

# **Buggning och hemlig kameraövervakning**

## **Statliga tvångsingrepp i privatlivet**

**Svenska Helsingforskommittén**

**för Mänskliga Rättigheter**

## Svenska Helsingforskommittén

### för Mänskliga Rättigheter

Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter bildades 1982 och är en politiskt och religiöst oberoende icke-statlig organisation med ca 150 medlemmar. Bland medlemmarna finns ledamöter av Sveriges Riksdag, Svenska Akademien, Vetenskapsakademien, Sveriges Advokatsamfund, Författarförbundet, fackliga organisationer och personer med särskilt intresse för frågor som rör mänskliga rättigheter.

Svenska Helsingforskommittén är medlem av Internationella Helsingforsfederationen för Mänskliga Rättigheter som består av totalt 39 nationella Helsingforskommittéer. Kommittéerna har bildats för att granska efterlevnaden av grundläggande mänskliga rättigheter och friheter, däri inbegripet tanke-, samvets-, religions- och trosfrihet, i enlighet med det så kallade Helsingfordokumentet. Detta slutdokument från Europeiska säkerhetskonferensen undertecknades 1975 och innefattar i dag samtliga europeiska stater samt USA och Kanada.

Rapporten kan beställas hos:  
Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter  
Gyllenstiernsgatan 16  
115 26 STOCKHOLM  
Telefon: 08-791 84 45  
Telefax: 08-791 84 48  
E-mail: [info@shc.se](mailto:info@shc.se)

Rapporten finns även tillgänglig på Internet:  
[www.shc.se](http://www.shc.se)

Tryck:  
Elanders Gotab AB, Stockholm 2000

Copyright ©:  
Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter

# Innehållsförteckning

<b>Innehållsförteckning</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Internationell rätt</b> .....	<b>7</b>
<b>3 Svensk lag, dess tillämpning samt buggningsutredningens förslag</b> .....	<b>9</b>
3.1 Allmänna rättsprinciper.....	9
3.1.1 Proportionalitetsprincipen.....	9
3.1.2 Ändamålsprincipen.....	10
3.1.3 Behovsprincipen.....	10
3.2 Hemlig teleavlyssning.....	10
3.2.1 Tillämpning av nuvarande lagstiftning.....	11
3.2.2 Utredningens förslag till ny lagstiftning.....	12
3.3 Hemlig teleövervakning.....	12
3.3.1 Tillämpning av nuvarande lagstiftning.....	13
3.3.2 Utredningens förslag till ny lagstiftning.....	14
3.4 Hemlig kameraövervakning.....	15
3.4.1 Tillämpning av lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.....	17
3.4.2 Utredningens förslag till ny lagstiftning.....	17
3.5 Pejling.....	18
3.6 Annan teknisk avlyssning.....	18
3.6.1 Utredningens förslag till ny lagstiftning.....	19
3.7 Hemlig teknisk avlyssning - buggning.....	20
3.7.1 Utredningens förslag till ny lagstiftning.....	20
3.8 Särskild lagstiftning.....	21
3.8.1 Lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.....	21
3.8.2 Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	22
3.8.3 Lag (1998:150) om allmän kameraövervakning.....	23
3.8.4 Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m m.....	24
3.9 Rättssäkerhetsgarantier.....	24
3.9.1 Domstolsprövning och interimistiska beslut.....	25
3.9.2 Offentligt ombud.....	25
3.9.3 Underrättelse.....	26
3.9.4 Parlamentarisk kontroll.....	26
<b>4 Synpunkter</b> .....	<b>27</b>
4.1 Hemlig teleavlyssning.....	27
4.1.1 Tillämpningsområde.....	27
4.1.2 Teleadress.....	28
4.1.3 Tillståndstiden.....	28
4.2 Hemlig teleövervakning.....	29
4.2.1 Tillämpningsområde.....	29
4.2.2 Teleadress.....	30
4.2.3 Tillståndstiden.....	30

4.3	Hemlig kameraövervakning.....	31
	4.3.1 Tillämpningsområde.....	31
	4.3.2 Brottsmisstanke.....	32
	4.3.3 Tillståndstiden.....	33
	4.3.4 Övrigt.....	33
4.4	Pejling.....	33
4.5	Annan teknisk avlyssning.....	34
	4.5.1 Tillämpningsområde.....	35
	4.5.2 Brottsmisstanke.....	36
	4.5.3 Tillståndstiden.....	36
4.6	Hemlig teknisk avlyssning - buggning.....	37
	4.6.1 Behovet av buggning.....	37
	4.6.2 Effektivitet.....	40
	4.6.3 Tillämpningsområde.....	41
	4.6.4 Övrigt.....	42
4.7	Särskild lagstiftning.....	43
	4.7.1 Lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.....	43
	4.7.2 Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	44
	4.7.3 Lag (1998:150) om allmän kameraövervakning.....	44
	4.7.4 Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m m.....	45
4.8	Rättssäkerhetsgarantier.....	45
	4.8.1 Domstolsprövning.....	45
	4.8.2 Offentligt ombud.....	46
	4.8.3 Interimistiska beslut.....	48
	4.8.4 Underrättelse.....	49
	4.8.5 Personer med särställning.....	51
	4.8.6 Överskottsinformation.....	52
	4.8.7 Tillämpningsområde.....	54
	4.8.8 Parlamentarisk kontroll.....	56
	4.8.9 Övrig kontroll.....	57
<b>5</b>	<b>Sammanfattning.....</b>	<b>61</b>
5.1	Rekommendationer.....	64

# 1 Inledning

Våren 1998 presenterades ett betänkande, SOU 1998:46 *Om buggning och andra tvångsmedel*. Utredningen, som antog namnet buggningsutredningen, presenterade långtgående förändringar av nuvarande lagstiftning avseende polisens möjligheter att använda sig av hemliga tvångsmedel, d v s buggning, hemlig kameraövervakning m m. Regeringen har aviserat att den efter årsskiftet 1999/2000 kommer att lägga fram en proposition till riksdagen och i den debatt som förevarit har regeringen låtit förstå att det kommande förslaget i väsentliga delar inte kommer att skilja sig ifrån det buggningsutredningen presenterat. Bland annat kommer regeringen att föreslå att regler om buggning införs i svensk rätt.

Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter beskriver i denna rapport hur nuvarande lagstiftning gällande hemliga tvångsmedel är utformad. Dessutom redogörs för hur reglerna tillämpas och vilka förändringar buggningsutredningen föreslår i sitt betänkande. Rapporten innehåller även Svenska Helsingforskommitténs synpunkter på dessa tre delar samt 45 rekommendationer till lagstiftaren i det fortsatta arbetet inom detta område.

I kampen mot den grova brottsligheten går det antagligen inte att utesluta användningen av hemliga tvångsmedel, men det är en absolut nödvändighet att medborgarna tillförsäkras tillförlitliga rättssäkerhetsgarantier. Rapporten visar att nuvarande lagstiftning så gott som helt saknar sådana garantier. Några av de hemliga tvångsåtgärder som polisen använder sig av är inte ens reglerade i lag, vilket strider mot Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den eller de medborgare som utsätts för hemliga tvångsmedel har inte någon praktisk möjlighet att överklaga ett felaktigt beslut, vilket även det är i strid med ovan nämnda konvention. Av de 1240 tillståndsansökningar som prövats i domstol under de senaste två åren, är det mindre än en promille som lämnats utan bifall. En majoritet av de hemliga tvångsåtgärder som genomförs, ger inte något resultat. Den årliga granskning som genomförs av riksdagen och som i stort är den enda form av insyn och kontroll samhället har vad gäller användningen av hemliga tvångsmedel, sker på grundval av ogrundade uppgifter och intetsägande statistik. Riksdagen fattar även beslut utan att få ta del av det hemligstämplade beslutsunderlaget.

Utvecklingen av den svenska lagstiftningen angående hemliga tvångsmedel har tagit större hänsyn till tekniska möjligheter än till rättssäkerhetsaspekter. Om denna utveckling fortsätter, kommer vi att komma till en punkt där metoderna är så avancerade att det inte ens är praktiskt möjligt att tillförsäkra medborgarna en tillräcklig rättssäkerhet. Utan sådana garantier är risken stor att metoderna missbrukas. Ett sådant tillstånd kan föda en allmän misstanke om att metoderna missbrukas, vilket i värsta fall leder till ett drastiskt minskat förtroende för rättsväsendet och en urholkning av rättsstaten. Redan nu utsätts ett stort antal oskyldiga människor för hemliga tvångsmedel och denna krets blir med all sannolikhet större om polisen får de utökade befogenheter som buggningsutredningen föreslår. Införandet av regler om buggning i svensk rätt skulle definitivt innebära en uppluckring av möjligheten att skydda sig mot statliga ingrepp i privatlivet. Detta gäller alla människor, inte enbart grova brottslingar. Argumentet att hemlig avlyssning ska kunna ske som ett led i brottsbekämpningen bortser från det faktum att ingen kan vara säker på hur detta syfte definieras i praktiken. En avlyssningsutrustning registrerar, utan undantag, alla hörbara aktiviteter. Metoden riskerar både att missbrukas och att ge upphov till misstanke om missbruk. Någonstans måste det dras en gräns för hur många oskyldiga som kan "offras" för att få fast en brottsling, men en sådan gränsdragning går inte att ta hänsyn till vid buggning. Det finns ingen forskning kring effektiviteten av buggning, men man vet i vart fall genom

erfarenheter från andra länder att nyttan är begränsad. Inte minst mot beaktande av att erfarna brottslingar vet att skydda sig mot hemliga tvångsmedel.

Buggningsutredningen föreslår i sitt betänkande att en utvidgning av polisens möjlighet att tillgripa hemliga tvångsåtgärder ska balanseras genom att regler om ett offentligt ombud, med uppdrag att kontrollera rättssäkerheten, införs. Regeringen har aviserat att den kommer föreslå detta. Vi hävdar i denna rapport att den kontrollerande effekten skulle bli mycket begränsad och vi visar på andra åtgärder som kan vidtas i syfte att förstärka rättssäkerheten, utan att metodernas hemliga natur för den skull äventyras. Oavsett vad man har för inställning till integritetskränkande tvångsåtgärder som exempelvis buggning, anser vi att de flesta bör kunna enas om att rättssäkerheten måste prioriteras. Det måste klargöras vid vilken punkt det inte längre kan anses att ändamålet, att beivra brott, helgar medlen. Det är Svenska Helsingforskommitténs förhoppning att rapporten ses som en utgångspunkt till en öppen och fördjupad debatt i denna känsliga fråga.

*Styrelsen för Svenska Helsingforskommittén, Stockholm 26/1 2000,*

**Gerald Nagler**  
*Styrelseordförande*

**Percy Bratt**  
*Vice ordförande*

**Bibi Andersson**  
*Styrelseledamot*

**Karl Birnbaum**  
*Styrelseledamot*

**Ann-Marie Boström**  
*Styrelseledamot*

**Arne Ruth**  
*Styrelseledamot*

**Susanne Urwitz**  
*Styrelseledamot*

**Thomas von Vegesack**  
*Styrelseledamot*

**Arnold Willén**  
*Styrelseledamot*

**Maciej Zaremba**  
*Styrelseledamot*

**/Robert Hårdh**  
*Jurist, Svenska Helsingforskommittén*

## 2 Internationell rätt

När *Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna* antogs av FN:s generalförsamling för drygt femtio år sedan, lades grunden till en global lagstiftning om mänskliga rättigheter. Ett par år senare tillkom *Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Europakonventionen) och i mitten av 60-talet skapades ytterligare två konventioner. Dessa två, *Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* samt *Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*, har i likhet med Europakonventionen sitt ursprung i Den allmänna förklaringen, men uppdelningen av rättigheterna i två dokument är en produkt av det kalla kriget. Den allmänna förklaringen är en *deklaration* och således, till skillnad från en *konvention*, ej juridiskt bindande. Dess artiklar betraktas numera som *sedvanerätt* - d v s en slags minimirättigheter som förväntas gälla för all jordens befolkning och som alla stater förväntas tillförsäkra sina medborgare. De FN-dokument som nämnts ovan utgör i huvudsak den grundläggande internationella lagstiftningen. Europakonventionen anses vara en av stommarna i EG-rätten. Europakonventionen, jämte protokoll, gäller dessutom sedan 1995 som svensk lag. Nedan redogörs för vissa, för den här rapporten relevanta, artiklar ur ovannämnda traktat.

Artikel 12 i Den allmänna förklaringen stadgar följande:

*Ingen må utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens, ej heller för angrepp på heder och anseende. Envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.*

Det är lätt att se likheten mellan nyss nämnda artikel och artikel 8 (1) i Europakonventionen, som lyder:

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

Från denna rättighet ges möjlighet till vissa undantag genom artikel 8 (2):

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

Att även artikel 17 i den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har sitt ursprung i Den allmänna förklaringen, märks i följande formuleringar:

- 1. Ingen må utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens, ej heller för olagliga angrepp på heder och anseende.*
- 2. Envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.*

Av den praxis som utvecklats i Europadomstolen i Strasbourg följer bland annat att såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning kan anses som ett ingrepp i rätten till både privatliv och korrespondens (se exempelvis Europadomstolens domar av den 6 september

1978, A 28, (Klass m fl mot Västtyskland), den 2 augusti 1984, A 82, (Malone mot Storbritannien) och den 24 april 1990, 176-A, (Kruslin mot Frankrike).

### 3 Svensk lag, dess tillämpning samt buggningsutredningens förslag

I detta kapitel redogörs för den svenska lagstiftningen avseende hemliga tvångsmedel samt vilka förändringar i och tillägg till denna lagstiftning som buggningsutredningen föreslår ska genomföras. Det redogörs även för hur lagstiftningen tillämpas och i vilken omfattning tvångsmedlen används. Efter en inledande del om de rättsprinciper som ska ligga till grund för all användning av tvångsmedel behandlas de tre hemliga tvångsmedel som i dag är tillåtna i enlighet med svensk lag, nämligen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Därefter tas två andra hemliga tvångsmedel upp, pejling och annan teknisk avlyssning, som används av svensk polis men som saknar stöd i svensk lag. Innan kapitlet avslutas med en redovisning av befintliga och föreslagna rättssäkerhetsgarantier, skildras buggningsutredningens förslag om att införa hemlig teknisk avlyssning, buggning, i svensk rätt.

#### 3.1 Allmänna rättsprinciper

Regeringsformen (RF) 2:6 lyder:

*Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§. Han är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.*

Begränsningar i lag kan under vissa förutsättningar göras från denna och andra fri- och rättigheter i RF:s andra kapitel. Dessa förutsättningar återfinns i RF 2:12, vars andra stycke stadgar följande:

*Begränsning som avses i första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.*

Nyss nämnda lagrum utgör grunden för tre allmänna rättsprinciper som ska vara vägledande vid användandet av tvångsmedel. Dessa tre principer är *proportionalitetsprincipen*, *ändamålsprincipen* och *behovsprincipen*.

##### 3.1.1 Proportionalitetsprincipen

Denna princip, som är lagfäst i bl a rättegångsbalken (RB) 27:1 st 3, innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

### 3.1.2 Ändamålsprincipen

Enligt ändamålsprincipen, ska en myndighets befogenhet att använda tvångsmedlet vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats.

### 3.1.3 Behovsprincipen

Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det föreligger ett påtagligt behov av att använda sig av det och en mindre ingripande åtgärd är otillräcklig.

## 3.2 Hemlig teleavlyssning

Enligt RB 27:18 st 1 betyder hemlig teleavlyssning följande:

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

Med *telemeddelande* avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare (se 1 § telelagen (1993:597)). Med andra ord omfattas således telefonsamtal, telefaxmeddelanden och telegram av denna bestämmelse. Med *teleadress* menas en icke-fysisk adress - d v s ett abonnemang, en enskild anknytning, e-mailadress eller liknande.

Anvisningar om när hemlig teleavlyssning kan användas, återges i lagrummets andra stycke:

*Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående*  
*1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller*  
*2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.*

Brott med stadgat minimistraff på två år innefattar narkotikabrott (grovt brott), mord, dråp, människorov, våldtäkt, våldtäkt (grovt brott), sexuellt utnyttjande av underårig (grovt brott), koppleri (grovt brott), rån (grovt brott), mordbrand, mordbrand (grovt brott), allmänfarlig ödeläggelse, allmänfarlig ödeläggelse (grovt brott), sabotage (grovt brott), kapning (grovt brott), sjö- eller luftfartssabotage (grovt brott), flygplatsabotage (grovt brott), spridande av gift eller smitta (grovt brott), penningförfalskning (grovt brott), mened (grovt brott), osann utsaga inför nordisk domstol (grovt brott), osann utsaga inför internationell domstol (grovt brott) samt vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet och landsförräderi m m.

För att hemlig teleavlyssning ska få ske krävs det att någon är skäligen misstänkt för brottet och att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Tvångsmedlet får vidare endast avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Åtgärden får inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt (RB 27:20). Med det senare avses bl a system för snabbtelefoni, porttelefoner, interna PC-nät och hörselslingor för hörselskadade, etc.

Domstol fattar beslut om hemlig teleavlyssning på ansökan av åklagare. Ett beslut om att hemlig telefonavlyssning får ske, ska ange vilken teleadress och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte vara längre än nödvändigt och inte överstiga en (1) månad från beslutsdatum. Det ska vidare anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät (RB 27:21).

Om skälen för hemlig teleavlyssning upphör, ska åklagaren eller domstolen omedelbart häva beslutet (RB 27:23).

Telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare får ej avlyssnas. Om ett sådant meddelande råkar avlyssnas, skall avlyssningen avbrytas och i denna del omedelbart förstöras (RB 27:22).

Enligt 35 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får barn under femton år inte utsättas för hemlig teleavlyssning.

En upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning ska granskas snarast möjligt av domstolen, åklagaren eller undersökningsledaren. Även sakkunnig kan under vissa förutsättningar få granska materialet. Relevanta delar av upptagningar och uppteckningar ska bevaras till dess förundersökningen nedlagts eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras (RB 27:12 st 1 samt 27:24).

### 3.2.1 Tillämpning av nuvarande lagstiftning

Varje år sker en parlamentarisk kontroll över användandet av tvångsmedel. De uppgifter som redovisas, baseras på en årlig redovisning av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen. Av riksåklagarens och rikspolisstyrelsens redovisning för 1998 (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99) kan man utläsa följande:

- Att 312 tillstånd för hemlig teleavlyssning lämnades under 1998.
- Att 251 av dessa teleavlyssningar gällde förundersökning av grovt narkotikabrott.
- Att den genomsnittliga avlyssningstiden under 1998 var 37,1 dagar.
- Att det avlyssnats 265 teleanläggningar som inte innehades/abonnerades av den misstänkte.
- Att avlyssningen i 123 fall (39,4%) inte gav något resultat.
- Att avlyssningen i 50 fall (16,4%) avbröts med kvarstående brottsmisstanke.
- Att avlyssningen hade betydelse för förundersökningen i 139 fall (44,6%).
- Att det förekom ett enda fall där domstol inte gav tillstånd till hemlig teleavlyssning eller där rikspolisstyrelsen vid sin förhandsprövning lämnade ett negativt besked.

Mellan åren 1988 och 1996 har procentsatserna för de fall där avlyssningen enligt polisens uppgifter haft betydelse för förundersökningen varierat mellan 44% (1988) och drygt 56%

(1993) (vi återkommer till frågan om rimligheten i polisens definition senare i rapporten). Sedan 1993 har siffrorna visat en negativ trend, med undantag av en mindre uppgång från 1997 (41,5%) till 1998 (44,6%).

Vad som inte framgår av riksåklagarens och rikspolisstyrelsens redovisning, men väl av regeringens skrivelse till riksdagen (1999/2000:31), är att två barn under femton år blev föremål för hemlig avlyssning under 1998. Detta skedde i samband med det uppmärksammade mordet på ett litet barn i Arvika i Värmland. Detta bryter mot lagen och riksåklagarens riksenhet för speciella mål har efter förundersökning beslutat att väcka åtal mot den åklagare och domare som sökte respektive beviljade tillståndet.

### 3.2.2 Utredningens förslag till ny lagstiftning

Utredningen föreslår följande förändringar vad avser hemlig teleavlyssning:

- att det ska bli möjligt att ta del av samtliga telemeddelanden som finns lagrade hos en teleoperatör, t ex i en röstbrevlåda,
- att tvångsmedlet även ska omfatta uppgifter om mellan vilka teleadresser meddelandet har utväxlats,
- att man ska kunna använda sig av hemlig teleavlyssning vid utredning av brott som har ett minimistraff på fängelse i ett år samt vid så kallade *förbrott* (försök, förberedelse samt stämpling) till sådana brott,
- att tillämpningsområdet utvidgas till att även avse en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa *till* eller på annat sätt söka kontakt med,
- att åklagare ska få en möjlighet att, i brådskande fall, fatta interimistiska beslut om hemlig teleavlyssning (se kapitel 3.9.1), samt
- att ett offentligt ombud utses med uppgift att tillvarata den misstänktes intressen (se kapitel 3.9.2).

Utredningen räknar med att den nya lagstiftningen skulle innebära att antalet fall av hemlig teleavlyssning skulle öka till ca 500 per år (antalet teleavlyssningar 1998 var 312 st).

### 3.3 Hemlig teleövervakning

Hemlig teleövervakning definieras på följande sätt i RB 27:19 st 1:

*Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram.*

Definitionen av *telemeddelande* är samma som används vid hemlig teleavlyssning, d v s ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare. Detsamma gäller

begreppsförklaringen av *teleadress*, d v s att det innebär en icke-fysisk adress. I praktiken omfattar hemlig teleövervakning registrering av telefonnummer vid såväl in- som utgående telefonsamtal, längden på samtalen och vid vilken tidpunkt samtalen sker.

RB 27:19 st 2 ger anvisningar om när hemlig teleövervakning får användas:

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

För att hemlig teleövervakning ska få ske, krävs det att någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Tvångsmedlet får vidare endast avse en teleadress som innehåller eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Åtgärden får inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt (RB 27:20) (jfr kapitel 3.2).

Även vad gäller hemlig teleövervakning, fattar domstolen beslut huruvida det får ske på ansökan av åklagare. Ett tillåtande beslut ska ange vilken teleadress och vilken period det gäller. Tiden får inte vara längre än nödvändigt och inte överstiga (1) månad från beslutsdatum. Det ska dessutom anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät (RB 27:21). Om skälen för hemlig teleövervakning upphör, ska åklagaren eller domstolen omedelbart häva beslutet (RB 27:23).

När det gäller telemeddelanden mellan den misstänkte och dennes försvarare finns det inte någon motsvarande bestämmelse för hemlig teleövervakning som det finns för hemlig teleavlyssning. Även vad avser granskning och förstörelse av inhämtat material vid hemlig teleövervakning saknas motsvarande bestämmelse.

Enligt 35 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får barn under femton år inte utsättas för hemlig teleövervakning.

### 3.3.1 Tillämpning av nuvarande lagstiftning

Riksåklagarens och rikspolisstyrelsens redovisning för användandet av hemlig teleövervakning under 1998 (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99) avslöjar följande:

- Att 333 tillstånd för hemlig teleövervakning lämnades under 1998.
- Att 259 av dessa teleövervakningar gällde förundersökning av grovt narkotikabrott och/eller grov varusmuggling av narkotika.
- Att den genomsnittliga övervakningstiden under 1998 var 39,3 dagar.
- Att det övervakats 289 teleanläggningar som inte innehades/abonnerades av den misstänkte.

