

Nr 35

Utlåtande i anledning av väckta motioner om lagstiftning mot hemlig övervakning och avlyssning.

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 89 i första kammaren av herrar *Lennart Geijer* och *Palm* samt nr 126 i andra kammaren av herrar *Björk* i Göteborg och *Martinsson*. I motionerna, vilka är likalydande, hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning och förslag angående lagstiftning riktad mot vissa typer av hemlig övervakning och avlyssning.

Motionerna

I motionerna anföres bl. a. följande.

Det förefaller oss som om frågan om hemlig övervakning kan angripas längs i huvudsak två vägar. Dels torde det vara angeläget att finna kontroll över införsel, tillverkning och försäljning av mer kvalificerad apparatur, som kan komma till användning i detta sammanhang. Dels bör det övervägas att i enlighet med Advokatsamfundets förslag och efter mönster av den norska strafflagen införa straffbestämmelser riktade mot vissa former av hemlig övervakning och avlyssning.

Det förhållandet att vissa typer av avlyssningsapparatur fritt kan köpas men däremot inte utnyttjas utan licens förefaller oss inte tillfredsställande. Risker för missbruk torde effektivare begränsas om myndigheterna kan kontrollera införsel, tillverkning och försäljning på detta och närliggande områden. För brottsbekämpning torde en sådan kontroll också ha viss betydelse.

De skäl som anförts mot särskilda ansvarsbestämmelser i brottsbalken mot vissa former av hemlig övervakning finner vi inte övertygande. Visserligen kan sådant förfarande ofta antagas ingå som led i brottslig verksamhet. Men i och med att behövlig apparatur blir lättare åtkomlig ökas riskerna för att den kommer till användning även i sammanhang som inte ovillkorligen är brottsliga, såsom personliga schismer, konflikter inom organisationslivet, affärskonkurrens, misstro mot underordnad personal, vissa typer av skandaljournalistik o. s. v. Med hänsyn till den betydelse vi inom demokratierna tillmåter privatlivets helgd finner vi det angeläget att de nya faror, som denna kan utsättas för, ägnas allvarlig uppmärksamhet.

Direktiv för utredning angående förstärkt integritetsskydd på personrättens område

Kungl. Maj:t bemyndigade den 13 maj 1966 chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga* för utredning angående förstärkt integritetsskydd på personrättens område.

I direktiven för utredningen (anförande av chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, till statsrådsprotokollet den 13 maj 1966) uttalas följande.

Som ett resultat av den tekniska utvecklingen har under senare år kommit fram en mångfald nya apparater för ljudöverföring, ljudupptagning och fotografering. Det har bl. a. blivit möjligt att tillverka mikrofoner, radiosändare, bandspelare och kameror i sådant format att de lätt kan döljas i kläder, tändsticksaskar, pennor eller andra bruksföremål. Vissa apparattyper kan utan svårighet anbringas på väggar och möbler på ett sådant sätt att de lätt undgår upptäckt. Också smygfotografering på stora avstånd är möjlig.

Med hjälp av dold apparatur kan man på stora avstånd avlyssna ett samtal i ett slutet rum. Samtalet kan registreras på band och vad som i övrigt tilldrar sig i rummet kan — utan att någon av de närvarande märker det — uppfångas av en kamera.

Möjligheterna att i hemlighet skaffa sig underrättelser av olika slag har alltså kraftigt ökat. Denna tekniska utveckling har på flera håll i världen väckt farhågor för missbruk. Även i vårt land har pekats på riskerna för att övervakningsapparater i mikroformat kan komma att finna vägen bl. a. till mindre nogräknade personer som vill använda dem för att utspionera andras privatliv eller för att sätta sig i besittning av affärs- eller yrkeshemligheter. Mikrofoner, radiosändare, bandspelare och kameror i mikroformat kan framställas till jämförelsevis låg kostnad och marknadspriserna behöver inte bli så höga att de avskräcker någon från att köpa.

