd. I en reservation framhölls bl. a. att domstolsprövningen av telefonkontrollen grundas på ena partens redogörelse utan att saken – som regelmässigt annars sker – blir belyst även från motsidan. Eftersom någon representant för den misstänkte aldrig får reda på tvångsåtgärden blir ärendet från dennes sida aldrig överklagat. Några prejudikat till ledning för praxis tillskapas inte. Reservanterna tillstyrkte utredning i enlighet med motionen.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan, i andra kammaren dock först efter votering.

4.1.9 *Wennerströmaffären*

Telefonavlyssning spelade en viktig roll i de spaningar, som ledde till att Stig Wennerström avslöjades och 1964 dömdes för grovt spioneri. I anledning av Wennerströmaffären tillsattes 1963 dels en undersökningskommission, vanligen kallad juristkommissionen i Wennerströmaffären, dels en parlamentarisk nämnd. Juristkommissionen avgav i april 1964 sitt utlåtande (SOU 1964:15). Parlamentariska nämnden avgav samma månad en rapport (SOU 1964:17), som i huvudsak innehåller en kronologisk redovisning av vad som förekommit i ärendet. Nämnden hade också att överväga de principiella riktlinjerna för handläggningen av säkerhetsfrågor. Denna del av uppdraget fullbordades med utlåtandet (SOU 1968:4) Handläggningen av säkerhetsfrågor.

Wennerström hade under andra världskriget uppmärksamats av säkerhetspolisen och ställts under telefonkontroll. Hösten 1958 blev Wennerström på nytt aktuell för säkerhetspolisen. Misstankarna mot honom sammanfattades i en s. k. telefonkontrollpromemoria (TK-promemorian) som utgjorde grundvalen för en begäran om rättens tillstånd till telefonavlyssning. Promemorian och den inledande handläggningen av ärendet från åklagarens och domstolens sida redovisas ingående av juristkommissionen (SOU 1964:15 s. 45–50). Kommissionen kommenterar telefonavlyssningsbeslutet, som meddelades i november 1959 och kom att förlängas fram till Wennerströms anhållande i juni 1963, på följande sätt:

Att telefonkontrollen bedömdes vara av synnerlig vikt för utredningen förefaller helt naturligt. Såväl på hösten 1959 som praktiskt taget hela tiden därefter var det nämligen icke särskilt mycket polisen kunde göra för att föra utredningen i Wennerströmaffären framåt. Telefonkontroll kunde emellertid bliva till god hjälp, även om det knappast kunde förväntas, att vid de avlyssnade telefonsamtalen något skulle framkomma som direkt avslöjade Wennerström; den kunde likväl antagas ge åtskilliga upplysningar om honom av stort värde för utredningen.

Beträffande frågan om Wennerström var skäligen misstänkt för spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet konstaterade kommissionen (SOU 1964:15 s. 49 f) att vad som upptagits i TK-promemorian, mot bakgrund av vad som senare framkommit, praktiskt taget genomgående saknade egentlig betydelse som bevis för att Wennerström var skyldig. Enligt kommissionen måste beaktas att "all bevisvärdering, ej minst i ett fall som det förevarande, inrymmer ett subjektivt element. Resultatet av värderingen kan därför, beroende på vem som verkställer den, utfalla olika utan att

man fördenskull kan säga, att den ena slutsatsen är riktig och den andra felaktig." Kommissionen fann det likväl "synnerligen tveksamt, om det i TK-promemorian åberopade bevismaterialet verkligen kunde – även med en för Wennerström oförmånlig tolkning av bedömningsspörsmålen – vid en objektiv prövning anses innefatta grund för skäligen misstanke mot honom." Enligt kommissionen torde också rådmannen Curt Nordström, som fattat rådhusrättens beslut, ha bedömt bevisfrågan som tveksam. Nordström hade inför kommissionen anfört:

För att lagstiftningen om telefonkontroll skall fylla sitt ändamål måste man vara ganska frikostig i tillämpningen och ej uppställa alltför stora fordringar för att bevilja telefonkontroll i misstänkta spionerifall. Man måste väga mot varandra å ena sidan de väsentliga allmänna intressen som står på spel och å andra sidan den enskildes krav på personlig integritet. Då fråga är om grovt spioneri måste i allmänhet anses att samhällets intresse att avslöja den spioneriverksamhet, som misstänkes pågå, är så stort att i jämförelse härmed den enskildes intresse att icke bli utsatt för telefonkontroll är att betrakta som ganska ringa. I fallet Wennerström fick man vid bedömningen taga särskild hänsyn till att Wennerström genom sin ställning hade möjlighet att komma över mycket hemligt material och att det därför var synnerligen allvarligt om misstankarna mot honom verkligen var grundade.

Denna tveksamhet kvarstod ännu våren 1962, då Nordström uttalat att det var osäkert om tillstånd till avlyssning kunde meddelas i fortsättningen (SOU 1964:15 s. 81). Ännu så sent som i december 1962 föranledde en föredragning av då framkommet material inför utrikesministern Torsten Nilsson denne till den personliga reflexion att det var "anmärkningsvärt att man på så vaga grunder kunde råka ut för telefonavlyssning i det här landet."

I sina synpunkter på spaningsarbetet (SOU 1964:15 s. 106 f) finner kommissionen att polisen ansett direkt övervakning praktiskt omöjlig och därför varit hänvisad till indirekt övervakning genom telefonavlyssning. Härigenom erhöles rika bidrag till den person- och miljökönnedom som man eftersträvade. Man fann bl. a. att Wennerström flitigt umgicks med utländska militärattachéer, som misstänktes syssla med illegal underrättelseverksamhet, vilka kontakter dock kunde ha en naturlig förklaring. Man hade inte någon regelbunden skuggning. Genom telefonkontrollen kunde man emellertid göra den skuggning som förekom rationell och mindre personalkrävande.

Parlamentariska nämnden redovisar i SOU 1968:4 ett omfattande material om säkerhetstjänsten och illegal underrättelseverksamhet i Sverige och utomlands (s. 13–22). Ett särskilt avsnitt (s. 35–44) ägnas åt säkerhetsunderrättelsetjänsten. Under rubriken Spaning (s. 37–41) redovisas 1952 års lag, den diskussion om denna som följde i Wennerströmmaffärens spår samt nämndens slutsatser:

Vid Wennerströmmaffärens behandling i riksdagen och under debatten i samband därmed blev tvångsmedelslagens bestämmelser föremål för diskussion. Denna gällde närmast spörsmålet om det sakligt befogade i de beslut om telefonkontroll som meddelats i fråga om Wennerström, förutsättningarna att smidigt tillämpa beslutet på de olika telefonapparater som han begagnade samt domstolens möjligheter att skaffa sig ett tillräckligt underlag för att bedöma det berättigade i en framställning om telefonavlyssning o. d.

Vid en avvägning mellan statens intresse av en effektiv brottsbekämpning inom

säkerhetssektorn och den enskildes rätt till integritet i fråga om individuella ingripanden finner nämnden att 1952 års lag på ett godtagbart sätt reglerar detta ömtåliga spörsmål. Nämnden har, särskilt då det gäller telefonkontroll, i viss utsträckning granskat den praktiska tillämpningen av 1952 års lag. Vad som därvid framkommit har ej givit anledning till anmärkning. De ärenden som förekommer inträffar huvudsakligen i Stockholm, där de handlägges av en och samme domare. Vid andra domstolar är dylika ärenden mindre vanliga. Det kunde i och för sig vara önskvärt – särskilt för sekretessens skull och för vinnande av en enhetlig tillämpning – att alla dessa ärenden handlades vid en och samma domstol, varvid Stockholms rådhusrätt närmast skulle komma i fråga, eller vid ett fåtal domstolar. Nämnden har diskuterat spörsmålet om en sådan centralisering av domstolsbehandlingen av säkerhetsärenden, men har ej funnit tillräckliga skäl att göra en hemställan i detta hänseende. Särskilt kan framhållas, att det för uppnående av detta syfte vore nödvändigt att ändra rättegångsbalkens forumregler. Detta kan synas vara en alltför ingripande åtgärd för de relativt få ärenden, som det här gäller. En annan beaktansvärd synpunkt är, att säkerhetsärenden ej i något hänseende bör handläggas vid specialdomstol.

Enbart sett ur synpunkten av största möjliga effektivitet i säkerhetspolisens spaningsverksamhet kunde väl tänkas vissa justeringar i tvångsmedelslagen. Så skulle det till exempel ur denna synpunkt innebära betydande fördelar, om telefonkontroll kunde medgivas redan då misstanke förelåg om sådant brott som avses i 1952 års lag. Enligt gällande lag fordras att denna misstanke avser viss person och kontrollen kan – såsom ovan närmare angivits – endast riktas mot denna persons telefonsamtal. En på nyttigt sätt utvidgad telefonkontroll skulle med hänsyn till vad som är känt om den säkerhetshotande verksamhetens vägar och metoder här i landet underlätta förhindrandet av illegal underrättelseverksamhet. Den för närvarande gällande lagregleringen har dock den uppenbara fördelen att den innehåller en bestämd avgränsning av de fall då kontrollen får användas: först då misstanken nått sådan intensitet att den kan hänföras till viss person. Här ligger en garanti mot missbruk av telefonavlyssning, som man icke ens för en så viktig spaningsverksamhet som den förevarande bör avstå ifrån. – Nämndens överväganden i fråga om telefonkontrollen har ej lett till förslag om ändring i gällande bestämmelser.

4.1.10 *Senare diskussion*

I samband med att 1969 års lag förlängdes 1970 väcktes likalydande motioner (I:232 och II:271), i vilka hemställdes om en fullständig översyn av telefonavlyssningsbestämmelserna och förslag till former för parlamentarisk insyn och kontroll i fråga om polisens tillämpning. Motionärerna anförde bl. a. att behovet av parlamentarisk insyn och kontroll, som i fråga om 1952 års lag kan förekomma i efterhand genom de parlamentariska ledamöterna i RPS, borde föreligga också i andra fall av telefonavlyssning. En sådan insyn borde enligt motionärerna kunna anordnas utan att polisverksamheten ytterligare kompliceras eller sekretessen eftersätts och ges formen av redovisningar i efterhand med bevarande av diskretionen i personfrågor. Remissinstanserna var i huvudsak negativa till motionerna. På utskottets hemställan (1 LU 1970:46 s. 11 f) avslög riksdagen motionerna.

Kravet på översyn av bestämmelserna återkom emellertid i samband med riksdagsbehandlingen av terroristlagen 1973. Utskottet, denna gång justitietskottet (JuU 1973:18 s. 20–22), fann, som framgår av utredningens direktiv (se 1.1), att den successiva utökningen av telefonavlyssningsmöjligheterna motiverade en samlad översyn av lagstiftningen och dess till-

lämpning. Riksdagen beslöt att ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört (rskr 1973:121).

4.2 Gällande rätt

Reglerna om telefonavlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel återfinns i 27 kap. 16 § RB, i 5 och 6 §§ 1952 års lag samt i 1969 års lag. Den centrala bestämmelsen är 27 kap. 16 § RB. Innebörden av 1952 och 1969 års lagar är att vid de typer av brott, som där avses, telefonavlyssning tillåts vid förundersökning rörande lindrigare brott än enligt 27 kap. 16 § RB. Tillståndstiden är dessutom längre. Härutöver tillkommer i 1952 års lag en möjlighet för undersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om avlyssning.

4.2.1 27 kap. 16 § RB

Den grundläggande bestämmelsen om telefonavlyssning, 27 kap. 16 § RB, lyder:

Kan någon skäligen misstänkas för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, och finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen, att undersökningsledaren eller åklagaren erhåller del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, äge rätten meddela tillstånd till deras avhörande. Fråga därom må upptagas allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid, högst en vecka, från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare.

Om granskning av uppteckning, som ägt rum vid samtals avhörande, äge vad i 12 § första stycket stadgats om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. I den mån uppteckningen innehåller något, som ej är av betydelse för utredningen, skall den efter granskningen omedelbart förstöras.

Minimistraff fängelse i två år

Telefonavlyssning enligt RB är tillåten endast beträffande särskilt grova brott. Förundersökningen skall avse ett brott för vilket minimistraffet är fängelse i två år eller däröver. Vilka brott som härvid kan komma i fråga redovisas i *bilaga*.

Anknytningen till minimistraffet två års fängelse överensstämmer med andra regler i RB, som syftar till att skydda förtroliga meddelanden (jfr 3.3.4). I 27 kap 2 § andra punkten RB förutsätts brott av denna svårhetsgrad för beslag av skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och honom närstående. I 36 kap. 5 § fjärde stycket RB anges likaledes minimistraffet fängelse i två år för att den tystnadsplikt, som kan åvila advokater, läkare och liknande befattningshavare, skall få genombrutas vid vittnesförhör inför domstol; dock får tystnadsplikten för försvarare aldrig brytas. I RB:s systematik finns överhuvudtaget inte någon högre svårhetsgrad. Den närmast kommande lägre svårhetsgraden är brott, för vilket är stadgat fängelse i ett år eller däröver. Denna kategori, som således anknyter till strafflatitudens

övre gräns, omfattar huvudparten av de brott, som upptas i BrB. Något högre minimistraff än fängelse i två år som förutsättning för viss åtgärd anges inte heller i övrigt i svensk rätt.

Skälig misstanke

För att telefonavlyssning skall få tillgripas förutsätts vidare att förundersökningen nått det stadium då någon blivit skäligen misstänkt för det grova brottet. Som framgått av den tidigare redogörelsen (3.3) är begreppet skälig misstanke i flera fall en förutsättning för användandet av tvångsmedel. Skälig misstanke krävs således för anhållande, reseförbud, kvarstad, skingringsförbud och kroppsbesiktning. Mot den som är skäligen misstänkt ges även vidgade möjligheter till husrannsakan och kroppsvisitation. Skälig misstanke mot någon förutsätts vidare enligt 23 kap. 18 § RB för att man i samband med förhör skall vara skyldig att underrätta honom om misstanken.

Vad som egentligen åsyftas med uttrycket skälig misstanke är inte närmare redovisat i RB:s förarbeten. Beträffande kravet på sannolika skäl för häktning uttalade PLB (SOU 1938:44 s. 297 f):

Det torde inte vara möjligt att genom en fast regel närmare ange vad som är att anse som sannolika skäl; frågan härom måste bedömas efter omständigheterna i varje särskilt fall. Tydligt är, att förefintligheten av skäl, som leda till misstanke mot viss person, ej är tillräcklig anledning att häkta honom. Å andra sidan behöva skälen ej vara så starka att en fällande dom kan grundas därå. Men de föreliggande omständigheterna måste vara sådana, att de vid en objektiv bedömning komma misstanken att framstå som berättigad.

Vad som anförts om svårigheten att ange innebörden av uttrycket sannolika skäl har tillämpning också på uttrycket skälig misstanke. Gärde (s. 310 f) framhåller att denna grad av misstanke är starkare än vad som innefattas med att någon kan misstänkas för brottet men inte uppgår till vad som avses med sannolika skäl. Ekelöf (Rättegång 5, 1972, s. 86) anser att bevisstyrkan skall kunna jämföras med uttrycket "antagligt". Att det ofta är svårt att fastställa gränsen för skälig misstanke och att all bevisvärdering inrymmer ett subjektivt element framhölls av juristkommissionen i Wennerströmaffären (se 3.4.9).

Synnerlig vikt för utredningen

Förutom brott av viss svårhetsgrad och misstanke av viss styrka fordras att telefonavlyssning är av synnerlig vikt för utredningen. Vad som avses med synnerlig vikt för utredningen är inte närmare utvecklat i förarbetena. I t. ex. 27 kap. 1 § RB används uttrycket "betydelse för utredning om brott". Att telefonavlyssning i åtskilliga fall uppfyller kravet att vara av betydelse för utredningen är uppenbart. Orden "synnerlig vikt" uttrycker emellertid en förstärkning. Av förarbetena framgår att telefonavlyssning betraktas som ett så ingripande och extraordinärt tvångsmedel att det inte bör få tillgripas om det skäligen kan begäras att utredningen bedrivs efter andra linjer.

Kravet på synnerlig vikt för utredningen torde inte böra uppfattas så, att vad som kan komma fram genom avlyssningen skall vara direkt av-

slöjande och leda till omedelbart fällande bevisning. Denna slutsats stämmer överens med den bedömning som gjordes av juristkommissionen i Wennerströmaffären (se 3.4.9). Kommissionen, som ställde sig tveksam till graden av misstanke, hyste ingen tvekan om åtgärdens riktighet från utredningssynpunkt. Kommissionen framhöll att polisen på grund av Wennerströms arbetsförhållanden och vaksamhet mot övervakningsåtgärder ansåg sig hänvisad till den indirekta form av övervakning som telefonavlyssning innebar. Man fick härigenom rika bidrag till den eftersträvade person- och miljökönnedom samt kunde inrikta den direkta övervakningen, skuggningen, på tidpunkter då denna bedömdes särskilt erforderlig och bedriva den rationellt och med mindre insatser av personal.

Telefonavlyssning kan påverka förundersökningen på olika sätt. Åtgärden kan frambringa bevisning, som är direkt fällande för den misstänkte. Den kan emellertid också ha en mera indirekt verkan. Genom avlyssning får man upplysningar som man annars tvingas söka på annat sätt eller ej alls kan få fram. Härigenom kan åtgärden vara resursbesparande. Detta gäller bl. a. om man kan undvika den mycket personalkrävande och vanskliga spaningsform som fortlöpande skuggning utgör och i stället välja ut tillfällen när skuggning kan antas ge resultat. Telefonavlyssning är också i regel en mera skyddad spaningsform. Utredningen kan sålunda föras framåt utan att man avslöjar misstankarna för den misstänkte och personer i hans bekantskapskrets. En resursbesparingseffekt är också att telefonkontrollen i många fall torde kunna leda till ett snabbare klarläggande av om misstankarna är befogade och om det finns skäl att fortsätta förundersökningen.

I utländska telefonavlyssningsregler (se 8.4 och 8.6) föreskrivs att åtgärden får vidtas "om utforskande av sakförhållandena på annat sätt är utsiktslöst eller väsentligt försvårat" (Västtyskland) eller "om normala spaningsåtgärder har försökts eller misslyckats eller kan befaras misslyckas eller vara alltför farliga" (USA). I princip torde uttrycket "synnerlig vikt för utredningen" i 27 kap. 16 § RB jämte den ovannämnda betydelsen för förundersökningen innefatta detta krav på att enbart konventionell spaning framstår som meningslös.

Det vill synas som om man vid tillkomsten av reglerna i RB hade räknat med att telefonavlyssningen skulle leda till mera direkta avslöjanden. Till stöd för detta antagande kan åberopas betonandet av att åtgärden vidtas utan den misstänktes könnedom. Detta hindrar emellertid inte att den vidare innebörd av uttrycket synnerlig vikt som här har utvecklats är förenlig med lagstiftningens ordalag och målsättning.

Vilka samtal får avlyssnas?

Lagrummet förutsätter att någon skall vara skäligen misstänkt för visst allvarligt brott och att det skall vara av synnerlig vikt för utredningen att samtal till eller från telefonapparat, som innehas eller eljest kan antas beagnas av den misstänkte, får avlyssnas av de brottsutredande myndigheterna. Innan frågan om vilka samtal som får avlyssnas närmare utvecklas synes det ändamålsenligt att i detta sammanhang något beröra vissa allmänna frågeställningar angående åtgärdens rättsliga natur.

I den juridiska litteraturen räknas telefonavlyssning till de reella tvångsmedlen. Avlyssningens objekt kan uppfattas antingen som den telefonapparat som man indirekt sätter sig i besittning av genom avlyssningen eller som de samtal som utväxlas på telefonapparaten. Förutsättningen att någon skall vara skäligen misstänkt och att tillståndet skall avse telefoner med starkare eller svagare anknytning till den misstänkte innebär enligt detta resonemang inte att tvångsmedlet övergår till att bli personellt utan fungerar endast som spärr och styrmedel. Utredningen skall ha nått viss nivå och avlyssningen inriktas på vissa komprometterade apparater, vilkas avlyssnande kan antas vara särskilt värdefullt.

Att telefonavlyssningen regleras i RB:s beslagskapitel medför inte att man skall jämställa telefonavlyssning med beslag, vare sig av apparaten eller av samtalen. Själva tillståndet kan närmast jämföras med husrannsakan, som tillåter polisen att gå in på ett eljest förbjudet område för att söka föremål som kan tas i beslag eller för att i övrigt utröna omständigheter av betydelse för utredningen. Polisen får härvid tillgång till en mängd föremål eller informationer, varav ofta endast en mindre del har betydelse för utredningen. Liksom man vid husrannsakan tar vissa föremål i beslag gallrar man vid telefonavlyssningen bort betydelselösa samtal och bevarar endast uppteckningarna av samtal som har betydelse för utredningen. Om man så vill kan man dock säga att dessa samtal tas i beslag.

Det är viktigt att minnas denna sammansatta funktion hos ett avlyssningstillstånd. Å ena sidan tillåts avlyssning av samtal på viss telefon, å andra sidan får uppteckningarna av samtalen bevaras endast i den mån de är av betydelse för utredningen. En sådan uppdelning ligger delvis i sakens natur eftersom det är svårt att i praktiken begränsa åtgärden till de betydelsefulla samtalen. Häri finns en påtaglig likhet med kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § RB i förening med beslag, särskilt då det gäller brev och andra försändelser, som kan innehålla förtroliga meddelanden. Likheterna gör att sistnämnda spörsmål förtjänar att särskilt uppmärksammas. Det behandlas därför i ett särskilt avsnitt (9.10).

Beröringspunkterna med andra reella tvångsmedel undanskymmer dock inte att telefonavlyssning i många stycken är en udda rättsfigur. 27 kap. 16 § RB innehåller regler som innefattar motsvarigheter till beslag, kvarhållande av försändelse och husrannsakan. Men någon fullständig överensstämmelse föreligger dock uppenbarligen inte.

I själva lagtexten finns ingen begränsning av avlyssningen till samtal, i vilka den misstänkte själv deltar. I uttrycket "som eljest kan antagas begagnas" ligger inte heller något krav på att det huvudsakligen skall vara den misstänkte som använder telefonen. Detta kan synas tyda på att avsikten är att åtkomma även utomståendes samtal. Stadgandet torde emellertid ha till utgångspunkt behovet att avlyssna den misstänktes samtal. Tillståndet skall avse apparater med anknytning till den misstänkte. Om utgångspunkten varit en annan än den nämnda skulle en sådan anknytning inte ha varit motiverad.

Den ovan anförda uppfattningen har också stöd i förarbetena. Sålunda inledde PLB sin motivering av 27 kap. 16 § RB på följande sätt (SOU 1938:44 s. 327):

För utredningen om brott kan stundom vara av vikt, att den som verkställer förundersökningen äger möjlighet att taga del av telefonsamtal mellan den misstänkte och annan. I gällande lag saknas bestämmelser härom, och för tillstånd till avhörande av sådana samtal torde erfordras Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall. Det synes lämpligt, att i samband med en fullständig reglering av förundersökningen och tvångsmedlen bestämmelser i detta hänseende upptagas i lagen.

Den principiella begränsningen till den misstänktes telefonsamtal återkommer i senare sammanhang. I förarbetena till 1939 års lag (1939 års urtima riksdag, prop. nr 3 s. 10 samt 18 f) utgick man från att PLB:s förslag åsyftade avlyssning av misstänkt persons samtal. Förarbetena till 1952 års lag innehåller däremot inte några uttalanden som går utöver lagens ordalydelse eller innebär en begränsning till den misstänktes telefonsamtal. Detta kan sammanhånga med att den egentliga erfarenheten av telefonkontroll gällde den vittgående 1940 års lag, i vilken den personliga anknytningen, ja rent av anknytningen till misstanke om visst brott, saknades. Möjligen kan dock ett departementschefsuttalande tas till intäkt för att man även 1952 uppfattade telefonavlyssningen som riktad mot den misstänktes egna samtal. Uttalandet avsåg ett förslag om telefonkontroll riktad mot apparat som inte innehas eller kan antas begagnas av den misstänkte. Departementschefen anförde (prop. 1952:22 s. 47) att den föreslagna utvidgningen "möjligen kan sägas stå i linje med principerna för reglerna om beslag och husrannsakan, vilka tvångsmedel kunna drabba annan än den misstänkte, men synes ändock, med hänsyn till det allvarliga ingrepp i privatlivet som telefonkontroll utgör, ej böra ifrågakomma under nuvarande förhållanden". Parlamentariska nämnden i Wennerströmmaffären förklarade (SOU 1968:4 s. 40) att telefonkontroll förutsätter misstanke mot viss person och att kontrollen endast kan riktas mot denna persons samtal. Även vid tillkomsten av 1969 års lag förekom indirekta uttalanden som pekar på att avlyssningen uppfattats som avseende endast den misstänktes samtal. Departementschefen talar således om att "det i praktiken inte är fråga om någon stor grupp av misstänkta som skulle bli föremål för telefonavlyssning" (prop. 1969:5 s. 6). Att döma av den telefonavlyssningsdebatt som förekommit sommaren 1975 delas uppfattningen att endast den misstänktes egna samtal är tillåtna för avlyssning av åtskilliga seriösa bedömare.

Svårigheterna att begränsa avlyssningen till vissa samtal medför emellertid att även samtal, i vilka den misstänkte ej deltar, kan komma att avhöras. Ett belysande fall är det samtal mellan en person tillhörande familjen Wennerström och en bekant vari avslöjades att Wennerström förfogade över en radiosändare, som han omgav med stor hemlighetsfullhet. I den praktiska tillämpningen torde samtal av detta slag, om de har betydelse för den pågående förundersökningen, upptecknas och beaktas. Frågan om utnyttjande av sådan information, vare sig denna är hänförlig till den aktuella förundersökningen eller inte, tas upp till särskild behandling i utredningens allmänna överväganden (9.8).

Beslutanderätten m. m.

Fråga om tillstånd till telefonavlyssning får upptas endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Denna passus innebär en begräns-

ning som hindrar målsäganden från att använda tvångsmedlet. Avsikten är alltså inte att utsträcka behörigheten från åklagaren till förundersökningsledaren. När det blir fråga om att begära telefonavlyssning har emellertid enligt 23 kap. 3 § RB och RÅ:s cirkulär A 23 åklagaren regelmässigt inträtt som förundersökningsledare. Begreppen undersökningsledare och åklagare sammanfaller därför i praktiken.

RB tillåter ingen interimistisk beslutanderätt för åklagare eller annan. Endast rätten kan enligt RB förordna om telefonavlyssning. Rätten är därvid beslutför med en lagfaren domare (1 kap. 3 § RB). Beslutanderätten är inte koncentrerad till viss domstol utan följer de allmänna forumreglerna i 19 kap. RB (19 kap. 12 § RB).

I likhet med andra rättens beslut under förundersökningen räknas tillstånd till telefonavlyssning som ett beslut under rättegången, mot vilket talan skall föras särskilt enligt 49 kap. 4 § första stycket 6. RB. Särskild talan förs genom besvär i hovrätten. Enligt 52 kap. 1 § RB skall besvärstiden, som är två veckor, räknas från den dag då klaganden erhöll del av beslutet såvida inte beslutet meddelats vid sammanträde för förhandling. Har beslutet meddelats vid förhandling räknas besvärstiden från dagen för beslutet. Beslutet går enligt 30 kap. 12 § RB genast i verkställighet. Hovrätten kan i avbidan på slutligt avgörande såväl inhibera medgivnet tillstånd som bevilja en ansökan som avslagits. På grund av den sekretess som under förundersökning iakttas gentemot den misstänkte torde en fullföljdsrätt i praktiken endast kunna utövas av åklagaren.

Någon annan begränsning än de allmänna reglerna om prövningstillstånd gäller inte för överklagande av hovrättens beslut till högsta domstolen.

Tillståndstiden

Tillståndstiden enligt RB är en vecka från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Eftersom delgivningen av beslutet inte ankommer på domstolen innebär detta att det är åklagaren eller undersökningsledaren som avgör vid vilken tidpunkt ett meddelat tillstånd skall börja utnyttjas. Att avlyssningen påbörjas så snart som möjligt ligger i regel i polisens intresse. Eftersom tillståndsgivningen sker utifrån utredningsläget en viss dag bör någon fördröjning av delgivningen överhuvudtaget inte komma i fråga.