- Att övervakningen i 123 fall (36,9%) inte gav något resultat.
- Att övervakningen i 50 fall (15%) avbröts med kvarstående brottsmisstanke.
- Att övervakningen hade betydelse för förundersökningen i 160 fall (48,1%).
- Att det inte förekom något fall där domstol nekade tillstånd till hemlig teleavlyssning eller där rikspolisstyrelsen vid sin förhandsprövning lämnade ett negativt besked.

Som jämförelse hade hemlig teleövervakning enligt polisens uppgifter betydelse för förundersökningen i 36,2 av fallen år 1997, 33% av fallen 1996, 52% av fallen 1995, 28% av fallen år 1994, 35% av fallen år 1993, 25% av fallen år 1992, 17% av fallen år 1991 och 19% av fallen år 1990 (se regeringens skrivelse 1999/2000:31). Regeringen fastställer i sin skrivelse att antalet tillstånd har ökat kraftigt sedan 1996 och att detta beror på att ansökningar om hemlig teleavlyssning ofta kombineras med en ansökan om hemlig teleövervakning (enligt riksåklagarens och rikspolisstyrelsens redovisning (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99) har varje tillstånd till hemlig teleavlyssning fr o m mitten av oktober 1997 uttryckligen kommit att innefatta även ett tillstånd till hemlig teleövervakning). Ytterligare en förklaring till att tillstånden för hemlig teleövervakning har ökat, är enligt riksåklagaren och rikspolisstyrelsen att användningen av mobiltelefoner och andra nya kommunikationsvägar fortsatt att öka. De anser att detta har fått negativa konsekvenser vad gäller effektiviteten och resultatet av den hemliga teleavlyssningen (bl a eftersom möjligheten att avlyssna GSM-telefoner är begränsad), vilket bara till viss del har kompenserats av resultatet av den hemliga teleövervakningen.

Linköpings tingsrätt har vid två tillfällen under 1998 beviljat tillstånd för hemlig teleövervakning vid förundersökning av grov misshandel och olaga tvång. Någon teleövervakning kom dock aldrig till stånd. Tillstånden gällde förfluten tid och skulle således ha behandlats i enlighet med 27 § p 3 telelagen (1993:597) (sedan 991024 återfinns denna regel i 47 § p 3 samma lag). Denna lag föreskriver att ett s k teleutdrag kan utges till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet. Förutsättningen är emellertid att det för brottet inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i två år. Lägsta straff för grov misshandel och olaga tvång är fängelse i ett år respektive böter.

### 3.3.2 Utredningens förslag till ny lagstiftning

Följande förändringar föreslår utredningen vad gäller hemlig teleövervakning:

- att möjligheten att få tillgång till uppgifter för förfluten tid regleras i lag,
- att tvångsmedlet får användas för att lokalisera en viss teledress,
- att hemlig teleövervakning inte bara ska få användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika, utan även vid försök, förberedelse eller stämpling till samtliga ovan nämnda brott *om sådan gärning är belagd med straff*,

- att hemlig teleövervakning endast får ske om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, men
- att hemlig teleövervakning får användas avseende teledeländan som befordrats även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet (se nedan),
- att tillämpningsområdet utvidgas till att även avse en teleadress som den misstänkte kan antas komma att ringa *till* eller på annat sätt söka kontakt med,
- att åklagare ska få en möjlighet att, i brådskande fall, fatta interimistiska beslut om hemlig teleövervakning (se kapitel 3.9.1), samt
- att ett offentligt ombud utses med uppgift att tillvarata den misstänktes intressen (se kapitel 3.9.2).

Som nämnts ovan, föreslår utredningen att man i vissa situationer ska kunna använda sig av hemlig teleövervakning utan att det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Det gäller då hemlig teleövervakning som avser förfluten tid. Detta är dock möjligt redan idag med stöd av 47 § p 3 telelagen (1993:597), men eftersom utredarna föreslår att reglerna i telelagen (1993:597) och sekretesslagen (1980:100) i detta avseende ska upphävas vill de att en särskild bestämmelse om detta införs i rättegångsbalken. Enligt utredarna finns det två situationer då det är angeläget, och ur integritetssynpunkt godtagbart, att göra undantag från regeln om att det ska finnas en person som är skäligen misstänkt för brottet. Den ena är när det finns uppgifter om att någon har ringt eller blivit uppringd i området kring en brottsplats, exempelvis när ett vittne i samband med ett bankrån har sett en maskerad gärningsman ringa ett mobiltelefonsamtal. Den andra situationen är i vissa fall där målsägandens teleadress kan ge uppgifter som leder till att ett brott klaras upp. Som exempel på ett dylikt fall nämns mordutredningar där det saknas misstänkta gärningsmän och där särskilda omständigheter talar för att uppgifter om vilka offret har pratat med i telefon den närmaste tiden före brottet kan vara av avgörande betydelse för utredningen. Utredningen vill dock att det ställs ett krav på samtycke från målsäganden, där detta är möjligt.

Eftersom det dessutom är möjligt att geografiskt lokalisera var en viss mobiltelefon är kopplad till nätet, föreslår utredningen att det klart ska framgå av lagtexten att teleövervakning får användas i sådant syfte.

Utredningen har, med en grov uppskattning, kommit fram till att den nya lagstiftningen skulle innebära att antalet fall av hemlig teleövervakning skulle öka till ca 1100 per år (antalet tillstånd för hemlig teleövervakning under 1998 var 333 st).

### 3.4 Hemlig kameraövervakning

Enligt 1 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning är definitionen av detta tvångsmedel följande:

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

Med termen *optisk* avses alla registreringar som kan ske med instrument inom det elektromagnetiska våglängdsspektret för optisk strålning. Detta innebär att insamling av information kan ske på såväl optisk-elektronisk som fotokemisk väg. Med uttrycket *elektronisk* menas att förmedlingen av bilderna, visningen av bilderna på en till instrumentet anknuten monitor eller lagringen av de upptagna bilderna sker genom elektronisk påverkan. Det saknar dock betydelse om andra funktioner hos instrumentet styrs på elektronisk väg, vilket innebär att så kända fiberoptiska kikare och stillbilds- samt filmkameror är att anse som optisk-elektroniska instrument om bildupptagningen direkt förmedlas till en elektronisk bildskärm eller lagras på videoband, dataminne eller liknande elektroniskt medium. Uttrycket ”därmed jämförbara utrustningar” syftar på instrument som kan utnyttja sådan elektromagnetisk strålning som röntgen och radiofrekvent strålning. Slutligen bör påpekas att lagen inte omfattar ljudupptagning, alltså det som brukar kallas buggning.

Regler om när detta tvångsmedel får användas, återfinns i lagens 2 §:

*Hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående*

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

Det stadgas vidare i lagens 3 §:

*Hemlig kameraövervakning får endast användas om*

- 1. någon är skäligen misstänkt för brottet,*
  - 2. åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen samt*
  - 3. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.*
- Åtgärden får endast avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.*

Liksom med ovan nämnda tvångsmedel (se kapitel 3.2 och 3.3), fattar domstolen beslut om tillstånd på ansökan av åklagaren. Beslut ska ange för vilken plats och tid tillståndet är giltigt. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Åklagaren eller domstolen ska omedelbart häva ett beslut som det inte längre finns skäl för. Upptagningar som gjorts med hjälp av hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt av domstolen, åklagaren eller undersökningsledaren. Även sakkunnig kan under vissa förutsättningar få granska materialet. Upptagningar som saknar betydelse ur utredningssynpunkt ska förstöras omedelbart efter det att de har granskats. De för utredningen relevanta upptagningarna ska bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet slutligt avgjorts. De ska därefter omedelbart förstöras (4, 5 och 7 §§ lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning).

Hemlig kameraövervakning får inte ske på så sätt att t ex polis bryter sig in i den misstänktes bostad för att placera kamerautrustning. Däremot är det fullt möjligt att bevaka privata utrymmen genom att filma exempelvis genom ett fönster. Dessutom kan enskilda upplåta sin bostad eller dylikt för att polisen där ska kunna montera en dold kamera för att övervaka andra.

Hemlig kameraövervakning omfattas ej av 35 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, vilken stadgar att barn under femton år inte får utsättas för vissa

typer av tvångsmedel. Det finns inte heller något förbud mot hemlig kameraövervakning av den misstänktes försvarare (jfr regler för hemlig teleavlyssning RB 27:22, kapitel 3.2 ovan)

### 3.4.1 Tillämpning av lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning

Av riksåklagarens och rikspolisstyrelsens redogörelse kan man konstatera följande (se RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99):

- Att 45 tillstånd för hemlig kameraövervakning lämnades under 1998.
- Att 38 av dessa kameraövervakningar gällde förundersökning av grovt narkotikabrott och/eller grov varusmuggling av narkotika.
- Att den genomsnittliga övervakningstiden under 1998 var 38,3 dagar.
- Att övervakningen i 18 fall (40%) inte gav något resultat.
- Att övervakningen i 4 fall (8,9%) avbröts med kvarstående brottsmisstanke.
- Att övervakningen hade betydelse för förundersökningen i 23 fall (51,1%).
- Att det inte förekom något fall där domstol nekade tillstånd till hemlig teleavlyssning eller där rikspolisstyrelsen vid sin förhandsprövning lämnade ett negativt besked.

Riksåklagaren anser att den allmänna uppfattningen är att hemlig kameraövervakning utgör ett personalbesparande och bra spaningskomplement. Polismyndigheternas uppfattning är att den hemliga kameraövervakningen i flertalet fall genomförts på sådant sätt att ovidkommande personers integritet inte onödigtvis kränkts.

Lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning är tidsbegränsad och gäller efter den senast gjorda förlängningen (SFS 1998:1537) till utgången av år 2000.

### 3.4.2 Utredningens förslag till ny lagstiftning

I utredningen föreslås nedanstående förändringar vad gäller hemlig kameraövervakning:

- att tvångsmedlet ska få användas vid utredning av brott som har ett minimistraff på ett år, samt vid förbrott till sådana brott,
- att hemlig kameraövervakning ska få användas även när misstanken om brott inte kan hänföras till en viss person, förutsatt att särskilda omständigheter talar för att brottet klaras upp genom åtgärden (se nedan),
- att, som en konsekvens av det nyss sagda, hemlig kameraövervakning tillåts avse inte bara den plats där *den misstänkte* kan antas komma uppehålla sig, utan också den plats där *en misstänkt* kan antas komma uppehålla sig,

- att åklagare ska få en möjlighet att, i brådskande fall, fatta interimistiska beslut om hemlig kameraövervakning (se kapitel 3.9.1), samt
- att ett offentligt ombud utses med uppgift att tillvarata den misstänktes intressen (se kapitel 3.9.2).

Som exempel på fall där tvångsmedlet föreslås få användas även när misstanken om brott inte kan hänföras till en viss person, har utredningen bl a nämnt en situation där man finner en hemlig vapen- eller narkotikagömma ute i naturen. Utredningen anser att det då är angeläget att det sker en hemlig kameraövervakning, eftersom det kan förväntas att någon med anknytning till brottet förr eller senare kommer att besöka platsen.

Utredningen räknar med att den nya lagstiftningen skulle innebära att antalet fall av hemlig kameraövervakning skulle öka till ca 100 per år (antalet kameraövervakningar 1998 var 45 st).

### 3.5 Pejling

Pejling innebär att man med hjälp av teknisk apparatur (t ex en radiosändare) spårar ett föremål eller en person på avstånd. Metoden används av svensk polis genom att en sändare fästs på utsidan av t ex ett fordon. Så länge den tekniska apparaturen inte placeras på en person, i ett fordon eller i en väska eller liknande, omfattas metoden ej av grundlagsskyddet i RF 2:6 (se kapitel 3.1) och troligen ej heller av artikel 8 i Europakonventionen (se kapitel 2). Åtgärden har dock inte prövats i Europadomstolen.

Buggningsutredningen anser att den mest användbara pejlingsutrustningen är den som placeras utanpå t ex ett fordon. Den anser vidare att det inte har påvisats ett väl dokumenterat behov från de brottsbekämpande myndigheterna av att införa regler som ger polisen rätt att göra intrång i annans egendom för att placera utrustningen. Från denna utgångspunkt föreslår utredningen att nuvarande praxis ska bestå och att den inte behöver regleras i lag.

### 3.6 Annan teknisk avlyssning

Med annan teknisk avlyssning avses enligt buggningsutredningen ett förfarande som innebär att den ene av deltagarna i ett samtal eller ett telefonsamtal, utan sin samtalspartners vetskap, låter någon annan lyssna på samtalet, spelar in samtalet på band eller lämnar sitt tillstånd till sådan inspelning.

Personal som lyder under Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen använder sig redan idag av s k annan teknisk avlyssning. Enligt Riksåklagaren har det hänt att telefonsamtal till myndigheten från allmänheten har spelats in. Rikspolisstyrelsen och säkerhetspolisen anser att dolda kroppsmikrofoner bl a behövs för skyddsändamål när en infiltratör inte kan skyddas av personal, när man vill dokumentera vad som sägs och för att till exempel kontrollera att en infiltratör, som inte är polis, följer de anvisningar han fått. Förfarandet är inte reglerat i svensk lagstiftning.

Det råder en, minst sagt, speciell situation avseende det lagliga i ovan nämnda förfarande. Situationen beskrivs mer utförligt i kapitel 4.5 nedan, men det bör dock redan här påpekas att

artikel 8 i Europakonventionen (se kapitel 2) stadgar att inskränkningar i medborgares rätt till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens måste ske genom lag. Europakonventionen gäller sedan 1995 som svensk lag.

### 3.6.1 Utredningens förslag till ny lagstiftning

Utredningen föreslår att följande lagstiftning införs:

- att annan teknisk avlyssning ska få användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika samt försök, förberedelse eller stämpling till samtliga ovan nämnda brott om sådan gärning är belagd med straff,
- att, även om brottet inte omfattas av ovanstående, annan teknisk avlyssning dessutom får användas vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, om hotet har framförts i ett telemeddelande,
- att annan teknisk avlyssning endast får ske om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, men
- att annan teknisk avlyssning får användas vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, om hotet har framförts i ett telemeddelande, utan att det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet,
- att åklagare ska få en möjlighet att, i brådskande fall, fatta interimistiska beslut om annan teknisk avlyssning (se kapitel 3.9.1),
- att ett offentligt ombud utses med uppgift att tillvarata den misstänktes intressen (se kapitel 3.9.2),
- att beslut om att tillåta annan teknisk avlyssning skall preciseras på lämpligt sätt,
- att domstol i ett beslut om att tillåta annan teknisk avlyssning inte behöver ange någon tidsbegränsning såvida det inte är möjligt, samt
- att åklagaren eller domstolen omedelbart ska häva beslutet om skälen för annan teknisk avlyssning upphör.

En upptagning eller uppteckning som gjorts vid annan teknisk avlyssning ska granskas snarast möjligt av domstolen, åklagaren eller undersökningsledaren. Även sakkunnig kan under vissa förutsättningar få granska materialet. Upptagningar och uppteckningar som saknar betydelse från utredningssynpunkt skall förstöras omedelbart efter det att de har granskats. Relevanta delar av upptagningar och uppteckningar ska bevaras till dess förundersökningen nedlagts eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.

Utredningen uppskattar att antalet fall av annan teknisk avlyssning kan beräknas uppgå till ca 50 per år.

## 3.7 Hemlig teknisk avlyssning - buggning

### 3.7.1 Utredningens förslag till ny lagstiftning

Med hemlig teknisk avlyssning (buggning) bör, enligt utredningen, avses användandet av tekniskt hjälpmedel för återgivande av ljud i syfte att i hemlighet avlyssna tal, samtal eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till. Andra ljud än muntlig kommunikation är således undantagna från förslaget. I utredningen framhålls det att, för att avlyssningen ska fungera effektivt, buggning måste få förekomma på alla tänkbara platser och att polisen måste få rätt att göra intrång även i skyddade lokaler. Den enda restriktionen är att buggningen ska ske på plats där den misstänkte kan antas uppehålla sig.

Buggningsutredningen föreslår vidare att buggning endast ska få användas vid förundersökning gällande brott som har ett minimistraff på fyra års fängelse, samt grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika. Dessutom vid förbrott till dessa brott.

I enlighet med vad som stadgas för de tvångsmedel som kan användas idag, föreslår utredningen att det för användande krävs en *skälig misstänkt* för ovanstående brott/förbrott samt att buggningen är *av synnerlig vikt för utredningen*. Ett beslut om buggning föreslås vara tidsbegränsat till två veckor från den dag beslutet fattas.

Samtal mellan den misstänkte och dennes försvarare får ej avlyssnas. Upptagningar eller uppteckningar som omfattas av detta förbud måste omedelbart förstöras.

Beslut om att tillåta buggning ska ange vilken plats och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte vara längre än vad som är nödvändigt och inte överstiga två veckor från den dag beslutet fattas. Beslutet skall vidare ange om tillståndet innefattar en rätt att göra intrång i ett utrymme för att placera och återta avlyssningsutrustningen.

Åklagare har enligt förslaget *inte* givits möjlighet att fatta interimistiska beslut angående buggning, i motsats till vad som gäller övriga ovan nämnda tvångsmedel.

Ett offentligt ombud ska utses med uppgift att tillvarata den misstänktes intresse vid tillståndsprövningen (se kapitel 3.9.2).

Om skälen för buggning upphör, ska åklagaren eller domstolen omedelbart häva beslutet. En upptagning eller uppteckning som gjorts vid buggning ska granskas snarast möjligt av domstolen, åklagaren eller undersökningsledaren. Även sakkunnig kan under vissa förutsättningar få granska materialet. Upptagningar och uppteckningar som saknar betydelse från utredningssynpunkt skall förstöras omedelbart efter det att de har granskats. Relevanta delar av upptagningar och uppteckningar ska bevaras till dess förundersökningen nedlagts eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.

De brottsbekämpande myndigheterna uppskattar antalet fall där hemlig teknisk avlyssning kan komma ifråga till högst ca 100 per år.

## 3.8 Särskild lagstiftning

### 3.8.1 Lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål är en tidsbegränsad lag och gäller efter den senast gjorda förlängningen till utgången av år 2000 (SFS 1999:1536). Lagen gäller användandet av bl a hemlig teleavlyssning samt hemlig tele- och kameraövervakning vid förundersökning angående vissa brott mot liv, hälsa, frihet eller frid, om brottet är riktat mot kungen, någon annan medlem av kungahuset eller den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter. Användning av dessa hemliga tvångsmedel (samt andra angivna tvångsmedel) är tillåten även vid förundersökning angående vissa allmänfarliga brott (t ex mordbrand och sabotage), vissa högmålsbrott (uppror eller olovlig kårverksamhet) och vissa brott mot rikets säkerhet (t ex spioneri) samt förbrott till ovan nämnda brott, om sådan gärning är belagd med straff, omfattas av bestämmelserna. Kortfattat innebär lagen utvidgade möjligheter för säkerhetspolisen att använda sig av hemlig teleavlyssning samt hemlig tele- och kameraövervakning i syfte att uppdaga brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Lagen ger domstolen rätt att lämna tillstånd för nyss nämnda tvångsmedel, även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än vad som normalt krävs.

Åklagaren har rätt att fatta ett interimistiskt beslut om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd till åtgärden skulle medföra fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Detta måste dock ofördröjligen anmälas, med skriftligt angivna skäl, till rätten som skyndsamt skall pröva ärendet.

Det förekommer inte någon parlamentarisk kontroll vad gäller tillämpningen av denna lag. Enligt vad justitieutskottet uttalat i sitt betänkande om bl a fortsatt giltighet av 1952 års lag (1996/97:JuU5), brukar utskottet regelbundet och med viss periodicitet inhämta upplysningar om lagens tillämpning. Detta sker vid besök hos säkerhetspolisen eller vid utfrågning med företrädare för säkerhetspolisen.

#### *Förslag till ny lagstiftning*

Då utredningen föreslår att tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning ska vidgas, minskar betydelsen av den särreglering som lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål utgör. Utredningen har dock träffat representanter från säkerhetspolisen som framhållit behovet av lagens bestämmelser vid bekämpningen av brott som rör landets yttre och inre säkerhet. Det föreslås därför i utredningen att bestämmelserna i huvudsak behålls och införs i en ny lag ("lag (1999:000) med särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel vid förundersökning i vissa brottmål").

Vad gäller det föreslagna tillämpningsområdet föreslås det att de s k majestätsförbrytelse (mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge och olaga tvång i fall där brottet riktar sig mot kungen eller annan medlem av kungahuset eller mot riksföreståndare) avförs ur brottskatalogen i den nya lagen. De allmänna reglerna i RB bedöms vara tillräckliga vid bekämpning av dessa brottskategorier. Övriga brottstyper föreslås kvarstå.

Utredningen föreslår vidare att bestämmelserna utvidgas till att även avse buggning. Den menar emellertid att de strängare regler som föreslås gälla för buggning måste slå igenom även inom det område som skall regleras av den lagstiftning som är tänkt att ersätta 1952 års lag. Därför vill utredningen att det inte ska vara möjligt att använda sig av buggning vid förundersökning av brotten olovlig kårverksamhet, obehörig befattning med hemlig uppgift samt olovlig underrättelseverksamhet (även grovt brott). Detta med anledning av den låga straffskala som anges för dessa brott. I övrigt anser utredningen att det bör utredas om inte brottet sabotage ska utvidgas till att omfatta även utländska objekt.

Nuvarande regler i 1952 års lag om interimistiska beslut och rättslig prövning föreslås anpassas till de regler som utredningen i övrigt föreslår ska gälla. Det bör påpekas att utredningen anser att den nya lagen inte bör innehålla en rätt för åklagare att fatta interimistiska beslut vad gäller buggning (i likhet med vad som föreslås gälla i de nya reglerna i RB, se kapitel 3.7.1 och 3.9.1).

1952 års lag är inte föremål för parlamentarisk kontroll. Den ersättande nya lagen ska enligt utredningen behålla denna begränsning.

### 3.8.2 Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Enligt bestämmelserna i lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll får i vissa fall bl a hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning användas mot utländska medborgare. Lagens bestämmelser skiljer sig från övrig lagstiftning på detta område, då den är tänkt att verka *förebyggande* (för att hindra brottsliga gärningar som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften). Övervakningen behöver alltså inte vara kopplad till misstanke om begånget brott.

Regeringen eller allmän domstol kan besluta om förevarande lags bestämmelser om hemliga tvångsmedel är tillämpliga på utlänningen i fråga. Om så är fallet kan rätten (i detta fall enbart Stockholms tingsrätt), om det finns synnerliga skäl, meddela rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd till hemlig teleavlyssning eller, om detta anses tillräckligt, hemlig teleövervakning. Det är dock en förutsättning att åtgärden är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än två år inte är föreskrivet.

Tillståndet skall anges gälla för en viss tid som inte överstiger en månad. En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning skall granskas snarast möjligt av rätten, rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen skall den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen.