Rättsreglerna till skydd för den personliga integriteten är uppsplittrade på ett stort antal författningar. Av betydelse i detta sammanhang är även vissa regler som inte tillkommit för att skydda enskilda personer mot integritetsangrepp men som begränsar rätten att inneha och använda teknisk apparatur som kan brukas till intrång i enskildas angelägenheter.

I rättegångsbalken och i lagen den 21 mars 1952 (nr 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål finns bestämmelser som ingående reglerar myndighets rätt att på grund av misstanke om brott hålla kvar och undersöka post- och telegraförsändelser och att avlyssna telefonsamtal. För sådana åtgärder krävs i allmänhet tillstånd av domstol.

Enligt telefonreglementet får en abonnent inte utan tillstånd ansluta talregistreringsapparat till sin telefon. Lagen den 3 maj 1946 (nr 172) om radioanläggningar m. m. föreskriver att ingen får inneha eller utnyttja radiosändare utan särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t eller telestyrelsen. Lagen är

* Till sakkunniga har utsetts justitierådet Bengt Lännergren, ordf., riksdagsledamöterna Thure Dahlberg, Henrik Åkerlund, Kaj Björk i Göteborg, Gunnar Larsson i Luttra, kommerserådet Olle Lindqvist och revisionssekreteraren Anders Litzén.

tillämplig även på apparat som kan användas för hemlig avlyssning om apparaten bygger på ljudöverföring genom radiovågor.

Bestämmelserna i brottsbalken om hemfridsbrott och olaga intrång stadgar straff för den som obehörigen tränger sig in eller stannar kvar i annans bostad eller i byggnad eller på upplagsplats eller annat sådant ställe. Att olovligen avlyssna telefonsamtal eller bereda sig tillgång till postförsändelse, telegram eller annat telemeddelande som är under befordran genom post- eller televerket är straffbelagt såsom brytande av post- eller telehemlighet. Den som olovligen bereder sig tillgång till brev eller telegram som avlämnats till adressaten kan straffas för intrång i förvar men endast under förutsättning att meddelandet förvarats under lås eller förseglat eller tillslutet på annat sätt. Beträffande alla de nu nämnda integritetskränkningarna gäller att de är straffbara endast som fullbordade brott, alltså inte redan på försöks- eller förberedelsestadiet.

Det är givet att upplysningar om enskilda privata angelägenheter som anskaffas på obehörigt sätt kan bli missbrukade. Ibland kan uppgiftssamlarens syfte vara att chikanera vederbörande, ibland kan införskaffandet av upplysningarna ingå som ett led i en brottslig verksamhet t. ex. utpressning. En publicering av upplysningarna kan någon gång beivras med stöd av brottsbalkens bestämmelser om ärekränkning, men ofta torde själva offentlighöret inte vara straffbart även om det förorsakar skada, olägenhet eller i varje fall obehag för den vars privata angelägenheter blir röjda.

Sammanfattningsvis kan om gällande lagstiftning sägas att det visserligen finns bestämmelser som kan användas för att bekämpa åtskilliga former av kränkningar av privatlivet men att rättssystemet f. n. inte erbjuder ett effektivt skydd mot de ökade risker för integritetskränkningar som den moderna transistor- och fototekniken medför. I och för sig kan, för att ta ett exempel, den förut omnämnda radiolagen användas för att begränsa spridningen av en del av den farligaste tekniska apparaturen, men åtskilliga av de apparater som det här är fråga om förutsätter inte överföring av ljud eller bild genom radiovågor och träffas därför inte av denna lag. En installation i hemlighet i en privatbostad eller ett arbetsrum av avlyssningsapparat kan förutsätta att ett hemfridsbrott begås men installationen kan mycket väl tänkas äga rum under sådana förhållanden att installatören inte kan dömas till straff i händelse av upptäckt. Privata skriftliga meddelanden skyddas i betydande utsträckning av bestämmelserna om brytande av post- eller telehemlighet och om intrång i förvar men för muntliga meddelanden är rättsskyddet väsentligt sämre. Svagt utbyggt är vidare skyddet mot smygfoto- och fotografiering — t. ex. med hjälp av kamera med teleobjektiv — och publicering utan lov av bilder ur enskilda personers privatliv.