Föreligger behov av förlängning av den bestämda tiden kan nytt tillstånd meddelas (SOU 1938:44 s. 327). Att detta många gånger är fallet torde ha stått klart också för RB:s upphovsmän. Den begränsade tillståndstiden torde därför – utöver hänsynen till tvångsmedlets ingripande natur – motiveras med att den ger rätten möjlighet att genom sin makt över tillståndsgivningen tillse att förundersökningen bedrivs snabbt och energiskt.

Avlyssnande, uppteckning och granskning

I förarbetena framhålls att det inte kan krävas att undersökningsledaren eller åklagaren personligen skall avlyssna alla samtal. Själva avlyssnandet får därför anförtros åt polisman eller teletjänsteman (SOU 1938:44 s. 327).

Det förutsätts att samtalen därvid upptecknas. Uppteckning torde i första hand ha avsett stenografiska anteckningar men lär få omfatta även de numera gängse fonetiska upptagningarna, varifrån utskrifter görs.

Hänvisningen till 27 kap. 12 § första stycket RB innebär att uppteckningen inte får granskas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Sakkunnig eller annan, som anlitas för utredningen angående brottet eller eljest därvid hörs, får dock efter anvisning av någon av nyssnämnda myndigheter granska uppteckningen. I förarbetena (prop. 1942:5 s. 210 och 509) omnämns särskilt möjligheten av chiffermeddelanden som skäl för att undersökningsrätten utsträcks till andra än rätten, undersökningsledaren och åklagaren.

Uppteckning som är betydelslös för utredningen skall genast förstöras. Denna föreskrift omfattar såväl bandupptagningar som bandutskrifter. Någon yttersta gräns för hur länge uppteckningar som är av betydelse för utredningen får bevaras är däremot inte angiven utan följer vad som i allmänhet gäller beträffande förundersökning.

Den misstänktes och hans försvarares rätt att ta del av uppteckningar som har bedömts ha betydelse för utredningen och därför har bevarats regleras inte i 27 kap. RB utan följer de allmänna reglerna om förundersökning i 23 kap. RB. Den misstänkte och försvararen har således enligt 23 kap. 18 § RB, i den mån det kan ske utan men för utredningen, rätt att ta kännedom om vad som förekommit vid förundersökningen och åtal får inte väckas utan att så har skett. Att denna granskningsrätt vid större utredningar är inskränkt till uppteckningar som har betydelse för den i det enskilda fallet misstänkte torde ligga i sakens natur. Ett annat bedömningssätt skulle innebära ett ingrepp i andra misstänkta personliga integritet. Rätten att ta del av undersökningen torde i praktiken utövas genom granskning av det förundersökningsprotokoll, som den misstänkte enligt 23 kap. 21 § RB har rätt att erhålla så snart åtal beslutas. Protokollet skall uppta allt som förekommit av betydelse för utredningen. Polisens strävan att åstadkomma bevisning i annan form och åklagarnas praxis att inte återropa telefonavlyssningsmaterial i rättegång kan medföra att uppteckningarna på detta stadium inte längre har någon betydelse för utredningen och därför inte upptas i protokollet. Enligt 20 § FUK synes dock beslut och uppgifter rörande det faktum att telefonavlyssning överhuvudtaget förekommit böra framgå av protokollet.

Att reglerna om granskning av förundersökningsmaterialet i praktiken begränsas av att den misstänkte inte förrän han hörs som skäligen misstänkt behöver delges den mot honom riktade misstanken har berörts i det föregående (3.2).

4.2.2 1952 års lag

Lagens tillämpningsområde

1952 års lag, som avser även andra tvångsmedel än telefonavlyssning, är uppbyggd på så sätt att i 1 § anges lagens tillämpningsområde och i 2–6 §§ meddelas regler om utvidgade möjligheter att använda tvångsmedel inom

lagens tillämpningsområde. Bestämmelserna om telefonavlyssning återfinns i 5 och 6 §§.

Lagen skall tillämpas vid förundersökning angående vissa brott mot rikets yttre eller inre säkerhet samt vissa allmänfarliga brott. Lagen äger således enligt 1 § tillämpning beträffande

1. *mordbrand* (13 kap. 1 § BrB), *grov mordbrand* (13 kap. 2 § BrB), *allmänfarlig ödeläggelse* (13 kap. 3 § BrB), *kapning av luftfartyg och luftfartssabotage* (13 kap. 5 a § BrB), om gärningen innefattar sabotage (13 kap. 4 § BrB);
2. *sabotage, grovt sabotage* (13 kap. 5 § BrB), *uppror* (18 kap. 1 § BrB), *väpnat hot mot laga ordning* (18 kap. 3 § BrB), *olovlig kårverksamhet* (18 kap. 4 § BrB), *högförräderi* (19 kap. 1 § BrB), *krigsanstiften* (19 kap. 2 § BrB), *spioneri* (19 kap. 5 § BrB), *grovt spioneri* (19 kap. 6 § BrB), *obehörig befattning med hemlig uppgift* (19 kap. 7 § första stycket BrB), *olovlig underrättelseverksamhet* (19 kap. 9 § BrB) och *tagande av utländskt understöd* (19 kap. 13 § BrB);
3. mord, dråp, misshandel, grov misshandel (3 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ BrB), människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge samt olaga tvång (4 kap 1–4 §§ BrB), om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter (s. k. *majestätsförbrytelser*);
4. *försök, förberedelse* eller *stämpling* till ovannämnda brott, om sådan gärning är straffbelagd.

Flera av de uppräknade brotten är i och för sig av sådan grovhet att de på grund av minimistaffregeln faller in under RB:s telefonavlyssningsbestämmelser. Straffminimum under två års fängelse har dock följande brott, nämligen *sabotage* (fängelse i högst fyra år), *kapning av luftfartyg och luftfartssabotage* (fängelse i högst fyra år för normalbrottet), *olovlig kårverksamhet* (böter eller fängelse i högst två år), *spioneri* (fängelse i högst sex år), *obehörig befattning med hemlig uppgift* (böter eller fängelse i högst två år), *olovlig underrättelseverksamhet* (böter eller fängelse i högst två år) samt *tagande av utländskt understöd* (fängelse i högst två år). Av de s. k. majestätsförbrytelserna kan straffet för *misshandel, grov misshandel, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge* samt *olaga tvång* sättas lägre än fängelse i två år.

Tillämpningen av telefonavlyssningsbestämmelserna utvidgas i förhållande till RB även genom att brottsformerna försök, förberedelse och stämpling omfattas av bestämmelserna. För försök, förberedelse och stämpling till brott gäller nämligen inte de för det fullbordade brottet gällande minimistrafpen (se 23 kap. 1 och 2 §§ BrB).

I betänkandet (Ds Ju 1975:16) Spioneribrottet m. m. har en särskilt tillkallad utredningsman föreslagit vissa ändringar i 19 kap. BrB. I spioneribrottet utmönstras det indirekta uppsåtet att gå främmande makt tillhanda. Brottet obehörig befattning med hemlig uppgift omkonstrueras för att bl. a. avse sådana fall som nu täcks av spioneristadgandet. Dessa fall skall omfattas av en särskild straffbestämmelse, enligt vilken för grov obehörig befattning med hemlig uppgift skall kunna dömas till fängelse upp till fyra år. Brottet olovlig underrättelseverksamhet uppdelas på två brottstyper. Nuvarande 19 kap. 9 § första stycket BrB omformas så att även här direkt uppsåt att till-

handagå främmande makt skall föreligga. Bestämmelsen upptas i 19 kap. 10 § BrB. I 19 kap. 11 § BrB upptas det innehållsmässigt oförändrade andra stycket av 19 kap. 9 § BrB (s. k. flyktionspionage). Denna form av olovlig underrättelseverksamhet omrubriceras till olovlig personspaning. Straffbestämmelsen mot tagande av utländskt understöd föreslås upphävd.

Som en följd av att ett nytt stadgande införs om grov obehörig befattning med hemlig uppgift, nuvarande 19 kap. 9 § BrB uppdelas på två bestämmelser samt 19 kap. 13 § BrB upphävs föreslås ändringar i 1952 års lag. Ändringarna innebär ingen utvidgning av lagens tillämpningsområde.

Telefonavlyssning

1952 års lag innebär väsentligen en lagstiftning som på basis av grundbestämmelsen i 27 kap. 16 § RB vidgar möjligheterna till avlyssning och dessutom tillåter vissa andra åtgärder beträffande telefon som har anknytning till den misstänkte. Beträffande kravet på utredningsintresse, misstankens styrka, apparatens anknytning till den misstänkte, talerätt samt granskning och förstöring av uppteckning gäller vad som sagts beträffande 27 kap. 16 § RB. Till närmare granskning tas därför här upp endast vissa punkter, som innehåller en avvikande reglering.

Telefonavlyssning enligt 27 kap. 16 § RB får tillåtas vid förundersökning rörande de brott som nämns i 1 § 1952 års lag även om minimistraflet för brottet understiger fängelse i två år.

Utöver avlyssning kan – under samma förutsättningar som gäller för avlyssning – tillstånd lämnas till att telefonsamtal inställs eller fördröjs, att telefonapparat avstängs för samtal samt att uppgift från telefonanstalt lämnas å samtal som expedierats eller beställts till och från telefonapparat.

Giltighetstiden för tillstånd till avlyssning eller åtgärd som nyss nämnts utsträcks till en månad.

Tillstånd skall i enlighet med RB i princip meddelas av rätten. Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen får dock förordnande om åtgärden meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. Om så har skett skall skriftlig anmälan därom, med angivande av skälen, ofördröjligen göras hos rätten, som skyndsamt skall pröva ärendet. Finner rätten att förordnandet inte bör äga bestånd skall rätten upphäva förordnandet.

Beslutanderätt för undersökningsledare och åklagare

Den mest anmärkningsvärda avvikelserna – bortsett från utvidgningen med avseende å brotten – är undersökningsledarens och åklagarens rätt att intermistiskt förordna om avlyssning. Denna möjlighet finns endast i 1952 års lag och har motiverats med att inhämtande av rättens förhandstillstånd under vissa förhållanden innebär omgång och tidsutdräkt som kan försvåra utredningsresultatet. I sådana fall där ett snabbt ingripande är av nöden för att icke utredningsresultatet skall äventyras borde därför beslutanderätten anförtrö-

undersökningsledaren eller åklagaren (prop. 1952:22 s. 24). Av remissinstanserna synes endast advokatsamfundet ha motsatt sig detta under hänvisning till att det saknas regler om att den misstänkte skall underrättas om åtgärden i efterhand; under sådana förhållanden borde i vart fall i fredstid upprätthållas kravet på domstolsprövning i förhand (prop. 1952:22 s. 35).

Beträffande förutsättningarna för interimistiskt beslut ansåg Göta hovrätt att inhämtande av rättens tillstånd inte syntes kunna medföra annan olägenhet än sådan som kunde följa av den tidsutdräkt som åtgärden i regel måste dra med sig. Departementschefen fann dock att möjligheten att åberopa annan olägenhet än tidsutdräkt borde kvarstå. En skyldighet att alltid inhämta rättens tillstånd kunde understundom medföra svårigheter för förundersökningen som inte tog sig uttryck enbart i tidsförlust. Vari dess svårigheter skulle ligga utvecklades dock inte närmare i motiven (prop. 1952:22 s. 32 och 46).

Domstolens kontrollfunktion

Undersökningsledare eller åklagare som provisoriskt förordnat om avlyssning enligt 5 § skall enligt 6 § ofördröjligen göra skriftlig anmälan därom till domstol för prövning av åtgärden. Någon närmare precisering av uttrycket "ofördröjligen" görs inte i förarbetena. Här finns alltså en viss handlingsfrihet för undersökningsledaren och åklagaren. I dansk rätt gäller i motsvarande fall en frist om 24 timmar från avlyssningens påbörjande (se 8.2). Om inte exceptionella förhållanden råder torde denna gräns kunna anses relevant även för svenskt vidkommande. Nuvarande handläggningsrutin fram till domstolsbeslutet liksom tillvägagångssättet vid själva avlyssningen torde medföra att tidsskillnaden mellan ett beslut av åklagaren och ett beslut av rätten normalt är minimal, vilket givetvis minskar det praktiska behovet av provisorisk beslutanderätt.

Rätten skall enligt lagtexten skyndsamt ta upp ärendet till prövning och avgöra om förordnandet bör bestå. Bör åtgärden ej äga bestånd skall rätten upphäva förordnandet. Detta innebär givetvis att avlyssning och uppteckning av samtal skall upphöra. Huruvida information från redan utförd avlyssning får utnyttjas och gjorda uppteckningar får bevaras framgår inte vare sig av lagtext eller förarbeten. Anmälan till rätten skall ange skälen. Något uttryckligt hinder mot att i skälen uppta vad man till äventyrs hunnit upp-snappa genom avlyssningen anges inte.

4.2.3 1969 års lag

1969 års lag innehåller färre avvikelser från RB:s regler än 1952 års lag. Avvikelsena är två: dels får straffminimumregeln underskridas om förundersökningen gäller grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling av narkotika, dels utsträcks tillståndstiden till en månad. I övrigt gäller RB:s regler. Således har bestämmelser som tillåter fördröjning av samtal o. d. ej ansetts erforderliga, och beslutanderätten tillkommer enbart domstol. Brottsformerna försök, förberedelse och stämpling är – i motsats till 1952 års lag – inte särskilt anmärkta i lagtexten och torde därför inte få föranleda

telefonavlyssning.

Narkotikabrott begås om någon uppsåtligt tillverkar, saluhåller, överlåter eller innehar narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen utan att vara berättigad därtill eller i strid mot villkor som gäller för tillstånd enligt narkotikaförordningen. Normalbrottet straffas med böter eller fängelse i högst två år. Ringa brott kallas narkotikaförseelse och föranleder endast böter. Grovt narkotikabrott liksom grov varusmuggling som gällt narkotika straffas däremot med fängelse, lägst ett och högst tio år. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det utgjort led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller eljest varit av särskilt farlig art. Bedömningsgrunderna när det gäller att rubricera varusmuggling som grovt brott är likartade. Man skall särskilt beakta om brottet förövats yrkesmässigt eller avsett gods av betydande myckenhet eller värde eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art.

Vid en granskning av förarbetena (prop. 1969:5) kan konstateras att man med telefonavlyssningen velat komma åt de farligaste formerna av illegal narkotikahandling. Man utgick från att det finns ett mindre antal grova prifitörer som finansierar, importerar, tillverkar och försäljer narkotika i mycket stora kvantiteter.

Av intresse också utanför 1969 års lags tillämpningsområde är motivuttalandet att telefonavlyssning skulle göra det svårare för dem som sysslar med illegal narkotikahandling att bedriva sin verksamhet. De skulle tvingas ta kontakt med sina medhjälpare på annat sätt än genom telefon och härigenom bli åtkomliga för sedvanliga spaningsmetoder.

Liksom 1952 års lag är 1969 års lag tidsbegränsad. Tidsbegränsningen motiverades av departementschefen med att riksdagen inom relativt kort tid borde få tillfälle att pröva lagens verkningar. Vid utskottsbehandlingen (1 LU 1969:16 s.10) framhölls att det till ledning för riksdagens prövning av en eventuell förlängningsproposition syntes erforderligt med en redogörelse för vunna erfarenheter av lagens tillämpning, bl. a. huruvida den avsedda effekten uppnåtts. Till följd härav har RPS årligen lämnat en utförlig redogörelse för tillämpningen. Redogörelsen har tagits in i förlängningspropositionen.

5 Iakttagelser rörande den praktiska tillämpningen

5.1 Omfattningen av utredningens granskning

För att undersöka den praktiska tillämpningen av RB:s bestämmelser om telefonavlyssning har utredningen gjort en enkät hos länsåklagarna och överåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Beträffande tillämpningen av 1952 års lag har utredningen i första hand utnyttjat det material, som finns samlat hos RPS:s säkerhetsavdelning. På motsvarande sätt har tillämpningen av 1969 års lag granskats med ledning av handlingar som finns hos rikskriminalens narkotikarotel i Stockholm. Granskningen av de enskilda fallen har för alla tre kategorierna gått tillbaka till 1969. Härjämte har beträffande 1952 års lag inhämtats vissa statistiska uppgifter även för tiden dessförinnan. Efter granskningen av fallen enligt 1952 och 1969 års lagar har uppkomna frågeställningar dryftats med rikspolischefen och andra företrädare för RPS. Efter genomgången av 1952 års lag har motsvarande spörsmål diskuterats även med chefsrådmannen vid Stockholms tingsrätt Ingvar Ågren och chefsåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholm Axel Morath.

5.2 Handläggningsrutiner

Före den rättsliga redovisningen kan det här vara på sin plats att nämna något om hur telefonavlyssningen rent faktiskt går till. Vad som sägs i det följande avser närmast 1952 och 1969 års lagar. Motsvarande rutiner torde förekomma även vid de fåtaliga RB-fallen.

Sedan misstanke om brott, som kan föranleda telefonavlyssning, har uppkommit och koncentrerats till någon, som kan betraktas som skäligen misstänkt, redovisar spaningspersonalen sina iakttagelser till sin rotelchef, i regel en kommissarie.

Om telefonavlyssning bedöms nödvändig upprättas en promemoria, i vilken sammanfattas vad som är känt i ärendet. Däri anges bl. a. vilka telefonapparater man önskar avlyssnade. Av promemorian framgår direkt eller av sammanhanget vem som innehar telefonapparaten och var denna finns. Ärendet föredras därefter för chefstjänstemän i RPS, i säkerhetsfallen i regel chefen för byrån B vid säkerhetsavdelningen och i narkotikafallen chefen

för polisbyrå II. Om även dessa finner telefonavlyssning nödvändig och lämplig anmäls ärendet för rikspolischefen som fattar beslut om ärendet skall gå vidare.

Under tiden har den åklagare som leder förundersökningen orienterats om ärendet. Sedan behovet av avlyssning slutligt bedömts av polisen fattar åklagaren självständigt beslut om framställning till rätten. Framställningen är skriftlig och innehåller oftast bara de aktuella telefonnumren och en begäran om rättens tillstånd till avlyssning. I övrigt hänvisas till den av polisen upprättade s. k. TK-promemorian, som fogas till ansöknings.

Åklagaren anmäler ärendet hos den domare som skall besluta och överlämnar handlingarna till denne. Ärendet avgörs på handlingarna – någon gång kompletterade med muntliga upplysningar av polispersonal. Domaren tecknar sitt beslut på handlingarna, i regel fyra exemplar. Vid bifall till framställningen delges genom polisens försorg beslutet med en representant för televerket.

Sedan inkoppling skett har polisen under tillståndstiden direktförbindelse med aktuella telefonapparater. Varje gång luren lyfts på den avlyssnade telefonapparaten startar en bandspelare, som tar upp samtalet på fonetisk väg samtidigt som exakt tid för samtalet registreras.

Efter avlyssning av banden – i regel dagligen – på den enhet som bedriver förundersökningen skrivs de upptagningar som är av betydelse för utredningen ut på maskin och banden avmagnetiseras. Avmagnetiseringen bokförs i särskild ordning. Utskrifterna behålls tills vidare. Vid kontinuerlig bedriven efterhandsgranskning omprövas frågan om uppteckningarna alltjämt har betydelse för utredningen. Beträffande uppteckningar som inte längre är av betydelse fattar åklagaren beslut om förstörande. Förstörande sker genom bränning som protokollförs.

Det blir ej sällan behov av förnyat tillstånd till avlyssning. Sedan det första tillståndet meddelats svarar en rotelchef (kommissarie) för kontakterna med åklagaren. Vid framställningar till domstolen om förnyat tillstånd redovisas vad som hänt under föregående tillståndsperiod och som kan vara av betydelse för att bedöma det fortsatta behovet av telefonavlyssning. I säkerhetsfallen föredras som regel även förlängningsärendena för rikspolischefen för godkännande. Minst en gång om året görs inom polisen en totalinventering av ärendena, varvid behovet av fortsatt telefonkontroll granskas i varje enskilt fall.

5.3 Föreskrifter m. m.

Den anmälan till rikspolischefen som skisserats i det föregående är inte fastlagd i någon av regeringen utfärdad författning. Vad avser 1969 års lag finns dock motivuttalanden och instruktioner som drar upp sådana riktlinjer. RPS utfärdade redan den 30 april 1969 (dnr C-7/69) en rekommendation om anmälan av telefonavlyssningsärendena till rikspolischefen. I den första förlängningspropositionen (prop. 1970:127) anmärkte departementschefen att den ordningen iakttagits, att varje ärende om ifrågasatt telefonavlyssning anmäldes för rikspolischefen och att de parlamentariska leda-

möterna i RPS lämnades en fortlöpande, ingående redovisning för utvecklingen av den grova narkotikabrottsligheten och tillämpningen av telefonavlyssningslagen. Detta tillvägagångssätt fann departementschefen lämpligt och ägnat att stärka lagens garantier för att telefonavlyssning inte användes på sådant sätt att rättssäkerheten blev åsidosatt. I skrivelse till länspolischeferna och polismästarna den 5 maj 1970 (dnr C-102-2159/70) hänvisade RPS till departementschefens uttalande och framhöll att det var angeläget att dittills tillämpad praxis följdes även i fortsättningen. Innan fråga om telefonavlyssning i ärenden av detta slag underställdes åklagaren borde därför ärendet anmälas för rikspolischefen, lämpligen genom kontakt med byråchefen för polisbyrå II.

För åklagarnas del framhöll RÅ den 18 juni 1969 (cirkulär C 56) att telefonavlyssning som spaningsmetod i narkotikafallen skulle användas ytterst restriktivt och endast tillgripas för att skaffa bevisning mot de grävsta profitörerna inom narkotikabranschen. Med hänsyn härtill kunde det enligt RÅ finnas anledning för distriktsåklagare som överväger att begära tillstånd till telefonavlyssning att rådgöra med vederbörande statsåklagare (dvs. länsåklagare och överåklagare). I ett cirkulär den 14 november 1972 (C 74) upprepade RÅ att samråd borde ske med statsåklagare. RÅ framhöll vidare att ordningen med anmälan till rikspolischefen inte skulle rubba gällande regler om åklagarens inträde som undersökningsledare och inte heller hindra åklagaren att, om han i något fall fann skäl därtill, på eget initiativ göra framställning till domstolen om telefonavlyssning.

Beträffande 1952 års lag iaktas, som redan nämnts, samma förfarande med förhandsanmälan till rikspolischefen. Genom att säkerhetstjänsten sorterar direkt under RPS har dock inga uttryckliga föreskrifter om förhandsanmälan behövt utfärdas. En allmän orientering för parlamentarikerna i RPS av ungefär samma slag som för 1969 års lag förekommer också beträffande säkerhetsfallen. När det gäller 1952 års lag torde med stöd av 20 och 30 §§ åklagarinstruktionen (1974:910) åklagarfunktionerna regelmässigt fullgöras av länsåklagare eller – i Stockholm, Göteborg och Malmö – av chefsåklagare. I Stockholm handläggs säkerhetsfallen på särskild åklagarkammare, vars chefsåklagare fullgör åklagarens uppgifter också beträffande telefonkontrollen.

Vad som sagts nu om vem som fungerar som åklagare vid förundersökning enligt 1952 års lag torde ha avseende också på RB-fallen. Några enhetliga regler eller föreskrifter utöver vad allmänna författningar innehåller har dock inte meddelats för dessa fall, och någon central redovisning hos RPS förekommer inte. Eftersom de praktiska anordningarna kring telefonavlyssningen ombesörjs av säkerhetstjänsten begagnas dock i stort sett likartade beslutsvägar.

Vid rikskriminalen, som handhar narkotikaspaningar och narkotikautredningar av även lokalt slag inom Stockholms polisdistrikt, samt i Göteborgs och Malmö polisdistrikt har fasta rutiner med vissa formulär och blanketter utarbetats för handläggningen av telefonkontrollärenden. Då fråga uppkommer om telefonavlyssning i något annat polisdistrikt än de nu nämnda brukar personal från rikskriminalen, i vart fall i utredningsskedet, bistå med råd angående avlyssningens praktiska genomförande.

5.4 27 kap. 16 § RB

Enligt den omnämnda enkäten till läns- och överåklagarna, som avsåg tiden 1 januari 1969–31 januari 1975, har telefonavlyssning under åberopande enbart av RB:s bestämmelser förekommit vid sex skilda förundersökningar och avsett sju misstänka personer. De misstänkta brotten har gällt mord (två fall), människorov m. m. (ett fall) och grovt rån (tre fall). Avlyssningsperioderna har varierat mellan en dag och – efter förnyat tillstånd – drygt tre månader. Beträffande fyra av de misstänkta har avlyssningen pågått högst en vecka och beträffande en i två veckor. I ett fall synes avlyssningen ha lett till att den misstänkte kunde frias och förundersökningen mot honom läggas ner. Två fall har varit resultatlösa och två har lett till fällande dom. Av de sistnämnda båda fallen torde avlyssningen ha varit utslagsgivande i det ena.

Utöver de fall som enkäten omfattade har telefonavlyssning enligt RB tillgripits även vid händelserna på västtyska ambassaden i Stockholm i april 1975, där de misstänkta brotten innefattade mord och människorov.

Utredningen finner att telefonavlyssning enligt RB har utnyttjats med stor restriktivitet. Vid bedömningen av frågan om åtgärden har haft avsedd verkan kan visserligen noteras att huvudparten av fallen blivit resultatlösa i den meningen att fällande dom ej följt. Härvid är dock att beakta att åtgärden tillgripits i lägen då andra efterforskningar har ansetts otillräckliga, varför sannolikheten för att brotten skulle klaras upp redan från början varit liten.

5.5 1952 års lag

I fråga om 1952 års lag tillkommer, förutom de allmänna sekretessbestämmelserna i 10 § SekrL, särskild anledning till försiktighet med offentliggörande av hänsyn till rikets säkerhet. Den redovisning utredningen här kan lämna måste därför bli avsevärt mer begränsad än den som görs beträffande 27 kap. 16 § RB och 1969 års lag. Det må anmärkas att motsvarande restriktivitet upprätthållits i samband med förlängningarna av 1952 års lag.

Utredningen vill inledningsvis hänvisa till det material som offentliggjorts i samband med Wennerströmaffären (se 4.1.8) och de uttalande som gjordes vid behandlingen av 1958 års motion (se 4.1.9).

I samband med den debatt kring telefonavlyssningen, som under sommaren 1975 förekom i massmedia, gjorde justitieministern ett undantag från sekretessen och offentliggjorde vissa uppgifter rörande avlyssningens omfattning. Bl. a. nämnde han att då, i juli 1975, var sju svenska medborgare föremål för telefonavlyssning enligt 1952 års lag. Med anknytning härtill kan utredningen, som i övrigt finner sig inte böra lämna närmare antalsuppgifter, nämna att under den tid som utredningen överblickat, antalet svenska medborgare som var föremål för avlyssning i regel utgjort ett tiotal.

Utredningen har beträffande 1952 års lag kunnat konstatera att under granskningsperioden avlyssningen pågått betydligt längre än enligt den övriga lagstiftningen. Tillstånden har i vissa fall utsträckts över tid som allmänt

sett får anses anmärkningsvärt lång. De misstankar, som legat till grund för tillstånden, har endast i ett mindre antal fall kunnat bekräftas i den meningen att förundersökningarna utmynnat i åtal och fällande dom. I några fall har avlyssningen avbrutits sedan man genom avlyssningen kunnat konstatera att misstankarna varit ogrundade. Detta har då som regel kunnat ske efter förhållandevis kort tid. I andra fall torde misstankarna ha förstärkts men inte i sådan grad att det ansetts finnas fog för vidare åtgärder. I ytterligare andra fall synes däremot förundersökningsläget inte vara nämnvärt förändrat vid avlyssningsperiodens början och slut. Detta synes ha förekommit även i fall då tillstånd gällt under längre tid. Utredningen anser att fortsatt tillståndgivning i sådana fall allmänt sett är ägnat att inge betänkligheter. I regel har misstankarna gällt en på lång sikt arbetande brottslighet, som samhället på något sätt måste värja sig emot. Det primära målet i tvångsmedlets nuvarande utformning är emellertid brottsutredning och tillämpningen måste utgå från att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. Om åtgärden vidmakthålls under längre tid utan att avståndet till fällande dom minskar uppstår frågan om kravet på misstankens styrka och kravet på synnerlig vikt för utredningen är uppfyllda.