Varje år sker en parlamentarisk kontroll av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder (se kapitel 3.9.4). Under tiden den 1 juli 1997 - den 30 juni 1998 tillämpades lagen vid ett (1) tillfälle. I det ärendet upphävde regeringen ett tidigare meddelat beslut om utvisning med stöd av lagen. Perioden 1 juli 1998 - 30 juni 1999 har lagen inte tillämpats vid något tillfälle. Lagen har tillämpats totalt 16 gånger sedan dess tillkomst. (Se regeringens skrivelser 1998/99:39 samt 1999/2000:037).

### *Förslag till ny lagstiftning*

Lagen består i huvudsak i oförändrat skick enligt utredningens förslag. Dock föreslås den rättsliga prövningen bli underkastad de regler som ska gälla för användandet av tvångsmedel i andra situationer (se kapitel 3.9).

#### 3.8.3 Lag (1998:150) om allmän kameraövervakning

Innan lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning trädde i kraft 1996 omfattades i stort sett all polisiär användning av kameraövervakning av lag (1990:484) om övervakningskameror m m. Som en följd av att lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning infördes, kan övervakningskameror sedan den 1 februari 1996 inte användas vid förundersökning i brottmål med stöd av lag (1990:484) om övervakningskameror m m. Den sistnämnda lagen har nu ersatts av lag (1998:150) om allmän kameraövervakning, som trädde i kraft den 1 juli 1998. Denna lag gör det även möjligt att kombinera kameraövervakning med avlyssning eller upptagning av ljud. Förutsättningen för en sådan kombination är att ljud- och kamerautrustning används tillsammans och att detta sker i samband med personövervakning.

Precis som sin föregångare ger denna lag polisen (och andra) begränsad möjlighet att använda sig av dolda övervakningskameror, men om det finns synnerliga skäl för det kan länsstyrelsen (som är tillståndsmyndighet) medge undantag från den upplysningsplikt som stadgas i lagen. Det finns således inte något hinder för polisen att ansöka om och erhålla tillstånd att använda dolda övervakningskameror i andra fall än vid förundersökning. Även om det primära syftet med övervakningen är något annat än att utreda brott skulle den kunna vara till hjälp för en pågående brottsutredning. Undantag från upplysningsplikten gäller dock inte avlyssning eller upptagning av ljud.

Polisen har även möjlighet att utan tillstånd bedriva allmän kameraövervakning om man av särskild anledning bedömer att det finns risk för att allvarlig brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att utövas på en viss plats och syftet med övervakningen är att förebygga eller förhindra brott av detta slag. Sådan övervakning får ske under högst en (1) månad utan att ansökan om tillstånd lämnats in till länsstyrelsen. Om ansökan gjorts inom en månad får övervakningen bedrivas utan tillstånd även till dess att länsstyrelsen har prövat ansökningen. Upplysning om allmän kameraövervakning skall lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlysnas eller tas upp vid övervakningen skall särskild upplysning lämnas om detta.

För att tillstånd för allmän kameraövervakning ska lämnas, krävs det att intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Det ska särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad skall särskilt beaktas hur övervakningen skall utföras och vilket område som skall övervakas (se även kapitel 3.1 om proportionalitets-, ändamåls- och behovsprincipen).

### *Förslag till ny lagstiftning*

När buggningsutredningen lades fram, hade riksdagen ännu inte beslutat om att införa lag (1998:150) om allmän kameraövervakning. Utredningen beaktade dock den proposition (prop

1997/98:64) som fanns tillgänglig och som senare utmynnade i nyss nämnda lag. Utredningen konstaterar i en kommentar till propositionen att förslaget om att utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning (se kapitel 3.4.2) enbart gäller situationer där syftet är att *utreda* brott. Om syftet med en dold övervakning skulle vara *brottsförebyggande*, menar utredningen att reglerna om hemlig kameraövervakning inte kan tillämpas och att en särreglering behövs. Denna särreglering kom sedan, som nämnts ovan, att genomföras genom lag (1998:150) om allmän kameraövervakning. Utredningen ifrågasätter emellertid om det finns något praktiskt behov av att behålla länsstyrelsens möjlighet att medge undantag från upplysningsplikten, eftersom sådant undantag, enligt uppgifter som utredningen inhämtat, endast medgivits i sju (7) fall under åren 1990-95.

### 3.8.4 Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m m

Om Sverige är i krig kan 28 § i lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m m, tillämpas. Bestämmelsen kan även, helt eller delvis, tillämpas från en tidpunkt när regeringen bestämmer om det är krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket befunnit sig. I paragrafen regleras bl a användandet av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Lagen ger åklagaren möjlighet att fatta interimistiska beslut vad gäller användningen av nyss nämnda tvångsmedel, om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd enligt RB 27:18 eller 27:19 skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Om åklagaren fattar ett interimistiskt beslut skall detta skriftligen anmälas till rätten och skälen för beslutet skall anges. Domstolen skall pröva ärendet snabbt och upphäva det om den finner att beslutet inte bör bestå.

#### *Förslag till ny lagstiftning*

Eftersom det i utredningen föreslås en förändring i RB som skulle göra det möjligt för åklagaren att även under fredstid fatta interimistiska beslut vad gäller användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning (se kapitel 3.9.1), behövs inte det nuvarande stadgandet i 28 § lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m m. Däremot föreligger det i förslaget inte något motsvarande möjlighet vad gäller buggning. Därför föreslår utredningen att lagen ändras så att åklagaren, i nyss nämnda lag, ges möjlighet att fatta interimistiska beslut om buggning i krig eller krigsfara. Ett sådant beslut skall sedan underställas den rättsliga prövning som föreslås gälla under normala förhållanden (se kapitel 3.9).

## 3.9 Rättssäkerhetsgarantier

Med undantag för lag (1998:150) om allmän kameraövervakning, föreslås vissa av de rättssäkerhetsgarantier som redogörs för i detta kapitel omfatta samtliga ovan nämnda tvångsmedel, inklusive den lag som föreslås ersätta lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Den sistnämnda lagen föreslås dock även fortsättningsvis stå

utanför den parlamentariska kontrollen (se kapitel 3.9.4). Förslaget om att ge åklagare rätt att fatta interimistiska beslut omfattar, som nämnts, ej buggning.

### 3.9.1 Domstolsprövning och interimistiska beslut

Enligt gällande rätt fattas beslut om användandet av hemlig telefonavlyssning, hemlig telefonövervakning och hemlig kameraövervakning av domstol efter ansökan av åklagare. Denna ordning föreslår utredningen skall kvarstå och gälla även för buggning och annan teknisk avlyssning.

Emellertid föreslår utredningen att åklagare, *i brådskande fall*, skall ges rätten att fatta interimistiska beslut. Denna rätt omfattar samtliga tvångsmedel förutom buggning. Domstolen ska genast och skriftligen informeras om det interimistiska beslutet och skyndsamt ta upp ärendet till prövning. Med uttrycket ”i brådskande fall” avses ärenden där ändamålet med den hemliga övervakningen går förlorat om man väntar med att använda sig av det hemliga tvångsmedlet. Bedömningen av huruvida en sådan situation föreligger måste ske utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

### 3.9.2 Offentligt ombud

Med offentligt ombud avser utredningen en lagfaren person som ska utses av rätten och ha till uppgift att tillvarata den misstänktes intresse i samband med att det sker en prövning i ärenden som rör samtliga ovan nämnda tvångsmedel. Utredningen föreslår att enbart advokater bör komma ifråga för dylika uppdrag och att regeringen ska bestämma det begränsade antal advokater som får anlitas i denna roll. Enligt utredningen bör regeringen i denna del samråda med Sveriges Advokatsamfund.

Utredningen framhåller att advokater som i någon nämnvärd omfattning har uppdrag som offentlig försvarare inte bör komma ifråga som offentligt ombud.

Det offentliga ombudet ska enligt förslaget ha rätt att ta del av och yttra sig över det material åklagaren åberopar samt att närvara vid den rättsliga prövningen. Ombudet skulle även få medverka då domstolen överprövar ett av åklagaren fattat interimistiskt beslut samt ha möjlighet att överklaga domstolens beslut. Eftersom den misstänkte saknar vetskap om den prövning som sker, ska ombudet inte ges möjlighet att informera eller samråda med den misstänkte.

Om det finns skäl till det, ska det offentliga ombudet kunna entledigas.

Enligt utredningen bör det offentliga ombudet inte beakta tredje mans, d v s icke brottsmisstänkta, intresse. Utredningen menar dock att detta inte hindrar ombudet från att fästa rättens uppmärksamhet på hur tredje man kan komma att drabbas av ett tvångsmedel. Utredningen ser i övrigt inte några hinder för att det sker en publicering av ärenden om tvångsmedel som prövas i högre domstol. Detta, anser utredarna, skulle kunna ske i de flesta fall och i avidentifierad och delvis förändrad form.

### 3.9.3 Underrättelse

Utredningen har granskat huruvida den enskilde i efterhand skulle underrättas om att han varit utsatt för användandet av ett integritetskränkande tvångsmedel. Om det skulle ske en sådan underrättelse, skulle den enskilde få en reell möjlighet att reagera mot det han kanske anser vara ett felaktigt beslut.

Utredningen diskuterar tänkbara metoder för underrättelseförfarandet. Det skulle t ex kunna regleras på så sätt att den enskilde, som huvudregel, genom åklagarens försorg skriftligen underrättas om tvångsmedelsanvändningen. Underrättelsen skulle i så fall innehålla uppgifter om det brott som misstanken rör och under vilken tid övervakning har skett samt på vilket sätt. Underrättelsen skulle dock inte vara alltför detaljerad eftersom den i så fall skulle kunna avslöja polisens arbetsmetoder. En regel om underrättelse skulle, av utredningsskäl, behöva förenas med en möjlighet för domstol att besluta att underrättelse lämnas vid ett senare tillfälle eller inte alls. Utredningen finner dock att övervägande skäl talar mot att föreslå en regel om underrättelseskyldighet och något sådant förslag läggs därför inte fram.

Enligt utredningen strider inte avsaknaden av en underrättelse till den enskilde mot bestämmelserna i Europakonventionen.

### 3.9.4 Parlamentarisk kontroll

Regeringen har uppdragit åt rikspolisstyrelsen och riksåklagaren att årligen inkomma med redovisning för tillämpningen av reglerna för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och utlänningskontroll (för 1998 års redovisning, se RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99). Regeringen redovisar sedan varje år denna redogörelse för riksdagen (för 1998 års redovisning, se regeringens skrivelser 1999/2000:31 och 1999/2000:37). Redovisningen bör innehålla uppgifter om antalet ärenden och meddelade tillstånd, vilka brott det varit fråga om, vilka tillståndstider som har förekommit, hur länge tvångsmedelsanvändningen i det enskilda fallet faktiskt har ägt rum, i vilken utsträckning tvångsmedlet har fyllt avsett ändamål samt i vilken omfattning personer som är ovidkommande för en brottsutredning har drabbats av tvångsmedlet. Buggningsutredningen anser att även de nya tvångsmedel som föreslås, annan teknisk avlyssning och hemlig teknisk avlyssning, ställs under en parlamentarisk kontroll. Dessutom föreslås redovisningen innehålla uppgifter om i vilken omfattning interimistiska beslut har fattats och i vilken omfattning dessa beslut har ändrats av domstol.

## 4 Synpunkter

Nedan framförs synpunkter på nuvarande tvångsmedelslagstiftning, reglernas tillämpning samt de förslag buggningsutredningen lagt fram. Sidhänvisningar i texten är, om inte annat anges, att hänföra till buggningsutredningen (SOU 1998:46).

### 4.1 Hemlig teleavlyssning

#### 4.1.1 Tillämpningsområde

Hemlig teleavlyssning får idag endast användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år samt försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff. Det genomfördes 312 avlyssningar under 1998.

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt att använda sig av hemlig teleavlyssning vid förundersökning av brott med minimistraff på ett års fängelse samt straffbelagda förbrott till dessa brott. De brott som då ytterligare kommer att omfattas är grov misshandel, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge, rån, mordbrand (mindre allvarligt brott), allmänfarlig ödeläggelse (mindre allvarligt brott) och övergrepp i rättssak (grovt brott). Enligt utredningen skulle detta innebära en ökning av antalet avlyssningar till ca 500 fall per år. Det är en ökning med drygt 60% jämfört med antalet avlyssningar under 1998.

Med tanke på att hemlig teleavlyssning är ett av de i särklass mest integritetskränkande tvångsmedel staten kan tillgripa i sin brottsbekämpande verksamhet, bör det användas restriktivt och endast vid utredning av särskilt svår brottslighet. Tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning bör bestämmas mot beaktande av varje enskild brottskategori och inte på det sätt som sker i dag, genom angivande av brottets minimistraff (se även kapitel 4.8.7).

Riksåklagaren och rikspolischefen hävdar i sin redovisning (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99) att den ökade användningen av mobiltelefoner och andra nya kommunikationsvägar fått negativa konsekvenser vad gäller effektiviteten och resultatet av den hemliga teleavlyssningen. Post- och telestyrelsen har för företrädare för buggningsutredningen framhållit att kryptering allt oftare används och att denna möjlighet kommer att användas av all organiserad brottslighet i framtiden. Därmed, menar de, blir teleavlyssningen alltmer verkningslös. Effektiviteten av hemlig teleavlyssning har mycket riktigt minskat konstant sedan 1993 (se kapitel 3.2.1). Det förefaller således mer rimligt att effektivisera användningen av hemlig teleavlyssning än att utvidga tillämpningsområdet.

Företrädare för utredningen hade i slutet av år 1996 överläggningar med ett antal åklagare vid åklagarmyndigheten i Malmö. Vad som framkom vid dessa överläggningar står att läsa i buggningsutredningen och där återges bl a följande, häpnadsväckande, tillkännagivande (s 301 f): ”När det gäller just narkotikabrott leder hemlig teleavlyssning sällan till att ett redan begånget brott klaras upp. Däremot får polisen ofta information om något nytt narkotikabrott som kan uppdragas tack vare avlyssningen.”. Vi ifrågasätter skarpt det legala i denna arbetsmetod då hemlig teleavlyssning enligt gällande lagstiftning endast får användas vid förundersökning angående redan begångna brott (se kapitel 3.2 ovan). Om tvångsmedelslagstiftningen tillämpas på detta sätt, kan det brott för vilket polisen söker tillstånd till hemlig teleavlyssning bli en förevändning för att verkställa andra utredningar i

vilka man inte skulle kunna få tillstånd att avlyssna. Dessa utredningar kan exempelvis gälla brott vars straffminimum är för lågt för att domstol ska kunna bevilja tillstånd till hemlig teleavlyssning. Möjligheten till kontroll är med nuvarande bestämmelser obefintlig (se även kapitel 4.8.6 och 4.8.9 nedan).

#### 4.1.2 Teleadress

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får, enligt RB 27:20, endast avse en teleadress som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Detta innebär att exempelvis föräldrar, syskon, partner, vänner, arbetsgivare och arbetskamrater till en misstänkt kan avlyssnas/övervakas om den misstänkte kan antas komma att nyttja deras teleadress. Om den misstänkte har familj, riskerar hela familjen att bli avlyssnad/övervakad. Antas den misstänkte använda en telefonkiosk, riskerar samtliga som ringer från denna att bli avlyssnade/övervakade. Av de teleanläggningar som avlyssnades under 1998 var det 265 som inte innehades/abonnerades av den misstänkte. Motsvarande antal för hemlig teleövervakning är 289 st.

Trots att en mängd för brottsutredningen ovidkommande personer redan idag kan utsättas för hemlig teleavlyssning/övervakning, föreslår buggningsutredningen att ett beslut om hemlig teleavlyssning/övervakning i framtiden även ska få avse en teleadress vilken den misstänkte kan antas ringa *till*. Ett av argumenten som framförs, är just att tvångsmedlet redan idag drabbar oskyldiga människor och att det en liten skillnad mellan en avlyssning av en adress den misstänkte kan tänkas ringa *från* respektive ringa *till*. Utredningen anser visserligen att en utvidgning kan innebära en ökad risk för att oskyldiga personer utsätts för avlyssning/övervakning, men att denna risk inte är ”så betydande att hänsynen till enskildas personliga integritet bör få hindra en sådan utvidgning”. Det framhålls också att en utvidgning i praktiken kan innebära att ett mindre antal adresser avlyssnas/övervakas. Detta eftersom man i vissa fall skulle kunna begränsa avlyssningen till en adress man tror den misstänkte ringer till istället för att avlyssna ett större antal adresser man tror den misstänkte kommer ringa från. Detta scenario är förvisso inte helt otänkbart, men en lagstiftning skall, när det gäller användandet av integritetskränkande metoder, tillförsäkra medborgarna ett tillräckligt skydd mot statliga ingrepp i privatlivet och inte förlita sig på en förhoppning om att kränkningar i praktiken inte kommer att förekomma. Utredningens argument för utvidgningen är föga övertygande. En lagändring som den föreslagna skulle med säkerhet öka risken för att oskyldiga människors integritet kränks.

I stället för att utöka tillämpningsområdet borde den lagstiftning som reglerar hemlig teleavlyssning ställa högre krav vid situationer där en teleadress som ska avlyssnas inte tillhör den misstänkte, eller inte finns i dennes stadigvarande bostad. Med nuvarande lagstiftning räcker det endast med ett antagande om att den misstänkte kan komma att använda en viss teleadress för att den adressen ska kunna avlyssnas, vilket innebär stora risker för att ovidkommande personers integritet kränks.

#### 4.1.3 Tillståndstiden

Under 1998 var den genomsnittliga avlyssningstiden 37,1 dagar. Under 1997 var den 49 dagar och den längsta avlyssningstiden det året var hela åtta månader och fem dagar. Det är således fråga om långtgående ingrepp i människors privatliv som det handlar om och mängden

överflödigt information måste vara enorm. Nuvarande lagstiftning anger visserligen att tiden för avlyssning inte får bestämmas längre än nödvändigt och inte överstiga en månad från dagen för beslutet, men den borde även innefatta en gräns för hur många gånger ett tillstånd om förlängning kan förlängas. Det finns dessutom skäl att ställa frågan hur verkningsfull en avlyssning är om tillståndet måste förnyas gång på gång. Polismyndigheten på Gotland fick ett tillstånd till hemlig teleavlyssning under 1997. Tillståndet omfattade även sex (6) teleanläggningar som inte innehades/abonnerades av den misstänkte. Den totala avlyssningstiden uppgick till 107 dagar (drygt tre och en halv månad) och resulterade i att avlyssningen avbröts med kvarstående brottsmisstanke. Vi vill inte dra generella slutsatser av detta exempel, men det visar ändå på att det förekommer grova missbedömningar av nyttan med hemlig teleavlyssning och att det förekommer en alltför vidlyftig tillståndshantering.

I fråga om buggning har utredningen föreslagit att tiden för avlyssning inte får bestämmas längre än nödvändigt och inte överstiga två veckor från dagen för beslutet. Vi anser att tillståndstiden för hemlig teleavlyssning bör följa detta förslag och sänkas till två veckor. Det bör även införas en övre tidsgräns som reglerar hur många gånger ett tillstånd kan förnyas och på så sätt omöjliggöra resultatlösa avlyssningar som pågår i flera månader.

## 4.2 Hemlig teleövervakning

### 4.2.1 Tillämpningsområde

Hemlig teleövervakning är det minst integritetskränkande tvångsmedlet. Emellertid går det att utföra långtgående kartläggningar av människors sociala liv med hjälp av denna metod. Antalet tillstånd har ökat de senaste åren och under 1998 beviljades 333 tillstånd (jämfört med 166 tillstånd 1997). Enligt regeringen (se regeringens skrivelse 1999/2000:31) varierar effektiviteten kraftigt, med 17% som den lägsta andelen fall där teleövervakning haft betydelse för förundersökningen (1991) och 52% som den högsta (1995). Sedan mitten av oktober 1997, kombineras alla tillstånd om hemlig teleavlyssning med hemlig teleövervakning. Buggningsutredningen uppskattar att förslaget skulle innebära en ökning av antalet hemliga teleövervakningar till ca 1100 per år. Jämfört med antalet tillstånd under 1998 är det en ökning med över 300%.

Utredningen vill utöka möjligheten till hemlig teleövervakning vid förundersökning av förbrott (se kapitel 3.3.2). Även här kan det ifrågasättas om det inte vore mer lämpligt att effektivisera användandet än att utvidga tillämpningsområdet. De relativt låga siffror som redovisas i regeringens skrivelse (1999/2000:31) samt den varierade nytta man haft vid användningen av detta tvångsmedel under åren, väcker onkligen misstankar om en slentrianmässig bedömning av polis och åklagare när man överväger användningen av hemlig teleövervakning. Även om hemlig teleövervakning är det minst integritetskränkande tvångsmedlet, krävs det kompetenta bedömningar enligt behovs- och proportionalitetsprincipen i det enskilda fallet. Sker det dessutom en kombination av hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning, ökar graden av integritetskränkning och vikten av att det görs en korrekt prövning enligt ovan nämnda principer blir desto tyngre.

Förbrott (försök, förberedelse samt stämpling) till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än sex månader, kan ha ett straffvärde som är så lågt att det i vår mening inte över huvud taget är lämpligt att använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar av sådan brottslighet. Polisen har idag möjlighet att använda sig av hemlig teleövervakning vid

misstanke om brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) samt brott enligt 1 § lagen (1960:418) om varusmuggling som avser narkotika. Det lägsta straff som kan ådömas för dessa två brott är fängelse i 14 dagar. Polisen har varken under 1997 eller 1998 använt sig av hemlig teleövervakning vid utredning av dylik brottslighet. Om det verkligen föreligger ett stort behov av att använda sig av hemlig teleövervakning vid förundersökning av förbrott, bör detta i likhet med hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning begränsas till att avse förbrott till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än två år.

Emellertid konstaterar riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i sin redovisning (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99) att en effektiv användning av hemlig teleövervakning bl a hindras av den utbredda användningen av kontantkort vid mobiltelefoni. Vidare menar de att hemlig teleövervakning endast till viss del kompenserat den bristande möjligheten att avlyssna t ex GSM-telefoner. Mot bakgrund detta konstaterande förefaller det orimligt att utvidga tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning.

#### 4.2.2 Teleadress

Buggningsutredningen föreslår att hemlig teleövervakning ska få användas för att lokalisera en viss teleadress. I klartext innebär detta att det ska vara tillåtet att spåra var en viss mobiltelefon finns geografiskt. En sådan spårning är möjlig så fort telefonen är påslagen. Metoden är jämförbar med pejling (se kapitel 3.5). Om tillämpningsområdet utvidgas i enlighet med utredningens förslag, får polisen tillgång till en oerhört avancerad spaningsmetod som möjliggör skuggning av varje mobiltelefoninnehavare i Sverige.

Vi anser att tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning inte bör utvidgas på ovan beskrivna sätt. Inte minst mot bakgrund av att hemlig teleövervakning kan användas vid utredning av brott med lågt straffvärde och hittills har ansetts vara det minst integritetskränkande tvångsmedlet.

Vi hänvisar i övriga delar på detta område till vad som sagts ovan (kapitel 4.1.2) i tillämpliga delar.