Det är alltså uppenbart att det behövs ytterligare lagstiftningsåtgärder i förebyggande syfte, och jag förordar att särskilda sakkunniga nu tillkallas för att göra en allsidig översyn av de olika rättsregler som är aktuella i detta sammanhang.

Man kan tänka sig att med lagstiftningens hjälp förstärka skyddet för privatlivet på flera olika sätt. Ett förbättrat skydd för privatlivet kan åstadkommas genom en ändrad utformning av bestämmelserna om straff för hemfridsbrott och annat intrång i enskildas privata angelägenheter. I viss utsträckning kan man vidare kriminalisera offentlighöret utan lov och annat obehörigt utnyttjande av vissa slag av informationer beträffande enskilda personer. Tillverkningen och handeln med tekniska apparater som lätt kan missbrukas kan dessutom regleras. Man kan också utöver vad som

redan gäller belägga innehavet av sådana apparater med licenstväng. Metoderna utesluter inte varandra. Det är tvärtom sannolikt att den bästa effekten uppnås om två eller flera av dem kombineras.

De sakkunniga bör till en början överse brottsbalkens bestämmelser om fridsbrotten. Riktmärket bör vara att förtroliga muntliga meddelanden i princip skall skyddas gentemot obehöriga i samma utsträckning som skriftliga meddelanden i brev eller telegram. Lagstiftningen bör naturligtvis i första hand förbjuda obehörigt anskaffande av informationer om andras privata förhållanden, men det är möjligt att man bör gå längre. Det torde sålunda få övervägas om man inte bör kriminalisera sådana förfaranden som att en person, som deltar i ett konfidentiellt samtal, registrerar samtalet på band utan att de andra vet om det eller att en person, som besöker någon i hans bostad eller på hans arbetsrum, passar på tillfället att ta fotografier i smyg.

Sannolikt måste fridsbrotten fångas i generellt avfattade brottsbeskrivningar. Brottsbeskrivningarna bör utformas så att de i princip täcker samtliga fall där ett olovligt utforskande av privata angelägenheter sker med hjälp av teknisk apparatur. Samtidigt måste man emellertid, när brottsrekvisiten skall anges, se till att kriminaliseringen inte blir alltför omfattande. Liksom hittills bör man avstå från att bestraffa jämförelsevis oskyldiga utslag av nyfikenhet.

Bestämmelserna om fridsbrott bör avse att skydda privatlivet i vidsträckt mening. Det finns lika stort behov av rättsskydd i arbetet och yrkeslivet som i hemmet och familjelivet. Enligt vad jag har erfarit kommer utredningen om illojal konkurrens att senare i år lägga fram ett lagförslag som bl. a. innehåller bestämmelser om straff för den som olovligen bereder eller försöker bereda sig tillgång till affärs- eller yrkeshemlighet. De bestämmelser som behövs på detta område måste samordnas med brottsbalkens regler om fridsbrotten.

Redan nu finns det ett påtagligt behov av att kunna ingripa mot offentliggörandet av bildmaterial som framkommit vid obehörig fotografering, och behovet ökar med den förbättrade fototekniken. I viss utsträckning måste en enskild visserligen få finna sig i att bilder av honom utan hans samtycke visas i pressen, i journalfilmer, i televisionen osv. Å andra sidan är det klart att man inte oreserverat kan godta att fotografier publiceras under sådana omständigheter att det inkräktar på de avbildades personliga intressen. Denna fråga uppmärksammades redan under förarbetena till lagen den 30 december 1960 (nr 730) om rätt till fotografisk bild men sköts då t. v. åt sidan. Det blir nu nödvändigt att ge sig i kast med problemet. De sakkunniga får undersöka om en lösning bör sökas inom lagstiftningens ram eller om det kan finnas andra åtgärder som är att föredra.