En iakttagelse är att tillstånden understundom haft en tämligen vid ram vad avser antalet till varje misstänkt knutna telefoner. Utredningen har i sin redovisning av gällande rätt visat att lagstiftningen utgår från att det är den misstänktes egna samtal som är åtgärdens egentliga objekt. Det kan visserligen inte förnekas att åtgärdens effektivitet fordrar att man inte inskränker apparaturvalet alltför mycket, och det har kunnat iaktas att de misstänkta i kringgående syfte söker sig till apparater, som har en lösare anknypning till dem själva. För att tillgodose syftet med åtgärden kan härvid apparater, som begagnas av en ganska stor krets personer, bli föremål för avlyssning. Det har emellertid, såvitt utredningen kunnat finna, i regel inte gjorts någon redovisning av antalet utomstående som utnyttjat apparaten eller av den frekvens, med vilken den misstänkte själv använt apparaten. Särskilt i ärenden som förnyat tillstånd är en sådan redovisning av intresse både för att mäta integritetskränkningen och för att belysa avlyssningens värde för förundersökningen. Någon avvägning av graden av integritetskränkning förutsätts visserligen inte uttryckligen i den nuvarande lagstiftningen men bör ändock enligt utredningens uppfattning komma i betraktande. I vissa fall synes tillstånden ha kunnat baseras på misstankar också mot andra personer än den i första hand misstänkte.

I 1952 års lag finns rätt för undersökningsledaren eller åklagaren att provisoriskt förordna om avlyssning. Denna möjlighet har utnyttjats ytterst sparsamt. Före 1969 har iakttagits ett fall, i vilket för övrigt domstolen sedermera underkände det provisoriska beslutet. I ett andra fall, där interimistiskt beslut tillgripits, godkändes avlyssningen av domstol. Saken var brådskande. De upplysningar som vanns genom den provisoriskt beslutade avlyssningen var av avgörande betydelse för utredningen, som i sinom tid ledde till fällande dom. Något fall där samtal fördröjts eller inställts eller telefonapparat har avstängts från samtal har ej iakttagits.

I fråga om åtgärdens effektivitet må anmärkas att resultaten av avlyssningen i form av fällande dom både i absoluta tal och relativt sett är lågt och avsevärt understiger 1969 års lag. Antalet domar beträffande brott som

omfattas av 1952 års lag är dock överhuvudtaget lågt. Det kan emellertid konstateras att telefonavlyssningen i många fall haft en avsevärd om och ej alltid avgörande betydelse för utredningen.

5.6 1969 års lag

1969 års lag trädde i kraft den 25 mars 1969. Utredningens granskning av tillämpningen omfattar tiden från ikraftträdandet till oktober 1974.

Antalet ärenden har för de olika åren varit följande: 28 (1969), 39 (1970), 44 (1971), 34 (1972), 46 (1973) och 44 (1974). Avlyssningstiderna har varierat från en vecka till tio månader. I omkring 40 procent av fallen har avlyssningen pågått högst en månad, i 70 procent högst två månader, i 80 procent högst tre månader och i 90 procent högst fyra månader. I fem procent av fallen har avlyssningstiden överskridit ett halvår.

Antalet telefoner som omfattats av tillstånden har i regel endast obetydligt överstigit antalet misstänkta, som varit föremål för avlyssning. Stor försiktighet har iakttagits beträffande telefoner, som i större utsträckning brukats av andra än den misstänkte.

I det alldeles övervägande antalet fall, i vilka telefonavlyssning har tillgripits, har de misstankar som legat till grund för tillståndet, kunnat bekräftas och förundersökningarna lett till fällande dom. I en del fall har resultat uteblivit på grund av att telefonerna ej tagits i bruk eller den misstänkte gripts för annan brottslighet än narkotikabrott. Domarna i de fall som lett till åtal har i regel innefattat fängelse eller internering på två år eller däröver. Av allt att döma har telefonavlyssningen varit ett mycket värdefullt och ofta avgörande inslag vid bekämpandet av de stora smuglings- och försäljningsorganisationerna.

5.7 Allmänna synpunkter

Gällande regler har med undantag för det i RB intagna grundstadgandet tillkommit för att tillgodose efter hand uppkomna behov. Fråga är till väsentlig del om tidsbegränsad lagstiftning. Svårigheter har därigenom förelegat att i samband med lagstiftningsåtgärderna ingå på olika allmänna frågor. Brottsligheten och andra faktorer av betydelse har fortlöpande förändrats från tiden för lagstiftningens tillkomst. Dessa förhållanden gör enligt utredningens uppfattning att behov föreligger av en mera genomarbetad reglering.

6 Anonymitetsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och förslaget till massmediegrundlag

6.1 Inledning

I skrivelse den 31 oktober 1973 till Kungl. Maj:t framförde Pressens samarbetsnämnd – som är ett organ för samarbete mellan Publicistklubben, Svenska tidningsutgivareföreningen och Svenska journalistförbundet – önskemål om förstärkning av anonymitetsskyddet och skyddet för meddelare till massmedia. I tilläggsskrivelse den 30 november 1973 påpekade nämnden de problem som sammanhänger med telefonavlyssning hos tidningsredaktioner och andra situationer, då åtgärden kan komma i konflikt med TF:s regler om anonymitetsskydd för meddelare. Tilläggsskrivelsen redovisas i utredningens direktiv.

De bestämmelser beträffande telefonavlyssning, som kan finnas erforderliga till skydd för författares, annan upphovsmans och meddelares rätt till anonymitet måste naturligen utgå från de grundläggande reglerna därom. Dessa har uttömmande behandlats av andra utredningar, som haft yttrandefrihetslagstiftningen till föremål för sitt arbete. Utredningen finner det därför inte ändamålsenligt att för egen del lämna en utförlig redovisning för nämnda regler utan vill för en närmare redogörelse hänvisa till offentlighetskommitténs betänkande (SOU 1966:60) Offentlighet och sekretess, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar och senast massmedieutredningens (MMU:s) betänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag.

6.2 Tryckfrihetsförordningen

Den nu gällande TF är av 1949 och har karaktär av grundlag.

Enligt TF skall det i princip stå envar fritt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter (1 kap. 1 § andra stycket). Envar skall också ha rätt att fritt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst, under förutsättning att det sker för offentliggörande i tryckt skrift, således i publiceringssyfte (1 kap. 1 § tredje stycket).

Att yttrande och meddelande av uppgifter skall kunna ske fritt innebär att det skall kunna ske utan påföljd. Denna frihet för envar sammanhänger

med att ansvaret för missbruk av yttrandefriheten enligt TF lösts på ett särskilt sätt, genom ett s. k. formalansvar. Ansvaret utkrävs av en enda person med viss bestämd funktion. Denne är i fråga om tidningar och tidskrifter – periodiska skrifter – den ansvarige utgivaren. I fråga om icke-periodiska skrifter svarar författaren i den mån han framträder. Om den primärt ansvarige personen av något skäl inte kan åtalas, övergår ansvaret till en annan som står närmast i den s. k. ansvarighetskedjan.

Den som enligt 1 kap. 1 § tredje tycket TF lämnat ett meddelande för publicering är med den angivna ordningen i princip skyddad från ansvar. Från detta s. k. meddelarskydd gäller dock vissa undantag. Skydd mot straffansvar föreligger sålunda ej

- om meddelandet innefattar ärekränkning mot enskild person och meddelandet inte blivit infört i skriften (7 kap. 3 § första stycket)
- om lämnandet av meddelandet innefattar vissa grova brott mot rikets säkerhet (7 kap. 3 § andra stycket första punkten). De brott det gäller är uppror, högförräderi, landsförräderi, landssvek, spioneri, grovt spioneri eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott
- om meddelandet avser förhållande, som någon fått kännedom om i samband med innehav av allmän befattning eller utövande av lagstadgad tjänsteplikt, och meddelandet innefattar brott mot en i lag stadgad tystnadsplikt (7 kap. 3 § andra stycket andra punkten)
- om meddelandet avser utlämning för publicering av en allmän handling som skall hållas hemlig enligt SekrL (7 kap. 3 § tredje stycket).

Författare till tryckt skrift kan om han så önskar vara anonym. Han är inte skyldig att låta sätta ut sitt namn på skriften (3 kap. 1 § första stycket). Boktryckare, förläggare eller annan som har att ta befattning med skrifts tryckning eller tryckt skrifts utgivning får inte mot författarens vilja uppenbara vem denne är, om inte sådan skyldighet är föreskriven i lag (3 kap. 1 § andra stycket). Vad som gäller om författarens anonymitet har motsvarande tillämpning i fråga om den som, utan att vara författare, lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift.

I tryckfrihetsmål, dvs. i huvudsak mål om ansvar för tryckfrihetsbrott, får fråga om någons författarskap till periodisk skrift aldrig väckas (3 kap. 2 och 3 §§ TF). När det gäller icke-periodisk skrift sammanhänger författarens möjlighet att vara anonym med att han inte är skyldig att sätta ut sitt namn på skriften.

I fråga om annat brott än tryckfrihetsbrott torde vid brottsutredningen, med hänsyn till innehållet i 23 kap. 13 § andra stycket RB, den ovan berörda skyldigheten enligt lag att röja om viss person är författare eller meddelare föreligga när förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. I dylikt fall torde hinder inte föreligga att ta i anspråk vittnesplikten gentemot en skrifts utgivare. Ett uttalande av departementschefen i förarbetena till TF (prop. 1948:230 s. 144) berör det särskilda fall att allmänt brott begåtts genom ett meddelande. Enligt departementschefen är i detta fall, om misstanken riktas mot viss person, skriftens utgivare skyldig att vid vittnesförhör uttala sig i fråga om den misstänkte lämnat meddelandet. Enligt departementschefen är däremot i samma fall utgivaren inte skyldig att uttala sig om vem som eljest lämnat de offentliggjorda

uppgifterna.

Konflikt med anonymitetsskyddet kan emellertid uppkomma även i annat fall under brottsutredningen. Vid telefonavlyssning mot person som har anknytning till massmedia kan polisen få kännedom om vem som är författare eller meddelare. Det synes böra antas att gällande rätt tillåter att anonymiteten bryts i sådana fall. Någon uttrycklig reglering av denna konfliktsituation finns dock inte f. n.

6.3 Radioansvarighetslagen

Regler om yttrandefriheten och ansvar i radio och TV ges i radioansvarighetslagen (1966:756). Radioansvarighetslagen upptar regler om ansvar, meddelarskydd och anonymitet i rundradioverksamhet. Dess reglering står mycket nära vad som gäller för tryckt skrift enligt TF och upptas i det följande inte till särskild behandling.

6.4 Förslaget till massmediegrundlag

MMU:s förslag till massmediegrundlag (MGL) utgår från de grundläggande principerna i TF. Vad gäller ansvaret för yttrandefrihetsbrott har de nuvarande reglerna i TF i allt väsentligt lämnats oförändrade. MMU har behållit och i vissa avseenden förstärkt det nu gällande anonymitetsskyddet. Bestämmelserna införs i ett gemensamt kapitel, 8 kap. MGL.

8 kap. 8 § MGL upptar den allmänna bestämmelsen om anonymitetsrätten. Reglerna motsvarar dem som nu finns i 3 kap. 1 § andra stycket och 4 § TF samt 9 § radioansvarighetslagen. Stadgandet lyder:

Den som har tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av framställning i tryckt skrift, radio eller film eller som i övrigt har varit verksam inom företag för sådant offentliggörande eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter och andra meddelanden till periodiska skrifter eller radio får röja vad han därvid har erfarit om vem som är författare eller annan upphovsman eller har lämnat meddelande enligt 1 §, endast om

1. denne har samtyckt därtill;
2. fråga därom får väckas enligt 7 §;
3. vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift därom lämnas; eller
4. fråga är om brott som angives i 2 § eller annat brott mot rikets säkerhet som avses i 5 § andra stycket.

Stadgandet anger den krets av personer som är skyldiga att iaktta anonymitetsrätten. Genom stadgandet har kretsen utvidgats i förhållande till gällande rätt. Den omfattar, förutom personer som tagit befattning med offentliggörandet av framställning, alla personer som är verksamma inom de nämnda medieföretagen.

När det gäller undantagen från anonymitetsrätten anknyter punkterna 1, 2 och 4 nära till vad som i motsvarande fall gäller enligt TF och förbigås här.

Punkten 3 innefattar förändring i förhållande till gällande rätt. Såsom har framgått av avsnittet 6.2 viker enligt 3 kap. 1 och 4 §§ TF rätten till anonymitet när skyldighet att uppenbara författare och meddelare är föreskriven i lag.

Enligt MMU bör en förstärkning av anonymitetsskyddet ske så att man söker hindra att fråga om vem som är upphovsman eller meddelare får väckas, när det inte är påkallat för målets avgörande eller när intresset av anonymitet väger över utredningskravet, t. ex. därigenom att erforderlig utredning kan erhållas på annat sätt. Detta har föranlett MMU att skapa en ordning enligt vilken frågan skall få väckas i ett mål endast om domstolen finner att det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgift därom lämnas. Detta för med sig att det inte såsom nu torde kunna ske blir möjligt att ta upp frågan vid förhör under förundersökningen.

I 8 kap. 11 § MGL erinras om att bestämmelser till skydd för rätten till anonymitet vid tvångsåtgärder på grund av yttrandefrihetsbrott eller annat brott meddelas i lag.

11 kap. MGL rör bestämmelser om rättegången. MMU föreslår att mål om straff för brott mot yttrandefriheten skall handläggas av en enda domstol, yttrandefrihetsdomstolen, gemensam för hela riket och knuten till Stockholms tingsrätt. Vid domstolen skall vidare bl. a. handläggas mål mot meddelare, i de undantagsfall åtal mot meddelare skall vara tillåtet. Av intresse är den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 3 § andra stycket MGL. Enligt denna skall, när det vid domstol uppkommit tveksamhet huruvida MGL medför hinder mot att ådöma ansvar eller vidta en viss processuell åtgärd, frågan hänskjutas till yttrandefrihetsdomstolen. Detta skall dock ej ske om saken är uppenbar eller det annars av särskilda skäl anses onödigt. Bland de frågor som således skall kunna hänskjutas till yttrandefrihetsdomstolen märks kollision mellan intresset att erhålla uppgifter vid vittnesförhör och anonymitetsrätten.

7 Telefonavlyssning enligt terroristlagstiftningen

7.1 Allmänt om lagstiftningen och dess bakgrund

Lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) trädde i kraft den 1 maj 1973 med giltighet till utgången av april 1974. Den har därefter förlängts genom beslut av 1974 och 1975 års riksdagar och gäller nu till utgången av 1975. Terroristlagen syftar till att förhindra att internationella terroristdåd förövas i vårt land. Den uppftar särskilda regler, enligt vilka utlännning kan avvisas eller utvisas eller, om beslut därom inte kan verkställas av asylskäl, kan underkastas övervaknings- och spaningsåtgärder, däribland telefonavlyssning.

Förslag föreligger nu om en uppdelning av terroristlagens bestämmelser på utlänningslagen (1954:193) och en särskild lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Bestämmelserna i förslaget bygger i väsentliga hänseenden på överväganden som återfinns i förarbetena till terroristlagen. En kortfattad redogörelse för förarbetena lämnas därför innan utredningen går in på det föreliggande förslaget. För en närmare redovisning av terroristlagen och dess bakgrund hänvisas till förarbetena, främst prop. 1973:37.

Propositionen rörande terroristlagen baserades på en rapport (Ds Ju 1972:35) Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund, som avgavs av kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd i december 1972. Kommissionen framhöll (prop. 1973:37 s. 77) att ansträngningarna för att skydda vårt land mot terroristhandlingar huvudsakligen borde inriktas på åtgärder av brottsförebyggande natur. Till de åtgärder som kom ifråga var bl. a. polisens spaningsverksamhet och uppsikten och övervakningen av dem som vistas här och som kan befaras ägna sig åt eller medverka i politisk terrorverksamhet. Kommissionen fann att det inte kunde bli fråga om att generellt utrusta polisen med långtgående befogenheter att ingripa med tvångsmedel av integritetsinkräktande slag utan att det förelåg grundad misstanke att vederbörande begått eller var i färd med att begå straffbar handling. Eventuella begränsade åtgärder i den riktningen måste ges ett snävt avgränsat tillämpningsområde och förknippas med så starka rätts-säkerhetsgarantier som möjligt. Reglerna och deras tillämpning måste också bli föremål för fortlöpande parlamentarisk kontroll. På grund av arten av den politiska terrorverksamheten och det sätt på vilken den bedrevs mötte

avsevärda svårigheter att med sedvanliga spaningsmetoder komma ifråga varande personers verksamhet och brottsplaner på spåren. De betänkligheter – bl. a. från rättssäkerhetssynpunkt – som förelåg mot att rucka på de garantier gällande lagstiftning uppställde till skydd för den enskildes personliga integritet fann kommissionen böra få vika när det gällde människor, som redan vid en föregående prövning befunnits på grund av sitt samröre med politiska terroristgrupper utgöra ett hot mot den allmänna säkerheten och som endast av starka humanitära skäl tilläts stanna i vårt land. Det var enligt kommissionens mening rimligt att dessa tvingades underkasta sig mer långtgående inskränkningar i sina fri- och rättigheter och i skyddet för den personliga integriteten än andra grupper av befolkningen. Kommissionen kom till slutsatsen att polisen borde ges utvidgade befogenheter att tillgripa speciella spaningsåtgärder mot den begränsade krets av utlänningar som det här gällde. Så borde kunna ske till utrönande av om den politiska organisationen eller grupp som utlänningen antogs tillhöra kunde antas utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet, även om det i det särskilda fallet ännu inte förelåg någon misstanke om brott, vare sig beträffande utlänningen själv eller någon i hans omgivning. I enlighet med det anförda föreslog kommissionen (s. 89) särskilda lagbestämmelser som utvidgade möjligheterna att tillgripa tvångsmedel. Med hänsyn till den utomordentligt ingripande karaktären hos brevkontroll och telefonavlyssning borde för tillgripande av sådan åtgärd krävas att det förelåg synnerliga skäl för åtgärden. Dessa åtgärder borde av rättssäkerhetsskäl endast få tillgripas efter förordnande av domstol.

I specialmotiveringen till bestämmelsen om telefonavlyssning och brevkontroll (s. 113) uttalar sig kommissionen om uttrycket synnerliga skäl. Det förklaras närmast innebära att det kan anses föreligga en överhängande fara för att den politiska organisation eller grupp varom är fråga skall utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattar bruk av våld, hot eller tvång och att det kan antas att andra spaningsmedel inte är tillräckliga för att avvärja denna fara.

Remissinstanserna delade allmänt kommissionens uppfattning att ansträngningarna borde inriktas på brottsförebyggande åtgärder och godtog i det väsentliga kommissionens förslag. RÅ framförde dock på en punkt en mera principiellt betonad kritik beträffande den föreslagna användningen av tvångsmedel. RÅ menade att reglerna härom borde anknyta till RB:s bestämmelser och att tvångsmedel inte skulle få tillgripas annat än mot den som i ett konkret fall var misstänkt för brott.

Föredragande statsrådet (s. 22 f) delade kommissionens uppfattning att de tvångsmedel som RB ställde till förfogande inte var tillräckliga i detta sammanhang och att problemen inte kunde lösas tillfredsställande enbart genom begränsade ändringar i RB. Han ansåg inte heller att avstegen från gällande ordning kunde få långtgående konsekvenser i något hänseende. För att stärka garantierna mot missbruk av telefonavlyssning och brevkontroll föreslog han att framställningarna skulle centraliseras till RPS och besluten till Stockholms tingsrätt. Framställningarna borde inte bli fler än att samtliga fall kunde redovisas av rikspolischefen inför styrelsens parlamentariska ledamöter. Centraliseringen borde också kunna underlätta JK:s och JO:s övervakande verksamhet.

Vid riksdagsbehandlingen väcktes motioner, i vilka yrkades avslag på propositionen. Justitieutskottet (JuU 1973:18) anslöt sig dock till uppfattningen att särskild lagstiftning var nödvändig. Utskottet betonade (s. 15) att det från rättssäkerhetssynpunkt var en uppenbar fördel att de föreslagna åtgärderna upptogs i en särskild lag med begränsad giltighetstid. Härigenom kom lagens provisoriska karaktär tydligt till uttryck. Riksdagen fick vidare tillfälle att årligen pröva huruvida förhållandena alltjämt var sådana att lagen oundgängligen erfordrades. Riksdagen kunde vid en sådan prövning förutsättas få en utförlig redogörelse för de erfarenheter som vunnits av lagens tillämpning.

7.2 Gällande rätt och aktuella lagförslag

I departementspromemorian (Ds A 1975:2) Vissa ändringar i terroristlagen har föreslagits att terroristlagstiftningen med vissa materiella ändringar skall integreras i utlänningslagen (1954:193) och ges permanent giltighet. Detta skulle dock inte gälla de särskilda bestämmelserna om tvångsåtgärder i spanings syfte, vilka föreslogs skola upphävas. I proposition under hösten 1975 har vad gäller utlänningslagen lagts fram förslag om ändringar i denna, vilka i huvudsak överensstämmer med promemorieförslaget. Vad gäller bestämmelserna om tvångsåtgärder har i strid med förslaget i promemorian i propositionen upptagits förslag till en tidsbegränsad lag om tvångsåtgärder i spanings syfte i vissa fall. Lagen föreslås gälla till utgången av 1976.

Det följande hänför sig väsentligen till de förslag som lagts fram i nyssnämnda proposition (1975/76:18).

Enligt 20 § förslaget till ny lydelse av utlänningslagen kan utlämning avvisas, om det finns grundad anledning anta att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp, som, med hänsyn till vad som är känt om dess tidigare verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och till följd därav kan befaras även här i riket bedriva sådan verksamhet. Utöver dessa skäl krävs för avvisning, att det med hänsyn till vad som är känt om utlämningens föregående verksamhet eller eljest föreligger fara att han här i riket medverkar till handling av nyss angivet slag. Det uppdras åt RPS att upprätta förteckning över utlämningar som enligt de föreslagna reglerna skall avvisas. Förteckningen skall endast få avse utlämning som tillhör eller verkar för organisation eller grupp som regeringen bestämmer. I propositionen föreslås vidare att i 29 § utlänningslagen införs en femte utvisningsgrund, som ansluter till de föreslagna avvisningsbestämmelserna i 20 §.

Avvisningsbeslut enligt 20 § kan meddelas av polismyndighet (21 §). Påstår utlämningen att han löper risk för politisk förföljelse om han avvisas skall ärendet i regel hänskjutas till invandrarverket, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet (21 a §). Beslut om utvisning enligt 29 § första stycket punkt 5 skall alltid meddelas av regeringen (30 §). Utlämning som avvisats eller utvisats kan på grund av s. k. politiskt verkställighetshinder få stanna i landet. Utlämningen kan i sådana fall meddelas föreskrifter om inskränkningar och villkor för vistelsen här, avseende vistelseort, byte av

bostad och arbetsanställning samt anmälningsplikt (51 § tredje och femte styckena).

Den föreslagna lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (9–13 §§ terroristlagen) har enligt 1 § tillämpning beträffande utlännning som av regeringen avvisats eller utvisats med stöd av de ovannämnda terroristbestämmelserna i utlänningslagen men som av asylskäl tillåts kvarbli i landet. Lagen kan därjämte efter förordnande av regeringen med utgångspunkt från terroristrekvisiten i 20 § utlänningslagen bli tillämplig på andra fall av avvisning och utvisning samt fall av förpassning och förvisning.

Utlännning, som avses i 1 §, får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Man får också ta fingeravtryck eller fotografi av honom. Förutsättningen är att åtgärden finnes vara av betydelse för att utröna huruvida terroristorganisation eller terroristgrupp planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Förordnande om åtgärden meddelas av polismyndighet. Under samma förutsättning kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att ta del av samtal till eller från telefonapparat, som innehåller eller eljest kan antas komma att begagnas av utlännning som avses i 1 § (3 §). Rätten kan även i vissa fall meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraf försändelse. Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med reglerna i 27 kap. 9 § RB. Frågan om tillstånd enligt 3 § prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av RPS. Förfarandereglerna ansluter till 27 kap. 16 § RB.

Uppteckning från telefonavlyssning får inte granskas av annan än rätten, RPS, polismyndighet eller åklagare (5 §). Vad som inte är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen skall efter granskningen omedelbart förstöras.

7.3 Lagstiftningens praktiska tillämpning

I propositionen med förslag till ändring i utlänningslagen m. m. lämnas vissa uppgifter om tillämpningen av terroristlagen. Förteckningen över personer som skall avvisas enligt beslut på grundval av terroristbestämmelserna upptog sommaren 1975 något mindre än 80 personer. Endast i fråga om en av dessa har avvisningsbeslutet verkställts. Regeringen har meddelat beslut om utvisning av 11 personer. Besluten har verkställts i sju fall. De särskilda tvångsmedelsbestämmelserna har tillämpats i ett fall.

8 Telefonavlyssning i utländsk rätt

8.1 Danmark

Enligt 72 § grundloven får telefonhemligheten brytas endast efter domstolsbeslut, såvida inte särskilt undantag härifrån är stadgat i lag. Bestämmelser om telefonavlyssning finns i processlagstiftningen, närmare bestämt retsplejeloven 750 a–b §§. Avlyssning kan enligt 750 a § retsplejeloven ske dels vid vissa angivna brott (brott mot rikets yttre och inre säkerhet samt allmänfarliga brott men även svikande av försvarsplikt, våld mot tjänsteman, främjande av flykt, olaga tvång, olaga hot och hemfridsbrott), dels vid alla brott för vilka maximistraffet är fängelse i 8 år eller längre. Det skall finnas en påvisbar grund att anta att över den avlyssnade telefonen ges meddelanden till eller från någon, som misstänks för något av de angivna brotten. Vidare skall kunna antas att avlyssning är av väsentlig betydelse för uppklarande av brottet. Beslut om avlyssning skall avse samtal till eller från en eller flera bestämda telefoner och ange en viss tid för avlyssningen. Någon maximitid är ej angiven.

Telefonavlyssning förutsätter som huvudregel ett föregående domstolsbeslut. Föreligger förutsättningar för avlyssning kan dock polisen, om det är uppenbar fara för att tillfället går till spillo ifall rättens beslut skall avvaktas, vid vissa slag av brott företa avlyssning utan domstolsbeslut. Meddelande om avlyssning utan rättens tillstånd skall ges in till rätten samtidigt som avlyssningen påbörjas. Domstolen avgör om avlyssningen kan godkännas och, i förekommande fall, om fortsatt avlyssning skall tillåtas. Föreligger inte tillstånd av rätten inom 24 timmar från avlyssningens påbörjande skall den avbrytas och televerket anmäla avlyssningen till rätten i den ort där avlyssningen skett samt till justitieministeriet. Borde enligt rättens mening avlyssning inte ha inletts meddelar rätten detta till justitiedepartementet.

Avlyssningen skall företas av polisen. Uppteckningar eller annat återgivande av avlyssnade samtals innehåll skall förstöras så snart det fastslagits att de saknar betydelse för efterforskningarna. När avlyssning skett av samtal från en telefon i privat ägo skall rätten underrätta telefonens innehavare, om det kan ske utan skada för utredningen och omständigheterna i övrigt inte talar häremot.

Enligt 750 b § retsplejeloven kan rätten i olika fall besluta att televerket skall meddela polisen vilka telefoner som under viss tidrymd sätts eller har satts i förbindelse med en viss telefon.

Det må anmärkas att dansk lag sedan 1972 innehåller en särskild regel om polisens användning av hemlig avlyssningsapparat (mikrofoner) som genombryter det i övrigt gällande förbudet mot olovlig avlyssning. Förutsättningarna är desamma som för telefonavlyssning. Dock får sådan åtgärd aldrig vidtas utan rättens tillstånd. Någon motsvarighet till skyldigheten att underrätta telefoninnehavare om skedd avlyssning finns inte.