#### 4.2.3 Tillståndstiden

Eftersom hemlig teleövervakning inte utgör ett lika stort ingrepp i privatlivet som exempelvis hemlig teleavlyssning, kan utredningens förslag angående en tillståndstid på en månad (vilket är i enlighet med nuvarande lagstiftning) tyckas rimlig. Men om man tar i beaktande dels att den längsta övervakningstiden under 1997 var sex månader och 18 dagar, dels att hemlig teleövervakning ofta används i kombination med andra hemliga tvångsmedel vilket ökar ingreppet i den utsatta personens privatliv, bör det övervägas om inte tillståndstiden ska begränsas till två veckor i likhet med vårt förslag angående hemlig teleavlyssning. I vart fall då hemlig teleövervakning kombineras med andra tvångsmedel. Oaktat detta, bör det under alla omständigheter införas en övre tidsgräns vid förnyad tillståndsprövning.

## 4.3 Hemlig kameraövervakning

### 4.3.1 Tillämpningsområde

Utredningen föreslår att hemlig kameraövervakning, i likhet med hemlig teleavlyssning, ska få användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller förbrott till sådant brott om sådan gärning är belagd med straff. Detta innebär att tillämpningsområdet utvidgas till att även omfatta brotten misshandel (grovt brott), olaga frihetsberövande, försättande i nödläge, rån, mordbrand (mindre allvarligt brott), allmänfarlig ödeläggelse (mindre allvarligt brott) och övergrepp i rättsak (grovt brott). Enligt riksåklagarens och rikspolisstyrelsens redovisning (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99) användes hemlig kameraövervakning under 1998 vid 38 förundersökningar angående grova narkotikabrott och/eller grov varusmuggling av narkotika. Övriga tillstånd (sju stycken) avsåg grov mordbrand (ett tillstånd), medhjälp till grovt rån (ett tillstånd), grovt rån samt förberedelse till grovt rån (ett tillstånd) och grovt rån (fyra tillstånd). Det kan allvarligt ifrågasättas om det verkligen finns något behov av att utvidga tillämpningsområdet till att även omfatta ovan nämnda brott, när tvångsmedlet i huvudsak används för att bekämpa grov narkotikabrottslighet. Varken riksåklagaren eller rikspolisstyrelsen har till buggningsutredningen uttryckt något behov av att använda sig av hemlig kameraövervakning vid ett större antal brott än vad som är möjligt i dag. En lagstiftning i enlighet med buggningsutredningens förslag skulle, enligt dess egen uppskattning, innebära att antalet hemliga kameraövervakningar ökar till ca 100 per år. Jämfört med antalet tillstånd under 1998 är det en ökning med drygt 100%.

Rikspolisstyrelsen har i utredningen medgivit att polispersonal i en del fall kan ersätta kameraövervakning, men att det skulle krävas 15 personer för att kontinuerligt bevaka en enda plats. Regeringen påpekar likaledes i sin skrivelse (1999/2000:31) att "[d]en hemliga kameraövervakningen har visat sig vara ett värdefullt och personalbesparande komplement i polisens spaningsarbete." För övrigt är detta en fras som är hämtad ur och regelbundet återkommer i riksåklagarens och rikspolisstyrelsens årliga redovisningar (se t ex RÅ 1998/0991, RKP-102-777/98 och RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99). Principiellt får inte ekonomiska argument vara avgörande för huruvida hemliga tvångsmedel ska användas eller ej. Integritetskränkningen måste vara i fokus och en prövning enligt ovan redovisade principer (se kapitel 3.1) ska vara vägledande. Kan man använda sig av mindre ingripande åtgärder, ska man göra det även om det innebär att resurser måste omfördelas. Utredningen har inte lyckats framföra ett enda tungt vägande skäl som talar för en utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning och det verkar ej heller finnas något behov för en dylik utvidgning. Vi anser därför att hemlig kameraövervakning även i framtiden endast ska få användas vid förundersökning av brott med minimistraff på två år, samt förbrott till sådana brott.

Regeringen framför i sin skrivelse (1999/2000:31) att "[e]nligt vad som redovisats har den hemliga kameraövervakningen genomförts med hänsyn tagen till ovidkommande personers integritet.". Detta uttalande kan härledas till rikspolisstyrelsens och riksåklagarens redovisning till regeringen (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99), där de skriver att "[h]emlig kameraövervakning har i flertalet fall enligt polismyndigheternas uppfattning genomförts på sådant sätt att ovidkommande personers integritet inte onödigtvis kränkts.". Dessa uttalanden återfinns dessutom i dessa myndigheters redovisning för 1997 (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99) och i regeringens skrivelse från samma år (1998/99:21). Regeringens yttrande, i en skrivelse som låg till grund för riksdagens granskning av användandet av hemliga

tvångsmedel under 1998, bygger således på uppfattningen hos polismyndigheterna (som dessutom var att ovidkommande personers integritet inte kränkts *i flertalet fall*). Vi återkommer till den parlamentariska kontrollen och bristen på insyn i användandet av hemliga tvångsmedel i kapitel 4.8 nedan.

I buggningsutredningen berörs över huvud taget inte frågan om den i dag existerande möjligheten att använda hemlig kameraövervakning på barn under femton år. Vi anser det vara en självklarhet att en sådan möjlighet inte ska få finnas och tycker därför att hemlig kameraövervakning ska inkluderas i 35 § lag (1964:167) om unga lagöverträdare för att på så sätt jämföras med övriga hemliga tvångsmedel i detta avseende.

Det bör slutligen påpekas att i de länder i vilka utredningen gjort jämförande studier (Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike) har det, med undantag av Storbritannien, utformats ett omfattande skydd mot övervakning av privata utrymmen (bostäder och liknande). I exempelvis Finland är det endast tillåtet att rikta apparatur för optisk övervakning (t ex kikare, vanliga kameror, videokameror) mot den misstänkte då han befinner sig på en allmän plats, i ett fortskaffningsmedel på allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat icke privat rum. Vi anser att detta är något som även svensk lagstiftning borde ta i beaktande. Av utredningen framkommer det dessutom att det finska justitieministeriet ställer sig oförstående till att Sverige särskiljer användandet av fast, fjärrstyrd apparatur och bärbar, manuell sådan, något som inte är fallet i Finland. Ur den enskildes synvinkel är det troligen ingen skillnad att övervakas med en fast videokamera eller med en handmanövrerad videokamera. Svensk lagstiftning saknar positivt lagstöd för användning av handmanövrerade videokameror och det är således högst tvivelaktigt om nyttjande av dylik apparatur i polisärt spaningsarbete är förenligt med Europakonventionens bestämmelser (se kapitel 2, 3.6 och 4.5). Av de länder som är uppräknade ovan är det endast Sverige och Norge som gör skillnad på fjärrstyrda och handmanövrerade videokameror.

#### 4.3.2 Brottsmisstanke

Enligt nuvarande lagstiftning krävs det att det finns en misstänkt för att hemlig kameraövervakning ska få användas i en förundersökning. Utredningen föreslår dock att det i framtiden ska vara möjligt att använda sig av detta tvångsmedel även när misstanken om brott inte kan hänföras till en viss person. Om denna föreslagna utvidgning genomförs kommer den oundvikligen, i sig och i kombination med den föreslagna utökningen av antalet brott vilka tvångsmedlet kan användas vid utredningen, innebära att ovidkommande personers integritet kommer att kränkas i större omfattning än vad som sker i dag. I syfte att skärpa möjligheten att erhålla tillstånd för hemlig kameraövervakning i situationer där brottsmisstanke inte riktas mot viss person vill utredningen att polis/åklagare ska kunna visa att åtgärden inte bara är av synnerlig vikt för utredningen utan också förväntas leda till att brottet klaras upp. Teoretiskt innebär detta en skärpning, men mot bakgrund av hur domstolsprövningen sker i dag är det knappast troligt att det blir någon skärpning i praktiken. De exempel på fall som i utredningen anges som främsta orsak till möjligheten att använda hemlig kameraövervakning utan att det finns en misstänkt, exempelvis då en vapen- eller narkotikagömma hittas och det finns anledning att tro att brottslingarna kommer att återvända, torde i realiteten vara så sällan förekommande att det knappast är något skäl för att utvidga tillämpningsområdet. Dessutom bör dylika situationer oftast gå att lösa genom konventionell polisövervakning.

### 4.3.3 Tillståndstiden

Hemlig kameraövervakning är ett av de mest integritetskränkande tvångsmedel polis och åklagare kan tillgripa. Den genomsnittliga användningstiden för hemlig kameraövervakning under 1998 var 38,3 dagar. Motsvarande siffra för 1997, var drygt 47 dagar. Den kortaste övervakningstiden under 1997 var 15 dagar och den längsta var sju månader och 14 dagar. Den sistnämnda övervakningen genomfördes av polismyndigheten i Skaraborgs län och resulterade i att åtgärden avbröts med kvarstående brottsmisstanke (d v s ”[k]ameraövervakningen har upphört på grund av t ex: Misstänkt flyttat/avliden - Gripen för annat brott/anstaltsvård - Vilande/nedlagd förundersökning - Annan icke brottsavskrivande grund.” (se RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99)). I likhet med vad som sagts ovan, angående tillståndstiden för hemlig teleavlyssning, kan man även här ifrågasätta behovet av att övervaka en person (och alla andra som råkar komma i närheten) i sju månader och 14 dagar av dennes liv. Om man i rikspolisstyrelsens och riksåklagarens redovisning för 1998 (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99) tittar närmare på enskilda polismyndigheternas användning av hemlig kameraövervakning under 1998, finner man att t ex polismyndigheten i Östergötland fick tre tillstånd. Samtliga tillstånd avsåg förundersökning av narkotikabrott. I dessa tre fall bedrev polisen hemlig kameraövervakning i sammanlagt 235 dagar (d v s nästan åtta månader totalt och i genomsnitt 78 dagar/tillstånd). I ett fall hade övervakningen betydelse för förundersökningen, medan övervakningen i de två andra fallen avbröts med kvarstående brottsmisstanke. Motsvarande statistik för rikskriminalpolisen var tre tillstånd (varav samtliga avsåg narkotikabrott), en tidsåtgång på sammanlagt 109 dagar (drygt tre och en halv månad) och en genomsnittlig tidsåtgång på 36,3 dagar. Ett av dessa fall hade betydelse för förundersökningen och i de övriga två fallen avbröts övervakningen med kvarstående brottsmisstanke. Eftersom det förekommer långvariga kameraövervakningar med begränsad effekt, anser vi att det finns all anledning att se över tillståndstiden för hemlig kameraövervakning.

### 4.3.4 Övrigt

Lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning är, som sagts ovan (kapitel 3.4.1), tidsbegränsad och gäller efter den senast gjorda förlängningen (SFS 1998:1537) till utgången av år 2000. Vi anser att det inte bör ske någon ny förlängning av lagens giltighet. Nuvarande regler bör ej heller permanentas och utvidgas. Det förefaller enligt vår mening rimligt att låta en oberoende utredning göra en grundlig utvärdering av hur hemlig kameraövervakning har använts och om tvångsmedlet har varit till nytta i kampen mot brottsligheten. En sådan utvärdering skulle dessutom kunna se närmare på och komma med förslag till en effektiv parlamentarisk kontroll av tvångsmedlets tillämpning (se mer nedan, kapitel 4.8.8).

## 4.4 Pejling

Buggningsutredningen anser det inte finnas skäl att i lag reglera den svenska polisens användning av pejlingsutrustning. Detta med anledning av att polisen placerar utrustningen utanpå exempelvis fordon och således inte gör intrång i annans egendom. Detta är, enligt vår mening, inte en giltig grund för att avstå från att i lag reglera villkoren för bruket av ett hemligt tvångsmedel. Metoden kan till viss del jämföras med hemlig teleövervakning, med vilken polisen kan geografiskt lokalisera en viss mobiltelefon vilket buggningsutredningen föreslår ska tillåtas i lag (se kapitel 3.3.2 och 4.2.2). Ett av argumenten för en oregrerad användning av pejling är att t ex ett fordon kan skuggas genom konventionella spanings-

metoder när det befinner sig på offentlig plats och att en pejling av fordonet därför inte är en mer ingripande åtgärd. Det kan emellertid uppstå en situation där exempelvis ett fordon som pejlas åker in i ett garage eller in på privat väg. Ett oreglerat bruk av pejling i sådana fall skulle eventuellt kunna utgöra en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen (jfr kapitel 4.5). Den främsta orsaken till att användningen av pejling bör bli föremål för lagstiftning är dock att allmänhetens förtroende för polisen i stor utsträckning är beroende av att de hemliga tvångsåtgärder den kan tillgripa regleras i lag och lagstiftningen är föremål för kontinuerlig granskning.

Vi anser därför att normer för pejling bör införas i svensk lag och att dessa bör harmoniseras med de regler vi föreslår gälla för hemlig teleövervakning (se kapitel 4.2). Pejlingsutrustning ska, som hittills, endast få fästas utanpå ett fordon eller liknande.

#### 4.5 Annan teknisk avlyssning

Som nämnts ovan i kapitel 3.6, är annan teknisk avlyssning inte närmare reglerat i svensk lagstiftning. Det intressanta är dock att Europakonventionen sedan 1995 gäller som svensk lag. Den rättspraxis som utvecklats av domstolen i Strasbourg, som har till uppgift att övervaka att de stater som är anslutna till konventionen följer sina konventionsåtaganden, utgör också en del av vår nationella lagstiftning. Bortsett från Europakonventionen finns det inte någon svensk lag som exempelvis förbjuder att en myndighet spelar in ett telefonsamtal mellan myndigheten och en privatperson, utan att denne har vetskap om det. Justitieombudsmannen (JO) har visserligen vid ett flertal tillfällen riktat kritik mot myndigheter som förfarit på nyss nämnda sätt, men då ur perspektivet att allt som inte är kriminaliserat inte nödvändigtvis därför är tillbörligt. JO har bl a anfört att det är frågan om ett förfarande som är ohederligt, moraliskt förkastligt och kränker någon annans personliga integritet, samt ett förfarande som inte anstår en handläggare hos en myndighet (se bl a JO:s ämbetsberättelse 1975/76, s 333 ff). Det går dock inte att bortse från Europakonventionen i svensk rätt och enligt ett rättsfall från Europadomstolen (Fallet A. mot Frankrike, 40/1992/385/463), är det ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen (se ovan, kapitel 2) om en svensk myndighet medverkar till att ett telefonsamtal med en enskild person kommer till stånd och spelas in utan dennes vetskap. Detta eftersom åtgärden saknar stöd i lag. Det är emellertid oklart om det även skulle vara olagligt att en myndighet utan den uppringandes vetskap spelar in ett telefonsamtal till myndigheten som den själv inte tagit initiativ till. Förhållandet bör regleras i svensk lagstiftning för att undanröja sådana oklarheter.

Buggningsutredningens företrädare hade i oktober 1996 överläggningar med representanter för rikspolisstyrelsen och vid dessa överläggningar framkom det bl a att rikspolischef Sten Heckscher önskade en offensiv hållning från utredningens sida, d v s att det inte skulle kompromissas för mycket i utredningen. Rikspolischefen framhöll vidare att allt inte behöver lagregleras. Som exempel nämndes bl a användandet av kroppsmikrofoner. Det är i dag fullt möjligt att i hemlighet spela in ett samtal med hjälp av en dold mikrofon utan att bli straffad för det. En förutsättning är dock att man själv deltar i samtalet. Detta kan utläsas av BrB 4:9 a, som visserligen förbjuder hemlig avlyssning men anger detta kryphål:

*Den som i annat fall än som sägs i 8 § olovligen medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller upptager tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten icke äger tillträde och som han själv icke deltar i eller som*

*han obehörigen berett sig tillträde till, dömes för olovlig avlyssning till böter eller fängelse i högst två år.*

Det är heller inte straffbart för en utomstående att ge en mötesdeltagare i uppdrag att medföra avlyssningsutrustning. Vi avstår från att göra en generell bedömning av lämpligheten i nyss nämnda möjligheter, men vi menar att stadgandet lämnar stort utrymme för tvivelaktiga metoder. Det sker i dag att polis använder sig av dolda kroppsmikrofoner, eller övertalar civilpersoner att göra det, för att spela in samtal. Ändå saknas det positivt lagstöd i svensk lagstiftning för sådana ingrepp. Eftersom det saknas lagstöd, finns det heller inte något krav på brottsmisstanke för att polisen ska kunna använda sig av kroppsmikrofoner. Mot bakgrund av Europadomstolens dom i fallet A mot Frankrike (se ovan) kan det med fog hävdas att nyss beskrivna metod är ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen, eftersom det inte finns något (positivt) stöd i svensk lag för åtgärden. Det råder inget tvivel om att förfarandet utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet och att det i vissa delar kan jämföras med buggning. Dessutom är det risk för att allmänhetens förtroende för myndigheter allvarligt skadas. Hemliga tvångsåtgärder utan lagstöd har definitivt inte plats i en rättsstat. Rikspolischef Sten Heckschers uttalande om att användandet av kroppsmikrofoner inte behöver lagregleras är därför minst sagt anmärkningsvärt.

#### 4.5.1 Tillämpningsområde

Utredningen vill att annan teknisk avlyssning ska få användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika samt för brott till dessa brott om sådan gärning är belagd med straff. Annan teknisk avlyssning föreslås dessutom få användas vid förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, om hotet har framförts i ett telemedelande.

Den integritetskränkning annan teknisk avlyssning ger upphov till, kan till stor del jämföras med motsvarande för såväl hemlig teleavlyssning som för buggning. Emellertid vill utredningen jämföra tillämpningsområdet med vad som gäller för hemlig teleövervakning och till viss del t o m gå längre genom att inkludera brott som innefattar hot om brottslig gärning (det lindrigaste straffet för *olaga hot* (BrB 4:5) är fängelse i 14 dagar). Visserligen är detta en klar förbättring av nuvarande förhållanden där det inte ens krävs misstanke om brott för att annan teknisk avlyssning ska få användas, men användandet av tvångs-ingrepp i en persons integritet måste stå i proportion till hur allvarligt brottet är fråga om. Som bl a post- och telestyrelsen framhåller i utredningen, bidrar den tekniska utvecklingen också till att minska effektiviteten av exempelvis hemlig teleavlyssning. Därför kan förhoppningen om att polisen med hjälp av annan teknisk avlyssning ska komma tillrätta med hot från organiserad brottslighet, rimligen inte vara stor. Med nuvarande lagstiftning har polisen möjlighet att använda sig av hemlig teleövervakning vid förundersökning angående *grovt olaga hot* (BrB 4:5 st 2). Under 1997 och 1998 har polisen inte utnyttjat denna möjlighet en enda gång. Sammantaget förefaller behovet av att inkludera *olaga hot* i tillämpningsområdet för annan teknisk avlyssning vara marginellt.

Utredningens förslag om att införa möjlighet att använda sig av annan teknisk avlyssning vid misstanke om brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) samt sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika, har även det begränsad effekt

vad gäller narkotikabrottsligheten. För det första har polisen under 1997 och 1998 inte vid ett enda tillfälle använt sig av hemlig teleövervakning (som idag är det enda hemliga tvångsmedel som står till buds vid aktuell brottslighet) vid utredning av sådan brottslighet. För det andra, är det den organiserade narkotikabrottsligheten som i huvudsak är föremål för polisens insatser och den faller till stor del in under brottsrubriceringarna *grovt narkotikabrott* samt *grov varusmuggling av narkotika* (3 § narkotikastrafflagen (1968:64) respektive 3 § lag (1960:418) om straff för varusmuggling). Påföljden för de båda sistnämnda brotten är fängelse i två till tio år. Behovet av att kunna tillämpa annan teknisk avlyssning vid förundersökning angående brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64), samt sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, förefaller mot denna bakgrund vara ringa.

#### 4.5.2 Brottsmisstanke

Buggningsutredningen föreslår att det som huvudregel ska krävas att någon är skäligen misstänkt för brottet för att annan teknisk avlyssning ska få användas. Undantag från denna huvudregel ska vara möjligt då tvångsmedlet används i förundersökning angående brott som innefattar hot om brottslig gärning, om hotet framförts i ett telemeddelande.

Vi anser att ovan nämnda huvudregel är bra. Däremot ställer vi oss frågande till om det över huvud taget finns något behov till undantag från den föreslagna huvudregeln. Förutom det faktum att vi ovan ifrågasatt behovet av att olaga hot över huvud taget ingår i tillämpningsområdet för annan teknisk avlyssning, är regleringen enbart tänkt att omfatta den polisära användningen av annan teknisk avlyssning. Det är således tillåtet för en enskild att fritt avlyssna de telefonsamtal han/hon själv deltar i, vilket innebär att en undantagsregel i detta fall är obehövlig. Emellertid kan det finnas situationer då hot framförs via telefonsamtal till myndighet, men vi anser i likhet med justitieombudsmannen (se ovan, kapitel 4.5) att det är ytterst olämpligt att myndigheter över huvud taget spelar in samtal med privatpersoner. Detta i synnerhet när det inte ens finns någon som är skäligen misstänkt.

#### 4.5.3 Tillståndstiden

Enligt buggningsutredningens förslag behöver domstolen inte ange någon tidsbegränsning i ett beslut om att tillåta annan teknisk avlyssning. Detta motiveras med att beslutet som regel kommer att avse ett visst samtal och att det kan vara svårt att på förhand veta när det kommer att äga rum. Vår mening är att ett antagande om att dylika situationer kommer att utgöra det huvudsakliga föremålet för annan teknisk avlyssning inte kan ligga till grund för en lagstiftning som möjliggör användandet av ett hemligt tvångsmedel under obegränsad tid. Ett tidsbegränsat tillstånd anser vi vara ett minimikrav till skydd för såväl enskilda som enskildas förtroende för polismakten. En tidsbegränsning utesluter ej heller att det sker en ny tillståndsprövning i de fall då ett möte som är tänkt att avlyssnas inte äger rum under angiven tillståndstid. Tillståndstiden för annan teknisk avlyssning bör överensstämma med vad som anges ovan för övriga tvångsmedel, d v s förslagsvis två veckor från det beslut fattas.

## 4.6 Hemlig teknisk avlyssning - buggning

Frågan om huruvida hemlig teknisk avlyssning (buggning) ska tillåtas i Sverige har under årtal varit en laddad politisk fråga. Under främst 90-talet har det inträffat ett antal våldsdåd som blivit föremål för stor uppmärksamhet, inte minst de som utförts med rasistiska och/eller nazistiska förtecken eller som utförts av medlemmar i s k MC-klubbar. Detta har bidragit till att röster höjts med krav på att polisen ska få tillgång till metoder som gör deras spaningsarbete mer effektivt. Buggning är en av de metoder som förts fram och numer hörs även positiva röster från företrädare för politiska partier som traditionellt sett varit negativt inställda till detta tvångsmedel. Men är behovet och nyttan av buggning tillräckligt stort för att uppväga de integritetskränkningar ett införande av tvångsmedlet oundvikligen kommer att innebära och som drabbar såväl kriminella som vanliga hederliga människor?

### 4.6.1 Behovet av buggning

En grundläggande förutsättning för att man över huvud taget skall överväga att införa buggning som ett straffprocessuellt tvångsmedel är att det kan presenteras ett påtagligt behov av att använda en sådan åtgärd och att metoden framstår som effektiv när det gäller att klara upp begångna brott.