Behovet av rättsskydd för privatlivet gäller inte bara förhållandet mellan medborgarna inbördes. Det är en inte mindre viktig uppgift för lagstiftaren att värna den enskilde mot opåkallad insyn i hans privata angelägenheter från samhällsorganens sida. I den mån undantagsvis sådant som hemlig övervakning måste förekomma i myndigheternas arbete bör förutsättningarna härför noga regleras i lag. Som jag förut nämnt finns i rättegångsbalken och i lagen med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmålsregler om kvarhållande och undersökning av post- och telegrafförsändelser och om telefonavlyssning. Dessa bestämmelser torde behöva kompletteras med regler om användningen i brottsbekämpande syfte av den nyaste transistor- och fototekniska övervakningsapparaturen. Därvid bör

beaktas att en övervakning med dolda mikrofoner och annan liknande utrustning bör kringgärdas med lika starka rättssäkerhetsgarantier som telefonavlyssning.

En annan processuell fråga som de sakkunniga bör pröva är om och i vad mån bevis som någon har kommit åt genom lagstridig avlyssning eller fotografering bör få återopas i rättegång.

Utöver straff- och processrättsliga åtgärder bör de sakkunniga även undersöka behovet och möjligheterna att genom näringsrättsliga åtgärder få erforderlig kontroll över spridningen av sådana tekniska apparater som det här är fråga om. En spridning i stor omfattning av apparater för hemlig avlyssning och annan liknande övervakning skulle kunna skapa en känsla av otrygghet bland medborgarna, och det är därför en vinst om man kan ingripa på ett så tidigt stadium som möjligt. Jag är emellertid medveten om att en näringsrättslig reglering och kontroll kan ha avigsidor. Utredningsarbetet får visa vilka typer av apparater som en eventuell reglering bör avse. Det blir också en uppgift för de sakkunniga att undersöka om en reglering bör ta sikte på tillverkningen och importen, om den bör avse handel med apparaterna eller om det eventuellt kan räcka med att uppställa krav på tillstånd av myndighet som villkor för rätt att inneha övervakningsapparatur. Även reklamen bör uppmärksammas. Som en bakgrund till ställningstagandena i de näringsrättsliga frågorna torde behövas inte bara en närmare undersökning av vilka apparattyper som förekommer och hur dessa fungerar utan också en kartläggning av olika tänkbara legitima och illegitima användningssätt.

De sakkunniga bör vara oförhindrade att ta upp även andra frågor om en förstärkning av integritetsskyddet på personrättens område än dem jag här uppehållit mig vid, särskilt i den mån frågorna har samband med den utveckling på teknikens område som föranlett utredningsuppdraget.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Det är angeläget att en ny lagstiftning kan träda i kraft så snart att man kan förebygga en spridning i stor skala bland allmänheten av tekniska apparater som lätt skulle kunna missbrukas till intrång i hemmen och på arbetsplatserna.

Här må nämnas att frågor rörande skydd för privatlivet ingående diskuterats vid de nordiska juristmötena i Reykjavik år 1960 och i Stockholm år 1966.

Utskottet

I förevarande motioner hemställs om utredning och förslag angående lagstiftning mot hemlig övervakning och avlyssning.

Sedan motionerna väckts har motionernas syfte tillgodosetts genom att Kungl. Maj:t tillsatt en utredning angående förstärkt integritetsskydd på personrättens område. Enligt direktiven åligger det utredningen att göra en allsidig översyn av de olika rättsregler som är aktuella i detta sammanhang. Utskottet förutsätter att erfarenheterna av tillämpningen utav gällande föreskrifter härvid ägnas erforderlig uppmärksamhet.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I: 89 och II: 126, icke måtte
föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 25 oktober 1966

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Erik Svedberg, Ernulf, Arvidson, Lundin, Ferdinand Nilsson*, Gösta Jacobsson* och fru Lilly Ohlsson;

från a n d r a kammaren: fru Gärde Widemar, herrar Ekström i Björkvik*, Svensson i Vä*, fröken Bergegren, herrar Zetterberg, Oskarson, fröken Andersson i Strängnäs och herr Sjöholm.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.