8.2 Finland

Gällande finsk lag saknar regler om telefonavlyssning vid förundersökning. Avlyssning av ett av telefoninrättning förmedlat samtal kan icke lagligen ske. Då detta betecknats som en brist, särskilt i fråga om bekämpningen av allvarlig brottslighet, har inom lagberedningen upprättats ett förslag till lagregler om avlyssning. De ingår i ett s. k. förundersökningspaket (Förslag till lagar om förundersökning, försvar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel och ersättning för beviskostnader). Förslaget överensstämmer i huvudsak med motsvarande svenska regler och tillåter telefonavlyssning endast för uppdagandet av redan begånget brott. Tillstånd till avlyssning skall kunna ges endast beträffande brott för vilka inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år samt beträffande narkotikabrott. Endast domstol skall ha rätt att bevilja tillstånd till avlyssning. Tillståndet skall beviljas för högst två veckor i sänder. Lagstiftningen skall vara permanent. Förslaget har rönt kritik och dess framtida öde är osäkert.

8.3 Norge

Enligt en lag från 1915 kan konungen eller den han sätter i sitt ställe göra inskränkning i bl. a. telehemligheten genom att anordna telefonkontroll.

Närmare bestämmelser härom har 1960 utfärdats i en resolution. Resolutionen innebär en inskränkning i befogenheterna enligt 1915 års lag. Telefonavlyssning får således endast ske när det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Domstol beslutar om avlyssning. Ingen tidsbegränsning är angiven. Hinder möter inte mot att avlyssnat material används som bevis i rättegång. Utöver domstolskontrollen finns en särskild kontrollnämnd för säkerhetspolisen, som i praxis är den enda myndighet, som igångsätter telefonavlyssning.

Ett utkast till ny straffprocesslag behandlas f. n. i justitiedepartementet. Förslaget innebär betydande utvidgningar i riktning mot de svenska och danska reglerna om telefonavlyssning. Domstol skall på ansökan kunna ge tillstånd till telefonavlyssning när någon med skäl är misstänkt för brott mot rikets säkerhet, högmålsbrott eller allmänfarliga brott, vissa andra särskilt nämnda brott samt brott som kan medföra fängelse i åtta år eller mera. Urvalet av telefoner som får avlyssnas, kravet på vikt för utredningen samt tillståndstiden överensstämmer med de svenska reglerna i RB. Förordnande från åklagarmyndighet får vid fara i dröjsmål ersätta beslut av domstol under högst 24 timmar. Uppteckningar och anteckningar som gjorts vid avlyssning skall förstöras i de delar de är utan betydelse för utredningen eller avser

uttalanden, som domstolen inte skulle kunna ta emot som vittnesmål. I anslutning till förslaget uttalas att lagen endast avser brottsutredning och att t. ex. avlyssning i syfte att förebygga en allvarlig förbrytelse bör regleras i annan lag, t. ex. i politilag. I förslaget upptas även en bestämmelse enligt vilken domstol kan ålägga telefonstationsföreståndare att upplysa polisen om vilka telefoner som under viss tidrymd sätts eller har satts i förbindelse med en viss telefon. Förutsättningen är att det gäller ett brott, varå fängelse kan följa. Även här kan åklagare meddela interimistiskt beslut.

8.4 Förbundsrepubliken Tyskland

Regler om telefonavlyssning meddelas i en lag från 1968 om inskränkning i de grundlagsskyddade brev-, post- och telehemligheter. Reglerna kan indelas i två kategorier.

Den ena kategorin avser regler om telefonavlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel och återfinns i straffprocesslagen. Avlyssning får ske om misstanken föreligger mot någon om vissa grova brott, dels brott mot statens yttre eller inre säkerhet, dels vissa andra brott såsom mord, rån, utpressning, barnaröv och vissa allmänfarliga förbrytelser. Det krävs att utforskande av sakförhållandena på annat sätt är utsiktslöst eller väsentligt försvårat. Åtgärden får riktas endast mot den misstänkte och mot personer, som kan antas ta emot eller vidarebefordra meddelanden till eller från den misstänkte eller vilkas apparater den misstänkte kan antas använda.

Tillstånd till avlyssning beslutas endast av domaren. Vid fara i dröjsmål får åklagare interimistiskt förordna om avlyssning. Hans förordnande blir dock ogiltigt om det inte inom tre dagar godkänns av domaren. Tillstånd till telefonavlyssning får meddelas för högst tre månader med möjlighet till förlängning. De som berörs av avlyssningen skall underrättas så snart det kan ske utan fara för utredningen. Några regler om parlamentarisk eller annan kontroll av avlyssningsbeslut som meddelats av domaren finns inte.

Den andra kategorin av telefonavlyssning saknar anknytning till straffprocessen. Det är här fråga om att skydda landets yttre eller inre säkerhet, och det behöver inte alltid föreligga misstanke mot viss person om särskilt brott. Ansökan om avlyssning får göras av författningsskyddsmyndigheterna, säkerhetstjänsten och underrättelsetjänsten. Beslutanderätten tillkommer i regel en av förbundskanslern särskilt utsedd förbundsminister. I de fall då avlyssningen inte grundas på misstanke om brott beslutar förbundsministern i samråd med en av förbundsdagen vald femmannanämnd. Förbundsministern skall med högst sex månaders mellanrum underrätta femmannanämnden om tillämpningen av lagstiftningen. Han skall vidare varje månad underrätta en särskild kommission, som tillsätts av nämnden och består av domarkompetent ordförande och två bisittare, om de åtgärder han beslutat. Kommissionen, som handlar självständigt och inte får underkastas direktiv, beslutar ex officio eller i anledning av klagomål om tillåtligheten och nödvändigheten av vidtagna åtgärder. Anser kommissionen en åtgärd otillåten eller onödig åligger det förbundsministern att ofördröjligen upphäva åtgärden. Andra rättsliga åtgärder är inte tillåtna.

8.5 England

I engelsk rätt fattas alla beslut om telefonavlyssning av inrikesministern. Tillämpningen överensstämmer beträffande avlyssning med brottsutredande syfte i huvudsak med vad som gäller enligt svensk rätt. För att polisen skall tillåtas tillgripa telefonavlyssning krävs att det skall röra sig om ett verkligt allvarligt brott, för vilket en tidigare ostraffad person kan påräkna minst tre års fängelse. Är många personer inblandade ställs lägre krav på brottets svårhetsgrad. Det förutsätts att normala spaningsmetoder har prövats och misslyckats eller enligt sakens natur kan antas bli resultatlösa. Slutligen skall det finnas goda skäl att tro att avlyssningen skall resultera i fällande dom. Det finns en inriktning på organiserad brottslighet, som är särskilt svåråtkomlig.

För säkerhetstjänstens användning av telefonavlyssning gäller delvis andra förutsättningar. Det skall här röra sig om en större omstörtning- eller spioneriverksamhet som kan befaras skada nationens intressen. Det material som kan erhållas genom avlyssningen måste vara direkt användbart vid insamlandet av de upplysningar säkerhetstjänsten behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter. Kravet att normala metoder inte räcker till gäller även här. Däremot behöver sannolikheten för fällande dom inte vara lika hög som vid vanlig kriminalitet.

8.6 USA

Den federala lagstiftningen i USA upptar i US Code Title 18, Chapter 119, regler om avlyssning av telefonsamtal och andra samtal. Lagstiftningen, som tillkom 1968, reglerar förutom telefonavlyssning även användandet av teknisk apparatur för avlyssning av samtal i allmänhet. Reglerna härför är desamma som för telefonavlyssning. Telefonavlyssning är förbjuden utom i fall som anges i lagen.

Undantag från förbudet mot telefonavlyssning medges i vissa fall i brottsutredande syfte. Federal domare kan på ansökan av i sista hand justitieministern meddela tillstånd till eller godkänna redan gjord avlyssning vid vissa brott. Brottskatalogen upptar många olika brott, främst de grövsta brotten mot nationens yttre eller inre säkerhet och svåra brott mot liv, hälsa och frihet. Varje typ av narkotikabrott kan föranleda avlyssning.

Delstatsdomare kan på ansökan av delstatens högste åklagare tillåta eller godkänna att polisen använder telefonavlyssning för att få fram bevisning rörande vissa angivna grova brott.

Bestämmelserna om telefonavlyssning innehåller många och detaljerade regler i rättssäkerhetens intresse. Inom skäligen tid, dock högst 90 dagar efter det avlyssning avslutats, skall domaren underrätta dem som nämns i avlyssningsbeslutet och – efter skön – andra samtalsparter i avlyssnade samtal om avlyssningen och den tid som den förekommit. Om godtagbara skäl visas kan dock underrättelsen uppskjutas.

Särskilda regler har meddelats i syfte att informera kongressen om tillämpningen av avlyssningsbestämmelserna. Domarna, justitieministern och

åklagarna skall till ett särskilt organ, the Administrative Office of the United States Courts, lämna detaljerade uppgifter om avlyssningen, innefattande huruvida tillstånd eller godkännande sökts och meddelats, den tid avlyssningen pågått, vilket brott som avsetts och vem som gjort ansökan. Informationen från justitieministern och åklagarna skall också ge en allmän bild av avlyssningarna, innefattande antalet samtal som avlyssnats, hur många av dessa som gav stöd för misstankarna, antalet personer som avlyssnats, antalet gripanden och rättegångar som föranletts av avlyssningen, vilka brott detta gällt samt antalet fällande domar. Redogörelsen skall avslutas med ett allmänt omdöme om avlyssningens betydelse.

De upplysningar som lämnas från domarna, justitieministern och åklagarna sammanställs till en rapport, som i april varje år överlämnas till kongressen och upptar antalet ansökningar och tillstånd föregående kalenderår och en sammanfattning och analys av de lämnade upplysningarna.

Vid sidan av ovannämnda undantag i brottsutredande syfte från det generella förbudet mot avlyssning finns ett vidsträckt undantag i presidentens konstitutionella rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda nationen mot fientliga handlingar från främmande makt och samhällsomstörtande verksamhet inom landet.

The first part of the report discusses the general situation of the country and the progress made in the various fields of activity. It is noted that the country has made significant progress in the field of agriculture, industry, and commerce. The report also mentions the progress made in the field of education and health.

The second part of the report discusses the progress made in the field of agriculture. It is noted that the country has made significant progress in the field of agriculture, particularly in the area of rice production. The report also mentions the progress made in the field of other crops and livestock.

The third part of the report discusses the progress made in the field of industry and commerce. It is noted that the country has made significant progress in the field of industry and commerce, particularly in the area of manufacturing and trade. The report also mentions the progress made in the field of other industries and commercial activities.

The fourth part of the report discusses the progress made in the field of education and health. It is noted that the country has made significant progress in the field of education and health, particularly in the area of primary and secondary education. The report also mentions the progress made in the field of higher education and health services.

The fifth part of the report discusses the progress made in the field of social and cultural activities. It is noted that the country has made significant progress in the field of social and cultural activities, particularly in the area of social welfare and cultural heritage. The report also mentions the progress made in the field of other social and cultural activities.

The sixth part of the report discusses the progress made in the field of international relations. It is noted that the country has made significant progress in the field of international relations, particularly in the area of diplomatic relations and international trade. The report also mentions the progress made in the field of other international relations activities.

The seventh part of the report discusses the progress made in the field of defense and security. It is noted that the country has made significant progress in the field of defense and security, particularly in the area of military modernization and national security. The report also mentions the progress made in the field of other defense and security activities.

The eighth part of the report discusses the progress made in the field of environmental protection. It is noted that the country has made significant progress in the field of environmental protection, particularly in the area of air and water pollution control. The report also mentions the progress made in the field of other environmental protection activities.

The ninth part of the report discusses the progress made in the field of science and technology. It is noted that the country has made significant progress in the field of science and technology, particularly in the area of research and development. The report also mentions the progress made in the field of other science and technology activities.

The tenth part of the report discusses the progress made in the field of sports and recreation. It is noted that the country has made significant progress in the field of sports and recreation, particularly in the area of sports facilities and participation. The report also mentions the progress made in the field of other sports and recreation activities.

The eleventh part of the report discusses the progress made in the field of tourism. It is noted that the country has made significant progress in the field of tourism, particularly in the area of tourism infrastructure and promotion. The report also mentions the progress made in the field of other tourism activities.

The twelfth part of the report discusses the progress made in the field of urban planning and development. It is noted that the country has made significant progress in the field of urban planning and development, particularly in the area of urban infrastructure and housing. The report also mentions the progress made in the field of other urban planning and development activities.

The thirteenth part of the report discusses the progress made in the field of rural development. It is noted that the country has made significant progress in the field of rural development, particularly in the area of rural infrastructure and services. The report also mentions the progress made in the field of other rural development activities.

The fourteenth part of the report discusses the progress made in the field of social justice and equality. It is noted that the country has made significant progress in the field of social justice and equality, particularly in the area of social welfare and equality of opportunity. The report also mentions the progress made in the field of other social justice and equality activities.

The fifteenth part of the report discusses the progress made in the field of human rights. It is noted that the country has made significant progress in the field of human rights, particularly in the area of civil liberties and human rights protection. The report also mentions the progress made in the field of other human rights activities.

The sixteenth part of the report discusses the progress made in the field of gender equality. It is noted that the country has made significant progress in the field of gender equality, particularly in the area of women's empowerment and gender equality. The report also mentions the progress made in the field of other gender equality activities.

The seventeenth part of the report discusses the progress made in the field of youth development. It is noted that the country has made significant progress in the field of youth development, particularly in the area of youth education and employment. The report also mentions the progress made in the field of other youth development activities.

The eighteenth part of the report discusses the progress made in the field of elderly care. It is noted that the country has made significant progress in the field of elderly care, particularly in the area of elderly care services and facilities. The report also mentions the progress made in the field of other elderly care activities.

The nineteenth part of the report discusses the progress made in the field of disability care. It is noted that the country has made significant progress in the field of disability care, particularly in the area of disability care services and facilities. The report also mentions the progress made in the field of other disability care activities.

The twentieth part of the report discusses the progress made in the field of social services. It is noted that the country has made significant progress in the field of social services, particularly in the area of social welfare and social services. The report also mentions the progress made in the field of other social services activities.

9 Utredningens överväganden och förslag

9.1 Allmänna överväganden

Telefonavlyssning utgör ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Den innebär att avlyssnaren kan tillgodogöra sig innehållet i förtroliga samtal och meddelanden mellan människor utan dessas medgivande eller vetskap. Det kan ske genom att samtal upptecknas och används. Men redan det förhållandet att samtal avlyssnas – utan att upptecknas eller bevaras – uppfattas som en allvarlig kränkning. Särskilt gäller detta när avlyssning berör utomståendes samtal. Rätten att fritt och utan obehörigt intrång använda telefonen för offentliga och privata meddelanden upptas i grundlagens uppräknade fri- och rättigheterna och skyddas av telefonreglementet och straffbudet mot brytande av telehemlighet. Tilliten till att telefonhemligheten respekteras är väsentlig från både enskild och allmän synpunkt. Om tilliten rubbas uppstår misstro bland medborgarna, som gör telefonen oanvändbar som kommunikationsmedel och ger upphov till en för samhällslivet skadlig otrygghet och ryktesspridning. Skall telefonavlyssning tillåtas måste den därför reserveras för sådana fall, då medborgarna i gemen anser sig beredda att acceptera den allvarliga integritetskränkningen med hänsyn till det intresse som utgör motiv för åtgärden. Det är dessutom nödvändigt att tvångsmedlet regleras på ett sådant sätt att det inte framstår som ett hot mot medborgaren i allmänhet.

Den sekretess som ligger i själva tvångsmedlets natur ger det en särställning i förhållande till de flesta andra tvångsmedel. Skyddet mot missbruk av andra tvångsmedel ligger till stor del däri att den som drabbas själv är eller snart blir medveten om åtgärden och har möjlighet att få den prövad av domstol, överordnad myndighet, JK eller JO. Telefonavlyssningens hemliga natur omöjliggör en sådan bevakning från medborgarnas sida. Av samma orsak blir den kontroll som den allmänna opinionen kan utöva genom massmedia och eljest illusorisk. I skydd av sekretessen kan en oriktig tillämpning uppstå, som i olyckliga situationer kan övergå i direkt missbruk av befogenheterna. Mot denna bakgrund framstår det som särskilt angeläget att undvika tänjbara regler och att eftersträva ett beslutsförfarande, som är ägnat att motverka en alltför generös tillståndsgivning.

Utredningen har med det anförda velat peka på några av de förhållanden som gör att alla överväganden beträffande telefonavlyssning såsom tvångs-

medel måste ske mot bakgrunden av de grundläggande värderingar som bär upp ett demokratiskt samhälle. Tvångsmedlet är till sin natur främmande för ett sådant samhälle. Huruvida det ändock skall utnyttjas blir beroende av om detta uppfattas såsom nödvändigt med hänsyn till angrepp som kan riktas mot individ och samhälle.

9.2 Behovet av lagstiftningen

När man bedömer telefonavlyssningens existensberättigande måste kravet på skydd för den enskildes integritet vägas mot behovet och värdet av avlyssningen. Integritetsskyddssynpunkterna bör därvid begränsa telefonavlyssningen till att vara ett hjälpmedel för att klara upp vissa, i regel mycket grova brott. Är avlyssningen av ringa värde från utredningssynpunkt bör den dock inte heller i sådana fall tillåtas. Vad gäller värdet från utredningssynpunkt torde förhållandet emellertid snarast vara det, att telefonavlyssning kan vara ett verksamt medel vid utredning av i stort sett alla typer av brott. Den har emellertid sitt största värde som utrednings- och försvarsmedel vid brottslighet som är föremål för planering eller som ingår i en organiserad verksamhet. Denna brottslighet är också, bl. a. på grund av sin art, ofta särskilt farlig för samhället.

Vad först gäller den grundläggande bestämmelsen i 27 kap. 16 § RB har denna tillämpats ytterst sparsamt. I vissa fall, där brottet kunnat grunda ingripande enligt RB, kan man anta att man valt att åberopa den parallellt tillämpliga 1952 års lag. Även med beaktande härav kvarstår dock att huvudregeln haft ringa användning. Till en del torde detta bero på att den korta tillståndstiden, en vecka, har framstått som otillräcklig. Förklaringen torde i övrigt ligga i den misstänkta brottslighetens natur. Till skillnad från säkerhetsfallen enligt 1952 års lag och narkotikabrotten enligt 1969 års lag är brotten i större utsträckning oplanerade och begångna av en ensam gärningsman. Det rör sig inte om en organiserad brottslighet med flera inblandade personer. Möjligheten att genom telefonavlyssning kartlägga den misstänktes förbindelser och få uppslag för den vidare spaningen får därför vanligen ringa betydelse för utredningen. Härtill kommer att polisen vid denna typ av brott som regel har ett rikare material att arbeta med redan när förundersökningen inleds. Man har i de flesta fall en brottsplats och en målsägande och kan härigenom få upplysningar som kan vara tillräckliga för att binda gärningsmannen vid brottet. Behovet att komplettera de konventionella spaningsmedlen med telefonavlyssning är därför i dessa fall mindre.

Om det alltså kan konstateras att behovet av telefonavlyssning enligt 27 kap. 16 § RB är mindre än enligt 1952 och 1969 års lagar måste samtidigt framhållas att tvångsmedlet likväl i de noggrant utvalda fall där det tillgrips kan vara av synnerlig vikt för utredningen och att det skulle framstå som otillfredsställande om de grova brott, varom här är fråga, inte blir uppklarade. Under den diskussion om telefonavlyssningen, som förekom i massmedia sommaren 1975, synes de flesta bedömare också ha accepterat telefonavlyssning beträffande de grova brott, som omfattas av regeln i 27 kap. 16 § RB.

Vad härefter angår 1952 års lag utgör denna ett komplement till 27 kap. 16 § RB. De brott som här är aktuella rör rikets yttre och inre säkerhet eller är allmänfarliga brott, som närmast ingår i den moderna terrorismens arbetsmetoder. Flera av de brott som innefattas i 1952 års lag är så grova att de skulle kunna föranleda telefonavlyssning även enligt 27 kap. 16 § RB. En del brott uppfyller däremot inte kravet på två års fängelse som minimistraff. Dessa lindrigare brott har emellertid ofta ett samband med grövre brott. I de fall, där det finns en grov form av brottet, faller denna för övrigt i regel in under minimistraffregeln. Det nämnda sambandet kan belysas med några exempel. I förlängningen på brottet olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 9 § andra stycket BrB (olovlig personspaning enligt utredningsmannens förslag) ligger risken för att verksamheten leder till repressalier i andra länder, repressalier som kan innebära förlust av livet eller friheten. I förlängningen på brottet kapning av luftfartyg ligger risken för att brottet leder till mord på oskyldiga flygresenärer.

Särregleringen enligt 1952 års lag sammanhänger vidare med att det på det stadium, på vilket telefonavlyssning aktualiseras, är svårt att avgöra om det är normalbrottet, den grova formen eller en besläktad brottstyp som föreligger i det enskilda fallet. Misstänkta spionhandlingar kan lika väl röra grovt som vanligt spioneri. Tillvägagångssättet vid spioneri påminner om olovlig underrättelseverksamhet så att det kan vara omöjligt att på ett tidigt stadium bedöma vilket av brotten det rör sig om. Mot denna bakgrund skulle kunna ifrågasättas om det finns ett behov av de kompletterande bestämmelser i 1952 års lag, som möjliggör telefonavlyssning vid brott som inte uppfyller minimistraffregelns krav. Man kunde tänka sig möjligheten att i stället åberopa det närmast liggande grova brott, som medger avlyssning enligt 27 kap. 16 § RB. Därvid uppkommer emellertid risk för en urholkning av de allmänna förutsättningarna för åtgärden. Det kan nämligen befaras att på osäkra grunder skulle komma att antas att ett grövre brott föreligger. I valet mellan den nämnda möjligheten och utvägen att tillåta avlyssning vid de lindrigare brotten är enligt utredningens uppfattning det senare alternativet att föredra. Detta kan även i övrigt främja en stram bedömning av förutsättningarna för åtgärden.

I 1952 års lag medges telefonavlyssning även vid försök, förberedelse och stämpling till brott, något som inte är möjligt enligt 27 kap. 16 § RB. I själva verket torde detta vara ett av de viktigaste inslagen i 1952 års lag. Den brottsutredande syftningen får nämligen härigenom en brottsförebyggande bieffekt. Det är uppenbart att möjligheten att avslöja säkerhetshotande verksamhet innan den övergår i fullbordat brott är en viktig förutsättning för att säkerhetspolisen skall kunna lösa sina uppgifter. Fanns inte denna möjlighet till brottsförebyggande inom ramen för förundersökningen, skulle behovet härav få tillgodoses på annat sätt.

Beträffande behovet av telefonavlyssning vid de brott som avses i 1952 års lag kan hänvisas till vad RPS anförde i ett yttrande över parlamentariska nämndens i Wennerströmaffären betänkande. Yttrandet har återgetts i JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 83 f:

Den brottslighet som den särskilda polisverksamheten har att hindra och uppvisa måste angräpas med i många avseenden andra medel och metoder än dem som fö-

rekommer inom den allmänna polisverksamheten. Brott mot rikets säkerhet lämnar i regel inga direkta skönjbara tecken i form av brottsplats eller av brott förfördelad person. Det är normalt inte ens känt om brott förövats. Brottsligheten genomförs vidare så gott som uteslutande i organiserad form med främmande makter som huvudintressenter och med för ändamålet anpassade, stora resurser. Angreppen mot statens säkerhet sker dels direkt mot betydelsefulla anläggningar, förhållanden och personer, dels även såsom förberedelse till åtgärder som avses kunna sättas in i konfliktsituationer. Det senare sker särskilt genom upprättande av s. k. illegala residenturer, agentradionät, sabotagegrupper e. dyl. Man får icke heller bortse från det faktum att angrepp mot rikets yttre och inre säkerhet sker med växlande medel och metoder. Under efterkrigstiden och särskilt under det senaste årtiondet har en förskjutning ägt rum till subversiva medel. För att kunna fullgöra uppgiften att uppdaga bl. a. sådan verksamhet måste redan obetydliga risker beaktas och varje indikation bedömas och bearbetas.

Det kan således konstateras att 1952 års lag avser brott som är av central betydelse för rikets självständighet och det demokratiska statsskicket samtidigt som utredningen av dessa brott möter särskilda svårigheter. Till intresset av att brotten klaras upp bör alltså i dessa fall läggas att brotten till sin art är särskilt svårutredda. Då härtill kommer att etablerandet och upprätthållandet av kontakterna mellan medlemmarna i de illegala organisationer, varom här är fråga, är en av de få sårbara punkterna vid denna brottslighet är det tydligt att telefonavlyssning kan vara av särskild betydelse som spaningsmedel.

När man så övergår till att granska huruvida dessa allmänna reflexioner har stöd i vad som inhämtats rörande den praktiska tillämpningen måste konstateras att antalet telefonavlyssningsärenden, som lett till fällande dom, är tämligen ringa såväl i absoluta tal som i förhållande till det antal fall där åtgärden satts in. Antalet uppdagade brott mot rikets säkerhet är emellertid lågt även i absoluta tal. I åtskilliga fall kan man utgå från att misstankarna har förstärkts under avlyssningen men inte ansetts tillräckligt starka för att motivera åtal. Den personkrets som ägnar sig åt brott av denna art är också medveten om telefonavlyssningsmöjligheten och är väl utbildad för att eliminera värdet av avlyssningen. I huvudparten av de fall som lett till åtal eller annan åtgärd har telefonavlyssning förekommit och haft betydelse för utredningen. Självklart har avlyssningen inte spelat den enda och kanske inte heller den viktigaste rollen i utredningsarbetet. Tillsammans med övriga spaningsmedel får tvångsmedlet dock anses vara av stor betydelse i säkerhetsfallen. Den långa tid som 1952 års lag har gällt torde också böra tas som ett indicium på behovet av lagen.

Telefonavlyssning som spaningsmedel mot grov narkotikabrottslighet har tillåtits avsevärt kortare tid. Uppklaringsfrekvensen i avlyssningsärendena är emellertid mycket hög. Det saknas anledning att ifrågasätta att denna brottslighet är organiserad och synnerligen svåråtkomlig med vanliga spaningsmetoder. För en fortsatt framgångsrik brottsbekämpning på detta område synes telefonavlyssningen spela en avgörande roll.

9.3 Möjligheterna att samordna lagstiftningen

Reglerna om telefonavlyssning vid förundersökning har tillkommit vid skilda tidpunkter för att möta efterhand uppkommande behov. I det föregående har ett bestående behov av telefonavlyssning kunnat konstateras även beträffande de brott som regleras av 1952 och 1969 års lagar. Förklaringen till att man inte samordnat lagstiftningen torde närmast vara att dessa lagar är tidsbegränsade. Olika skäl talar emellertid för att reglerna om telefonavlyssning sammanförs och ges en enhetlig utformning. Några lagtekniska hinder härför finns ej. Av viss betydelse blir dock om lagstiftningen skall vara permanent eller tidsbegränsad. Frågan härom upptas i avsnittet 9.7.1.

9.4 Förutsättningarna för telefonavlyssning

Den telefonavlyssning som här behandlas är en tvångsåtgärd under förundersökning. Utgångspunkten för åtgärden måste därför vara ett antagande att ett brott har förövats. Detta bör vara av viss beskaffenhet. Avgränsningen bör i första hand ske med hänsyn till brottets grovhet. För att inte en obestämd krets av samtalande skall drabbas av åtgärden bör misstankarna ha koncentrerats till viss person och nått en sådan styrka att risken för att en oskyldig utsätts för avlyssning i möjligaste mån elimineras. Till undvikande av att åtgärden tillgrips i onödan bör krävas att andra spaningsmedel är otillräckliga och att den utredning som kan erhållas genom åtgärden är av stor betydelse. Eftersom det inte gärna går att begränsa avlyssningen till vissa, i lagen angivna typer av telefoner bör slutligen uppställas en regel, varigenom ändock beaktas skillnaden från integritetsskyddssynpunkt mellan avlyssning av den misstänktes egen telefon och en telefon som i större utsträckning begagnas av andra personer.