Detta skriver buggningsutredningen (s 335) och för att utreda om det föreligger ett påtagligt behov har den fört diskussioner med företrädare för ett antal brottsbekämpande myndigheter (riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, säkerhetspolisen, dåvarande riksenheten mot ekonomisk brottslighet, åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, polismyndigheterna i Göteborgs och Bohus län samt Skåne och generaltullstyrelsen). Dessutom besöktes post- och telestyrelsen samt Sveriges advokatsamfund. Inte helt överraskande ansåg samtliga representanter för de brottsbekämpande myndigheter som tillfrågats, med undantag för dåvarande riksenheten mot ekonomisk brottslighet, att det finns ett behov av att använda buggning. Nedan följer en kort sammanfattning av vad som framkom i buggningsutredningens diskussioner med representanterna för de brottsbekämpande myndigheterna.

Rikspolisstyrelsen nämnde till buggningsutredningen exempel på fem situationer där buggning skulle kunna ha kommit till nytta. Av dessa fem exempel (s 278 f) avser två buggning av bostäder och ett exempel innefattar buggning av ett hotellrum. I de övriga två exemplen nämns inte någon särskild plats.

Säkerhetspolisen anser att buggning med största sannolikhet skulle "...vara den spjutspets som erfordras i vissa utredningar för att uppnå ett lyckat resultat." (s 283). Myndigheten anser dock att användning av buggning bör koncentreras till utredningar om allmänfarliga brott (BrB 13 kap) och de brott som omfattas av lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Säkerhetspolisen menar vidare att det traditionella sättet att använda buggning är att avlyssna ett samtal i ett slutet rum, men att även andra ställen (som fordon och allmänna platser) kan bli aktuella. Vidare nämner myndigheten tre exempel på situationer där buggning skulle kunna vara användbart. Samtliga exempel avser möten i bostäder.

Åklagarmyndigheten i Stockholm framförde till utredningen att en kombination av buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skulle medföra en väldigt stark kontroll

av den misstänkte. Bostäder, hotellrum, lokaler, garage, fordon och båtar nämndes som platser som skulle kunna vara av värde att bugga.

Åklagarmyndigheten i Göteborg motiverar behovet av buggning med att hemlig teleavlyssning alltmer börjar bli ett ineffektivt tvångsmedel. De mest erfarna brottslingarna använder sig huvudsakligen av koder om de över huvud taget använder telefon, menade myndigheten. Som exempel på hur buggning skulle kunna användas, nämndes ett möte mellan narkotikahandlare på ett kafé.

Åklagarmyndigheten i Malmö hänvisar till överläggningar med polismästaren i Helsingör där det har framkommit att de danska MC-gängen avtalar mötesplats per telefon och att mötesplatsen (ofta restauranger och andra allmänna platser) sedan kan buggas. Myndigheten menar att detta mönster kan sprida sig till MC-gängen i Sverige.

Polismyndigheten i Stockholms län är av åsikten att buggning skulle medföra att brottsutredningar som redan i dag är framgångsrika, slutförs snabbare. Dessutom skulle säkert mängden beslagtagna narkotika öka. Myndigheten nämner även ett konkret exempel där buggning av ett fordon med stor sannolikhet hade bidragit till en större mängd beslagtagna narkotika (se nedan).

Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län anser att buggning endast bör användas om den kan leda till avgörande bevisning. Uppfattningen hos myndigheten är att buggning skulle ge stora effektivitetsvinster.

Polismyndigheten i Skåne påpekar att de som ägnar sig åt den grova, organiserade brottsligheten har anpassat sitt arbetssätt efter polisens spaningsmetoder. Det är därför av stort värde att bostäder, restauranger, hotellrum och fordon kan buggas.

Generaltullstyrelsen har inte något större behov av att bugga bostäder, men tycker att det vore intressant att bugga t ex hotellrum, fordon, lager eller kontor. Som exempel nämns bl a den situationen att ett fordon som man misstänker används för varusmuggling väljs ut för tullkontroll vid en gränspassage. Buggningsutrustning placeras i fordonet och sedan släpps detta igenom i syfte att få information om var godset ska levereras.

Dåvarande riksenheten mot ekonomisk brottslighet var, som nämnts, den enda av de tillfrågade brottsbekämpande myndigheter som framförde en negativ inställning till buggning. Som skäl angav myndigheten följande synpunkter:

- att buggning är oerhört resurskrävande och att det därför inte är försvarbart att införa det som tvångsmedel när de för tillfället har ca 6 000 mål angående ekonomisk brottslighet som kan utredas med vanliga arbetsmetoder men där resurser för detta saknas,
- att det finns etiska skäl att ifrågasätta buggning eftersom det innebär att polisen måste kunna bryta sig in i bl a bostäder,
- att det finns en risk för att det skapas ett sämre klimat mellan åklagaren och den misstänkte,
- att det i utredningar om ekonomisk brottslighet inte finns något behov av att använda sig av buggning, samt

- att det knappast finns något behov av att använda sig av buggning vid utredning av narkotikabrott eller vid utredning av den brottslighet som utövas av s k MC-gäng eftersom det är tveksamt om man skulle få fram bättre information än vad som är möjligt med hemlig teleavlyssning och för att MC-gängen skulle skydda sig mot buggning så snart tvångsmedlet legaliserats.

Buggningsutredningen tolkar (s 341) de samlade synpunkterna som att det påvisats ett "...väl dokumenterat behov..." av att buggning införs som hemligt tvångsmedel i svensk lagstiftning. Men har de brottsbekämpande myndigheterna, som för övrigt har ett grundläggande intresse av att ha tillgång till så många spaningsmetoder som möjligt, verkligen påvisat ett *påtagligt, reellt behov* av buggning? Större delen av vad som redovisas av diskussionerna mellan buggningsutredningen och de brottsbekämpande myndigheterna handlar snarare om påhittade typsituationer, där buggning *eventuellt* skulle kunna användas och där buggning *eventuellt* skulle kunna leda till ett bättre resultat. Enligt vår mening räcker det inte med att i generella ordalag hänvisa till exempelvis en ökad narkotikabrottslighet eller till fingerade buggningsexempel. För att ett behov av buggning över huvud taget ska kunna påvisas, måste det till att börja med presenteras konkreta exempel på inträffade situationer där buggning kunde ha använts och sannolikt varit till nytta. Den verklighetsbaserade situation som polismyndigheten i Stockholms län redogör för (s 303 f), är ett bra exempel på hur behovet kan konkretiseras:

X drev en närbutik och handlade samtidigt med narkotika. Han var föremål för hemlig teleavlyssning. X stämde möte med en annan person per telefon. Fem minuter senare anländer denne i bil till närbutiken. X sätter sig i bilen och de båda samtalar under tio minuter. Därefter återvänder X till butiken, ringer upp en tredje person och meddelar "nu är det klart". - Det hade varit mycket värdefullt om bilen hade kunnat buggas så att polisen fått reda på vad som avhandlades där. En sådan aktion hade varit möjlig att genomföra eftersom polisen sedan tidigare hade kännedom om var bilen fanns och också möjlighet att montera in avlyssningsutrustning i den. Sedermera beslagtogs polisen 25 kg amfetamin, men tillslaget hade säkert avsett större mängder om buggning hade fått användas.

Ovanstående exempel ger en reell bild av en situation där buggning kunde ha använts och beskriver dessutom polisens möjlighet att placera själva utrustningen. Dock bevisar inte exemplet att resultatet i brottsbekämpningen hade blivit mer framgångsrikt om man använt buggning. I all argumentation för att brottsbekämpningen skulle ha blivit mer framgångsrik om man hade använt buggning finns det en hög grad av spekulation.

Buggningsutredningen har nöjt sig med att samla synpunkter från svenska och utländska brottsbekämpande myndigheter. Det hade varit värdefullt om den t ex sammanträffat med domstolsrepresentanter i länder som tillåter buggning. Därigenom hade man säkerligen kunnat erhålla objektiva synpunkter på om möjligheten till buggning t ex förändrat åklagarnas bevisföring till det bättre och om den bidragit till en ökning av andelen fällande domar i exempelvis narkotikamål. Den sortens information hade möjligen kunnat påvisa situationer i vilka buggning kan ge konkreta resultat och därmed göra det lättare att visa fördelar i brottsbekämpningen mot integritetskränkningen. På den punkten har buggningsutredningen misslyckats.

Det framgår däremot tydligt av den redovisade inställningen hos de tillfrågade brottsbekämpande myndigheterna att användandet av buggning i stort sett enbart kan komma

till nytta om polisen tillåts placera utrustningen varhelst den önskar. Och visst, det är sannolikt att när alla människor kan kontrolleras, när polis kan bryta sig in i alla privata utrymmen och all tänkbar information kan komma i händerna på polisens brottsutredare, då kan också nästan alla brott klaras upp. Ett sådant kontrollsamhälle är det dock få som önskar sig.

Här finns även skäl att påminna läsaren om de tre allmänna rättsprinciper som ska vara vägledande vid bruk av hemliga tvångsmedel och då i synnerhet behovsprincipen (se ovan, kapitel 3.1).

#### 4.6.2 Effektivitet

Buggningsutredningen påpekar i meningen som citeras i början av detta kapitel att det inte räcker att man påvisar ett påtagligt behov av buggning för att man ska överväga att införa buggning i svensk lagstiftning. Det krävs också ”...att metoden framstår som effektiv när det gäller att klara upp begångna brott.”. Behovet av buggning är i allra högsta grad beroende av om metoden är att anse som effektiv.

De brottsbekämpande myndigheterna framhårdar i utredningens redovisning, ståndpunkten att buggning av privata utrymmen som exempelvis bostäder måste tillåtas för att tvångsmedlet ska vara effektivt. Effektiviteten är i allra högsta grad beroende av *var* buggningsutrustningen kan placeras, men även andra faktorer spelar självfallet in och då inte minst sådant som *om* den kan utplaceras och i så fall *hur* och *när*. De utländska kontakter buggningsutredningen tagit har framfört olika synpunkter på effektiviteten av buggning. Enligt utredningen ger i synnerhet synpunkterna hos företrädare för det danska justitieministeriet och polismyndigheten i Köpenhamn tillräckliga belägg för att buggning är en effektiv arbetsmetod (s 343). Dessa representanter, särskilt de från polismyndigheten, påpekade att buggning kommit att användas i större utsträckning eftersom det på senare år har visat sig otillräckligt med telefonavlyssning. Buggning gör, hävdar man, att polisen kan få fram upplysningar om t ex brottsplaner, hur medel som ska finansiera ett narkotikaköp ska anskaffas eller var dessa pengar förvaras. Representanterna för den danska polisen framhöll att man vid ett antal tillfällen fått fram avgörande bevisning genom att använda buggning.

I vissa andra länder är tveksamheten större och användningen av buggning mera restriktiv. Nedan visas att synen hos de rättsvårdande myndigheterna varierar starkt.

I Finland berättade representanter för det finska justitieministeriet att buggning inte fått någon större praktisk betydelse eftersom landets lagstiftning inte tillåter buggning av exempelvis bostäder. Denna uppfattning delades av centralkriminalpolisen och inrikesministeriet. Buggning av allmänna platser och till viss del även hotellrum är dock tillåtet. I Finland får polisen själv fatta beslut om buggning.

Buggning är i huvudsak inte tillåtet i Norge, men företrädare för Oslo politikammer framförde ändå några synpunkter kring tvångsmedlet. De ansåg bl a det vara viktigt att framhålla att buggning bara i ett begränsat antal fall skulle vara framgångsrikt och att införandet av ett sådant tvångsmedel inte löser några större polisiära problem. Vidare menade de att det vore felaktigt att påstå att problemen med exempelvis den kriminalitet som är kopplad till MC-gång kan lösas med buggning. Den sortens kriminalitet måste lösas med andra grepp. Som exempel angavs en husrannsakan i en MC-klubbs lokaler där det uppmärksammades att

medlemmarna, troligen för att de utgick från att de var avlyssnade, hade kommunicerat med varandra genom att skriva meddelanden på papperslappar.

Företrädare för den brittiska underrättelsetjänsten (MI5) angav att vissa buggningsoperationer pågår i flera år medan andra är kortvariga. Det som framkommer vid avlyssningen används oftast i det fortsatta underrättelsearbetet, men i några fall har det använts som bevisning i domstol. Hos National Criminal Service (NCIS) ansåg man att buggning är mycket värdefullt i det polisiära arbetet, även i kombination med hemlig teleavlyssning.

I Tyskland uttalade representanter för Bundeskriminalamt att erfarenheterna av buggning är mycket positiva och ett av de viktigaste medlen för att bekämpa organiserad brottslighet. Det sades även att buggning av bostäder under en övergångsperiod skulle ge goda resultat, men att de kriminella efter hand skulle anpassa sitt beteende därefter. Bundeskriminalamt har gjort den erfarenheten när det gäller avlyssning av mobiltelefonsamtal. Slutligen framfördes att buggning är ett bra hjälpmedel men att man inte ska ha för höga förväntningar. Den vanligt förekommande uppfattningen om att buggning är mer effektivt än hemlig teleavlyssning, stämmer inte alltid med verkligheten.

Vad gäller Österrike, trädde en ny lag i kraft 1 juli 1998 som ger polisen möjlighet att använda sig av buggning. Detta var efter det att buggningsutredningen skrevs och några synpunkter från Österrike kunde därför inte inhämtas på detta område.

Det ovan nämnda är i huvudsak vad som framkom kring tvångsmedlets effektivitet vid buggningsutredningens studiebesök utomlands. Någon oberoende vetenskaplig forskning angående den faktiska effektiviteten av buggning, eller för den delen andra tvångsmedel, har inte framlagts. Det är kanske inte så märkligt eftersom det, vad vi vet, inte finns någon sådan forskning. I debatten har politiker och myndighetspersoner framhållit att bruket av hemliga tvångsmedel är mycket verkningsfullt och då i synnerhet buggning (se bl a debattartikel av Laila Freivalds i Dagens Nyheter, 990713).

Slutligen hänvisar vi i denna del till vad sägs nedan i kapitel 4.8.8 och då särskilt det avsnitt som berör värdet av den statistik som förs angående tvångsmedlets effektivitet.

#### 4.6.3 Tillämpningsområde

Buggningsutredningen föreslår att buggning ska få användas vid utredning av brott med ett minimistraff på fyra års fängelse (bl a mord, dråp, människorov, grov våldtäkt, grovt rån, grov mordbrand, spridande av gift eller smitta (grovt brott), uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi och grovt spioneri). Tillämpningsområdet föreslås även omfatta grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika samt förbrott till de brott som nu nämnts. Troligtvis skulle dock buggning i praktiken huvudsakligen komma att användas vid utredningar av grova narkotikabrott (jfr bruket av hemlig teleavlyssning där 80,4% av de beviljade tillstånden för 1998 gällde grovt narkotikabrott och/eller grov varusmuggling avseende narkotika).

Detta kan jämföras med t ex Danmark, där buggning enbart får användas vid utredning om brott med fängelse sex år som minsta påföljd. Dessutom ska misstanken röra brott som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller välfärd eller för betydande samhällsintressen. I mars 1997 lade en norsk utredning fram ett förslag (NOU 1997:15) om att

införa buggning i norsk rätt, men då förslaget togs upp för beslut i december 1999 fick det inte något gehör. Detta huvudsakligen p g a metodens ingripande karaktär och de stora principiella betänkligheter den föranleder. I Norge är för övrigt hemlig teleavlyssning endast tillåtet vid misstanke om brott som kan ge tio års fängelse eller mer, samt förbrott till dessa brott.

Buggningsutredningen godkänner en avsevärt vidare tillämpning när den föreslår att buggning ska kunna ske vid förundersökning av brott som har ett minimistraff på fyra år samt förbrott till dessa brott. Ett argument som ofta förs fram är att den svenska polisens spaningsmetoder måste harmoniseras med tillämpningen i andra länder. Med buggningsutredningens förslag får den svenska polisen mer långtgående möjligheter än flertalet av sina utländska kollegor. Ett skäl till detta skulle kunna vara att brottsligheten i Sverige på ett markant sätt skiljer sig från brottsligheten i våra grannländer. Något sådant förhållande har dock buggningsutredningen inte påvisat. Ett motargument till buggning är att det leder till en teknisk upptrappning mellan polis och kriminella. Det argumentet kan likaledes överföras till den internationella upptrappning av spaningsmetoder som sker genom att poliskårer i olika länder i allmänna termer hänvisar till varandras villkor och förutsättningar.

Det relativt vida tillämpningsområde som utredningen föreslår blir än mer oroande mot bakgrund av att buggningsapparat ska kunna placeras i vilket utrymme som helst. Detta innebär att det som framstår som *en* integritetskränkning (avlyssningen), i själva verket utgör *tre* integritetskränkningar. Först när polisen bryter sig in i t ex en bostad för att placera utrustningen, sedan när avlyssningen äger rum och slutligen när polisen bryter sig in för att återta den utplacerade utrustningen. Om apparaturen skulle vara trasig eller krångla, kan antalet integritetskränkningar bli ännu större. Enligt buggningsutredningens förslag ska buggningsutrustningen kunna placeras på plats där den misstänkte kan antas uppehålla sig. Med andra ord kan den utplaceras hos den misstänktes släktingar, vänner och/eller bekanta. Arbetsplatser och allmänna platser som t ex restauranger är också tänkbara platser som kan buggas i enlighet med utredningens förslag. Denna mycket omfattande möjlighet för polisen i kombination med avsaknaden av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier (se kapitel 4.8) hör enligt vår mening inte hemma i en rättsstat.

Slutligen vill vi påpeka vikten av att tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel inte ständigt kan vidgas. En sådan utveckling kan ske utan att lagstiftaren förutser den (se kapitel 4.8.7). Om buggning skulle införas som tvångsmedel i svensk lagstiftning, finns det all anledning att oro sig över en framtida utökning av dess tillämpningsområde. Problemet illustreras av att buggningsutredningen vill utvidga användningsområdet för de tvångsmedel som hittills varit i bruk. Utredningen formulerar den inbyggda möjligheten till vidgning i framtiden på följande sätt (s 384): ”[b]uggning bör [...] i vart fall i nuläget reserveras för utredningar av de mest allvarliga brotten.” (vår kursivering).

#### 4.6.4 Övrigt

Det framhålls ofta och gärna att hemlig kameraövervakning är en personalbesparande spaningsmetod och att sådan övervakning i en del fall kan ersättas med polispersonal men att detta skulle kräva 15 poliser (se ovan, kapitel 4.3.1). Buggning, å andra sidan, är enligt bl a svensk och utländsk polis en mycket resurskrävande spaningsmetod. Mot bakgrund av detta framstår det som något paradoxalt att dels hävda behovet av ett tvångsmedel utifrån dess

personalbesparande karaktär, dels kräva införandet av ett annat tvångsmedel som tar stora resurser i anspråk.

De nedskärningar som drabbat svenskt rättsväsende och polis under slutet av 90-talet verkar även de rimma illa med det resurskrav buggning ställer. Buggningsutredningen anser att just det faktum att buggning är resurskrävande skapar ett indirekt skydd mot missbruk (s 344). Det är ett vagt argument till skydd för rättssäkerheten. Brist på personal leder snarare till ett ökat bruk av okonventionella spaningsmetoder (se exempelvis hemlig kameraövervakning) med ett mindre antal personer inblandade. Därigenom ökar även risken för oegentligheter.

Misstanke om att buggning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning, som till skillnad från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning inte kräver medverkan av utomstående (teleoperatör), kan utföras utan lagliga beslut uppstår lätt. De senast kända fallen av illegal avlyssning i Sverige förekom så sent som på 80-talet, då det i samband med den s k Ebbe Carlsson-affären uppdagades att säkerhetspolisen använt sig av buggning vid ett flertal tillfällen. Risken för missbruk är således stor, men risken för misstanke om missbruk är överhängande. Detta kan minska allmänhetens förtroende för polisen och en sådan utveckling påverkar i allra högsta grad samhällsklimatet negativt.

## 4.7 Särskild lagstiftning

I detta kapitel ges relativt kortfattade kommentarer angående buggningsutredningens förslag avseende den särskilda lagstiftning som finns gällande hemliga tvångsmedel. Det finns dock skäl att göra en mer djupgående granskning av vissa delar i den särskilda lagstiftningen, men av bl a avgränsnings- och utrymmesskäl lämnar vi denna fråga öppen för tillfället. Den förtjänar en separat behandling. De delar som exempelvis bör granskas närmare är säkerhetspolisens roll i stort, svensk utlänningslagstiftning och den utbredda användningen av allmän kameraövervakning.

### 4.7.1 Lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Denna lag ger större utrymme för säkerhetspolisen att använda sig av hemliga tvångsmedel och buggningsutredningen föreslår att denna möjlighet för säkerhetspolisen i stort sett bibehålls och kompletteras med bl a buggning, men att bestämmelserna förs in i en ny lag (se ovan, kapitel 3.8.1).

Säkerhetspolisen har den 7 september 1998 i en skrivelse till regeringen anfört att 1952 års tvångsmedelslag är av utomordentlig vikt för säkerhetspolisens verksamhet. Vidare hävdas det i skrivelsen att lagen är en nödvändig grund för säkerhetspolisens bekämpning av brott mot rikets säkerhet och att dess bestämmelser om möjligheter till tvångsmedel har utnyttjats i stor omfattning. Nyss nämnda information är hämtad från regeringens proposition (1998/99:6) om fortsatt giltighet av 1952 års lag och är den enda som går att få fram angående vad som står i skrivelsen om lagens tillämpning eftersom brevet är hemligstämplat. Det är dock den knapphändiga information som riksdagen haft som grund när den fattat beslut om fortsatt giltighet av 1952 års lag (senast genom SFS 1999:1536), vilket skett ett antal gånger sedan lagens tillkomst.

Ifrågavarande lagstiftning och förslag till lagstiftning ger säkerhetspolisen långtgående möjligheter att verka utan insyn och kontroll, vilket inte kan anses vara värdigt en rättsstat. Det är inte heller acceptabelt att det i en rättsstat tillkommer lagstiftning utan att lagstiftaren givits tillräckliga underlag vad gäller t ex reglernas behov och tillämpning. Vi anser därför att säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel ska regleras i enlighet med den lagstiftning som gäller för övrig polis i detta avseende.

#### 4.7.2 Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Lagens bestämmelser är avsedda att verka i förebyggande syfte. Det uppställs inte något krav på att brottsmisstanke ska föreligga för att hemliga tvångsmedel ska få användas och någon förundersökning behöver inte vara påbörjad. Buggningsutredningen föreslår att lagen består i huvudsak oförändrad, men att användandet av hemliga tvångsmedel enligt denna lag underkastas de regler som gäller under normala omständigheter.

Lagen är oerhört diskriminerande eftersom den enbart tar sikte på människor som inte är svenska medborgare. Vi anser att det inte finns skäl att inskränka rättssäkerheten genom att i särskild lagstiftning ge de brottsbekämpande myndigheterna betydligt mer långtgående befogenheter än vad övrig lagstiftning gällande hemliga tvångsmedel erbjuder, på grundval av den misstänktes härkomst. Terrorister kan vara av vilken nationalitet som helst, inklusive svensk. Sådana brottslingar ska, i likhet med alla andra grovt kriminella, bekämpas med metoder som anstår en demokrati och rättsstat, oberoende av härkomst.

Vi anser att möjligheten till användning av hemliga tvångsmedel med stöd av denna lag tas bort och att det i framtiden enbart finns *en* lagstiftning som reglerar all användning av hemliga tvångsmedel.

#### 4.7.3 Lag (1998:150) om allmän kameraövervakning

Denna lag ger inte polisen särskilt stora befogenheter att använda sig av dold kameraövervakning. Emellertid kan länsstyrelsen, om synnerliga skäl anses föreligga, medge undantag från lagens huvudprincip om upplysningsplikt. Dold kameraövervakning får dock inte användas i brottsutredningar med stöd av denna lag.

Ett av lagens huvudsyften är att verka förebyggande, men det syftet rimmar illa med den möjlighet lagen ger till dold kameraövervakning. Dolda kameror har inte någon förebyggande effekt. Lagen öppnar en möjlighet för polis att använda sig av lagen i situationer där de krav som ställs upp i lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning inte är uppfyllda. På så sätt har lagstiftaren skapat ett parallellt regelverk där olika regler tillåts gälla för användningen av ett hemligt tvångsmedel. Polis kan exempelvis i enlighet med lag (1995:150) om allmän kameraövervakning bedriva kameraövervakning under en månads tid utan tillstånd, om den anser att det finns risk för att det på en viss plats kommer att utövas allvarlig brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa. I samband med denna övervakning kan de hos länsstyrelsen ansöka om undantag från upplysningsplikten och därigenom bedriva hemlig kameraövervakning. Detta utan att behöva ta hänsyn till bestämmelserna i lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning som bl a ställer krav på att det ska finnas en person som är skäligen misstänkt för ett brott med ett minimistraff på två år, eller förbrott till ett sådant brott, och att övervakningen ska vara av synnerlig vikt för brottsutredningen.

Vi anser att länsstyrelsens möjlighet att, enligt 4 § lag (1995:150) om allmän kameraövervakning, meddela undantag från upplysningsplikten om det finns synnerliga skäl ska tas bort och att dold kameraövervakning i dess helhet regleras inom den övriga lagstiftningen gällande hemliga tvångsmedel.

#### 4.7.4 Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m m

Vi ser inte heller i denna del något behov av en särreglering vad gäller hemliga tvångsmedel. De regler som gäller användning av hemliga tvångsmedel i fredstid bör således enligt vår mening tillämpas även under krig eller krigsfara m m.

### 4.8 Rättssäkerhetsgarantier

Hemliga tvångsmedel är bland de mest ingripande tvångsåtgärder staten kan tillgripa gentemot medborgarna i en demokrati. För att maktbalansen och tilltron till det demokratiska systemet över huvud taget ska kunna upprätthållas, krävs det att tvångsutövningen omgärdas av skyddsmekanismer som garanterar medborgarnas fri- och rättigheter.

#### 4.8.1 Domstolsprövning

För att polisen ska få använda sig av ett hemligt tvångsmedel, krävs det enligt nuvarande bestämmelser att en åklagare lämnar in en ansökan om detta till tingsrätten som sedan har att ta ställning till huruvida ansökan ska bifallas eller ej. Under 1997 bifölls samtliga av de totalt 549 ansökningar som inkom till domstolarna, varav två efter att ha överklagats till högre instans (hovrätt). Totalt 690 av 691 ansökningar bifölls under 1998. Det enda negativa beslutet överklagades inte.

Svenska Helsingforskommittén begärde i juni 1999 tillstånd hos Stockholms tingsrätt att få ta del av åklagares ansökningar samt tingsrättens beslut i fråga om användning av hemliga tvångsmedel, men begäran avslogs. Beslutet överklagades dock till Svea hovrätt, som delvis ändrade tingsrättens beslut. Hovrätten lämnade ut tre aidentifierade exempel på förekommande ansökningar och beslut. Sekretess enligt 5 kapitlet 1 § sekretesslagen (1980:100) ansågs gälla i övrigt. De aidentifierade exemplen visar att ansökan om tillstånd till bruk av hemligt tvångsmedel sker på förtryckt standardformulär där det bara är att kryssa för om personen i fråga är skäligen misstänkt för ett brott eller ett förbrott, samt uppge vilka teledresser eller platser som avses att avlyssnas eller övervakas. Till ansökan brukar det, enligt uppgift från åklagarkammaren i Stockholm, bifogas en promemoria över ärendet. Promemorian kan, enligt en representant för Stockholms tingsrätt, vara mindre än en A4-sida till flera sidor lång. Det beslut rätten (läs: *en* domare) har att fatta återfinns färdigformulerat ("Framställningen bifalls/bifalls ej") på den standardiserade ansökningsblanketten, med möjlighet för domaren att stryka över det alternativ han/hon ratar.

Polis, åklagare och domare är de enda som känner till vad som försiggår bakom rättens låsta dörrar. Det är dessutom i stor utsträckning samma personer som handhar denna typ av ärenden, i synnerhet vad gäller beslut enligt 1952 års lag (se bl a föregående kapitel). Möjligheten till effektiv insyn och kontroll är obefintlig. Detta föranleder den inte helt

oberättigade frågan om vad en domare har att riskera genom att bifalla en ansökan. Åklagare och polis blir nöjda och eftersom det råder en total avsaknad av insyn finns det ingen som kan klaga på beslutet, eller, för den delen, genomförandet av det. Om rätten däremot lämnar ansökan utan bifall, finns det inte bara en risk för sura miner hos polis och åklagare, utan även att den sistnämnde överklagar beslutet och att det sedan ändras av domarens kollegor i hovrätten. Sammantaget framstår domstolsprövningen som en formsak, en juridisk kosmetika, där domstolen förvandlats till en del av myndighetskedjan. Denna bild förstärks av det faktum att det svenska domstolsväsendet är långt ifrån så självständigt gentemot staten som det borde vara enligt demokratiska maktfördelningsprinciper.

#### 4.8.2 Offentligt ombud

Buggningsutredningen föreslår att domstolsprövningen förändras på så sätt att en ordning med ett offentligt ombud införs. Ombudet ska ha till uppgift att tillvarata den misstänktes intresse i samband med att ärendet tillståndsprövas (se ovan, kapitel 3.9.2). Det mesta talar för att regeringen, i sin kommande proposition om bl a buggning, kommer att följa buggningsutredningens förslag i denna del (se t ex debattartikel av justitieminister Laila Freivalds i Göteborgsposten, 991112).

Det positiva med ett offentligt ombud är att denne kan lyfta fram vissa saker i det utredningsmaterial som åklagaren åberopar i sin framställan och som talar till den misstänktes fördel. Detta skulle bli av vikt mot bakgrund av proportionalitetsprincipen (se kapitel 3.1.1). Ombudet kan även överklaga beslut till högre instans. Vi befarar dock att införandet av ett ombud i praktiken inte kommer att innebära någon avgörande skillnad ur rättssäkerhets-synpunkt. Risken är stor att det offentliga ombudet kommer att fungera som alibi för en domstolsprövning som förblir hemlig och som inte ens den person som berörs av beslutet får kännedom om. Ombudet kan även användas som argument för en utökad användning av hemliga tvångsmedel, vilket kan beläggas av följande citat ur buggningutredningen (s 422):

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

Enligt buggningsutredningens förslag ska regeringen *efter samråd* med Sveriges Advokatsamfund besluta vilka advokater som kan komma i fråga som offentligt ombud. Endast ett fåtal advokater skulle anlitas och ett sådant uppdrag skulle sannolikt vara mycket prestigefyllt. Vi anser att det inte enbart föreligger en stor risk i att regeringen ska bestämma vilka ombud som är lämpliga, det ligger även en risk i att uppdraget som offentligt ombud besätts av advokater som är mer eller mindre likgiltiga inför sitt uppdrag. Det nyss sagda föranleds av att det för det första ligger i farans riktning att regeringen väljer mindre alerta advokater som ombud eftersom den har ett motstående intresse i frågan. För det andra ligger

det en fara i att det offentliga ombudet inte vill bli av med ett välavlönat och attraktivt hedersuppdrag genom att göra sig obekvämt. I detta sammanhang bör även frågor om entledigande av ett offentligt ombud tas upp. Vem har rätt att entlediga ombudet, på vilka grunder kan det ske och sker det i sådana fall en rättslig prövning? Detta är frågor som buggningsutredningen inte tar upp och följaktligen inte ger några svar på.

Tre av buggningsutredningens ledamöter (hovrättsrådet Kristina Boutz, advokaten Connie Brück och lagmannen Sigurd Heuman) skriver följande i ett särskilt yttrande i utredningen (s 518):

I ett system där det inte finns någon insyn är det ofrånkomligt att detta på sikt leder till att de som deltar i beslutsfattandet anpassar sig till varandra och får en gemensam syn på vad som krävs för ett beslut om t ex hemlig teleavlyssning. I detta ligger en risk att prövningen sker på ett allt mer slentrianmässigt sätt. En vetskap om att den enskilde i efterhand skall få kännedom om det som beslutas medför att den prövning som skall göras sker på ett mer ansvarsfullt sätt.

De tre ledamöterna pläderar i yttrandet för ett införande av regler om underrättelseskyldighet, men detta resonemang kan även tillämpas på den domstolsprövning som sker i enlighet med nuvarande tvångsmedelslagstiftning. Det ger en skarp belysning åt risken för dolt samförstånd som urholkar rättssäkerheten.

Slutligen ska vi ta upp några synpunkter som framfördes i slutet av 80-talet i proposition 1988/89:124 *Om vissa tvångsmedelsfrågor*. Propositionen behandlar bl a frågan om offentligt ombud och dåvarande justitieministern (samma som för närvarande, d v s Laila Freivalds) kritiserar där idén om offentligt ombud från utgångspunkten att ombudet inte har möjlighet att fungera som självständig part (s 53 f):

[D]et framstår som mycket tveksamt i vad mån en representant för de motstående intressena - han må kallas offentligt ombud eller god man - kan fylla någon reell funktion. På grund av att tvångsmedelsprövningen förutsätts äga rum i hemlighet kommer han inte att kunna inhämta upplysningar från den misstänkte och inte heller från något annat håll. Han kommer att vara helt hänvisad till det material som åklagaren förebringat. Hans möjligheter att tillvarata den misstänktes och andras intressen är alltså inte bättre än beslutsorganets. Värdet skulle närmast ligga i möjligheten att överklaga i tveksamma fall. Men det värdet är begränsat i så måtto att den lägre instansens avgöranden av naturliga skäl inte kan publiceras eller på annat sätt tjäna till vägledning utanför det enskilda fallet. Ytterligare ett argument mot en ordning med offentligt ombud enligt kommitténs modell är att parts-, besluts- och verkställighetsfunktioner skulle blandas på ett principiellt betänkligt sätt. Det behov av insyn i tillämpningen som finns bör som jag ser det hellre tillgodoses genom att JO och JK återkommande granskar telefonavlyssningsärendena. Skulle de vid sin granskning finna tecken på en felaktig tillämpning, kan man utgå från att de påtalar detta för myndigheterna och rapporterar sina iakttagelser till riksdagen och regeringen.

Justitieministern avslutar med att döma ut det dåvarande utredningsförslaget om att införa regler om offentligt ombud. Justitieministern ville vid denna tidpunkt inte heller införa buggning i svensk lagstiftning. Men risken för en urholkning av rättssäkerheten är densamma nu som då. Det som har ändrats sedan dess är justitieministerns åsikt i denna fråga.

Införandet av regler om offentligt ombud är en symbolhandling utan verklig betydelse. Det enda sättet att uppnå en viss rättssäkerhet i tvångsmedelsärenden är att göra processen så transparent som möjligt, vilket vi återkommer till nedan (se särskilt kapitel 4.8.9).

### 4.8.3 Interimistiska beslut

I utredningens förslag ingår att möjliggöra för åklagare att fatta interimistiska beslut gällande samtliga tvångsmedel förutom buggning. Åklagaren ska i dessa fall genast informera rätten om det interimistiska beslutet. Rätten ska skyndsamt ta upp ärendet till prövning.

En rätt för åklagare att fatta interimistiska beslut innebär att ett integritetskränkande tvångsmedel kan användas under en kortare period utan att saken har prövats i domstol. Visar det sig senare att domstolen anser att åklagarens interimistiska beslut var felaktigt, ska avlyssningen/övervakningen omedelbart avbrytas. Den eller de som utsatts informeras dock inte om vad som hänt och det utgår följaktligen ej heller någon ersättning eller kompensation till den/de drabbade. Förslaget om att införa möjligheten till interimistiska beslut grundar sig på de brottsbekämpande myndigheternas behov av snabba åtgärder. Enligt uppgift från Stockholms tingsrätt kan ett tillståndsförfarande i brådskande fall ta mindre än en timme från det att åklagaren ringer och bestämmer tid till dess att ett beslut är fattat. Tiden kan givetvis variera, bl a beroende av vilken tingsrätt det är fråga om, men den här typen av ärenden ges alltid förtur.

I buggningsutredningen återges synpunkter från ett antal brottsbekämpande myndigheter (riksenheten mot ekonomisk brottslighet, polismyndigheterna i Stockholms län, Göteborg och Bohus län samt Skåne och åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö) angående behovet av interimistiska beslut. Samtliga instanser anser att det, beroende på omständigheterna, finns ett visst behov av interimistiska beslut, särskilt på helger och kvällar. Det främsta skälet tycks vara att det kan vara svårt att få tag på domare. Från några myndigheter framhålls det dock att även om ett beslut fattas, kan det vara svårt att få tag i en teleoperatör i de fall en sådan behövs (hemlig teleavlyssning och teleövervakning). Huvudskälet till att införa en ordning med interimistiska beslut är således delvis ekonomisk. Det skälet bör undanröjas genom förändringar av rättssystemets organisation. Om domstolarna tillförs mer resurser, kan det finnas domare tillgängliga även efter normal kontorstid. En annan lösning är att vidga kretsen av behöriga domare, vilket åklagarmyndigheten i Göteborg framför till utredningen (s 298). Införs det en ordning med offentligt ombud i enlighet med utredningens förslag (se ovan, kapitel 3.9.2), kommer tillståndsförfarandet i vissa fall att ta längre tid. Enligt vår mening skulle den tidsökningen vara marginell och inte utgöra skäl för inskränkningar i fundamentala rättssäkerhetsprinciper.

Bristande resurser får absolut inte användas som ursäkt för en urholkning av rättssäkerheten. Och principiellt ska beslut om så ingripande åtgärder som hemliga tvångsmedel över huvud taget inte fattas av myndighet. Särskilt inte av en myndighetsperson som är så inblandad i förundersökningen som åklagaren är. Beslut om hemliga tvångsåtgärder ska fattas av en oberoende instans. Av detta skäl anser vi att enbart domstolar ska få fatta dylika beslut. Som en följd av detta och av vad som tidigare sagts angående delar av den särskilda lagstiftningen (kapitel 4.7), anser vi att de möjligheter till interimistiska beslut som finns i dag ska tas bort.

### 4.8.4 Underrättelse

Det finns enligt nuvarande svensk tvångsmedelslagstiftning inte någon praktisk möjlighet för en individ som utsätts för t ex hemlig kameraövervakning att överklaga domstolens tillståndsbeslut. Personen i fråga får med stor sannolikhet inte ens reda på att han/hon övervakats. I andra länder, som t ex Danmark, Finland, Norge, Tyskland och Österrike, finns det regler som innebär att den misstänkte i någon form blir underrättad i efterhand. Tidpunkten för när den utsatta ska bli underrättad kan anpassas till omständigheterna och utgör inte någon konflikt med den hemliga hanteringen av tvångsmedlen. Buggningsutredningen anser dock att övervägande skäl talar mot att föreslå en regel om underrättelseskyldighet.

Det märkliga är att buggningsutredningen i det avsnitt som ingående behandlar underrättelse (kapitel 12.3 *Underrättelse om tvångsmedelsanvändning*, s 427-443) till övervägande del argumenterar för ett införande av en regel om underrättelseskyldighet, men avslutar kapitlet med att avfärda tankegången. Innan den avfärdar det hela, poängterar utredningen följande (s 442):

Utredningen vill vidare på nytt framhålla att det kanske viktigaste argumentet för att införa ett underrättelseförfarande ligger på det rent principiella planet, d v s att det i en rättsstat är rimligt att den som har varit föremål för ett integritetskränkande tvångsmedel i efterhand i princip skall underrättas om det.

Buggningsutredningen fortsätter sedan med att argumentera mot underrättelseskyldighet och för införandet av regler om ett offentligt ombud (s 442):

Från mera praktiska utgångspunkter förhåller det sig onekligen så att de viktigaste och mest effektiva rättssäkerhetsgarantierna trots allt ligger i den domstolsprövning som alltid skall ske och i utredningens förslag om att det vid den prövningen skall medverka ett offentligt ombud, som har till uppgift att ta tillvara den misstänktes intresse. [...] Enligt utredningens uppfattning kommer förslaget om offentligt ombud i detta avseende att innebära en väsentlig förstärkning av den enskildes rättssäkerhet.

Vi delar utredningens uppfattning om att en effektiv domstolsprövning är en av de viktigaste aspekterna ur rättssäkerhetssynpunkt. Som vi tidigare framhållit (se ovan, kapitel 4.8.1 och 4.8.2), kan man dock starkt ifrågasätta effektiviteten i såväl den nuvarande som den föreslagna tillståndsprövningen. Ett offentligt ombud kommer, enligt vår mening, inte att innebära den väsentliga förstärkning av den enskildes rättssäkerhet som utredningen hävdar. Ett sådant institut kommer snarare att förstärka illusionen om att det inte finns någon risk för missbruk i användningen av hemliga tvångsmedel. Det finns även skäl att återvända till det citat hämtat ur buggningsutredningen (s 422) som återges ovan i kapitel 4.8.2:

För att få allmänhetens acceptans av att integritetskränkande tvångsmedel används är det nämligen mycket angeläget att medborgarna kan övertygas om att tvångsmedlen inte kommer att användas annat än i de fall det verkligen är befogat och att lagstiftaren så långt det över huvud taget är möjligt har minimerat risken för missbruk av tvångsmedlen.

Lagstiftaren har inte så långt det över huvud taget är möjligt minimerat risken för missbruk om den underlåter att införa regler om underrättelseskyldighet. Det har inte på ett övertygande

sätt visats att ett sådant initiativ är omöjligt och buggningsutredningen har inte heller pekat på något oöverstigligt hinder i denna fråga.

Buggningsutredningens ställningstagande i denna del beror förmodligen på de synpunkter som utredningen inhämtat från de brottsbekämpande myndigheterna i Sverige som, med få undantag, är negativt inställda till underrättelseskyldighet. Det bör i detta sammanhang nämnas att flera ledamöter i buggningsutredningen kommer från just brottsbekämpande myndigheter, bl a chefsåklagare Jan Danielsson. De synpunkter utredningen inhämtat utomlands, från exempelvis polisen i länder som har regler om underrättelseskyldighet, är övervägande positiva till den formen av rättssäkerhetsgaranti. Det bör även framhållas att tre ledamöter av buggningsutredningen (hovrättsrådet Kristina Boutz, advokaten Connie Brück och lagmannen Sigurd Heuman) inte delade majoritetens uppfattning i fråga om underrättelseskyldighet (för citat ur deras särskilda yttrande, se ovan kapitel 4.8.2 (buggningsutredningen, s 45)).

Den ordning nuvarande svensk lagstiftning erbjuder, där den/de utsatta inte har någon möjlighet att överklaga ett beslut om användning av hemligt tvångsmedel, strider sannolikt mot artikel 6 och/eller artikel 13 i Europakonventionen. Dessa artiklar stadgar följande:

*Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. [...] (inledningen av artikel 6 (1))*

*Envar, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning. (artikel 13)*

Ovannämnda artiklar har prövats av Europadomstolen i bl a fallet Klass m fl mot Västtyskland (den 6 september 1978, A28). Domstolen ansåg att dåvarande Västtyskland inte kränkt vare sig artikel 6 eller artikel 13, huvudsakligen för att det enligt domstolens uppfattning fanns tillräckligt med rättsmedel tillgängliga för den enskilde. Konventionen uppställer inte något krav på att den/de utsatta ska underrättas i efterhand, men däremot att det ska finnas möjlighet att få ett beslut om tvångsmedelsanvändning prövat i sak. Eftersom det existerade i Västtyskland ansåg domstolen att de nyss nämnda artiklarna inte kränkts. Till skillnad mot Tyskland saknas det i Sverige möjlighet att pröva ett beslut om användning av hemliga tvångsmedel. Om detta förhållande kommer upp till prövning i Europadomstolen, skulle följden antagligen bli att Sverige fälls.

Buggningsutredningen anser att Europakonventionen, under förutsättning att man har ett system med offentligt ombud som utredningen föreslår, inte torde kräva att det dessutom måste införas en regel om underrättelseskyldighet (s 435). Detta är dock en öppen fråga, inte minst mot bakgrund av den kritik som kan riktas mot ett offentligt ombud, bl a avseende den begränsade funktionen av ett sådant (se mer ovan, kapitel 4.8.2).

En regel om underrättelse i efterhand är av mycket stor principiell betydelse i en rättsstat. Som enskild faktor är en sådan bestämmelse sannolikt den mest betydelsefulla och effektiva rättssäkerhetsgaranti staten kan utfästa i detta sammanhang. Regler om underrättelseskyldighet gör att den enskilde dels får reda på vad han/hon utsatts för, dels får möjlighet att vidta rättsliga åtgärder. Det går heller inte att bortse från betydelsen av att media får tillgång

till sådan information. Sammantaget skulle dessa faktorer förmodligen bidra till att det sker en varsam tillämpning av de hemliga tvångsmedel som står till buds. Inte minst om ett underrättelseinstitut kombineras med en möjlighet till ideellt skadestånd vid felaktiga tillståndsbeslut.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det införs en regel om underrättelseskyldighet vid användning av hemliga tvångsmedel. Den eller de som utsatts ska vidare ha rätt att överklaga ett felaktigt beslut. Underrättelse bör ske vid tidpunkt som anges i lag, men med möjlighet till avvikelser med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

#### 4.8.5 Personer med särställning

Enligt buggningsutredningens förslag ska den misstänktes försvarare inte få utsättas för hemliga tvångsmedel. Hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning samt annan teknisk avlyssning omfattas dock inte av denna undantagsregel. Att de två förstnämnda tvångsmedlen inte omfattas motiveras över huvud taget inte av utredningen, medan annan teknisk avlyssning är undantaget med motiveringen att ett undantag inte fyller något praktiskt behov. Utredningen menar att det framstår som mindre troligt att den misstänkte och hans försvarare i en tredje persons närvaro skulle föra ett förtroligt samtal som rör försvararuppdraget (s 492). Nuvarande regler för hemlig tele- och kameraövervakning stadgar inte heller de något undantag för den misstänktes försvarare.

Justitieminister Laila Freivalds har antytt att regeringens kommande förslag om bl a buggning kommer att innebära att även andra personer med särställning ska undantas från risken att bli utsatt för hemliga tvångsmedel (se t ex debattartikel av Laila Freivalds i Dagens Nyheter, 990713, samt artikel av Olle Lönnaeus i Sydsvenska Dagbladet, 990901, ”Grova brottslingar ska få buggas”). De personer med särställning som avses är förmodligen (utöver den misstänktes försvarare) präster, journalister och läkare. Det är oklart om samtliga tvångsmedel kommer att ingå i regeringens förslag till undantagsregel.

Vad gäller barn, återfinns det i 35 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare en regel om att barn under 15 år inte får utsättas för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Hemlig kameraövervakning omfattas ej av denna bestämmelse och buggningsutredningen har inte nämnt något om att ytterligare hemliga tvångsmedel ska omfattas av bestämmelsen.