De förutsättningar som nu antytts överensstämmer till viss del med vad som redan nu gäller. På flera punkter föreslår dock utredningen ändrade regler. I det följande redovisas utredningens överväganden och förslag punkt för punkt.

9.4.1 *Det misstänkta brottet*

I avsnitt 9.2 har utredningen utvecklat frågan om behovet av lagstiftningen. Där framhölls att telefonavlyssning kunde vara ett verksamt medel i strängt taget alla förundersökningar men att åtgärdens ingripande natur fordrade en begränsning i användningen. Den första gränslinjen bör därvid dras vid det misstänkta brottet. I gällande rätt har åtgärden inskränkts till förundersökningar rörande särskilt grova brott (27 kap. 16 § RB) och brott som är både svårutredda och farliga för individ eller samhälle (1952 och 1969 års lagar). Därvid kan i fall som avses med 1952 års lag även försök, förberedelse och stämpling till brott föranleda telefonavlyssning. Utredningen anser att den sålunda angivna begränsningen till vissa bestämda brott utgör ett lämpligt sätt att dra upp ramen kring avlyssningen och övergår till att undersöka hur den skall utföras i lagen.

9.4.2 Anknytning till straffsatsen

Det är ett starkt allmänintresse att de grövsta brotten klaras upp. Det torde också vara en av medborgarna i gemen accepterad ståndpunkt att en grov brottsling inte bör få gå fri på grund av att telefonavlyssning inte får tillämpas. Detta är förklaringen till att telefonavlyssning tillåts enligt 27 kap. 16 § RB.

I 27 kap. 16 § RB bestäms de grövsta brotten med hänsyn till minimistrafpen. För brottet får ej vara stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Denna bestämning av de grövsta brotten överensstämmer med andra regler i RB (jämför 24 kap. 1 § tredje stycket, 27 kap. 2 § andra punkten och 36 kap. 5 § fjärde stycket). Givetvis kan avgränsningen rent tekniskt ske på andra sätt, t. ex. genom anknytning till straffskalans övre gräns. De grövsta brotten kunde definieras som sådana, varå fängelse på livstid eller i tio, åtta eller sex år kan följa. Emellertid kan straffskalorna vara vida och brottet i det enskilda fallet vara mindre grovt. En minimistrafregel ger därför en redan i lagen liggande, säkrare garanti för att endast de verkligt grova brotten kommer i fråga för telefonavlyssning.

Straffminimumregeln är i dag fängelse i två år. Utredningen har övervägt om denna gräns kan höjas, närmast till nästa steg, fängelse i fyra år. De brott som ifrågakommer enligt de två alternativen redovisas i *bilaga*. Härav framgår att de flesta av brotten skulle fylla kraven på det högre straffminimum. Åtskilliga av de brott som ligger mellan två och fyra års straffminimum faller emellertid under tillämpningsområdet för 1952 års lag och torde därför, om motsvarande undantagsbestämmelser skall gälla även i fortsättningen, komma att omfattas av telefonavlyssningsreglerna. De brott som i övrigt skulle falla bort om straffminimum höjs är också så farliga för individ och samhälle att det, med det synsätt som tidigare redovisats, inte synes stötande att telefonavlyssning får ifrågakomma även om man i praktiken inte utnyttjat de nu gällande möjligheterna. Av anförda skäl och då gränsen två års fängelse överensstämmer med andra regler i RB förordar utredningen att den allmänna förutsättningen för telefonavlyssning med avseende å brottet bestäms på samma sätt som för närvarande, nämligen att å brottet ej skall kunna följa lägre straff än fängelse i två år. Härigenom kan samhällets bedömning av brottets straffvärdhet vid höjning eller sänkning av straffminimum återverka på tvångsmedelsanvändningen.

9.4.3 Anknytning till brottstypen

Minimistrafregeln i 27 kap. 16 § RB kompletteras i gällande rätt med vissa i 1952 och 1969 års lagar uppräknade brott, som kan föranleda telefonavlyssning trots att straffet för brottet kan underskrida två års fängelse. Behovet av sådana regler har belysts i avsnitt 9.2.

Utredningen anser att det bör finnas sådana kompletterande bestämmelser även i fortsättningen. Utgångspunkten är här att brotten – ensamma eller i förening med besläktade brott – skall vara särskilt farliga för individ och samhälle samtidigt som de till sin art är särskilt svårutredda. Angelägenheten av att dessa brott beivras skall med andra ord byggas på med kravet att

brotten är svåra att klara upp och med en bedömning att brotten är särskilt åtkomliga för telefonavlyssning.

Utredningen finner bl. a. mot bakgrund av sina iakttagelser av den praktiska tillämpningen att de brott som upptas i 1952 och 1969 års lagar och som inte når upp till huvudregelns krav på minimistraff (se *bilaga*) i huvudsak uppfyller de krav som nyss uppställts.

I 1952 års lag ingår bl. a. de s. k. majestätsförbrytelserna, nämligen 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. Mord, dråp och människorov omfattas redan genom sitt straffminimum av telefonavlyssningsreglerna. Övriga handlingar av ovannämnda art torde i beaktansvärda fall kunna inordnas under de brott i 18 och 19 kap. BrB, som enligt huvudregeln kan föranleda telefonavlyssning. Det synes inte motiverat att vid en samordning av regelsystemet behålla särregler av detta slag.

Utöver majestätsbrotten bör också vissa andra brott avföras ur brottskatalogen i 1952 års lag. En ändring följer av det förslag som den särskilde utredningsmannen lagt fram i betänkandet (Ds Ju 1975:16) Spioneribrottet m. m., nämligen att tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 § BrB) avkriminaliseras. Utredningen anser vidare att brottet olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 § BrB), som kan straffas med böter eller fängelse i två år, inte ensamt är av sådan farlighet att det bör få föranleda telefonavlyssning. Brottet är sällan förekommande och när det förekommer torde det ofta begås i förening med andra, allvarligare brott, som kan berättiga till telefonavlyssning.

Bland de brott som blir kvar har obehörig befattningsmed hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet och olovlig personspaning en straffskala på böter och fängelse upp till två år. Utredningen har övervägt huruvida dessa brott, vilkas straffmaximum inte ens når upp till eljest gällande straffminimum, verkligen bör få föranleda telefonavlyssning. Obehörig befattningsmed hemlig uppgift skiljer sig från spioneri framför allt genom frånvaron av direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Ett sådant s. k. fristående uppsåtsrekvisit kan vara svårt att bedöma under förundersökningen. Det får därför anses motiverat att låta möjligheten till telefonavlyssning kvarstå beträffande detta brott. Olovlig underrättelseverksamhet utgör i princip en här i riket bedriven spioneriverksamhet mot främmande makt och åberopas i telefonavlyssningspraxis ofta som andrahandsgrund till spioneri. På det stadium av förundersökningen då åtgärden ifrågakommer kan det ibland vara svårt att avgöra om verksamheten riktas mot svenskt eller utländskt intresse. En verksamhet som från början avser främmande makt kan också lätt omdirigeras mot svenska mål. På grund av likheten med spioneri bör därför enligt utredningens bedömning olovlig underrättelseverksamhet berättiga till telefonavlyssning. Även olovlig personspaning är ett brott som metodmässigt liknar och på inledande stadier är svårt att skilja från spioneri. Här tillkommer att brottet, ofta kallat flyktingspionage, trots att straffskalan är begränsad innefattar en verksamhet, som syftar till eller kan leda till stort mänskligt lidande. Sådant underrättelseverksamhet bör därför omfattas av telefonavlyssningsmöjligheten.

Övriga brott från 1952 års lag som bör kvarstå har endast fängelse, dvs. inte böter, i straffskalan. De utgörs av allmänfarliga brott (sabotage, kapning av luftfartyg och luftfartssabotage) och brott mot rikets säkerhet (spioneri). De grova varianterna av brotten har straffminimum på två års fängelse. När telefonavlyssning aktualiseras torde det vara svårt att alltid konstatera om normalbrott eller grovt brott föreligger. På grund härav och då denna typ av brott i allmänhet bedrivs organiserat och mycket utstuderat och därför är särskilt svåråtkomligt med vanliga spaningsmedel bör telefonavlyssning medges.

Den grova narkotikabrottslighet, som kan föranleda telefonavlyssning, straffas med fängelse i 1–10 år. Förutom brottets svårhetsgrad, som avspeglas i denna straffbestämning, tillkommer här att brottsligheten är organiserad och av detta och andra skäl är svår att bekämpa med konventionella metoder. Utredningen har också vid sin genomgång av telefonavlyssningsreglernas tillämpning funnit att avlyssningens effektivitet som spaningsmedel tydligen framkommer beträffande just narkotikafallen.

Tillämpningen får beträffande de brott som faller under straffminimumregeln anses omfatta en prövning i det konkreta fallet med en – givetvis ofullständig – skattning av gärningens straffvärdhet. Om en gärning redan på grundval av det föreliggande materialet inte kan antas ge svårare påföljd än böter eller ett par månaders fängelse bör detta uppenbarligen påverka bedömningen.

9.4.4 *Försök, förberedelse och stämpling*

I 1952 års lag upptas också brottsformerna försök, förberedelse och stämpling när sådan gärning är straffbelagd och det fullbordade brottet hade kunnat föranleda telefonavlyssning. Genom att straffminimumregeln gäller oinskränkt endast vid det fullbordade brottet innebär detta en utvidgad möjlighet till telefonavlyssning. Utredningen anser att denna möjlighet bör kvarstå beträffande allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Detta ger reglerna en preventiv bieffekt, som minskar behovet av telefonavlyssningsregler utanför ramen för förundersökning.

Utredningen har övervägt behovet av att efter mönster av 24 kap. 1 § fjärde stycket RB uppställa ett uttryckligt förbud mot telefonavlyssning när man i det enskilda fallet kan räkna med att påföljden stannar vid böter eller ett kortare fängelsestraff. Vad gäller de fullbordade brotten ingår böter i straffskalan endast i några få fall. Att på det förberedande stadium, varom här är fråga, förutsäga blivande påföljd är ofta mycket svårt. Det finns vidare ett avsevärt utrymme mellan sannolika skäl och skälig misstanke. Det material som utredningen har granskat visar även att påföljden i händelse av lagföring inte stannar på en från denna synpunkt för låg nivå. Utredningen har därför avstått från att föreslå en uttrycklig regel men utgår från att det – i första hand av polisen och åklagarna – görs en diskretionär prövning.

9.4.5 *Misstankens styrka*

I gällande rätt fordras för telefonavlyssning att viss person är skäligen misstänkt för visst brott. I avsnitt 4.2.1 har redovisats vad som avses med skälig

misstanke. Beträffande 1952 års lag har höjts röster som velat mildra kravet till att avse att misstanke om brott föreligger (se 4.1.6 och 4.1.9). Parlamentariska nämnden i Wennerströmsaffären fann (SOU 1968:4 s. 40) att en sådan regel skulle medföra betydande fördelar från synpunkten av effektivitet i säkerhetspolisens spaningsarbete men avvisade tanken. Den gällande ordningen innehöll en bestämd avgränsning, som nämnden ansåg utgöra en garanti mot missbruk av telefonavlyssning, en garanti som man inte borde avstå från. Utredningen ansluter sig för sin del till nämndens bedömning. Att skärpa förutsättningarna till att någon skall vara på sannolika skäl misstänkt för vissa brott är att gå långt åt motsatt håll. Bevisnivån sannolika skäl innebär i de flesta fall att utredningen har passerat det stadium då egentligt behov av telefonavlyssning föreligger. Sannolika skäl är sålunda en av förutsättningarna för häktning. Enligt statistiska uppgifter, som återges i direktiven till utredningen (Ju 1974:17) angående översyn av häktningsbestämmelserna, är det endast två procent av häktningarna, som inte leder till fällande dom. En så hög sannolikhet för övertygande bevisning som denna siffra avspeglar kan ej rimligen begäras i telefonavlyssningsärenden. Utredningen föreslår därför att det nuvarande kravet på skälig misstanke mot viss person behålls.

Begreppet skälig misstanke har en viss spännvidd och de omständigheter som tillmäts vikt skiftar mellan olika typer av brott. I de fall som täcks av 1952 års lag torde sålunda den skäliga misstanken ofta ligga i den lägre delen av skalan, och det synes ofrånkomligt att utnyttjandet av bedömnings-skalan röner viss inverkan av grovheten i det brott, varom är fråga. Det synes också naturligt om man beträffande personer direkt knutna till institutioner, om vilka det är notoriskt att de yrkesmässigt bedriver illegal verksamhet, finner anledning till åtgärd redan i den undre delen av bedömningsområdet medan förhållandet blir det motsatta då den konkreta misstanken avser personer utan sådan anknytning. Det är inte möjligt att i en allmängiltig formulering täcka vad som bör utgöra lägsta godtagbara nivå för skälig misstanke. Det är en bedömningsfråga som måste överlämnas åt rättstillämpningen. För denna bör kunna bli av betydelse att utredningen i det följande kommer att föreslå delvis nya regler för förfarandet.

9.4.6 *Utredningsläget*

I avsnittet 4.2.1 har innebörden av uttrycket "synnerlig vikt för utredningen" redovisats. Där framhölls att uttrycket inte nödvändigtvis avser att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har avlyssningen en indirekt verkan: den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förhållanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för insatser av andra spaningsmedel. En annan, främst i fall enligt 1952 års lag förekommande verkan är att avlyssningen kan föra en på olika sätt uppkommen skälig misstanke till nollläget, dvs. att rentvå den misstänkte. Denna verkan kan åberopas till stöd för antagandet att förekommande misstag snabbt bör kunna upptäckas och rättas.

Uttrycket "synnerlig vikt för utredningen" inrymmer i gällande rätt ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa

skall ha viss vikt och får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget gör telefonavlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom avlyssningen får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande spaningsmetoder. Telefonavlyssningen är en exceptionell åtgärd som får tillgripas först när konventionella resurser är otillräckliga. De brott som i dag omfattas av 1952 och 1969 års lagar och som utredningen föreslår att de skall medtas även i en samordnad lagstiftning har i det föregående bedömts vara typiskt sett så svårutredda att telefonavlyssning bör tillåtas även då brotten inte uppfyller minimistaffregeln. Detta får dock inte föranleda en slentrianmässig bedömning av utredningsläget. Såväl när det gäller huvudregeln som när det gäller de supplerande bestämmelserna måste en granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet verkställas. För att telefonavlyssning skall tillåtas måste granskningen mynna ut i bedömningen att utredningen inte kan föras framåt med andra medel och det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen ett förtydligande och en precisering av kravet på åtgärdens betydelse för utredningen. Som förutsättning för telefonavlyssning föreslås att upplysning som kan vinnas genom åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och att hinder möter mot att erhålla motsvarande upplysning på annat sätt. Den nya formuleringen torde i huvudsak överensstämma med vad som redan nu fordras. Vid den översyn av bestämmelserna som utredningen fått som uppgift har det emellertid känts angeläget att – i överensstämmelse med flera utländska regleringar – införa en mera exakt bestämning i själva lagen.

Det andra ledet – hinder mot att erhålla upplysning på annat sätt – innebär inte att ett absolut hinder behöver föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från telefonavlyssning. Kan personlig övervakning användas som alternativ bör det ändå vara tillåtet med telefonavlyssning, om övervakning skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenad med avsevärd risk att spaningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock alltid vara att i första hand pröva alternativa spaningsmetoder. Några uttömmande exempel kan knappast ges utan tillämpningen får visa vägen.

9.4.7 *Närmare anknytning till den misstänktes person*

Utredningen har i det föregående vidhållit kravet att de telefonapparater som tillståndet skall avse skall ha anknytning till viss misstänkt person. Enligt utredningens uppfattning innebär de svenska reglerna – till skillnad från vad som gäller i vissa andra länder – att avlyssningens mål primärt är den misstänktes egna telefonsamtal. Det ligger dock i sakens natur att även andra samtal kan förekomma på ifrågavarande apparater. Dett är emellertid en bieffekt som inte bör få åberopas som grund för tillstånd. Frågan huruvida innehållet i sådana samtal, i den mån det är av betydelse för utredningen, skall få utnyttjas i förundersökningen, blir ett spösmål för

sig. Enligt utredningens uppfattning är det bl. a. från praktisk synpunkt svårt att inte acceptera ett sådant utnyttjande. Till frågan om möjligheten att utnyttja upplysningar om brottslighet som inte ligger till grund för tillståndet återkommer utredningen i annat sammanhang (9.8).

I gällande rätt skall tillstånd till telefonavlyssning avse telefonapparat som innehas eller eljest kan antas begagnas av den misstänkte. Det är enligt utredningens åsikt inte möjligt att avstå från en sådan regel. En begränsning till apparater som innehas av den misstänkte skulle i alltför hög grad minska tvångsmedlets effektivitet. Inriktningen på den misstänktes person, som i hög grad betingas av integritetsskyddssynpunkter och intresset av att en bred allmänhet känner sig trygg mot avlyssning, bör emellertid tydligare än nu avspeglas i förutsättningarna för åtgärden. Det bör sålunda göras skillnad på apparater, som innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte, och apparater, som har en mera löslig anknytning till den misstänkte. Utredningen föreslår att den nuvarande yttre gränsen för apparaturvalet bibehålls men att särskilda förutsättningar skall gälla beträffande telefoner som inte innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte. I dessa fall bör – efter förebild av regeln i 28 kap. 1 § andra stycket RB om husrannsakan hos annan än den misstänkte – synnerlig anledning förekomma att avsedd utredning vinnes genom avlyssningen. Detta innebär att det i tillståndsärendet utöver de grundläggande förutsättningarna skall visas föreliggande särskilda omständigheter, som talar för att avlyssningen av ifrågasvarande apparat kommer att föra utredningen framåt.

Som en följd av den nu uppställda regeln bör domstolen i tillståndsärendena i den mån det är möjligt kräva en redogörelse för om apparaten har en närmare eller en mera perifer anknytning till den misstänkte. Om förnyat tillstånd begärs bör tillika fordras en redogörelse för i vilken utsträckning den misstänkte och annan har använt telefonapparat som tillståndet avsett.

9.5 Domstolsförfarandet

9.5.1 Domförhet

I och för sig föreligger i dag inget hinder i lag mot att ärenden om telefonavlyssning avgörs av lagfaren domare och nämnd. Domförhetsreglerna för förberedande åtgärder och beslut om tvångsmedel under förundersökning innebär emellertid att sådana beslut kan fattas av ensamdomare, och så sker också i praktiken. Detta sammanhänger bl. a. med tidsfaktorn. I telefonavlyssningsfallen kan också återopas sekretesssynpunkter. Med hänsyn särskilt till den sekretess som måste upprätthållas i ärenden med anknytning till rikets säkerhet är det nödvändigt att antalet personer som skall ta befattning med ärendena blir så litet som möjligt. Detta gäller såväl ärendenas beredning som den slutliga handläggningen. Vid domstolsavgöranden av betydelse för den enskildes integritet måste medverkan av nämnd tillmätas stor vikt. När det gäller frågan, om man med hänsyn till nu anförda förhållanden bör avstå från en önskvärd breddning av rättens sammansättning

genom föreskrift om nämnd, är att beakta betydelsen för prövningar i avlyssningsärendena av tänkbara ändringar beträffande förfarandet. Som framgår av det följande (9.5.2) anser utredningen att en motpart till åklagaren bör införas i förfarandet. Den förstärkning av detta som därigenom kan erhållas bedömer utredningen som väsentlig. Med den tillkommer också en reell möjlighet att få beslut, varigenom tillstånd om avlyssning meddelats, överprövade i högre rätt. Därmed blir behovet av en ändring i domstolens sammansättning inte lika framträdande. Utredningen har därför med beaktande av förut angivna skäl samt av att frågan om domförhållanden vid tvångsmedel bör bedömas i ett större sammanhang stannat för att lämna de nuvarande, även för övriga tvångsmedel gällande domförhållandereglerna oförändrade.

9.5.2 *Tvåpartsförhållande inför domstolen*

Förundersökningen är i regel av inkvisitorisk natur. Framför allt när det blir fråga om att tillgripa tvångsmedel får den emellertid ofta ett akusatoriskt inslag, varvid den misstänkte ges vissa partsbefogenheter. I förarbetena till gällande regler om telefonavlyssning betonas att det ligger i sakens natur att ett förordnande om avlyssning inte bör komma till den misstänktes kännedom. Den sekretess som således måste upprätthållas medför att den misstänkte i praktiken saknar möjlighet att utöva några partsrättigheter i ett avlyssningsärende. Av samma skäl saknar även annan som kan beröras av ett avlyssningsbeslut möjlighet att ingripa i ärendet.

Avsaknaden av ett tvåpartsförhållande leder till att domstolens beslutsunderlag vad gäller inte bara utredningen utan också argumenteringen kommer att helt härröra från polisen och åklagaren. Detta framstår som otillfredsställande när det gäller ett tvångsmedel av så ingripande natur. Bristerna i en sådan ordning förstärks av att det i praktiken endast är åklagaren som kan föra ett tveksamt fall till omprövning i högre instans. Överprövning av bifallande beslut är därmed utesluten.

Under förarbetena till 1952 års lag (prop. 1952:22 s. 49) framfördes möjligheten att kalla den misstänkte till förhör inför rätten i anledning av åklagarens anmälan. Enligt utredningens uppfattning är ett sådant förfarande inte genomförbart. Det skulle i flertalet fall göra tvångsmedlet helt verkningslöst. Som motpart kan knappast heller uppställas apparatinnehavaren eller den obestämda krets, som i övrigt kan antas bruka telefonapparaten i fråga. En framkomlig väg är enligt utredningens uppfattning däremot att mot åklagaren ställa en i särskild ordning utsedd företrädare, god man, för de integritetsskyddsintressen som berörs. Även om det i det enskilda fallet blir en viss personkrets som kommer att drabbas är dessa intressen av allmän natur. Den berörda personkretsen är dessutom från början obestämd. Detta medför att den representant för integritetsskyddet som utredningen föreslår inte formellt företräder den misstänkte eller andra personer i den nämnda kretsen. Teoretiskt kan för övrigt den situationen tänkas att en misstänkt, som vet sig vara oskyldig, skulle ha accepterat tanken på telefonavlyssning i hopp om att bli rentvådd. Den gode mannen skall äga de befogenheter som tillkommer en part i förfarandet. Hans ställning blir inte den offentlige försvararens och han skall inte ta kontakt med den

misstänkte för att få underlag för sitt agerande. Han skall beredas tillfälle att yttra sig över åklagarens begäran. Att han därvid med utgångspunkt från ett allmänt intresse kommer att särskilt beakta den misstänktes situation och framhålla svagheten i de mot denne påstådda misstankarna ligger i sakens natur.

Med den gode mannens ställning följer att han skall ha rätt att överklaga beslut som innebär bifall till åklagarens framställning. Denna möjlighet att få tveksamma fall överprövade på fullsuttan hovrättsavdelning är ägnad att stärka rättssäkerheten kring telefonavlyssningsinstitutet och främja praxisbildningen.

Utredningen förutsätter att en förhandling som regel kommer att hållas, om det inte är uppenbart obehövt. Detta kan tänkas bli fallet exempelvis ibland vid förlängning. Påkallar den gode mannen förhandling bör den dock hållas. Samma betraktelsesätt bör gälla för förfarandet efter ett överklagande.

Den gode mannens ställning och de uppgifter som skall anförtros honom gör att uppdraget som god man bör utformas som ett stadigvarande uppdrag. De särskilda krav på sekretess som i vissa fall måste gälla för förfarandet gör vidare att det antal personer som skall komma i fråga för uppdraget i görligaste mån bör begränsas. Av samma skäl bör enligt utredningens uppfattning förordnande som god man meddelas av regeringen.

9.5.3 *Forumregler*

Med nuvarande forumregler är alla landets tingsrätter behöriga att handlägga ärenden angående telefonavlyssning. Ärendena är emellertid i praktiken mycket sällan förekommande vid andra domstolar än tingsrätterna i landets största städer. Vad ovan anförts om att antalet gode män bör i görligaste mån begränsas leder naturligen till möjligheten att begränsa handläggningen av ärenden angående telefonavlyssning till vissa domstolar. Därigenom finns också möjlighet att beakta kravet på skyndsamhet i förfarandet, som måste tillgodoses även vid ett kontradiktoriskt förfarande. En sådan begränsning kan ske på olika sätt. Möjligheten att förlägga prövningen till en enda domstol, exempelvis Stockholms tingsrätt, är inte utesluten. Utredningen har emellertid stannat för att föreslå att prövningen skall förläggas till tingsrätterna i hovrättsstäderna Stockholm, Jönköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå. Med en sådan lösning kan också tillgodoses kravet på skyndsamhet i förfarandet vid ett överklagande.

9.5.4 *Interimistiska beslut av undersökningsledare och åklagare*

I 1952 års lag finns f. n. möjlighet för undersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om avlyssning. Denna befogenhet har utnyttjats ytterst sparsamt. Beslutsprocessen på polis- och åklagarstadierna ävensom det tekniska tillvägagångssättet för avlyssningen medför att den obetydliga tidsutdräkt som domstolsprövningen kan förorsaka i regel saknar betydelse.

Frågan om denna möjlighet till avlyssning utan domstolsbeslut bör bestå kommer i ett delvis annat läge genom utredningens förslag om god man och koncentration av beslutanderätten. Det kan nämligen – i vart fall i

förhandlingsfallen – antas att domstolshandläggningen blir något mera tidskrävande. Företrädare för RPS har framhållit att den interimistiska beslutanderätten – trots den restriktiva användningen – bör behållas som en yttersta utväg i särskilt kritiska lägen. Utredningen har också stannat för att en sådan undantagsregel bör bibehållas. Den bör vara begränsad till fall, där brottet gäller allmänfarliga brott, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Endast sådana skadeverkningar som är att tillskriva tidsutdräkten bör få beaktas. Liksom f. n. skall åtgärden alltid anmälas till rätten, som kan upphäva åtgärden. Ett upphävande bör innefatta skyldighet att förstöra bandupptagningar och uppteckningar som gjorts vid den interimistiskt beslutade avlyssningen.

9.6 Tillståndstiden

Tillstånd får f. n. meddelas för en vecka enligt 27 kap. 16 § RB och för en månad enligt 1952 och 1969 års lagar. De flesta tillstånden har meddelats enligt de sistnämnda lagarna och tillståndstiden har såvitt känt i dessa fall aldrig understigit en månad. Avlyssningstiden bör av naturliga skäl göras så kort som möjligt. Även tillståndstiden bör ansluta till vad som är en nödig minsta tid. Den bör dock inte göras så kort att meningslösa förlängningsärenden behöver förekomma. Utredningen har från dessa utgångspunkter stannat för den tid som nu gäller enligt 1952 och 1969 års lagar, dvs. en månad. Att härigenom en längre tid än för närvarande införs i RB:s fall torde sakna praktisk betydelse. Utredningen vill emellertid understryka att rätten alltid skall utnyttja möjligheterna att sätta tiden kortare än en månad när förutsättning härför finns. Även en tillståndstid av en månad kan emellertid många gånger vara otillräcklig. I gällande rätt kan då nytt tillstånd meddelas. Denna ordning är att föredra framför att man ger en längre frist redan från början. Omprövningen ger nämligen rätten möjlighet att utöva en återkommande kontroll över tvångsmedlet, som kan bidra till att förkorta avlyssningstiderna.

Vid förnyelse av tillstånden skall en i princip fullständig överprövning ske. Ofta torde i detta läge den tidigare misstanken ha förstärkts och prövningen i den delen inte behöva medföra svårigheter. Även i det fall att någon förändring inte skett skall emellertid en ny fristående bedömning ske. Olika omständigheter kan uppfattas på ett annat sätt än vid en föregående prövning. Redan den tid som förflutit efter det föregående beslutet kan därvid få betydelse liksom det förhållandet att avlyssning förekommit utan att ge påtagligt resultat. Sistnämnda förhållande kan vara ägnat att påverka bedömningen av om avlyssningen uppfyller kravet att vara av synnerlig vikt för utredningen. Enligt utredningens uppfattning bör understrykas att det överhuvudtaget vid framställning om förnyat tillstånd finns anledning för rätten att med särskild omsorg och med beaktande av vad som tidigare förekommit pröva om tillstånd skall meddelas. Några närmare regler för bedömningen kan dock av naturliga skäl inte ges. Särskilt arten av den brottslighet som misstanken avser kan påverka bedömningen av de omständigheter som redovisas i ärendet.

9.7 Allmän kontroll av tillämpningen

9.7.1 *Permanent eller tidsbegränsad lagstiftning*

Utredningen har funnit att det finns ett – såvitt kan överblickas – bestående behov av telefonavlyssning vid förundersökning rörande de grövre brotten, vissa brott mot rikets säkerhet och den grova narkotikabrottsligheten. Regler som motsvarar ett permanent behov bör också äga permanent giltighet. Så är fallet med 27 kap. 16 § RB men inte med 1952 och 1969 års lagar, som omprövats vartannat respektive varje år.

9.7.2 *Fortlöpande kontroll av verksamheten*

Förlägningspropositionerna beträffande 1952 och 1969 års lagar har i dessa delar tillgodosett kravet på medborgarinsyn i telefonavlyssningen. Vad gäller 1952 års lag har propositionerna varit kortfattade. Däremot har tillämpningen av 1969 års lag tämligen utförligt redovisats i den årliga förlägningspropositionen. Upphör tidsbegränsningen bör med hänsyn till tvångsmedlets karaktär skapas möjligheter till en parlamentarisk kontroll av reglernas tillämpning motsvarande den som kunnat förekomma i samband med tidigare förläggningar av lagstiftningen. Beträffande terroristlagstiftningen, där ett likartat kontrollbehov finns, föreslogs i promemorian *Vissa ändringar i terroristlagstiftningen* (Ds A 1975:2) att behovet av kontroll tillgodoses genom en redovisning av tillämpningen i en skrivelse från regeringen till riksdagen. I promemorian diskuteras dock även andra sätt att åstadkomma en kontroll. Uppgifter om tillämpningen skulle kunna tillställas riksdagens ombudsmän. Denna lösning skulle emellertid inte tillgodose de politiska aspekterna på behovet av ändringar i lagstiftningen. Materialet skulle kunna tillställas ett särskilt av riksdagen utsett organ bestående av företrädare för olika partier. Detta skulle då även förutsätta en reglering av organets möjligheter att få till stånd ändring eller upphävande av bestämmelserna. En rapportering skulle slutligen kunna ske direkt till något av riksdagens utskott. Vid en sådan lösning skulle bli av betydelse den initiativrätt som utskotten har inom sina respektive områden (3 kap. 7 § RO).

I den nämnda promemorian framhålls vidare att regeringens skrivelse enligt 4 kap. 1 § RO skall hänvisas till utskott för beredning och att riksdagen med stöd av 3 kap. 11 § RO kan föreskriva att motion får väckas med anledning av skrivelsen, varvid samma bestämmelser gäller som för motion i anslutning till proposition. Avslutningsvis betonas att förslaget inte utgör något hinder mot att utskottet självt inhämtar information i olika avseenden från exempelvis RPS och att en fortlöpande redovisning av ingripandena förutsätts ske till RPS:s parlamentariska ledamöter.

Departementspromemorian har remissbehandlats, varvid den föreslagna ordningen för den parlamentariska kontrollen vann anslutning av remissinstanserna.

Utredningen anser att även på telefonavlyssningens område en redovisning av tillämpningen genom en årlig skrivelse från regeringen till riksdagen skulle vara en lämplig väg att skapa garantier för att riksdagen får insyn

i verksamheten. Det kan förutsättas att regeringen som underlag för skrivelsen inhämtar uppgifter från berörda myndigheter rörande all tillämpning av telefonavlyssning. Den mest praktiska ordningen, som samtidigt bäst tillgodoser nödvändiga sekretesskrav, torde vara att detta material införskaffas från RPS. Detta innebär i vart fall beträffande ärenden enligt nuvarande 27 kap. 16 § RB en viss ökning av RPS:s uppföljande verksamhet.

Regeringens skrivelse bör – i den mån hänsynen till rikets säkerhet inte kräver annat – utan att röja sekretessen i de enskilda fallen ge riksdagen en uppfattning om bl. a. antalet ärenden om telefonavlyssning, antalet meddelade tillstånd, vilka tillståndstider som förekommit samt i vilken mån telefonavlyssningen fyllt avsett ändamål.

Utredningen har också övervägt att införa en föreskrift att underrättelse i efterhand om att avlyssning har förekommit skall lämnas den misstänkte. En sådan föreskrift skulle emellertid av hänsyn till utrednings- och sekretessintressen behöva förbindas med sådana förbehåll att föreskriften inte kan bli av egentlig betydelse som kontrollinstrument. På grund härav har något förslag om en sådan föreskrift inte framlagts. Utredningen har därvid också beaktat den förstärkning av förfarandet som sammanhänger med förslaget om en god man.

9.7.3 *Handläggningen hos RPS*

RPS är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Bland arbetsuppgifterna ingår enligt 4 § instruktionen (1965:674) för rikspolisstyrelsen att leda den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdragande av brott mot rikets säkerhet m. m. RPS äger i övrigt meddela föreskrifter för och leda polisverksamheten i fråga om efterspaning angående brott, beträffande vilka riksomfattande spaning erfordras, bl. a. illegal narkotikahantering. Genom instruktionen har RPS sålunda tilldelats särskilda befogenheter på de områden som täcks av 1952 och 1969 års lagar. Däremot saknas bestämmelser om att telefonavlyssning enligt 27 kap. 16 § RB skall underkastas särskild uppmärksamhet från RPS:s sida.

RPS leds av en styrelse, i vilken ingår rikspolischefen som ordförande och en överdirektör som vice ordförande samt minst fem andra ledamöter som regeringen utser. Lekmannarepresentanter är f. n. sex riksdagsmän (11 §). Ärende som inte skall avgöras i plenum avgörs av rikspolischefen ensam (16 §). Styrelsen är i pleniärende beslutför när rikspolischefen och minst tre andra ledamöter är närvarande. I ärende av större vikt bör om möjligt samtliga ledamöter närvara. Brådskande pleniärende kan avgöras genom meddelanden mellan rikspolischefen och minst fyra andra ledamöter eller, om så ej lämpligen kan ske, av rikspolischefen.

Några regler om att telefonavlyssningsärenden skall behandlas i plenum finns inte. Som jämförelse kan nämnas att utlämnande av uppgift ur polisregister för personalkontroll enligt 11 § skall prövas av styrelsen i särskild sammansättning och att uppgift får lämnas ut endast om alla är ense om beslutet (se vidare 9.8).

I avsnitt 5.2 och 5.3 har bl. a. redovisats hur telefonavlyssningsärendena

handläggs inom RPS. I samtliga fall enligt 1952 och 1969 års lag skall enligt interna föreskrifter och rutiner ärendena anmälas till rikspolischefen. Härigenom får denne en överblick över antalet ärenden och kan prioritera dem inbördes. Som centralt ansvarig för polisverksamheten i landet har han också möjlighet att göra sådana omfördelningar av personal och utrustning, som är ägnade att minska behovet av telefonavlyssning, eller att begära att medel ställs till förfogande för detta ändamål. Den centrala och kompetenta granskningen har också främjat en enhetlig praxis.

Beträffande ärenden enligt 1969 års lag har i motiven (prop. 1970:127) uttalats gillande av att varje ärende om ifrågasatt telefonavlyssning anmäls för rikspolischefen och att de parlamentariska ledamöterna i RPS:s styrelse erhåller en fortlöpande, ingående redovisning för brottsutvecklingen och tillämpningen av lagen. En regelbunden information till de nämnda ledamöterna skulle enligt utredningens uppfattning vara av värde också i andra fall då telefonavlyssning ifrågakommer. Ledamöterna skulle därigenom kunna bedöma verksamhetens omfattning. Att utsträcka kontrollen beträffande enskilda fall till styrelsen i plenum torde däremot inte böra komma i fråga. Det är i detta sammanhang att erinra om att avgörandet av frågan om tillstånd i sista hand ankommer på rätten.

9.8 Användningen av uppsamlat material

Telefonavlyssning kan komma till användning när mera konventionella spaningsmetoder framstår som gagnlösa. Avsikten kan vara att direkt få fram bevis eller att få underlag för andra spaningsåtgärder. Att avlyssningsmaterial åberopas i senare led av förundersökningen och i rättegång hör emellertid till undantagen. Detta beror dock inte på att vad som framkommer vid avlyssning inte får begagnas i dessa sammanhang. Det torde emellertid som regel bedömas fördelaktigare att åberopa annan bevisning. Skälet kan också vara att man inte vill bryta sekretessen kring avlyssningen.

I direktiven till integritetsskyddskommittén (SOU 1970:47 s. 17) uttalar departementschefen att en av de frågor som de sakkunniga bör pröva är om och i vad mån bevis som någon åtkommit genom lagstridig avlyssning bör få åberopas i rättegång. Uttalandet torde utgå ifrån att något principiellt hinder inte möter mot att i rättegång åberopa vad som förekommit vid en avlyssning, som omfattas av ett i laga ordning meddelat tillstånd. Vad som sålunda kan åberopas som bevis i rättegången bör också få utnyttjas under den förundersökning som föregår rättegången.

Det nu sagda avser i första hand vad som framkommit om den brottslighet som föranlett tillståndet till avlyssningen. Vad som framkommit om annan brottslighet föranleder däremot särskilda överväganden.

Enligt 27 kap. 16 § RB är telefonavlyssningen knuten till "utredningen", dvs. förundersökningen. Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom. Det synes naturligt att låta den på detta sätt uppdragna, tämligen lösliga ramen kring förundersökningen ange i vad mån avlyssnat material får användas.

Med denna gränsdragning bör kunna accepteras att samtal beaktas i den mån det rör förundersökningen beträffande den brottslighet som föranlett avlyssningstillståndet. Uttrycket brottslighet bör därvid också kunna uppfattas såsom avseende inte endast viss gärning som misstanken gäller utan även brottslig verksamhet varav den utgör en del. En sådan uppfattning avspeglas även i den praktiska tillämpningen. Till belysning må följande citeras ur RPS:s redogörelse rörande tillämpningen av 1969 års lag (jämför prop. 1975:69 s. 6):

Liksom tidigare har gången normalt varit den att misstankar om grovt narkotikabrott uppkommit mot viss person. Därefter har de spaningsmässiga förutsättningarna analyserats och, om telefonavlyssning bedömts kunna ge resultat och erforderliga resurser funnits tillgängliga, tillstånd utverkats hos vederbörande domstol. Genom avlyssningen har oftast framkommit att även andra personer handlat med narkotika varför kretsen av avlyssnade personer vidgats efter tillstånd av domstol.

Tillvägagångssättet förutsätter givetvis att också de personer, som berörs av de utvidgade tillstånden, är skäligen misstänkta för brott som kan föranleda telefonavlyssning.

Enligt utredningens uppfattning bör det alltså accepteras att avlyssnat material, som rör brottslighet som har direkt samband med den förundersökning som föranlett det ursprungliga tillståndet, får användas.

Med "utredningen" kan däremot inte avses förundersökning rörande helt annan brottslighet än den som föranlett avlyssning. Fråga blir då i vad mån kunskap om annan brottslighet, som erhålls vid avlyssningen skall få utnyttjas, oberoende av om kunskapen erhållits från samtal, vari den misstänkte deltagit eller från andra samtal. Det skulle för dylika fall kunna hävdas att all kunskap som vunnits vid användande av ett legalt spaningsmedel bör få utnyttjas eller att i vart fall detta bör få ske, om de erhållna uppgifterna avser brottslighet av en sådan grovhet eller art att den kunnat läggas till grund för en ansökan om telefonavlyssning. Mot en sådan ordning kan dock anföras starka rättssäkerhetsskal. Att tillstånd skulle begäras formellt under åberopande av brottslighet som kan medföra avlyssning men reellt i syfte att åtkomma annan brottslighet får visserligen anses vara en enbart teoretisk möjlighet. Den bör emellertid enligt utredningens uppfattning beaktas. Även med den begränsning av de fall, i vilka telefonavlyssning skall kunna tillåtas, som utredningens förslag innehåller, kvarstår ett inte alldeles ringa område, där den i princip kan förekomma. Därvid måste beaktas att även vid ett lojalt utnyttjande av möjligheten till telefonavlyssning ett friare användande av avlyssnat material skulle kunna få stora praktiska verkningar. Den grundläggande frågan om tvångsmedlet som sådant skulle för övrigt vid ett friare utnyttjande av materialet komma i ett nytt läge.

Enligt utredningens uppfattning bör därför vad som framkommer vid telefonavlyssning inte få användas för utredning om annan brottslighet än den som legat till grund för ansökan om avlyssning.

Den ståndpunkt utredningen här har intagit torde innebära en viss skärpning jämfört med de uttalanden JO och Sandler-kommissionen gjorde rörande utnyttjandet av telefonkontrollmaterial under andra världskriget (se 4.1.4).

Vad som sagts hittills rör utnyttjandet av avlyssnat material i brottsutredande syfte. Saken ställer sig något annorlunda om man vid avlyssning får kännedom om ett befarat men ännu ej genomfört brott. Endast i terroristlagen har telefonavlyssningsreglerna – i likhet med vad som gällde enligt 1940 års lag under andra världskriget – getts ett brottsförhindrande syfte. Möjligheten att på grund av avlyssningen förhindra ett planerat brott är i övriga fall en icke avsedd bieffekt. Även här kan ledning hämtas ur de uttalanden som JO och Sandler-kommissionen gjorde på 1940-talet. Utredningen kan för sin del dela uppfattningen att avlyssnat material bör få utnyttjas för att förebygga ett planerat grovt brott även då detta brott inte omfattas av något aktuellt avlyssningstillstånd. I princip torde sådana grova brott kunna definieras i enlighet med de allmänna förutsättningarna för telefonavlyssning. Brottet bör alltså i princip ha ett minimistraff på fängelse i två år eller mera. En helt strikt gräns kan dock knappast upprätthållas. Till avvärjande av brott som innebär allvarlig fara för liv och lem måste det anses försvarligt att utnyttja kunskap som vunnits genom telefonavlyssning trots att minimistraffgränsen underskridits.

I detta sammanhang bör nämnas att anteckningar om sådana delar av avlyssnade samtal, som bedöms vara av betydelse för utredningen, kan införas i olika polisregister. De register som det här är fråga om är främst det centrala narkotikaregistret och säkerhetspolisens register. Polisregistren regleras i lagen (1965:94) om polisregister och skall enligt denna omfatta uppgifter, som polisen behöver för att förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin arbetsuppgift i övrigt. Polisregistren är i första hand ett hjälpmedel i den polisiära verksamheten, dvs. spaningsregister.

Säkerhetspolisens register bildar härutöver underlag för upplysning i samband med personalkontroll vid tjänstetillsättning och regleras därför i huvudsak i personalkontrollkungörelsen (1969:446). I 2 § personalkontrollkungörelsen stadgas sålunda att för den särskilda verksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m. m. förs polisregister vid RPS:s säkerhetsavdelning och att RPS i registret får anteckna uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten. Anteckning får inte göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt gett uttryck för politisk uppfattning. Närmare bestämmelser om hur detta förbud mot s. k. åsiktsregistrering skall tillämpas meddelas av regeringen.

De tämligen allmänt hållna bestämmelserna om vad som får föras in i säkerhetspolisens register belyses mera konkret av reglerna om vad som får lämnas ut ur registret. Beträffande tjänster av betydelse för rikets säkerhet (skyddsklass 2) får enligt 9 § personalkontrollkungörelsen i lydelse enligt SFS 1972:505 uppgift lämnas rörande den som

1. dömts eller är misstänkt för brott enligt 1 § 1952 års lag, för spridande av gift eller smitta samt förgöring (13 kap. 7 och 8 §§ BrB) eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;
2. eljest dömts eller är misstänkt för sådan handling eller försök eller förberedelse därtill som innefattar brott mot rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat; eller
3. genom sin verksamhet eller eljest kan befaras vara beredd att delta

i sådan handling som avses under 1 eller 2.

Fråga om utlämnande av uppgift ur registret prövas enligt 11 § personalkontrollkungörelsen av RPS:s styrelse in pleno i särskild sammansättning, nämligen rikspolischefen, chefen för säkerhetsavdelningen samt lekman- och representanterna, av vilka minst tre skall närvara för beslutsföret. Uppgift får lämnas endast om alla är ense om beslutet. Anser rikspolischefen att uppgiften bör lämnas ut kan han hänskjuta frågan till regeringen. Hänskjutande skall alltid ske om någon av lekmännen begär det.

Utredningen anser att någon erinran inte kan göras mot att material, som åtkommit genom en i laga ordning bedriven telefonavlyssning och som bedömts vara av betydelse för den aktuella förundersökningen, antecknas i olika polisiära register. Såvitt gäller polisregistren i allmänhet rör det sig om spaningsregister, som utnyttjas i det polisiära arbetet. Vad angår säkerhetspolisens register är utlämnande av uppgifter underkastat en betydande parlamentarisk kontroll. Utredningen utgår härvid från att införande av uppgifter om avlyssnade telefonsamtal är föremål för noggrann prövning inom polisen.

9.9 Telefonsamtal med försvarare m. m.

Vid behandlingen av anonymitetsrätt i yttrandefrihetssammanhang (9.10) berörs att vid telefonavlyssning hänsyn bör tas till den skyldighet som enligt tryckfrihetslagstiftningen i vissa fall föreligger att inte röja den som har rätt till anonymitet. Fråga är i de flesta fall i första hand om en tystnadsplikt som gäller till förmån för annan än den misstänkte och som aktualiseras, när det är den misstänkte som har skyldighet att iaktta tystnad, i detta fall såsom tidningsman. Liknande situationer uppkommer i andra tystnadspliktsförhållanden då den misstänkte är den som har att iaktta tystnadsplikt och avlyssnande av hans telefonsamtal kan medföra röjande av eljest skyddade uppgifter. Situationen kan exempelvis vara den, att den misstänkte tillhör någon av de kategorier av tystnadspliktiga, som nämns i 36 kap. 5 § RB. Utredningen har övervägt att för sådana fall föreslå en ordning liknande den som förutsätts komma att gälla till skydd för anonymitetsrätten. Denna rätt har emellertid en särskild räckvidd. Skyddet avser även vid denna de enskilda uppgifterna men tar framför allt sikte på det övergripande intresset att bevara förtroendet för yttrandefriheten. Vid andra tystnadsrätter framträder inte det allmänna intresset med samma styrka. Det är samtidigt att beakta att redan gränserna för möjligheterna att anordna telefonavlyssning innefattar ett betydande skydd. Härtill kommer reglerna om sekretess och om förstöring av ovidkommande material. Med hänsyn till dessa förhållanden liksom till de praktiska svårigheterna att beakta det nu behandlade skyddet vid olika tystnadsrätter har utredningen inte ansett sig böra föreslå särskilda regler därom. Utredningen har emellertid i andra sammanhang framhållit att i det enskilda fallet en avvägning bör ske mellan motstående intressen. Det är därvid uppenbart att skälig hänsyn bör tas även till skyddsintressen av de slag, som nu berörs.

Härefter bör uppmärksammas de situationer, då en tystnadsplikt verkar

till förmån för den misstänkte, och kan tänkas bli aktualiserad vid telefonavlyssning. För dessa situationer är allmänt att märka att telefonavlyssning som tvångsmedel kännetecknas av möjligheten att, den misstänkte ovetande, åtkomma uppgifter, som han själv lämnar. Detta förhållande har beaktats vid bestämmandet av de förutsättningar som uppställts för att telefonavlyssning skall kunna medges. I fråga om befrielse från vittnesplikt och beslag i vissa fall har i 36 kap. 5 § respektive 27 kap. 2 § RB en gräns dragits vid brott, varå ej kan följa lindrigare straff än fängelse i två år. Samma gräns har uppställts vid telefonavlyssning. Den har emellertid inte gjorts undantagslös. Betydelsen av telefonavlyssning som spaningsmedel då det gäller bekämpning av vissa svåråtkomliga och typiskt sett för samhället farliga brott har ansetts motivera att undantag görs. Om detta undantag godtas, synes också den bristande överensstämmelsen mellan möjligheten att i vissa fall erhålla uppgifter genom vittnesförhör och möjligheten att åtkomma uppgifter genom telefonavlyssning böra accepteras. Enligt utredningens uppfattning bör emellertid i det enskilda fallet såväl vid meddelande av tillstånd som i samband med avlyssning skälig hänsyn tas till det skydd för den misstänkte, som de berörda tystnadsplikerna normalt innefattar.

I ett fall föreligger emellertid en till förmån för den misstänkte verkande befrielse från vittnesplikt, som enligt utredningens uppfattning bör särskilt uppmärksammas. Det är den som gäller försvarare (36 kap. 5 § fjärde stycket RB). Här finns inte någon gräns med avseende på brottets grovlek. Typiskt sett föreligger dessutom sannolikhet för att en misstänkt i förlitande på att han tryggt kan anförtro sig åt sin försvarare lämnar uppgifter till denne som kan vara av särskild betydelse för den aktuella brottsutredningen. Särskild betydelse måste i straffprocessen tillmätas den skyddade kommunikationen mellan den misstänkte och försvararen. Med hänsyn till dessa förhållanden bör enligt utredningens mening ges en uttrycklig regel, enligt vilken samtal mellan den misstänkte och hans försvarare i den sak, som avlyssningen avser, undantas från avlyssning. Detta torde av praktiska skäl inte kunna ske förrän på avlyssningsstadiet. Om samtalets art klarläggs först under pågående avlyssning bör denna avbrytas.

Det kan antas att vid den tidpunkt då avlyssning aktualiseras försvarare inte hunnit utses annat än i undantagsfall. Den förordade regeln torde därför i praktiken komma att få betydelse endast i enstaka fall. För regelns tillämpning måste enligt utredningens mening krävas att fråga är om någon, beträffande vilken det för rätten och förundersökningsledningen står klart att han har ställning av försvarare.

9.10 Telefonavlyssning och skyddet för meddelares anonymitet

I gällande rätt saknas bestämmelser som reglerar en eventuell kollision mellan telefonavlyssning och meddelarskyddet. MMU föreslår i 8 kap. MGL bestämmelser om meddelarskydd och rätt till anonymitet som i stor utsträckning överensstämmer med gällande rätt. Stadgandet i 8 kap. 8 § MGL innebär bl. a. att undantag från förbudet att röja vem som är författare,

annan upphovsman eller meddelare gäller om vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift om meddelares namn lämnas (punkt 3). Detta utgör en förstärkning av skyddet eftersom vittnesplikten i allmänt mål f. n. bryter skyldigheten att inte röja meddelaren. Större överensstämmelse med gällande rätt har det i samma paragraf (punkt 4) stadgade undantaget från anonymitetsskyddet när ett meddelande enligt lag innefattar högförräderi, uppror, landsförräderi, landssvek, spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling därtill. Enligt 8 kap. 11 § MGL skall i lag meddelas bestämmelser till skydd för rätten till anonymitet vid tvångsåtgärder på grund av yttrandefrihetsbrott eller annat brott.

Frågan om användningen av straffprocessuella tvångsmedel i fall där skyddet för meddelares anonymitet kan komma i fara utreds såvitt avser beslag och husrannsakan av utredningen (Ju 1974:01) om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan. Vid det samråd som förekommit med nämnda utredning har framkommit att denna avser att för tvångsmedlen beslag och husrannsakan införa en regel om beaktande av anonymitetsskyddet. Enligt denna regel skall, när anonymitetsskyddet kan komma att genombrytas genom åtgärden, denna endast få vidtas i fall motsvarande dem då samma skydd genombryts enligt 8 kap. 8 § MGL.

Det bör inledningsvis påpekas att avlyssning av en telefonapparat på exempelvis en tidningsredaktion alltid förutsätter att någon person med anknytning till redaktionen är skäligen misstänkt för brott som kan föranleda telefonavlyssning. Finns det en sådan misstänkt är det emellertid möjligt att vid avlyssningen avslöjas uppgiftslämnare till tidningen. Har meddelarens identitet betydelse för utredningen måste den givetvis noteras. I annat fall – och detta torde vara det vanligaste – saknar meddelarens identitet intresse för den aktuella förundersökningen, varför bandupptagning eller annan upptagning av det avslöjande samtalet skall förstöras. Trots detta måste emellertid från anonymitetsskyddssynpunkt avlyssning i dessa fall bedömas som ett särskilt allvarligt ingrepp. Det torde emellertid inte vara möjligt att generellt undanta massmedia från telefonavlyssningsbestämmelserna eller att uppställa strängare regler för anonymitetsskyddet än MMU föreslagit. Vad MMU i 8 kap. 8 § MGL föreslagit om genombrytande av anonymitetsskyddet är därför utgångspunkten för utredningens överväganden. I det föregående har föreslagits en samordnad lagstiftning om telefonavlyssning, enligt vilken sådan åtgärd får tillgripas rörande dels brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, dels vissa andra brott, varav huvudparten gäller rikets säkerhet. För det fall att anonymitetsskyddet inte, på sätt framgår av 8 kap. 8 § MGL, redan är genombrotet av hänsyn till rikets säkerhet torde de brott vid vilka telefonavlyssning i övrigt kan förekomma ofta vara av så grov beskaffenhet att anonymitetsskyddet bör vika av hänsyn till det allmänna intresse, som markerats i samma lagrum. Vid brott där minimistaffregeln gäller torde anonymitetsskyddet många gånger böra vika. Utrymmet för beaktande av anonymitetsskyddet vid telefonavlyssning kan således komma att bli begränsat. Ett sådant beaktande kommer emellertid regelmässigt i fråga vid vissa relativt sett lindrigare brott mot rikets säkerhet, vissa allmänfarliga brott samt grovt narkotikabrott och grov varusmuggling

av narkotika. Enligt utredningens bedömning bör det i 8 kap. 11 § MGL markerade skyddet för anonymiteten vid tvångsåtgärder tillgodoses genom hänvisning till den reglering, som planeras av utredningen om anonymitetsskydd. Även i övrigt torde en samordning böra ske med vad nämnda utredning kan komma att föreslå när lagstiftning genomförs på grundval av MMU:s förslag.

Enligt MMU:s förslag skall en för riket gemensam yttrandefrihetsdomstol knytas till Stockholms tingsrätt. Enligt 11 kap. 3 § andra stycket MGL skall, när tveksamhet uppkommer huruvida MGL lägger hinder i vägen för viss åtgärd, t. ex. hörande av vittne, frågan kunna hänskjutas till yttrandefrihetsdomstolen. Om MMU:s förslag om en yttrandefrihetsdomstol genomförs synes det följdriktigt att även sådana ärenden om telefonavlyssning, i vilka konflikt med anonymitetsrätten kan befaras, kan bli föremål för hänskjutande. I detta sammanhang är att erinra om att enligt utredningens förslag de gode männen i hithörande fall kan utnyttja sin möjlighet att genom överklagande bringa frågan under hovrätts prövning. Genom koncentrationen av beslutanderätten till hovrättsstäderna är sörjt för att så kan ske utan större tidsutdräkt. Den ovannämnda hänvisningen till ett grundstadgande i 27 kap. RB kan inte ske förrän i samband med att grundstadgandet införs. I avbidan härpå bör bestämmelserna om telefonavlyssning innehålla en regel, som påbjuder särskilt hänsynstagande till anonymitetsskyddet. Detta är dessutom lämpligt från lagteknisk synpunkt.

9.11 Jämförelser med skyddet för posthemligheten

I avsnitt 3.3.4 har berörts vissa regler om beslag av skriftlig handling. Skriftligt meddelande mellan nära anhöriga till den misstänkte får tas i beslag hos dessa endast om på brottet inte kan följa lägre straff än fängelse i två år (27 kap. 2 § RB). Brev, telegram eller annan försändelse, som finns i post- eller televerkets vård, får tas i beslag endast om för brottet är stadgat fängelse i ett år eller däröver (27 kap. 3 § RB). På begäran av undersökningsledaren eller åklagaren kan rätten besluta att försändelse, som får tas i beslag, skall kvarhållas hos bl. a. postanstalt tills frågan om beslag har avgjorts (27 kap. 9 § RB). Frågan om beslag avgörs regelmässigt av undersökningsledaren eller åklagaren.