Det är vår principiella uppfattning att antalet personer med särställning bör vara begränsat. I det moderna samhället söker människor sin tillit till även andra personer än t ex präster och det framstår, enligt vår mening, som orättfärdigt att freda vissa utvalda yrkeskategorier, eller för den delen samhällsgrupper, från hemliga tvångsmedel. Vad man i stället bör göra, är att tillförsäkra samtliga medborgare ett samhälle där hemliga tvångsmedel dels enbart tillgrips i situationer där det anses som absolut nödvändigt och dels används på ett sätt som tar hänsyn till den enskildes rättssäkerhet och tillgodoser kravet på integritetshänsyn.

Vi anser att det i lag ska framgå att *inga* hemliga tvångsmedel ska få tillämpas på den misstänktes juridiska ombud. Även om det praktiska behovet anses vara minimalt när det gäller exempelvis annan teknisk avlyssning, kan situationen ändå uppstå och bör därför regleras i lag. Det är av stor principiell betydelse att en misstänkt, utan inskränkningar, kan

lägga upp sitt försvar inför en rättegång och att balansen i den juridiska processen upprätthålls.

Det ska heller inte vara tillåtet att använda hemliga tvångsmedel mot advokater i allmänhet, förutom i de fall då de själva är misstänkta för brott. Skulle den sistnämnda situationen uppstå, ska det givetvis tas hänsyn till yrkesrollen vid proportionalitetsbedömningen (se ovan, kapitel 3.1.1), men advokater ska inte generellt kunna undantas från risken att bli utsatta för hemliga tvångsmedel. Emellertid utgör advokater en viktig del i rättsskipningen och det fordras därför att staten tar viss hänsyn till deras yrkesroll.

Slutligen anser vi att 35 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare bör ändras till att avse samtliga hemliga tvångsmedel.

#### 4.8.6 Överskottsinformation

I samband med användning av hemliga tvångsmedel kan det framkomma uppgifter som inte har samband med den utredning och det brott för vilket tillstånd till åtgärden har givits. Det kan handla om allt från triviala saker till uppgifter som handlar om brottslig verksamhet. Hur sådan överskottsinformation ska behandlas är inte reglerad i svensk lagstiftning. I Sverige har vi dessutom något som kallas fri bevisprövning vilket innebär att all bevisning får användas och prövas i rättegång, t o m om den framtagits genom olagliga metoder. Här skiljer sig den svenska lagstiftningen från vad som gäller i många andra länder, t ex USA där det finns särskilda regler för vad som får åberopas som bevis.

Låt säga att polis och åklagare sökt och erhållit tillstånd till hemlig teleavlyssning av en person skäligen misstänkt för grovt rån. Under avlyssningen får de fram bevisning om att en kamrat till personen i fråga gjort sig skyldig till stöld. Trots att tillståndet till avlyssningen inte gäller vare sig kamraten eller det brott han begått och trots att hemlig teleavlyssning inte ens är tillåtet vid utredning av person misstänkt för stöld eftersom minimistraffet för stöld är för lågt (14 dagar), är det fullt möjligt att använda det i hemlighet inspelade materialet som bevisning i en eventuell rättegång. Jämför även med vad som framkom vid buggningsutredningens överläggningar med ett antal åklagare vid åklagarmyndigheten i Malmö (se ovan, kapitel 4.1.1 samt buggningsutredningen, s 301 f).

Om det skulle införas regler som helt förbjuder användandet av överskottsinformation, kan det å andra sidan uppstå situationer där det skulle framstå som oerhört stötande om informationen inte får användas. Det kan t ex framkomma uppgifter om att ett annat, mycket grovt brott ska äga rum och det vore i ett sådant läge fullständigt barockt om polisen inte fick ingripa.

Av de länder buggningsutredningen besökt (Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike), förekommer det någon form av reglering gällande överskottsinformation i samtliga länder utom Storbritannien (s 174 ff). I Norge, Tyskland och Österrike får överskottsinformation i princip enbart användas för utredning av brott som självständigt kunde ha utgjort grund för tillstånd till användning av hemligt tvångsmedel.

Går man bakåt i den svenska diskussionen om dessa frågor hittar man försök att definiera ett regelsystem, förslag som regeringen av olika skäl valt att åsidosätta. I ett delbetänkande från tvångsmedelskommittén från början av 80-talet (Ds Ju 1981:22, Hemlig avlyssning m m)

föreslås införandet av en regel som till stor del bygger på ett förslag av lagrådet i ett tidigare lagstiftningsärende (Ju 1976/77:20, s 22 f). Tvångsmedelskommitténs förslag innebär att om det vid användning av hemlig avlyssning eller hemlig teleavlyssning framkommit uppgifter om annan förekommen brottslighet än den som föranlett tillstånd till avlyssningen eller om förestående brottslighet, får dessa uppgifter användas i brottsutredande eller brottsförebyggande syfte. Detta förutsätter dock enligt förslaget att: 1. brottsligheten ska vara av sådan art att tvångsmedlet fått användas, 2. det skulle vara straffbart att underlåta att avslöja brottet (se BrB 23:6, gäller t ex brott mot rikets säkerhet i BrB kap 19) eller 3. det med hänsyn till väsentligt allmänt eller enskilt intresse skulle framstå som oförsvarligt att underlåta att utnyttja det som har framkommit. Här bör även nödrätten i BrB 24:4 uppmärksammas eftersom den utgör ett komplement till tvångsmedelskommitténs förslag. Stadgandet möjliggör ett agerande när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse om det är att anse som försvarbart med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt.

Majoriteten i tvångsmedelskommittén valde dock att i sitt huvudbetänkande (SOU 1984:54) förändra det ursprungliga förslag som presenterades i delbetänkandet (Ds Ju 1981:22, se ovan). Förändringen bestod huvudsakligen i att punkten tre i ursprungsförslaget ändrades till att uppgiften endast får utnyttjas om det sannolikt skulle medföra att någon, som misstänks för eller har dömts för brott, frias. En minoritet, inklusive kommitténs ordförande, skrev sig skiljaktiga till detta förslag som drastiskt förändrade den idé hela kommittén varit ense om i sitt delbetänkande och som möjliggjorde ett mer vidsträckt agerande från polisens sida i situationer där det föreligger ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse av att brottet förhindras eller klaras upp. I proposition 1988/99:124 *om vissa tvångsmedelsfrågor* (s 29 ff) gick även regeringen emot tvångsmedelskommitténs slutgiltiga förslag och någon begränsning i rätten att utnyttja överskottsinformation infördes ej. Som argument för denna ståndpunkt framfördes bl a följande (s 31):

När det gäller integritetsaspekterna har jag också svårt att följa kommitténs resonemang. Helt klart är att samhällets och målsägandens intresse av att ett brott klaras upp är lika stort, oavsett på vilka vägar information om brottet kommer fram. När det gäller den misstänktes intressen tycks kommittén däremot utgå från att den person som utpekats som brottslig genom överskottsinformationen skulle vara mer skyddsvärd just i de fall upplysningarna kommer fram i samband med användning av ett reellt tvångsmedel vid utredningen av ett annat brott. Man kan fråga sig varför. Att bli misstänkt för ett brott medför naturligtvis för den enskilde i många fall en svår situation. Detta gäller emellertid i så fall oavsett hur brottet kommit till polisens kännedom och oavsett hur misstanken uppstått. Lagstiftaren har på olika sätt sökt tillgodose den brottsmisstänktes intressen under straffprocessen, och dessa rättsskyddsgarantier är givetvis desamma oavsett hur uppgifter om brottet kommit till polisens kännedom.

Som vi ser det, föreligger det dock en stor principiell skillnad mellan de reella tvångsmedel (husrannsakan, häktning, etc) och hemliga tvångsmedel eftersom det sistnämnda tillämpas utan den utsattes vetskap. Dessutom, vad avser överskottsinformation, behöver den utsatte inte ens vara misstänkt från början och vad gäller rättsskyddsgarantier kan hemliga inspelningar ligga till grund för en brottsutredning men behöver inte göras gällande som bevisning i en rättegång. På så sätt kommer det hemliga materialet aldrig till den utsattes kännedom, till skillnad från t ex material som beslagtogs vid en husrannsakan. Användning av hemliga tvångsmedel är en okonventionell och särdeles integritetskränkande metod som

tvingat lagstiftaren att vidta vissa åtgärder i syfte att förstärka rättsskyddet. För att tillstånd ska kunna erhållas krävs det t ex att utredningen gäller ett brott med relativt högt minimistraff och att det ska finnas en person som är *skäligen* misstänkt för brottet. Det sistnämnda innebär bl a att misstanken mot personen i fråga ska vara så stark att denna ska underrättas om de misstankar som riktas mot honom och få rätt att ta del av polisens utredning i den mån det är möjligt (RB 23:18). Användningen av hemliga tvångsmedel är alltså p g a dess speciella natur begränsad och till för att beivra brott som det finns ett stort allmänt intresse i att de klaras upp. Denna begränsning bör tydliggöras genom att undanröja möjligheten för åklagare och polis att använda information om brottslighet av mindre karaktär. Mot bakgrund av det ovan sagda, anser vi att lagstiftaren inte ska nonchalera vikten av att regler om överskottsinformation införs.

Det förslag tvångsmedelskommittén presenterade i sitt delbetänkande och som vi ovan redovisat är, enligt vår mening, en tilltalande lösning som dels hindrar en långtgående användning av överskottsinformation, dels tillåter de brottsbekämpande myndigheterna att agera i situationer där det skulle framstå som absurt om de tvingades ignorera vissa uppgifter. Det är dessutom önskvärt att riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i samband med sin årliga redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel även infogar statistik över de fall där överskottsinformation har använts.

#### 4.8.7 Tillämpningsområde

Nuvarande lagstiftning avgränsar tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel på två olika sätt. Brott som kan utredas med hjälp av hemlig kameraövervakning och hemlig teleavlyssning avgränsas genom att man utgår från det minimistraff (två år) som är föreskrivet för brottet. Den kriminalitet som kan utredas med hjälp av hemlig teleövervakning avgränsas dels genom att man utgår från det minimistraff som är stadgat för brottet (sex månader), dels genom en brottskatalog (brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika).

I Danmark avgränsar man tillämpningsområdet genom en kombination av metoden att anknyta till straffskalans övre gräns och en brottskatalog. Användningen av hemliga tvångsmedel i Norge, Finland och Tyskland avgränsas med hjälp av en brottskatalog och i Österrike anknyts i huvudsak till straffskalans övre gräns. Den sistnämnda tekniken används även i Sverige när det gäller regler för anhållande och häktning.

Problemet med att anknyta tillämpningsområdet till det enskilda brottets straffvärde, är att det ofta är mycket svårt att göra en bedömning av straffvärdet. Det är dessutom inte ovanligt att domstolarna har olika uppfattning om ett brotts straffvärde. I utredningen framkommer det att såväl rikspolisstyrelsen som de tre advokater utredningen träffat är av åsikten att tillämpningsområdet inte bör bestämmas på detta sätt (s 280 och s 318). Vid buggningsutredningens besök på justitieministeriet i Finland, framkom bl a följande (s 189 f):

I den finska tvångsmedelslagstiftningen har tillämpningsområdet för teleavlyssningen bestämts med hjälp av en brottskatalog och inte - som i Sverige - med hänvisning till straffskalor. Bakgrunden till detta är att man i Finland var oerhört kritisk till att införa teleavlyssning och för att tillmötesgå den stora andelen skeptiker ville man på Justitieministeriet begränsa tillämpningsområdet så mycket som möjligt. Om tillämpningsområdet bestäms med hjälp av straffskalor

finns risken att straffskalorna så småningom anpassas till vad som krävs för att få använda teleavlyssning trots att brottets svårhetsgrad i sig inte motiverar att det tvångsmedlet används. Den finska regleringen innebär att riksdagen då och då kan få ta ställning till om ytterligare en brottstyp bör omfattas av reglerna om teleavlyssning. Under lagstiftningsarbetet funderade man aldrig på att låta tillämpningsområdet bestämmas av de konkreta brottets straffvärde. På Justitie-ministeriet uttalade man spontant att det skulle vara alltför svårt att bestämma brottets straffvärde på det tidiga stadium där det kan bli aktuellt att använda teleavlyssning. Den bevisning som finns om brottets straffvärde i ett sådant tidigt skede är dessutom i regel alltför ensidig, eftersom den förebringas av endast den ena parten, nämligen åklagaren.

Buggningsutredningen drar slutsatsen att den nuvarande tekniken, som innebär att man utgår från det minimistraff som är föreskrivet för brottet och till viss del använder sig av en brottskatalog, bör behållas. Nedanstående är deras motivering (s 381 f):

En sådan avgränsning utgör utan tvekan den bästa garantin för att endast de verkligt grova brotten kommer att omfattas av tvångsmedelsregleringen samtidigt som tvångsmedel kan användas vid alla sådana grova brott. Även om en sådan avgränsning kan leda till resultat som i det enskilda fallet framstår som mindre tillfredsställande är det viktigt att skapa en reglering som innebär garantier för att enskilda personer inte utsätts för integritetskränkningar i andra fall än där skyddsintresset rimligen bör vika för intresset av att utreda ett allvarligt brott.

Vi vill dock ansluta oss till den kritik som riktas mot den avgränsningsteknik som används i dag, vilken ger alltför stort utrymme för godtyckliga och högst subjektiva bedömningar. Om polis och åklagare t ex vill använda sig av hemlig teleavlyssning i en brottsutredning gällande misstanke om rån, krävs det att det är att anse som grovt rån för att tvångsmedlet ska få användas. Detta eftersom rån av normalgraden har ett minimistraff på ett år medan minimistraffet för grovt rån är två år. Det förundersökningsmaterial som ligger till grund för tillståndsansökan är att betrakta som en partsinlägga, d v s något som är subjektivt, som inte kan bestridas av någon motpart. Införandet av ett offentligt ombud skulle inte göra någon skillnad eftersom denne skulle vara hänvisad till det material som åklagaren förebringar rätten (se kapitel 4.8.2). Tillstånd till hemlig teleavlyssning kan således beviljas om åklagaren kan presentera utredningen på ett sätt som ger för handen att det rör sig om ett grovt rån. När målet kommer in till rätten för slutlig prövning kan det visa sig att domstolen i stället dömer för rån av normalgraden. Det framstår i detta läge som om användandet av en brottskatalog skulle vara en mer passande lösning. Om lagstiftaren anser att rån skulle ingå i en sådan katalog, skulle en bedömning av huruvida brottet är att betrakta som grovt eller ej inte behöva göras och tillämpningen av tvångsmedlet skulle begränsas till det brott som det är föreskrivet att användas till.

En annan fördel med en brottskatalog och som inte nämns av buggningsutredningen, är den att risken för plötsliga och ogenomtänkta utvidgningar av tillämpningsområdet skulle undvikas. Med dagens teknik kan lagstiftaren besluta sig för att exempelvis höja minimistraffet för grov misshandel från ett till två år utan att inse att ändringen medför att hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning kan tillämpas på brottet. Införandet av en teknik där man använder sig av en brottskatalog tvingar lagstiftaren att noga överväga varje förslag till utvidgning av tillämpningsområdet. En brottskatalog ökar även lagstiftningens förutsägbarhet, vilket i sig är en fundamental aspekt vad avser rättssäkerhet.

Vi anser att den motivering buggningsutredningen använder sig av för sitt förslag (se ovan) inte står i motsats till ett förslag om att införa en avgränsningsteknik som utgår från en brottskatalog, snarare tvärtom. Mot bakgrund av vad som anförts ovan och inte minst den kritik som framförts till utredningen från såväl svenska som utländska referenter, finner vi att tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel bör bestämmas med hjälp av en brottskatalog. En sådan brottskatalog skulle självfallet vara uttömmande och enbart omfatta särskilt grov kriminalitet som man av erfarenhet vet att användningen av hemliga tvångsmedel kan utgöra en effektiv skillnad vid utredningen av.

#### 4.8.8 Parlamentarisk kontroll

Den parlamentariska kontroll som årligen sker av användandet av hemliga tvångsmedel (se kapitel 3.9.4), grundar sig på anmärkningsvärda fakta. Det som redovisas är följande: a) antalet tillstånd beviljade av domstol; b) vilka brott som huvudsakligen varit föremål för användandet av hemliga tvångsmedel; c) kortaste och längsta användningstid av tvångsmedlet i fråga; d) antalet ansökningar som lämnats utan bifall av domstol; e) antalet negativa besked som Rikspolisstyrelsen lämnat vid sin förhandsprövning; f) andelen fall där användandet av tvångsmedel inte gett något resultat; g) andelen fall där användandet av tvångsmedel avbrutits med kvarstående misstanke, samt; h) andelen fall där användandet av tvångsmedel har haft betydelse för förundersökningen. Dessa siffror ger ingen som helst anvisning om hur framgångsrikt användandet av ett visst tvångsmedel har varit. Andelen fall där tvångsmedlet avbrutits med kvarstående misstanke, innehåller exempelvis fall där den misstänkte flyttat eller avlidit, gripits för annat brott, vistas på anstalt samt där förundersökningen lagts vilande eller nedlagts. Att redovisa antalet fall där användandet av ett tvångsmedel har avbrutits med kvarstående misstanke och antalet fall där användandet har haft betydelse för förundersökningen, är inte relevant. Vad som däremot är relevant är antalet fall där användandet av ett hemligt tvångsmedel haft direkt betydelse för en fällande dom. Detta är dock en uppgift som inte redovisas och som för allmänheten är omöjlig att få fram.

Av riksåklagarens och rikspolisstyrelsens redovisning för 1998 (RÅ 1999/0564, RKP-102-3769/99) framgår att hemlig teleavlyssning var resultatlös i 39,4% av fallen. I 16% av fallen avbröts avlyssningen med kvarstående misstanke och i 44,6% av fallen hade avlyssningen betydelse för förundersökningen. Således kan vi konstatera att minst 55,4% av avlyssningarna skedde i onödan. Vad gäller de övriga 44,6 procenten, vet vi inte hur många av dem som ledde till åtal och som senare utmynnade i en fällande dom. Uttrycket ”betydelse för förundersökningen” säger ingenting, bl a eftersom det, som ett av många exempel, kan innebära att den misstänkte avskrivits från utredningen. Det är högst osannolikt att samtliga 44,6% fälldes i domstol och detta innebär att resultatet av den hemliga teleavlyssningen under 1998 är sämre än vad statistiken kan förleda en att tro.

Andelen fall 1998 där hemlig teleavlyssning användes utan att den avlyssnade/misstänkte med hjälp av tvångsmedlet fälldes för brott, är således *mer än 55,4%*. Motsvarande *minsta* andel fall för hemlig tele- och kameraövervakning, är *51,9%* respektive *48,9%*.

I redogörelsen för användningen av hemliga tvångsmedel under 1998 hävdar riksåklagare Klas Bergenstrand och rikspolischef Sten Heckscher följande: ”Hemlig teleavlyssning under år 1998 har i 44,6 procent av fallen bekräftat misstanke mot en person och lett till ett frihetsberövande.”. Ett näst intill identiskt uttalande återfinns i motsvarande redogörelse för

1997 (RÅ 1998/0991, RKP-102-777/98). Den omnämnda andelen, 44,6 procent, är den andel som redovisas under posten ”antalet tillstånd där åtgärden haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte/ teleavlyssnade”. Som redogjorts för ovan, innefattar statistiken i denna del även andra vidtagna åtgärder än frihetsberövanden. Detta har även bekräftats av personal på justitiedepartementet. Riksåklagarens och rikspolischefens påstående är således felaktigt och missvisande, vilket är mycket uppseendeväckande.

Den redovisade andelen fall där ansökan om tillstånd lämnats utan bifall av domstol, kan även den bidra till en missvisande uppfattning. Under 1997 lämnades två ansökningar utan bifall av domstol (en ansökan gällande hemlig teleavlyssning och en ansökan gällande hemlig teleövervakning), men dessa överklagades till övre instans som biföll ansökningarna. I praktiken bifölls således samtliga ansökningar under 1997. Vad gäller 1998, lämnades en (1) ansökan om tillstånd (ansökan gällde hemlig teleavlyssning) utan bifall av tingsrätt. Beslutet överklagades ej.

En annan sak värd att notera är att det är antalet tillstånd för hemlig teleavlyssning samt hemlig teleövervakning som redovisas till riksdagen - inte antalet teleanläggningar. Ett tillstånd är lika med en misstänkt och om denne innehar fler abonnemang, kan ”ett tillstånd” innebära att flera telefonabonnemang avlyssnas. Detta kan exemplifieras genom att titta på redovisningen av användandet av hemlig teleavlyssning för polismyndigheten i Stockholms län under 1998. Myndigheten fick 59 meddelade tillstånd och avlyssnade 72 teleanläggningar som inte innehades/abonnerades av den misstänkte.

Enligt företrädare för polisen, har det även skett vissa förändringar i riksåklagarens och rikspolisstyrelsens redovisning för 1998 jämfört med motsvarande för 1997. I den förstnämnda redovisas det totala antalet tillståndsdagar (totalt 11 588 dagar (d v s en tid som motsvarar 31,7 år!)), medan den sistnämnda redovisningen gäller det sammanlagda antalet dagar för varje avlyssnad anläggning/abonnemang (totalt 16 684 dagar (d v s en tid som motsvarar 45,7 år!)). Redovisningen för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning under 1998 har också kraftigt förbättrats vad gäller antalet tillstånd där åtgärden avbrutits med kvarstående misstanke. De aktuella siffrorna har halverats i jämförelse med föregående år, men myndigheterna har ingen förklaring till detta. Det har dock inte skett någon ändring i direktiv eller liknande. Polismyndigheterna i respektive län gör sin egen tolkning av vad som ska innefattas av varje post i statistiken eftersom det saknas preciserade riktlinjer för hur det ska gå till (se avidentifierade redovisningar från Södermanlands respektive Stockholms län, bilagorna VII-VIII). Över huvud taget är statistiken grundad på opreciserade och otydliga frågor som ger opreciserade och otydliga svar. Detta leder till att statistiken i viktiga delar är intetsägande och svårgenomskådlig. Den parlamentariska kontrollen är således ett kontrollinstrument fyllt av missvisande formuleringar som återkommer år efter år. Den fyller därför inte någon kontrollfunktion. Det statistiska underlaget måste förbättras avsevärt och initiativ till detta bör tas omgående.

#### 4.8.9 Övrig kontroll

Som nämnts ovan (under bl a kapitel 4.8) är möjligheten till insyn och kontroll avgörande faktorer vid bedömningen av huruvida användningen av hemliga tvångsmedel sker i beaktande av de krav på rättssäkerhet som måste ställas i ett demokratiskt samhälle. Det krävs med andra ord att såväl tillståndsförfarandet som genomförandet görs så transparent som möjligt. Det går knappast hävda att nuvarande lagstiftning lämnar något utrymme för en

effektiv tillsyn eftersom tillämpningen av hemliga tvångsmedel är något som sker i det dunkla för det stora flertalet människor i Sverige, inklusive en majoritet av de personer som arbetar inom regering, riksdag, brottsbekämpande myndigheter och domstolar. De enda former av kontroll som existerar i dag är den parlamentariska kontrollen och den tillsyn som justitieombudsmannen (JO) och justitiekanslern (JK) utövar. Den parlamentariska kontrollen fyller inte, som visats i föregående kapitel, någon kontrollfunktion och den tillsyn JO och JK utövar är tämligen begränsad (JO kontrollerar i viss mån att de domstolsbeslut som fattas om hemliga tvångsmedel är formellt riktiga och det var t ex JO som uppmärksammade det felaktiga beslutet om hemlig teleavlyssning i Arvika 1998, se ovan kapitel 3.2.1). Vid användning av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning sker det en viss insyn i och med att polisen måste få hjälp av en teleoperatör. Så är dock inte fallet när det gäller hemlig kameraövervakning och annan teknisk avlyssning.