I 1952 års lag tillåts beslag enligt 27 kap. 2 § RB även när brottets straffminimum underskrider fängelse i två år (3 §). Undersökningsledaren eller åklagaren kan vidare själv meddela förordnande om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § RB, om inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen (4 §). Regeln överensstämmer med vad som f. n. är föreskrivet i fråga om telefonavlyssning (5 § fjärde stycket). På samma sätt som vid interimistiska beslut om telefonavlyssning skall ett utnyttjande av befogenheterna i 3 och 4 §§ anmälas till rätten, som har att överpröva undersökningsledarens och åklagarens förordnanden (6 §).

Såväl huvudreglerna i RB som undantagsbestämmelserna i 1952 års lag företer således vissa likheter med telefonavlyssning när det gäller ingri-

panden mot brev och andra postförsändelser. Likheterna är störst när det gäller brev mellan nära anhöriga. Detta är också naturligt eftersom RB:s begränsning av telefonavlyssning till de grövsta brotten enligt motiven (se 4.1.5) anknyter till det skydd för förtroliga meddelanden mellan närstående, som anges i 27 kap. 2 § RB. Vid RB:s tillkomst fanns inte ett gemensamt straffbud mot brytande av post- eller telehemlighet. Detta kan delvis förklara varför svensk rätt till skillnad från flera utländska system inte jämställt tvångsåtgärder, som innebär intrång i de skyddade kommunikationsmedlen.

Beröringspunkterna på författningsplanet återkommer i den praktiska tillämpningen av postkontrollen. Rättens beslut om kvarhållande av försändelse förenas i regel med ett åklagarbeslut om beslag av sådana kvarhållna försändelser, som bedöms ha betydelse för utredningen. I vissa fall kan man redan i beslutet om kvarhållande ange eller vid en yttre granskning frånskilja vissa försändelser, som kan sändas vidare oöppnade. Ofta måste man dock veta ett brev innehåll för att kunna bedöma dess betydelse för förundersökningen. Sådan vetskap kan erhållas genom beslaget. Med stöd av detta kan försändelsen öppnas och granskas. På samma sätt som vid telefonavlyssning får polisen härigenom del av meddelanden. Vad som bedöms ha betydelse för utredningen kopieras och bevaras. Endast mera sällan, i vart fall när det gäller 1952 års lag, låter man beslaget bestå. Samtliga åtgärder förutsätts nämligen ske så snabbt och diskret att den misstänkte inte genom försening i postgången eller på annat sätt skall märka att försändelsen undersökts. Har försändelse tagits i beslag hos post- eller annan befordringsanstalt behöver vidare mottagaren och avsändaren inte underrättas härom förrän detta kan ske utan men för utredningen (27 kap. 11 § RB).

Utän tvivel företer de nu behandlade bestämmelserna vissa likheter med reglerna om telefonavlyssning, som skulle kunna motivera en översyn från samma utgångspunkter som gällt för översynen av reglerna om telefonavlyssning. Frågan härom ligger emellertid inte inom utredningens uppdrag. Utredningen inskränker sig till att uttala att skäl kan finnas att i lämpligt sammanhang även överse nämnda regler. Enligt vad utredningen erfarit är frågan föremål för uppmärksamhet inom justitiedepartementet.

9.12 Terroristlagstiftningen

I promemorian om vissa ändringar i terroristlagen (7.2) ansågs övervägande skäl tala för att de särskilda bestämmelserna om tvångsåtgärder i 10–13 §§ terroristlagen kunde avvaras. Denna uppfattning baserades framför allt på den ytterst begränsade tillämpningen av bestämmelserna. Flertalet remissinstanser, däribland LO och invandrarverket, godtog detta förslag. RÅ framhöll att, förutom den begränsade faktiska tillämpningen, tillägget till avvisningsbestämmelserna att det för ingripande krävs fara för att utlänningen medverkar till terroristhandlingar utgjorde ett ytterligare skäl för upphävande av tvångsmedelsbestämmelserna. Även länsstyrelsen i Malmöhus län och polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt anslöt sig till förslaget.

Förslaget avstyrktes av JK, hovrätten för Västra Sverige, RPS, Svenska Arbetsgivareföreningen och styrelsen för Märsta polisdistrikt.

Den ytterst begränsade användningen av de särskilda tvångsmedlen talar med viss styrka för att bestämmelserna härom skulle kunna avvaras. Utredningen har i eget yttrande över promemorieförslaget dock framhållit att möjligheterna att för terroristfallen utnyttja övriga bestämmelser om telefonavlyssning torde vara begränsade. Därvid måste, betonade utredningen, särskilt beaktas faran för att en vidgad tillämpning av nämnda bestämmelser kan leda till att den allmänna gränsen för misstanke om brott som grund för åtgärden förskjuts samt att kravet på anknytning till visst brott försvagas. Denna fara föreligger redan när det gäller tillämpningen av 1952 års lag, som medger telefonavlyssning vid misstanke om försök, förberedelse och stämpling till däri angivna brott. Det kan nämligen antas att, vid bekämpandet av den brottslighet, varom där är fråga, förundersökning som förutsättning för åtgärden i vissa fall kan uppfattas som en från effektivitetssynpunkt alltför snäv begränsning. Den grundläggande skillnaden mellan brottsutredande och brottsförebyggande verksamhet framträder särskilt starkt på terroristbrottslighetens område. Den anknytning till misstanke mot viss person om konkret brott, vilken ligger till grund för den av utredningen föreslagna samordnade lagstiftningen om telefonavlyssning, synes inte kunna erbjuda tillräckliga möjligheter till det tidiga ingripande i förebyggande syfte, som är terroristlagstiftningens målsättning. Denna uppfattning bestryks av vad utredningen erfarit rörande tillämpningen. Av betydelse är också att utredningens förslag beträffande telefonavlyssning i förundersökningsfallen syftar till att åstadkomma en stram tillämpning.

Det anförda leder enligt utredningens mening till att frågan om telefonavlyssning i förebyggande syfte i terroristsammanhang måste bedömas för sig. Det ligger i sakens natur att kravet på misstanke mot viss person om särskilt brott efterges. Beträffande de allmänna överväganden som därvid kommer i fråga kan utredningen i huvudsak ansluta sig till vad som anförts i förarbetena till terroristlagen (se kap. 7). Det är emellertid uppenbart att, om telefonavlyssning överhuvudtaget skall kunna accepteras utan anknytning till misstanke mot viss person om konkret brott såsom förutsättning för åtgärden, särskilda krav måste uppställas på styrkan av det behov som skall motivera åtgärden och på en begränsning av åtgärdens räckvidd.

Vad gäller behovet föreligger inte någon dokumentation i form av ett större antal fall där åtgärden utnyttjats och befunnits tjäna avsett ändamål. Bedömningen måste därför till väsentlig del ske på grundval av den kunskap som den centrala polismyndigheten kunnat erhålla om verksamhet, som kan resultera i terroristaktioner av olika slag. Med hänsyn till svårigheten att överblicka sådan verksamhet, inte minst på grund av dess internationella anknytning, får behovet av beredskap särskild betydelse. RPS har i sitt remissvar över promemorian med förslag till ändringar i terroristlagen framhållit att den restriktiva tillämpningen av bestämmelserna inte borde tas till intäkt för att de i framtiden skulle komma att sakna betydelse. I speciella fall och akuta lägen var enligt RPS behovet av tvångsmedel framträdande.

Utredningen anser för sin del att det i särskilda fall och kritiska lägen

kan finnas behov av särskilda tvångsmedel i terroristsammanhang. Därvid bör i övrigt märkas att lagstiftningen är på särskilt sätt begränsad vad gäller den personkrets som kan komma i fråga för åtgärden. Inom denna krets torde också beaktas att åtgärden kan ingå som ett led i förekommande övervakning. Den kan därför i många fall tänkas ha en preventiv effekt.

Mot bakgrund av det anförda har utredningen stannat för att möjligheten till telefonavlyssning enligt terroristlagen inte nu bör upphävas. Utredningen utgår emellertid från att möjligheterna till ett upphävande fortlöpande kommer att bevakas. Utredningen har av nu anförda skäl funnit att reglerna om telefonavlyssning i dessa fall inte bör infogas i den samordnade regleringen av telefonavlyssning i andra sammanhang som utredningen föreslår. Reglerna bör i stället upptas i en särskild tidsbegränsad lagstiftning.

Utredningen förordar därför att bestämmelserna i 10–13 §§ terroristlagen, för den händelse de överförs till lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, ges tidsbegränsad giltighet. Detta ger riksdagen möjlighet till en återkommande omprövning av lagstiftningen. Behovet av parlamentarisk kontroll gör sig i dessa fall särskilt starkt gällande. Det bör, såsom föredragande statsrådet förutskickat i propositionen rörande terroristlagen (7.1), tillgodoses genom att även de enskilda fallen redovisas för de parlamentariska ledamöterna i RPS:s styrelse. Ordningen med en god man, som utredningen föreslår för förundersökningsfallen, bör gälla även i ärenden om telefonavlyssning i terroristfallen.

10 Lagstiftningens utformning

10.1 Ändringar i rättegångsbalken

Den i föregående kapitel föreslagna samordnade och permanenta lagstiftningen rörande telefonavlyssning vid förundersökning kan i och för sig tas upp i en särskild lag om telefonavlyssning. Telefonavlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel bör emellertid regleras i anslutning till övriga sådana tvångsmedel. Utredningen har därför funnit naturligt att låta den föreslagna lagstiftningen få formen av en utbyggnad av de bestämmelser om telefonavlyssning som redan finns i 27 kap. RB. Med hänsyn till att telefonavlyssningen inte utgör beslag i egentlig mening och då antalet paragrafer som behandlar telefonavlyssningen ökar bör i kapitelrubriken markeras att kapitlet avser inte bara beslag utan även telefonavlyssning.

De föreslagna forumreglerna i ärenden om telefonavlyssning bör tas in i 19 kap. 12 § RB, som upptar behörighetsreglerna för domstols befattning med tvångsmedel i brottmål.

10.2 Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning

Bestämmelserna om god man i ärenden om telefonavlyssning bör, utom såvitt avser till domstolen riktade föreskrifter om handläggningen, upptas i en särskild lag, i vilken fastslås behörigheten och regleras formerna för utseende av god man m. m.

10.3 Följdändringar

1952 och 1969 års lagar gäller till utgången av juni 1976. Om ett genomförande av utredningens förslag kan ske med verkan från och med den 1 juli 1976 erfordras inte särskilt upphävande av dessa lagar. Vid eventuell förlängning av 1952 års lag i de delar den ej avser telefonavlyssning bör 5 § upphävas och därav föranledd ändring göras i 6 §. Ändringar i 1 § 1952 års lag synes också böra övervägas för att uppnå överensstämmelse med utredningens förslag beträffande telefonavlyssning.

I 1957 års lag kan 13 § inskränkas till att avse den interimistiska beslutanderätten för undersökningsledaren eller åklagaren.

Koncentrationen av domstolsbehandlingen till sex domstolar bör inte medföra någon ändring i reglerna rörande vilken myndighet som leder förundersökningen. I det mindre antal fall, i vilka åklagare från mera avlägsen ort leder förundersökningen, bör medverkan i domstolsförhandling i telefonavlyssningsärenden genom generellt förordnande kunna anförtros motsvarande åklagare på domstolsorten. Särskilda regler härom synes ej erforderliga.

Av lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall torde böra framgå att god man i ärenden om telefonavlyssning enligt RB skall beredas tillfälle att yttra sig också i ärenden om telefonavlyssning enligt ifrågavarande lag. Vidare torde bl. a. utgångspunkten för tillståndstiden böra samordnas med utredningens förslag.

10.4 Ikraftträdande m. m.

Såsom övergångsbestämmelse torde böra föreskrivas att tidigare meddelat tillståndsbeslut allttjämt skall äga giltighet, där ej annat följer av bestämmelserna i 27 kap. 16 § första stycket RB i utredningens förslag.

11 Specialmotivering

11.1 Ändringar i rättegångsbalken

11.1.1 19 kap.

12 §

Som anmärkts i den allmänna motiveringen bör, om systemet med gode män införs, beslutanderätten koncentreras till vissa domstolar. Utredningen har stannat för att föreslå att ärenden om telefonavlyssning koncentreras till tingsrätterna i de sex hovrättsstäderna. Detta innebär avvikelser från de allmänna forumreglerna för domstols befattning med tvångsmedel under förundersökning, vilka är intagna i 19 kap. 12 § RB. I denna paragraf har därför föreskrivits att laga domstol i ärenden om telefonavlyssning eller därmed besläktad åtgärd skall vara Stockholms, Jönköpings, Malmö, Göteborgs, Sundsvalls och Umeå tingsrätter samt att tingsrätternas domkrets därvid skall motsvara vederbörande hovrättsområde. Härigenom kommer eventuella ändringar i kungörelsen (1962:550) om hovrätternas domkretsar att få omedelbar verkan även på tingsrätternas lokala behörighet i ärenden av detta slag.

11.1.2 27 kap.

Kapitelrubriken

Telefonavlyssning är inte beslag i egentlig mening. Med hänsyn härtill och då antalet paragrafer, som behandlar telefonavlyssning, ökar till åtta bör det av rubriken framgå att i kapitlet behandlas två skilda tvångsmedel.

16 §

I paragrafen upptas, uppdelade på tre stycken, de grundläggande reglerna om telefonavlyssning.

Första stycket

Liksom i nuvarande 16 § anges i första stycket inledningsvis att en förutsättning för att telefonavlyssning skall kunna förekomma är att förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för visst brott. I första stycket upptas därefter de brott vid vilka telefonavlyssning

kan tillåtas, vem som har rätt att ansöka därom samt att tillstånd meddelas av domstol.

Den nuvarande minimistrafregeln behålls som utgångspunkt. Vid förundersökning rörande brott för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år skall telefonavlyssning kunna tillgripas. Detta innebär att de brott som åtgärden kan avse påverkas av förändrade värderingar i höjande eller sänkande riktning i strafflagstiftningen. Minimistrafregelns tillämpningsområde framgår av *bilaga*.

Minimistrafregeln kompletteras med en uppräknig av vissa brott, som till sin typ framstår som särskilt svårutredda med vanliga spaningsmetoder och samtidigt – trots att de inte uppfyller kravet på två års straffminimum – är särskilt farliga för individ och samhälle. Det gäller brott som nu upptas i de tidsbegränsade 1952 och 1969 års lagar. Ur 1952 års lag hämtas ett urval av de brott som nu kan medföra telefonavlyssning medan 1969 års lag i detta avseende i sin helhet överförs till den nya lagstiftningen.

De brott i 1952 års lag som har undantagits från telefonavlyssning är till en början de s. k. majestätsförbrytelse, nämligen mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge och olaga tvång i de fall brotten riktar sig mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot riksföreståndare. Vidare har utredningen funnit att telefonavlyssningsmöjligheten bör kunna avvaras vid brottet olovlig kärverksamhet (18 kap. 4 § BrB). Vid sin granskning av brottskatalogen i 1952 års lag har utredningen utgått från det förslag som den särskilde utredningsmannen lagt fram i betänkandet (Ds Ju 1975:16) Spioneribrottet m. m. Enligt detta förslag avkriminaliseras tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 § BrB), uppdelas olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 9 § BrB) på två brottstyper, olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 § BrB) och olovlig personspaning (19 kap. 11 § BrB), samt införs brottstypen grov obehörig befattnig med hemlig uppgift (19 kap. 8 § BrB). Utredningens förslag innebär att brottskatalogen i 1 § 1952 års lag med angivna modifieringar förs över till den permanenta lagstiftningen om telefonavlyssning.

Tillämpningen bör beträffande de särskilt uppräknade brotten omfatta en prövning i det konkreta fallet med en – givetvis ofullständig – skattning av gärningens straffvärdhet. Om en gärning redan på grundval av föreliggande material kan antas inte ge svårare påföljd än böter eller ett par månaders fängelse bör detta uppenbarligen påverka bedömningen.

I förslaget upptas också brottsformerna försök, förberedelse och stämpling när sådan gärning är straffbelagd och det fullbordade brottet innefattar sådana allmänfarliga brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet, som kan föranleda telefonavlyssning. Detta överensstämmer i huvudsak med 1952 års lag. En viss utvidgning har skett. Denna har sin förklaring däri att det, för att de allmänfarliga brotten mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning av luftfartyg och luftfartssabotage skall omfattas av 1952 års lag, krävs att de innefattar sabotage i den mening som avses i 13 kap. 4 § BrB. Denna förutsättning föreligger inte alltid, vilket uppfattas som en nackdel, då lagen efterhand kommit att fylla ett behov att på ett tidigt stadium bekämpa terrorhandlingar, som inte behöver utgöra något hot mot rikets säkerhet eller landets statsskick. Reglerna kan således även

ha en preventiv bieffekt, som minskar behovet av telefonavlyssningsregler utanför RB.

Tillämpningen bör beträffande de ofullbordade brotten, i likhet med vad som nyss angetts beträffande brott, som faller under minimistaffregeln, innefatta en prövning i det konkreta fallet av gärningens straffvärdhet.

Tillstånd till telefonavlyssning får liksom nu sökas endast av undersökningsledaren eller åklagaren. Tidigare har angetts (4.2.1) att detta uttryck när det används i RB syftar till att utesluta behörighet för målsägande att tillgripa åtgärden och att åklagaren när telefonavlyssning aktualiseras alltid torde ha inträtt som undersökningsledare. I avsnittet 5.3 har angetts att åklagarfunktionerna i säkerhetsfallen regelmässigt fullgörs av läns- eller chefsåklagare och att narkotikafallen bör anhängiggöras av distriktsåklagare först efter samråd med sådan högre åklagare. Vad som sålunda nu gäller eller tillämpas bör iaktas också i fortsättningen.

Beslutanderätten tillkommer enligt denna paragraf endast domstol. I 19 kap. 12 § RB anges vilka domstolar som är behöriga att meddela tillstånd. Enligt 1 kap. 3 § RB är rätten beslutför med en lagfaren domare.

Andra stycket

Utredningen har i det föregående (9.4.7) utvecklat att vid meddelande av tillstånd rätten har att utgå från samtal som kan komma att föras av den misstänkte. Med denna utgångspunkt anges i andra stycket vilka telefonapparater som telefonavlyssningen får omfatta. Samtalen skall förekomma på telefonapparat som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av någon som skäligen kan misstänkas för brottet. Denna yttre ram med avseende å apparaterna liksom dessas anknytning till viss misstänkt person överensstämmer med gällande regler. I tredje stycket andra punkten anges dock vissa avvägningar, som skall göras inom den yttre ramen för apparaturvalet.

Tredje stycket

Första punkten torde i huvudsak omfatta vad som nu anges som "synnerlig vikt för utredningen". Kravet har dock markerats på ett tydligare sätt i själva lagtexten. De upplysningar som kan vinnas genom åtgärden skall således vara av synnerlig vikt för utredningen och i princip inte kunna erhållas genom andra spaningsmetoder. I det första ledet ligger att avlyssningen inte får avse obetydliga detaljer, som man både kan ha och mista, utan verkligen vara ägnad att föra utredningen framåt. Andra ledet innebär inte att något absolut hinder behöver föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är av sådan art att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från telefonavlyssning. Kan personlig övervakning användas som alternativ bör det ändå vara tillåtet med telefonavlyssning, om övervakning skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenad med avsevärd risk att spaningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock alltid vara att i första hand pröva alternativa spaningsmetoder. Några uttömmande exempel kan knappast ges utan bedömningen får ske med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

I andra punkten av tredje stycket ges skärpta regler för telefonavlyssning avseende apparat som ej innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte. I sådana fall kan nämligen befaras att personer som inte själva misstänks för brottet kommer att avlyssnas. Till skydd för dessas integritet bör krävas att åtgärden inte vidtas förrän omständigheterna med särskild styrka talar för att avlyssningen kommer att få effekt. Efter mönster av reglerna om husrannsakan hos annan än misstänkt har därför föreskrivits att synnerlig anledning skall förekomma att avsedd utredning vinnas genom avlyssningen. Kravet att upplysning som kan vinnas skall vara av synnerlig vikt för utredningen och inte kunna erhållas på annat sätt gäller givetvis även i dessa fall och torde här tillmätas ännu större betydelse än enligt första punkten.

17 §

I paragrafen anges att särskild hänsyn skall tas till den rätt till anonymitet, som tillkommer författare, annan upphovsman, eller meddelare, som anses i TF och radioansvarighetslagen. Frågan härom har behandlats i det föregående (6.2–6.4 och 9.10). Gällande rätt saknar bestämmelser som reglerar en eventuell kollision mellan telefonavlyssning och meddelares rätt till anonymitet. Utvecklade regler härom torde, som anförts i de allmänna övervägandena, böra införas i samband med tillkomsten av en ny yttrandefrihetslagstiftning. Utredningen har dock ansett det vara angeläget att i avbidan härpå redan nu markera att särskilda överväganden måste göras för att den grundlagsstadgade rätten till anonymitet för uppgiftslämnare till massmedia inte i oträngt mål sätts i fara.

Vid införandet av MGL torde, som nämnts i den allmänna motiveringen, ett särskilt stadgande om avvägning mellan brottsutredningsintresset och anonymitetsskyddet komma att införas i 27 kap. RB. Vad som i den allmänna motiveringen har anförts om utrymmet för en sådan avvägning bör kunna bli vägledande även för tiden intill dess den nya grundlagen träder i kraft.

18 §

De regler som upptas i denna paragraf återfinns f. n. i 5 § andra stycket 1952 års lag. Bestämmelserna innebär att, på samma villkor som för telefonavlyssning i egentlig mening, telefonsamtal kan inställas eller fördröjas och telefonapparat avstängas för samtal. Vidare kan förordnas att uppgift lämnas å samtal som expedierats eller beställts till eller från telefonapparat.

Inställande, fördröjning och avstängning infördes i svensk rätt genom 1940 års lag och kan antas ha betydelse främst i ett krisläge, där man vill förhindra att telefonen används för att vidarebefordra för rikets säkerhet betydelsefulla uppgifter. Sådana åtgärder har alltså ett preventivt snarare än ett brottsutredande syfte. Som framgått av den historiska översikten (se 4.1.4) vidtogs sådana åtgärder mycket sparsamt under andra världskriget och i de fall som utredningen undersökt har förordnanden av denna art inte förekommit. Enligt företrädare för säkerhetspolisen kan dock åtgärder

av denna typ i vissa lägen ha en brottsutredande funktion. För den preventiva effekten av åtgärden torde polisen visserligen kunna åberopa nödreglerna. Det är emellertid av värde för polisen om man har en lagreglerad möjlighet att få domstols tillstånd till åtgärder av detta slag.

Utredningen vill framhålla att inställande, fördröjning och avstängning är åtgärder, som inte berör telehemligheten utan närmast inverkar på televerkets civilrättsliga skyldigheter mot abonnenten. Det kan därför ifrågasättas om dessa åtgärder behöver kringgärdas med samma rättssäkerhetsgarantier som telefonavlyssning. Utredningen, som delar uppfattningen att ett behov av dessa åtgärder kan uppkomma i undantagsfall, har emellertid funnit att regler av detta slag lämpligen bör upptas i samband med telefonavlyssningsreglerna. Under sådana förhållanden har utredningen inte funnit skäl att uppställa särbestämmelser för dessa sannolikt även fortsättningsvis sällsynta fall.

Enligt paragrafen kan vidare förordnas att uppgift skall lämnas om samtal som beställts eller expedierats till eller från telefonapparat. Här är numera gällande rätts inställning att ett sådant förordnande kräver lagstöd (jfr 3 § telefonreglementet). Utredningen finner att en åtgärd av detta slag principiellt är att jämställa med ett ingrepp i telehemligheten och att förutsättningarna för åtgärden bör vara desamma som för telefonavlyssning.

När tillstånd till telefonavlyssning meddelats ligger det i sakens natur att med stöd av tillståndet uppgift lämnas om de samtal som expedierats till eller från den avlyssnade apparaten. En sådan ordning torde inte fordra någon uttrycklig reglering.

Det bör anmärkas att tillämpningsområdet för åtgärder av här aktuellt slag till följd av automatiseringen av telenätet i praktiken synes vara begränsat.

19 §

I 1952 års lag finns f. n. möjlighet för undersökningsledaren eller åklagaren att interimistiskt förordna om avlyssning. Denna befogenhet har utnyttjats ytterst sparsamt. Beslutsprocessen på polis- och åklagarstadierna medför tillsammans med det tekniska tillvägagångssättet för avlyssningen att den oövertydliga tidsutdräkt som domstolsprövningen kan förorsaka i regel saknar betydelse.

Som framhållits i den allmänna motiveringen (9.5.4) kommer denna fråga i ett delvis annat läge genom utredningens förslag om en god man och om koncentration av beslutanderätten till vissa domstolar. Det kan nämligen – i vart fall i förhandlingsfallen – antas att domstolshandläggningen blir något mera tidskrävande. Utredningen har funnit att en sådan undantagsregel alltså måste medtas. Den bör i princip vara begränsad till fall som omfattats av 1952 års lag. Det har därför föreskrivits att det misstänkta brottet skall vara ett allmänfarligt brott, högmålsbrott eller brott mot rikets säkerhet, som kan föranleda avlyssning. Häri innefattas även försök, förberedelse eller stämpling till brott som nu sagts. Endast sådana skadeverkningsfall som är att tillskriva tidsutdräkten bör få beaktas, och dessa skadeverkningsfall måste vara allvarliga. Liksom f. n. skall åtgärden ofördröjligen anmälas till rätten, som skyndsamt skall uppta ärendet till prövning. Rätten

kan därvid upphäva förordnandet. I denna behörighet innefattas även möjligheten att besluta om begränsning av förordnandet beträffande giltighetstid och antal apparater.

De i 20 § föreslagna gode männen skall beredas tillfälle att yttra sig över anmälningarna om de interimistiska förordnandena.

20 §

I ärenden enligt 16, 18 och 19 § skall en i särskild ordning utsedd god man ges tillfälle att yttra sig. Närmare bestämmelser angående god man föreslås i särskild lag om god man i ärenden om telefonavlyssning.

I den allmänna motiveringen (9.5.2) har den gode mannens ställning och arbetsuppgifter utförligt redovisats. Utredningen hänvisar till vad som där har anförts.

21 §

I paragrafen föreskrivs att tillstånd till telefonavlyssning, åtgärd enligt 18 § och förordnande enligt 19 § skall meddelas att gälla viss tid. Tiden får inte sättas längre än som finnes oundgängligen nödvändigt och får ej överstiga en månad från dagen för beslutet.

I den allmänna motiveringen har framhållits (9.6) att rätten alltid skall utnyttja möjligheterna att sätta tiden kortare än en månad när förutsättning till detta föreligger samt att nytt tillstånd kan beviljas om den ursprungliga tillståndstiden befinnes otillräcklig.

En nyhet i jämförelse med gällande rätt är att tillståndstiden inte knyts till delgivningen med telefonanstaltens föreståndare utan räknas från dagen för beslutet. En annan nyhet är att rätten redan före tillståndstidens utgång skall upphäva meddelat tillstånd om förutsättningar för åtgärden inte längre föreligger. Så kan exempelvis vara fallet om rätten på något sätt fått kännedom om att den misstänkte har gripits och därför inte kan antas komma att begagna de telefoner som avlyssnas eller att annan person har häktats för det misstänkta brottet. Omständigheter som kan tänkas leda till upphävande av beslut och som åklagaren får kännedom om bör anmälas till rätten.

22 §

I denna paragraf har föreskrivits att avlyssning inte får ske av telefonsamtal som förs mellan den misstänkte och hans försvarare. I de allmänna övervägandena har hithörande spörsmål redovisats. Utredningen hänvisar till vad där har anförts (se 9.9).

23 §

I första stycket har markerats att uppteckning av telefonsamtal endast får omfatta vad som finnes vara av betydelse för utredningen. Det ligger i sakens natur att samtal som enligt 22 § inte får avlyssnas inte heller får upptecknas. Det sagda innebär att överföringen av samtal från ljudband

till skriftlig form skall innefatta en första utgallring av betydelselösa samtal.

I andra stycket har i oförändrad lydelse upptagits de regler om granskning och förstörande, som nu meddelas i 27 kap. 16 § tredje stycket RB. Vad som vid granskningen finnes vara betydelselöst för förundersökningen skall således förstöras, vare sig det återfinns på ljudband eller i skriftlig form.