Det går att till viss del komma till rätta med bristen på insyn och kontroll genom att t ex införa en underrättelseskyldighet (se ovan, kapitel 3.9.3 och 4.8.4), men det finns även andra aspekter av problemet. Det behövs exempelvis skyddsregler som minskar risken för missbruk av tvångsmedlen. Dit hör att användning av hemlig kameraövervakning utan tillstånd inte ska få förekomma och att, när tillstånd till hemligt tvångsmedel erhållits, åtgärden avbryts när lagen så föreskriver. Sådana skyddsregler kan handla om att tekniska hjälpmedel förvaras inlåsta i ett centralförråd med en person utsedd som ansvarig, till att det tillsätts en oberoende instans med enda uppgift att granska användningen av hemliga tvångsmedel. Det sistnämnda systemet har etablerats i Österrike, som numera har ett särskilt Rättsskyddsombud. Dennes uppgift är att pröva och kontrollera beslut om buggning och hemlig kameraövervakning. Dessutom ingår det i Rättsskyddsombudets arbetsuppgifter att kontrollera användningen av dessa tvångsmedel. Rättsskyddsombudet har rätt att hos domstol, åklagare och polis bereda sig omedelbar tillgång till allt material i ett enskilt ärende samt i övrigt få de upplysningar som begärs. Ombudet har rätt att övervaka genomförandet av ovan nämnda tvångsåtgärder och få tillgång till inspelningar och liknande som åtgärderna resulterat i. När åklagare ansöker om tillstånd till buggning eller hemlig kameraövervakning ska denne tillsända Rättsskyddsombudet en kopia på ansökan samt tillhörande underlag. Likaledes ska domstolen, i händelse av bifall, omgående skicka ombudet en kopia av sitt beslut tillsammans med samtliga handlingar som legat till grund för domstolens bedömning. Om Rättsskyddsombudet anser att beslutet innehåller brister eller felaktigheter, kan denne överklaga beslutet till högre instans. När tvångsåtgärden upphört ska en rapport skickas till ombudet och han/hon ska även få tillfälle att se och/eller höra det inspelade materialet. Ombudet kan även begära att visst material förstörs och att förvissa sig om att detta genomförs. Rättsskyddsombudet ska varje år lämna en rapport till den federala justitieministern över sin verksamhet och ge sina synpunkter på användningen av buggning och hemlig kameraövervakning under den gångna perioden. Den federala justitieministern lämnar sedan en rapport, baserad på dels Rättsskyddsombudets och dels åklagarmyndigheternas rapportering, till parlamentet. (Se buggningsutredningen, s 249 ff.)

En lösning liknande den österrikiska anser vi vara mycket mer tillfredsställande än regler om ett offentligt ombud (se kapitel 4.8.2). En särskilt viktig förutsättning är dock att personen eller institutet i fråga, till skillnad från t ex JO och andra ombudsmän, ges en helt självständig ställning i förhållande till regeringsmakten. Mot bakgrund av ovanstående anser vi att det, med Österrikes modell som förebild, snarast bör införas ett oberoende organ som till enda uppgift har att tillgodose rättsskyddet vid tillståndsprövning och genomförande av beslut gällande hemliga tvångsmedel.



## **5 Sammanfattning**

I ett öppet samhälle måste det finnas en gräns för de tvångsåtgärder som samhället är berett att vidta gentemot de enskilda medborgarna. Stora värden äventyras, om samhället av olika skäl ständigt flyttar fram sin toleransgräns vad gäller tvångsmedel. (Narkotikakommissionen, PM nr 5)

Inom kort lägger regeringen fram en proposition med utgångspunkt i vad buggningsutredningen kommit fram till i sitt betänkande (SOU 1998:46). Om riksdagen röstar igenom propositionen, där bl a ett förslag om att införa buggning kommer ingå, har det svenska samhället på ett markant sätt flyttat fram gränsen för användningen av hemliga tvångsmedel. Svenskar har hittills i högre grad än medborgare i andra länder litat på myndigheternas goda avsikter. Det har lett till att vi redan nu har ovanligt suddiga gränslinjer kring statens rätt att tillgripa tvång. Sverige saknar här rättssäkerhetsgarantier värda namnet. Vissa av tvångsåtgärderna är inte ens reglerade i lag och strider därigenom mot Europakonventionen, svensk lag sedan 1995. En av samhällets främsta rättssäkerhetsgarantier, den parlamentariska kontrollen, innebär i detta fall att riksdagen tar del av ett dokument som till stor del består av intetsägande statistik och missledande uppgifter. Den domstolsprövning som sker vid ansökan om tillstånd till tvångsmedelsanvändning har karaktären av en skenprocess med nästan total brist på insyn och kontroll. Den som utsatts för ett hemligt tvångsmedel har med nuvarande lagstiftning inte någon reell möjlighet att överklaga ett felaktigt beslut, vilket även det är en kränkning av de fri- och rättigheter som föreskrivs i Europakonventionen. Det är mot bakgrund av denna verklighet som regeringen kommer att presentera sitt förslag om att utöka användningen av hemliga tvångsmedel. Regeringen har visserligen anspråk på att samtidigt förbättra rättssäkerheten genom införandet av regler om ett offentligt ombud med uppgift att tillvarata den misstänktes intressen vid tillståndsprövningen. En sådan lösning har dock kraftigt kritiserats, bl a av justitieminister Laila Freivalds själv i en tidigare proposition (1988/89:124). Ett offentligt ombud kommer att förstärka bilden av domstolsprövningen som juridisk kosmetika. Avsaknad av effektiv insyn och kontroll bidrar till att gränsen för de tvångsåtgärder staten är beredd att vidta gentemot sina medborgare förblir oklar och kan flyttas fram, eftersom medborgarna förblir ovetande om vad de kan utsättas för. Samtidigt skapas en positiv bild av effekten och nyttan av tvångsåtgärderna, som sedan ligger till grund för en utökad användning av dem, utan att metoderna blir föremål för en objektiv och offentlig kvalitetsvärdering.

Användningen av hemliga tvångsmedel har från första början betraktats och behandlats som ett tekniskt problem snarare än ett principiellt problem. Den tekniska utvecklingen har fått avgöra vilka metoder som i hemlighet ska få tillgripas medan rättssäkerheten hamnat i skymundan. Det finns ett visst behov av att polis under särskilda omständigheter kan tillgripa hemliga åtgärder. Men, vi har nu kommit till ett vägskäl där vi måste välja väg. Ska vi fortsätta på den väg som innebär att rättssäkerheten inskränks genom den tekniska utvecklingen eller ska vi, en gång för alla, välja en väg som innebär att rättssäkerheten återupprättas som kriterium för vilka hemliga tvångsmedel som blir tillåtna?

Sedan 1993 har nyttan av hemlig teleavlyssning, en av de mest ingripande tvångsåtgärder polisen i hemlighet kan använda sig av, minskat konstant. Det beror huvudsakligen på att de kriminella använder sig av nya kommunikationsvägar och att erfarna brottslingar vet att skydda sig. Ungefär 80 % av avlyssningarna under 1998 avsåg grovt narkotikabrott. Minst 55,4% av alla hemliga teleavlyssningar det året hade enligt statistiken ingen betydelse för brottsutredningen. Den egentliga andelen är dock sannolikt betydligt högre, men det är omöjligt att få reda på med hjälp av nuvarande statistiska uppgifter. Under 1998 avlyssnade polisen 265 telefonabonnemang som tillhörde någon annan än den brottsmisstänkte och den

genomsnittliga avlyssningstiden var drygt 37 dagar. Likväl föreslår buggningsutredningen en utvidgning av det antal brott för vilka hemlig teleavlyssning kan användas. Den föreslår dessutom att hemlig teleavlyssning inte enbart ska få användas på abonnemang som den misstänkte kan antas ringa *från*, utan även på de abonnemang den misstänkte kan antas ringa *till*. Förslaget innebär en dramatisk ökning av antalet oskyldiga människor som riskerar bli avlyssnade.

Med hjälp av hemlig teleövervakning (d v s i huvudsak registrering av telefonnummer vid in- och utgående samtal, längden på samtalet och vid vilken tid det äger rum) kan polis och åklagare kartlägga en människas sociala liv. En ansökan om tillstånd till hemlig teleavlyssning kombineras numer alltid med en ansökan om hemlig teleövervakning. Ungefär 80% av teleövervakningarna under 1998 gällde grov narkotikabrottslighet. Statistiken visar att minst 51,9% av det totala antalet övervakningar var betydelselösa för brottsutredningen, men den exakta andelen, som troligen är avsevärt högre, är omöjlig att få fram. Av de övervakade abonnemangen under 1998 var det 289 st som innehades av någon annan än den brottsmisstänkte. Buggningsutredningen vill, förutom att utöka antalet brott för vilka tvångsmedlet ska få användas, att det ska bli tillåtet för polisen att med hjälp av hemlig teleövervakning lokalisera var en viss mobiltelefon finns geografiskt. Den vill även att hemlig teleövervakning ska få användas på abonnemang som den brottsmisstänkte kan antas ringa till. Utredningen tror att antalet fall av hemlig teleövervakning skulle öka till ca 1100 per år, d v s en ökning med över 300% jämfört med 1998.

Hemlig kameraövervakning framhålls ofta som en personalbesparande spaningsmetod, men den är också mycket integritetskränkande. Metoden används huvudsakligen vid utredningar gällande grova narkotikabrott. Lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning är tidsbegränsad och gäller t o m år 2000. Lagen avser enbart fjärrstyrda kameror. Det finns inte något förbud mot att använda hemlig kameraövervakning mot barn under 15 år, till skillnad mot vad som gäller för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (35 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Kameraövervakning får ske på plats där den brottsmisstänkte kan antas befinna sig. Det finns inget lagligt hinder för att kameran riktas in i t ex ett fönster till en bostad. Minst 48,9% av det totala antalet fall av hemlig kameraövervakning under 1998, var enligt statistiken inte till nytta för den aktuella förundersökningen. I praktiken lär dock den procentsatsen vara betydligt högre eftersom statistiken i den parlamentariska kontrollen är oerhört vag på bl a denna punkt. Den genomsnittliga övervakningstiden samma år var 38,3 dagar. Buggningsutredningen vill utöka antalet brott för vilka hemlig kameraövervakning kan användas. Den vill även att tvångsmedlet ska kunna användas utan att det finns någon brottsmisstänkt. Utredningen räknar med att dess förslag medför att användningen av hemlig kameraövervakning kommer att mer än fördubblas.

Utöver de tre hemliga tvångsmedel som nämns ovan (hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning), använder sig svensk polis av något som buggningsutredningen kallar för ”annan teknisk avlyssning”. Detta begrepp innefattar polisens användning av dolda kroppsmikrofoner och inspelning av telefonsamtal i situationer där den, eller någon polisen anlitat, själv deltar i samtalet. Metoden är inte reglerad i svensk lag och bl a rikspolischef Sten Heckscher vill att det så ska förbli. Emellertid strider förfarandet mot Europakonventionen eftersom det sker utan uttryckligt lagstöd. Svensk polis använder sig även av en annan metod som inte är reglerad i lag. Åtgärden kallas pejling och innebär att en radiosändare i hemlighet fästes på t ex en bil för att man på avstånd ska kunna följa vart fordonet tar vägen. Under vissa omständigheter skulle även denna metod kunna

strida mot bestämmelserna i Europakonventionen. Buggningsutredningen föreslår att annan teknisk avlyssning ska regleras i svensk lag och i princip jämföras med de regler som gäller för hemlig teleövervakning. Den anser dock att pejling inte är en tillräckligt ingripande metod för att behöva regleras.

Det finns även en särskild lagstiftning som möjliggör användning av hemliga tvångsmedel i vissa speciella fall. Denna särskilda lagstiftning utgörs av lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lag (1998:150) om allmän kameraövervakning samt lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m m. Det gemensamma för denna lagstiftning är att den i vissa delar ger utökade befogenheter för polis och åklagare att använda sig av hemliga tvångsmedel. Buggningsutredningen vill att den särskilda lagstiftningen i huvudsak ska bestå.

Den mest kontroversiella delen i buggningsutredningen avser förslaget om att införa regler om hemlig teknisk avlyssning, buggning, i svensk rätt. Enligt förslaget ska buggning få förekomma på alla tänkbara platser där en brottsmisstänkt kan antas uppehålla sig, vilket medför att polisen får rätt att bryta sig in i utrymmen som annars är skyddade från intrång. För att buggning ska få användas, förutsätts bl a att det finns en skäligen misstänkt för ett brott med ett minimistraff på fyra år, grovt narkotikabrott, grov varusmuggling av narkotika eller ett förbrott (försök, förberedelse samt stämpling) till något av dessa brott. Utredningen uppskattar att buggning kommer användas i ungefär 100 fall per år.

För att förstärka rättsskyddet föreslår utredningen, som nämnts ovan, att regler om ett offentligt ombud införs. Därutöver ska den parlamentariska kontrollen finnas kvar.

Under 1998 ansökte åklagare om totalt 691 tillstånd gällande hemliga tvångsmedel. Domstol biföll samtliga ansökningar utom en (1). Året innan ansöktes det om 549 tillstånd och domstolen beviljade samtliga (två av tillstånden bifölls efter att ha överklagats till högre instans). Av totalt 1240 tillståndsansökningar under två år är det således bara en (1) som lämnats utan bifall. Denna ansökan överklagades för övrigt inte till högre instans. Detta reser frågan hur effektiv domstolsprövningen är. Särskilt om man beaktar att i genomsnitt ungefär hälften av de åtgärder som följde på tillstånden inte gav något resultat. Domstolarna framstår som ett led i myndighetskedjan och införandet av ett offentligt ombud skulle inte bryta kedjan utan snarare utöka den med en länk. Det hemliga förfarandet förblir så hemligt att enbart ett fåtal privilegierade får insyn i vad som sker, medan de som utsätts för metoderna förblir ovetande. Inte ens lagstiftarna, riksdagsmännen, får tillräcklig information utan hänvisas till att fatta beslut på grundval av för dem hemligstämplat material. Det sistnämnda kan exemplifieras genom de otal beslut riksdagen fattat genom åren om att förlänga lag (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

Det förefaller minst sagt märkligt att, i ett tillstånd som det nuvarande, som präglas av en brist på grundläggande rättssäkerhetsgarantier, föreslå en utvidgad användning av metoder som är så ingripande att de i sig ger upphov till tveksamheter. Buggning är utan tvivel det mest integritetskränkande hemliga tvångsmedel en stat kan tillgripa mot sina medborgare eftersom allt som försiggår i det utrymme där en mikrofon är placerad, avlyssnas. För att metoden ska kunna användas på ett effektivt sätt, krävs det att små mikrofoner får utplaceras överallt. Buggning är således en integritetskränkning som förutsätter flera integritetskränkningar, eftersom polisen måste bryta sig in i privata utrymmen för att placera och återta utrustningen. Med lite otur kan utrustningen krångla och fler intrång bli nödvändiga. Metoden drabbar, i

likhet med övriga hemliga tvångsmedel, inte enbart brottslingar. Det är ingen överdrift att påstå att majoriteten av dem som skulle avlyssnas troligen är vanliga hederliga medborgare. Det har från flera håll framförts till buggningsutredningen att nyttan av buggning är begränsad. Någon forskning kring effektiviteten av buggning, eller för den delen andra hemliga tvångsåtgärder, existerar inte. Till skillnad från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, där medverkan av en teleoperatör krävs, sker buggning utan inblandning av någon utomstående. Däremot är buggning en oerhört personalkrävande metod, vilket rimmar illa med de nedskärningar som drabbat svenskt polisväsende på senare år. Buggningsutredningen och rikspolischef Sten Heckscher anser dock att detta utgör en rättssäkerhetsgaranti i sig eftersom det innebär att buggning enbart kommer tillgripas i ett fåtal fall. Detta är ett egendomligt argument eftersom brist på personal snarare medför undermåliga utredningar och ett större utrymme för tvivelaktiga metoder. Risken för att en spaningsmetod som buggning missbrukas är stor, men risken för att allmänheten misstänker att polisen missbrukar metoden är ännu större. Ett minskat förtroende för polisen får förödande konsekvenser i en rättsstat.

Mot denna bakgrund menar vi att det omgående krävs grundläggande åtgärder för att stärka rättssäkerheten vid användningen av hemliga tvångsmedel. Det gäller även nuvarande praxis. De måste därför vidtas innan man ens diskuterar en utvidgning av metoderna för övervakningen. Det krävs för det första en oberoende utvärdering av behovet och effektiviteten av de hemliga tvångsmedel som finns i dag och en kraftig förstärkning av tillförlitligheten i den statistik som ligger till grund för den parlamentariska kontrollen. För det andra måste det införas regler om att den som utsatts för hemliga tvångsmedel ska underrättas om det i efterhand och få möjlighet att överklaga ett felaktigt beslut. För det tredje bör s k annan teknisk avlyssning och pejling regleras i lag. För det fjärde är det nödvändigt att införa bestämmelser om användning av överskottsinformation, d v s information om annat än det brott som föranlett tvångsmedelsanvändningen, som polisen fått som en följd av den hemliga övervakningen. För det femte måste det inrättas ett oberoende kontrollorgan som till enda uppgift har att tillgodose rättsskyddet dels vid tillståndsprövningen dels vid själva genomförandet av tvångsåtgärden.

## 5.1 Rekommendationer

Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter rekommenderar:

*(beträffande hemlig teleavlyssning)*

- att det sker en oberoende utredning av bl a behovet av och nyttan med hemlig teleavlyssning,
- att antalet brott för vilka hemlig teleavlyssning kan användas inte utökas,
- att beslut om hemlig teleavlyssning även fortsättningsvis endast ska få avse en teleadress som den misstänkte kan tänkas ringa från,
- att det ska ställas särskilt höga krav för tillstånd till hemlig teleavlyssning av teleadress som inte tillhör den misstänkte eller som inte finns i dennes bostad,
- att tillståndstiden för hemlig teleavlyssning förkortas,
- att det införs en övre gräns för hur många gånger ett beslut om hemlig teleavlyssning kan förnyas,

*(beträffande hemlig teleövervakning)*

- att det sker en oberoende utredning av bl a behovet av och nyttan med hemlig teleövervakning,
- att antalet brott för vilka hemlig teleövervakning kan användas inte utökas,
- att beslut om hemlig teleövervakning även fortsättningsvis endast ska få avse en teleadress som den misstänkte kan tänkas ringa från,
- att det ska ställas särskilt höga krav för tillstånd till hemlig teleövervakning av teleadress som inte tillhör den misstänkte eller som inte finns i dennes bostad,
- att det, särskilt i de fall då hemlig teleövervakning kombineras med annat hemligt tvångsmedel, införs en övre gräns för hur många gånger ett tillståndsbeslut kan förnyas,
- att det i likhet med vad som gäller för övriga hemliga tvångsmedel införs regler om granskning och förstörelse av inhämtat material,

*(beträffande hemlig kameraövervakning)*

- att giltighetstiden för lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning inte förlängs,
- att det tillsätts en oberoende utredning med uppgift att göra en grundlig undersökning av behovet av hemlig kameraövervakning och tvångsmedlets tillämpning etc,

*(eller, i händelse av att det nyss nämnda inte skulle genomföras)*

- att antalet brott för vilka hemlig kameraövervakning kan användas inte utökas,
- att det även fortsättningsvis ställs krav på att det finns en skäligen misstänkt för att hemlig kameraövervakning ska få användas,
- att användning av hemlig kameraövervakning på barn under femton år förbjuds och i likhet med övriga hemliga tvångsmedel inkluderas i 35 § lag (1964:167) om unga lagöverträdare,
- att det införs ett skydd mot övervakning riktad mot privata utrymmen,
- att tillståndstiden för hemlig kameraövervakning förkortas,
- att det införs en övre gräns för hur många gånger ett beslut om hemlig kameraövervakning kan förnyas,
- att lagstiftningen ändras till att även avse användningen av handmanövrerade videokameror,

*(beträffande pejling)*

- att det sker en oberoende utredning av bl a behovet av och nyttan med pejling,
- att polisens användning av pejling regleras i lag,

*(beträffande annan teknisk avlyssning)*

- att det sker en oberoende utredning av bl a behovet av och nyttan med annan teknisk avlyssning,
- att det införs en lagstiftning som reglerar användandet av annan teknisk avlyssning,
- att annan teknisk avlyssning jämföras med hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning avseende de brott för vilket tvångsmedlet kan tillämpas på,
- att det ställs krav på att det finns en skäligen misstänkt för att annan teknisk avlyssning ska få användas,
- att användning av annan teknisk avlyssning på barn under femton år förbjuds och i likhet med övriga hemliga tvångsmedel inkluderas i 35 § lag (1964:167) om unga lagöverträdare,
- att tillståndstiden motsvarar vad som ovan föreslås gälla för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning,
- att det införs en övre gräns för hur många gånger ett beslut om annan teknisk avlyssning kan förnyas,

*(beträffande hemlig teknisk avlyssning - buggning)*

- att möjligheten till buggning inte införs i svensk lagstiftning

*(beträffande den särskilda lagstiftningen)*

- att säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel regleras i och i enlighet med den lagstiftning som gäller för övrig polis,
- att länsstyrelsens möjlighet att i enlighet med 4 § lag (1995:150) om allmän kameraövervakning meddela undantag från upplysningsplikten tas bort,
- att dold kameraövervakning i dess helhet regleras inom den övriga lagstiftningen avseende hemliga tvångsmedel,
- att de regler som gäller användning av hemliga tvångsmedel i fredstid även ska tillämpas i förhållanden av krig eller krigsfara m m,

*(beträffande rättssäkerhetsgarantier)*

- att åklagare inte får rätt att fatta interimistiska beslut,
- att det införs en regel om underrättelseskyldighet,
- att den/de utsatta, i samband med att underrättelse sker om användandet av hemligt tvångsmedel, ges möjlighet att överklaga riktigheten i beslutet,
- att den misstänktes juridiska ombud samt advokater i allmänhet inte får utsättas för hemliga tvångsmedel såvida de inte själva är misstänkta för brott,
- att 35 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ändras till att avse samtliga hemliga tvångsmedel,
- att användning av överskottsinformation regleras i enlighet med vad som föreslås av tvångsmedelskommittén i Ds Ju 1981:22 *Hemlig avlyssning m m*,

- att det i underlaget till den årliga parlamentariska kontrollen infogas en särskild punkt gällande eventuell användning av överskottsinformation,
- att tillämpningsområdet för samtliga hemliga tvångsmedel regleras i en särskild brottskatalog,
- att det sker en avsevärd kvalitativ förbättring av det statistiska underlaget till den årliga parlamentariska kontrollen, samt
- att det, med Österrikes Rättsskyddsombud som förebild, införs ett oberoende organ med enda uppgift att tillgodose rättsskyddet vid dels tillståndsprovning dels tillämpning av hemliga tvångsmedel.