Granskningsrätten omfattar domstolen, förundersökningsledaren och åklagaren samt, efter anvisning av någon av dessa myndigheter, sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen angående brottet eller eljest därvid hörs. Anvisning som här avses bör från vederbörande myndighets sida ges formen av särskilt förordnande eller regleras på annat sätt. Därvid bör vederbörandes befogenheter och skyldigheter klart framgå. I den mån innehållet i telefonsamtal åberopas i ärende om telefonavlyssning ligger det i sakens natur att även den gode mannen har rätt att ta del av innehållet.

Utredningen har funnit att den personkrets som enligt gällande regler har rätt att ta del av telefonsamtalen inte är större än som är erforderligt för åtgärdens praktiska utövande. Utöver vad som ovan anförts har därför några nya regler härom inte föreslagits.

24 §

Paragrafen överensstämmer med nuvarande 17 § utom i så måtto att – i enlighet med ändringen av kapitelrubriken – även möjligheten av avvikande bestämmelser om telefonavlyssning har anmärkts.

11.2 Ändring i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m.

13 §

Nuvarande första och andra styckena blir obehövliga med den nya lagstiftningen. Tredje stycket har jämkats till överensstämmelse med 27 kap. 19 § RB. Innebörden av paragrafen är att vid krig eller krigsfara undersökningsledaren eller åklagaren generellt ges rätt att interimistiskt förordna om telefonavlyssning eller åtgärd enligt 27 kap. 18 § RB vid brott som kan föranleda sådana åtgärder.

11.3 Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning

I 1 § ges bestämmelser beträffande godemansuppdragets karaktär samt antalet gode män och ersättare.

I 2 § upptas frågan om kompetenskrav. Därvid har endast föreskrivits att god man skall vara lagfaren, dvs. ha avlagt juris kandidatexamen. Det är uppenbarligen ett värde om god man har erfarenhet av advokatverksamhet eller därmed jämförbara arbetsuppgifter. God man bör också helst vara bosatt

på domstolsorten. Det ligger i sakens natur att jävssituationer i möjligaste mån bör undvikas. Detta kan komma att verka begränsande på personurvalet exempelvis vid anlitan av verksamma brottmålsadvokater. Med den av utredningen föreslagna koncentrationen av ärendena till tingsrätterna i hovrättsstäderna bör emellertid tillräckliga valmöjligheter kunna erhållas.

I 3 § sägs att regeringen utser god man för viss tid och visst område. Det synes lämpligt att en god man förordnas för envar av de sex domkretsarna samt att därtill utses ersättare att inträda vid förfall. Uppdragstiden bör inte understiga tre år. Ersättning för uppdraget bör utgå enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. Ersättningen synes lämpligen böra bestämmas som årsarvode.

I 4 § anges att god man skall ha ställning av part. Mot bakgrund av kravet på sekretess är önskvärt att frågor om handläggningstider och former för kallelse och delgivning blir föremål för överläggningar mellan domstolen, företrädare för åklagarväsendet och den gode mannen. Vid eventuellt överklagande av meddelade beslut torde polisen av sekretesskäl böra anlitas för biträde med skrivhjälp.

God man bör vara underkastad tystnadsplikt rörande vad han erfar i sådan egenskap. Frågor om tystnadsplikt utreds f. n. av tystnadspliktskommittén (Ju 1975:03), som beräknas framlägga betänkande före utgången av år 1975. Utredningen om telefonavlyssning har inte kunnat avvakta de förslag som tystnadspliktskommittén kommer att föra fram. Utredningen utgår dock från att en tystnadsplikt för god man i ärenden om telefonavlyssning direkt eller genom hänvisning kommer att omfattas av kommitténs förslag.

Bilaga Brott som f. n. kan föranleda telefonavlyssning

A. Huvudregeln i 27 kap. 16 § RB

1. *Straffminimum 4 år eller längre*

3 kap. BrB. Brott mot liv och hälsa

3:1 mord

3:2 dråp

4 kap. BrB. Brott mot frihet och frid

4:1 människorov

8 kap. BrB. Stöld, rån och andra tillgreppsbrott

8:6 grovt rån

13 kap. BrB. Allmänfarliga brott

13:2 grov mordbrand

13:3 allmänfarlig ödeläggelse (grov)

13:7 spridande av gift eller smitta (grovt)

18 kap. BrB. Högmålsbrott

18:1 uppror

18:3 väpnat hot mot laga ordning

19 kap. BrB. Brott mot rikets säkerhet

19:1 högförräderi

19:4 egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (visst fall i krigstid)

19:6 grovt spioneri

22 kap. BrB. Krigsartiklar

22:1 landsförräderi

22:3 överlöpande till fienden

22:5 undergrävande av stridsviljan

22:8 försummande av krigsförberedelse (grovt)

22:9 dagtingan

22:10 stridsförsumlighet (grov)

Lagen (1964:169) om straff för folkmord

1 § folkmord

2. *Straffminimum 2 år eller längre*6 kap. BrB. *Sedlighetsbrott*

- 6:1 våldtäkt
- 6:3 otukt med barn (grovt)
- 6:7 koppleri (grovt)

13 kap. BrB. *Allmänfarliga brott*

- 13:1 mordbrand
- 13:3 allmänfarlig ödeläggelse (normalstraffet)
- 13:5 grovt sabotage
- 13:5a kapning av luftfartyg (grovt)
- 13:5a luftfartssabotage (grovt)

14 kap. BrB. *Förfalskningsbrott*

- 14:6 penningförfalskning (grovt)

15 kap. BrB. *Mened, falskt åtal och annan osann utsaga*

- 15:1 mened (grovt)

19 kap. BrB. *Brott mot rikets säkerhet*

- 19:2 krigsanstiftan
- 19:3 trolöshet vid förhandling med främmande makt

22 kap. BrB. *Krigsartiklar*

- 22:1 folkrättsbrott (grovt)

B. 1952 och 1969 års lagar

1. 1952 års lag (i allmänhet)

13 kap. BrB. *Allmänfarliga brott*

- 13:4 sabotage

18 kap. BrB. *Högmålsbrott*

- 18:4 olovlig kårverksamhet

19 kap. BrB. *Brott mot rikets säkerhet*

- 19:5 spioneri
- 19:7 obehörig befattning med hemlig uppgift
- 19:9 olovlig underrättelseverksamhet
- 19:13 tagande av utländskt understöd

2. 1952 års lag ("majestätsförbrytelser")

Riktat sig något av nedanstående brott mot Konungen, annan medlem av konungahuset eller riksföreståndare (18:2 BrB) kan telefonavlyssning ske enligt 1952 års lag.

3 kap. BrB. Brott mot liv och hälsa

- 3:1 mord
- 3:2 dråp
- 3:5 misshandel
- 3:6 grov misshandel

4 kap. BrB. Brott mot frihet och frid

- 4:1 människorov
- 4:2 olaga frihetsberövande
- 4:3 försättande i nödläge
- 4:4 olaga tvång

3. 1969 års lag

3 § narkotikastrafflagen (1968:64)

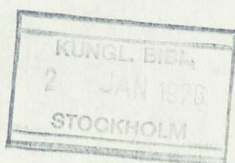
grovt narkotikabrott

3 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling

grov varusmuggling som gäller narkotika

Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
5. Bättre bosättning för flera. S.
6. Huvudmannskapet för specialskolan och särskolan. U.
7. Framtida studerandehälsovård. U.
8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
9. Individen och skolan. U.
10. Rörlig pensionsålder. S.
11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
12. Totalfinansiering. B.
13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
14. Konstnärerna i samhället. U.
15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
16. Kriminalvårdens nämnder. Ju.
17. Markanvändning och byggande. Remissanmästallning utgiven av bostadsdepartementet. B.
18. Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. Kn.
19. Konsumentskydd på låsområdet. H.
20. Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. Ju.
21. Pensionsförsäkring. Fi.
22. Lag om allmänna handlingar. Ju.
23. JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. R.
24. Tre sociologiska rapporter. Ju.
25. Å jour. Om journalistutbildning. U.
26. Forskningsråd. U.
27. Politisk propaganda på arbetsplatser. A.
28. Program för ljud och bild i utbildningen. U.
29. Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. Ju.
30. Barnens livsmiljö. S.
31. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. S.
32. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. S.
33. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. S.
34. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. S.
35. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. S.
36. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. S.
37. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. S.
38. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. S.
39. Statsbidrag till kommunerna. Fi.
40. Trafikolyckor och statistik. K.
41. Kommunal demokrati. Kn.
42. Kommunal demokrati. Sammanfattning. Kn.
43. Kvinnor i statlig tjänst. Fi.
44. Etablering av miljöstörande industri. B.
45. Vidareutbildning i internationell marknadsföring. H.
46. Kommunal organisation och information. Kn.
47. Kollektivtrafik i tätort. K.
48. Kollektivtrafik i tätort. Bilagor. K.
49. Massmediegrundlag. Ju.
50. Internationella koncerner i industriländer. I.
51. Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. B.
52. Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. Bilagor. B.
53. Beskattningsrealisationsvinster. Fi.
54. Fåmansbolag. Fi.
55. Bötesverkställighet. Ju.
56. Trafikbullen. Del II. Flygbullen. K.
57. Varuförsörjning i kristid. H.
58. Målet är jämställdhet. Ju.
59. Utbildning för vuxna. U.
60. Energiberedskap för kristid. H.
61. Energiberedskap för kristid. Bilagor. H.
62. Förtkortad arbetstid för småbarnsföräldrar. S.
63. Konsumentkreditlag m. m. Ju.
64. Språkresor. U.
65. Förfogandelagstiftningen. Fö.
66. Trafikpolitik – behov och möjligheter. K.
67. Utbildning i samspel. S.
68. Handikappanpassad kollektivtrafik. K.
69. Samhället och distributionen. H.
70. Samhället och distributionen. Bilagor om företag, anställda och hushåll. H.
71. Landstingens arkiv. Kn.
72. Distansundervisning. U.
73. Frivilligförsvarets förmåner. Fö.
74. Socialförsäkringsavgifter på uppdragsinkomster m. m. S.
75. Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen. Ju.
76. Handikappanpassad kollektivtrafik. Sammandrag ur SOU 1975:68 (svensk, engelsk och tysk version). K.
77. Allmän skatteflyktsklausul. Fi.
78. Svensk press. Pressens funktioner i samhället. Fi.
79. Svensk press. Statlig presspolitik. Fi.
80. Postens roll i tidningsdistributionen. K.
81. Farliga vrak. K.
82. Organisation för skyddat arbete. A.
83. Ståindustrins arbetsmiljö. I.
84. Ersättning vid arbetsskada. S.
85. Vägplanering. K.
86. Vägplanering. Bilagor. K.
87. Samverkan i barnomsorgen. S.
88. Fem veckors semester. A.
89. Långtidsutredningen 1975. Fi.
90. Arbete åt alla. A.
91. Politik för regional balans. A.
92. Politik för regional balans. Bilaga 1. A.
93. Politik för regional balans. Bilaga 2. A.
94. Barns sommar. S.
95. Telefonavlyssning. Ju.



Systematisk förteckning

Riksdagen

JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. [23]

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]
Kriminalvårdens nämnder. [16]
Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. [20]
Lag om allmänna handlingar. [22]
Tre sociologiska rapporter. [24]
1973 års fri- och rättighetsutredning. 1. Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. [29] 2. Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen. [75]
Massmediegrundlag. [49]
Bötesverkställighet. [55]
Målet är jämställdhet. [58]
Konsumenkredittlag m. m. [63]
Telefonavlyssning. [95]

Försvarsdepartementet

Förfogandelagstiftningen. [65]
Frivilligförsvarets förmåner. [73]

Socialdepartementet

Bättre bostättning för flera. [5]
Pensionskommittén. 1. Rörlig pensionsålder. [10] 2. Socialförsäkringsavgifter på uppdragsinkomster m. m. [74]
Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]
Barnmiljöutredningen. 1. Barnens livsmiljö. [30] 2. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. [31] 3. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. [32] 4. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. [33] 5. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. [34] 6. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. [35] 7. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. [36] 8. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. [37] 9. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. [38]
Förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar. [62]
Utbildning i samspel. [67]
Ersättning vid arbetsskada. [84]
Samverkan i barnomsorgen. [87]
Barns sommar. [94]

Kommunikationsdepartementet

Trafikolyckor och statistik. [40]
Utredningen om kollektivtrafik i tätorter. 1. Kollektivtrafik i tätort. [47] 2. Kollektivtrafik i tätort. Bilagor. [48]
Trafikbuller. Del II. Flygbuller. [56]
Trafikpolitik - behov och möjligheter. [66]
HAKO-utredningen. 1. Handikappanpassad kollektivtrafik. [68] 2. Handikappanpassad kollektivtrafik. Sammandrag ur SOU 1975:68 (svensk, engelsk och tysk version). [76]
Postens roll i tidningsdistributionen. [80]
Farliga vrak. [81]
Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen. 1. Vägplanering. [85] 2. Vägplanering. Bilagor. [86]

Finansdepartementet

1972 års pressutredning. 1. Svensk press. Tidningar i samverkan. [11] 2. Svensk press. Pressens funktioner i samhället. [78] 3. Svensk press. Statlig presspolitik. [79]
Pensionsförsäkring. [21]
Statsbidrag till kommunerna. [39]

Kvinnor i statlig tjänst. [43]
Beskattning av realisationsvinster. [53]
Fåmansbolag. [54]
Allmän skatteflyktsklausul. [77]
Långtidsutredningen 1975. [89]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2] 2. Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]
Utredningen om skolan, staten och kommunerna.
1. Huvudmannskapet för specialskolan och särskolan. [6] 2. In- dividern och skolan. [9]
Framtida studerandehälsovård. [7]
Konstnärerna i samhället. [14]
Å jour. Om journalistutbildning. [25]
Forskningsråd. [26]
Program för ljud och bild i utbildningen. [28]
Utbildning för vuxna. [59]
Språkresor. [64]
Distansundervisning. [72]

Handelsdepartementet

Konsumentskydd på läsområdet. [19]
Vidareutbildning i internationell marknadsföring. [45]
Varuförsörjning i kristid. [57]
Energiberedskapsutredningen. 1. Energiberedskap för kristid. [60] 2. Energiberedskap för kristid. Bilagor. [61]
Distributionsutredningen. 1. Samhället och distributionen. [69] 2. Samhället och distributionen. Bilagor om företag, anställda och hushåll. [70]

Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]
Politisk propaganda på arbetsplatser. [27]
Organisation för skyddat arbete. [82]
Fem veckors semester. [88]
Arbete åt alla. [90]
Länsplaneringsutredningen 1974. 1. Politik för regional balans. [91] 2. Politik för regional balans. Bilaga 1. [92] 3. Politik för regional balans. Bilaga 2. [93]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]
Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. [17]
Etablering av miljöstörande industri. [44]
Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Bostadsför- sörjning och bostadsbidrag. [51] 2. Bostadsför- sörjning och bostadsbidrag. Bilagor. [52]

Industridepartementet

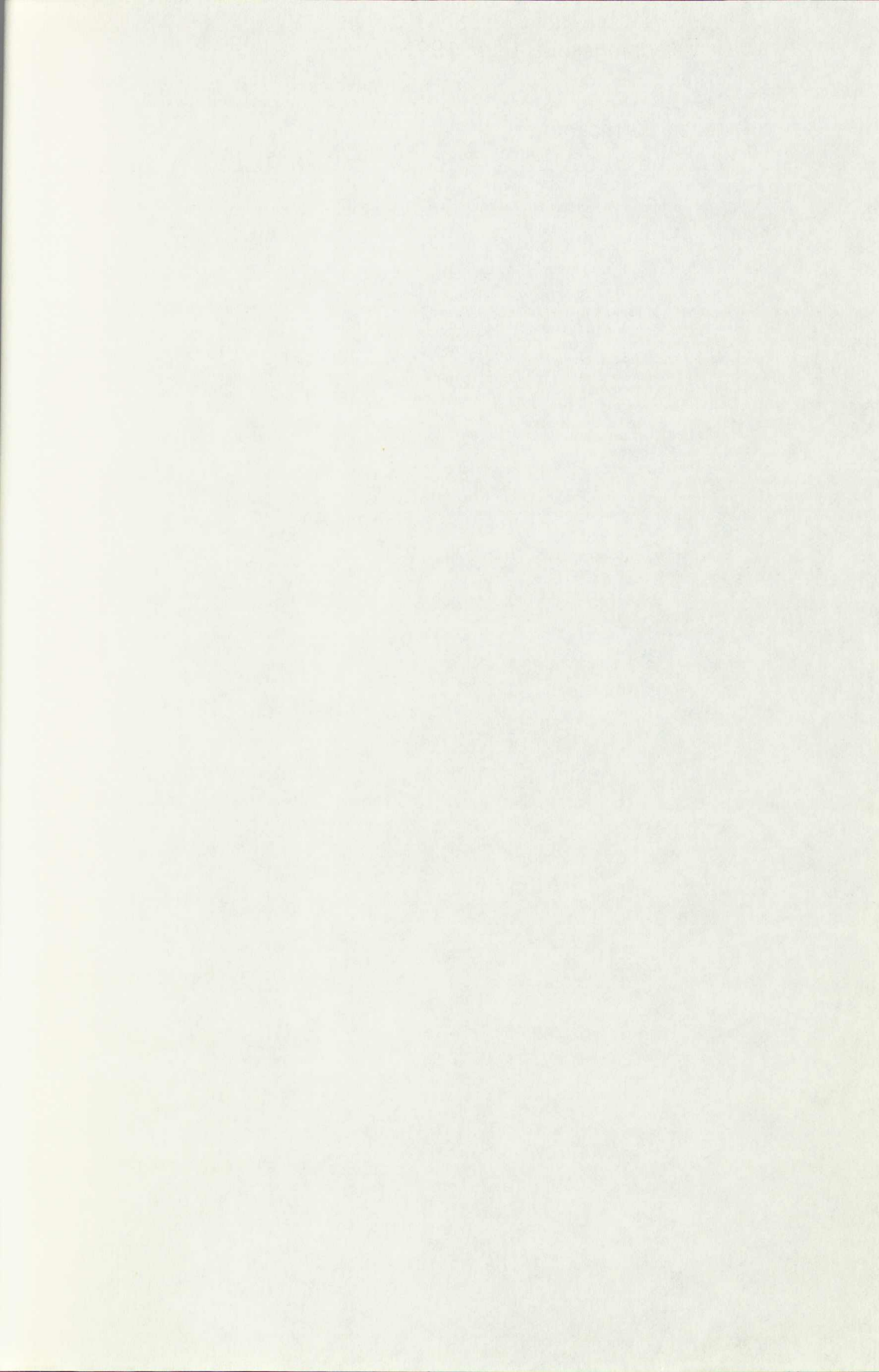
Internationella koncerner i industriländer. [50]
Stålindustrins arbetsmiljö. [83]

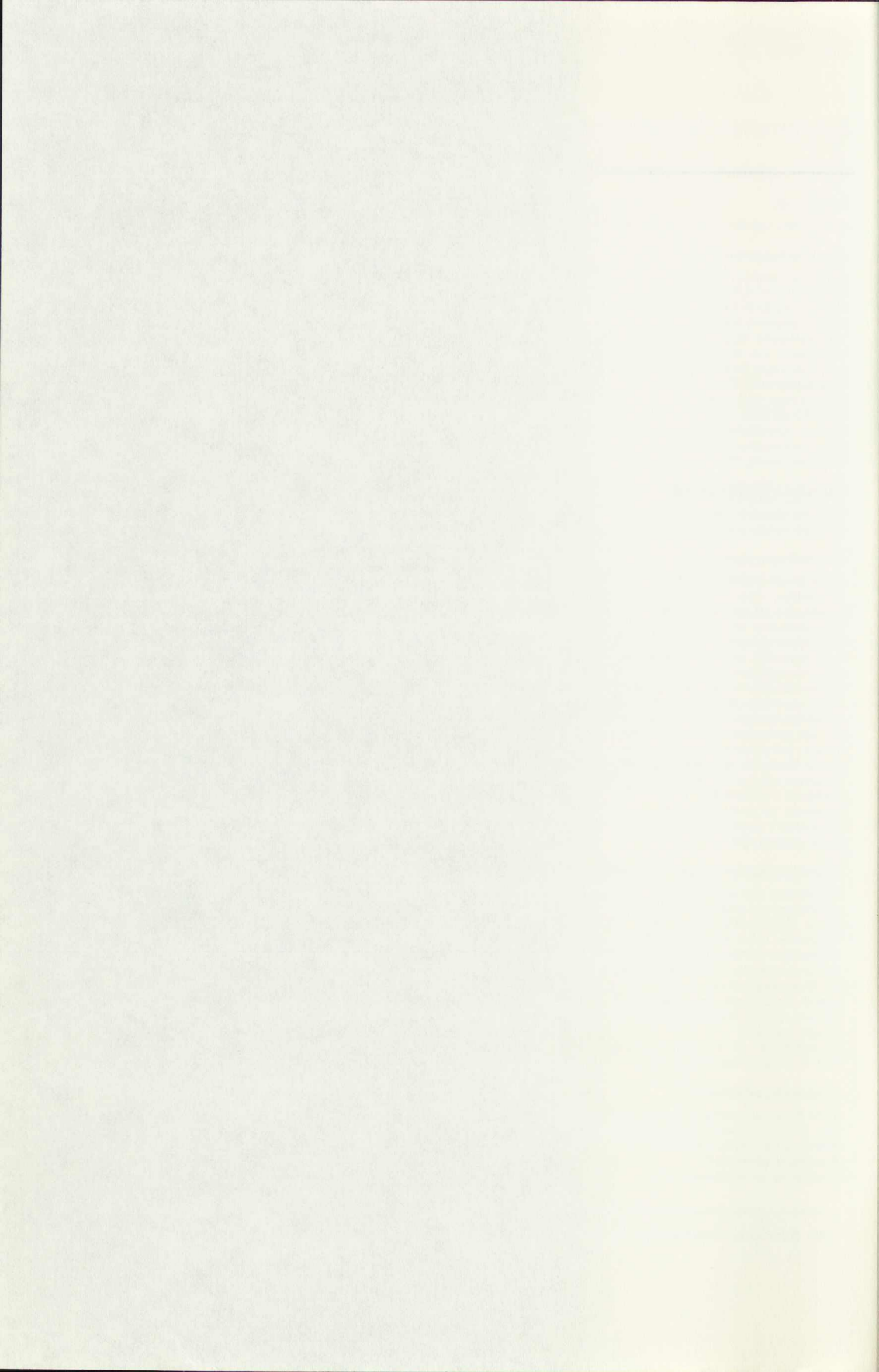
Kommundepartementet

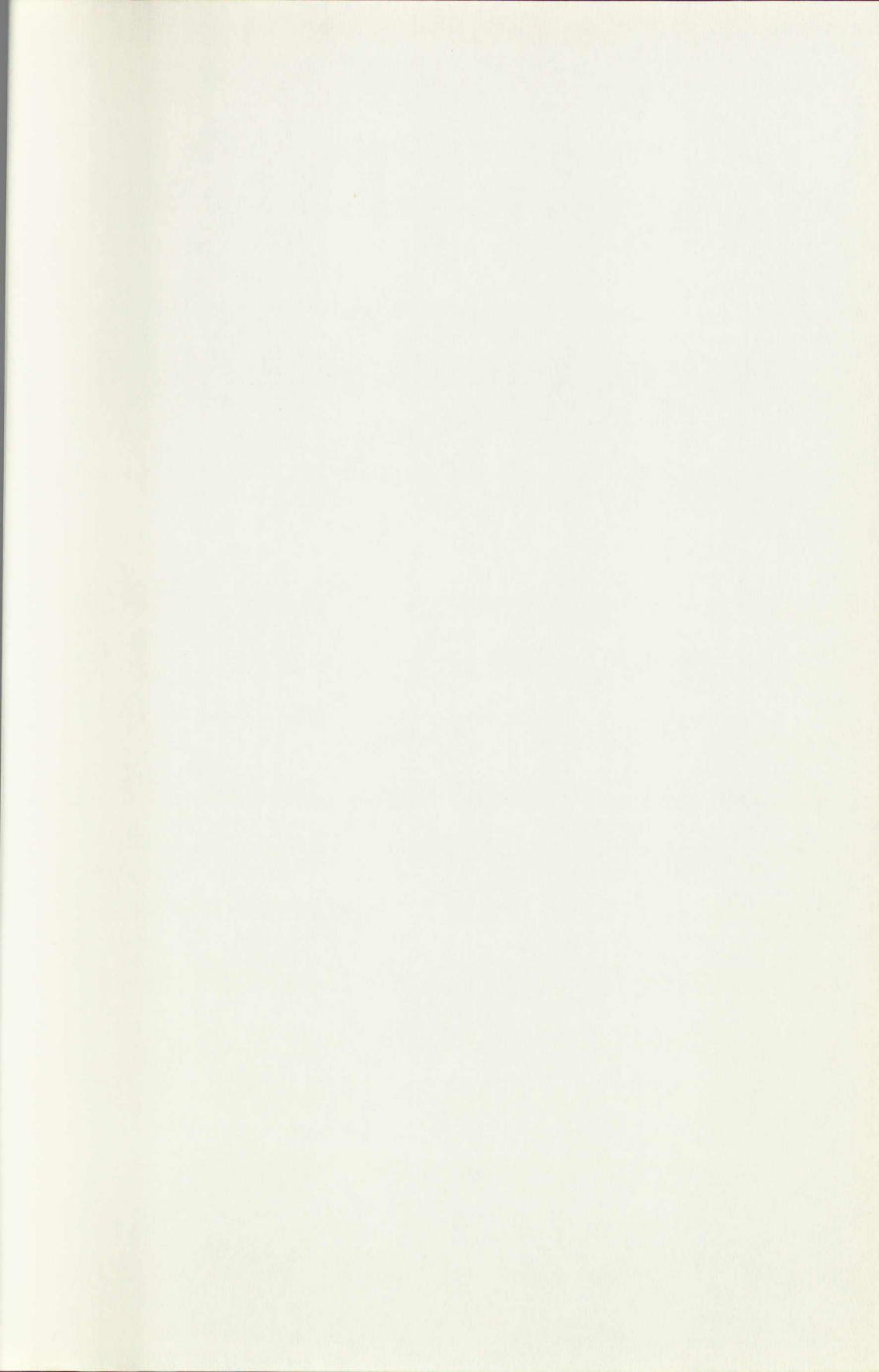
Kommunal rösträtt för invandrare. [15]
Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. [18]
Utredningen om den kommunala demokratin. 1. Kommunal de- demokrati. [41] 2. Kommunal demokrati. Sammanfattning. [42] 3. Kommunal organisation och information. [46]
Landstingens arkiv. [71]

Kronologisk förteckning

1. Nordisk överenskommelse om förmåner vid sjukdom, havandeskap och barnsård
2. Peruskoulu pohjoismaissa
3. Litteratur om nordiskt samarbete
4. Nordisk kommunal rösträtt och valbarhet
5. Bötesstraffet
6. Nordic Cooperation for Tourism. Proposals for Action
7. Voksenopplæring i de nordiske land. En konferanserapport
8. Oversikt over forsknings- og utviklingsarbeid som gjelder engelskundervisningen i de nordiske land - 1974
9. Fort- och vidareutbildning för teaterarbetare
10. Nordisk samarbete om billedkunst
11. STINA. Arbetsrapport, allmän del
12. STINA. Arbetsrapport, bilagor
13. Turistkonferens
14. Langtidsbedømmelse for det allmennkulturelle område
15. Førskole og skole i samvirke
16. Nordisk kontaktmandsseminar i Århus
17. Fotografisk kemi
18. Arbeidsmiljøfrågor. Seminarium i Porsgrunn
19. Industriellt samarbete i Norden. Journalistseminarium i Århus
20. Kvarnenkonferens
21. Nordinfo
22. Revision av den nordiska trygghetskonventionens bestämmelser om grundpension

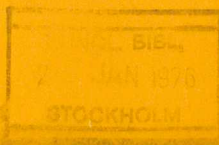








LiberFörlag
Allmänna Förlaget



ISBN 91-38-02598-1