

Stockholms universitet
Kriminologiska institutionen

Låneex.

BUGGNING

Som spaningsmetod för polisen

-En konflikt mellan polisens effektivitet och individens rätt till integritet

Katja Karttunen

Handledare: Janne Flyghed
Cuppsats i Kriminologi
Vårterminen 1995

Sammanfattning

Buggning är en okonventionell spaningsmetod som är förbjuden i Sverige. Buggning innebär att man med en teknisk utrustning i hemlighet avlyssnar annat samtal än ett telefonsamtal. Den klassiska buggningsutrustning består av en liten mikrofon som med sladd är förbunden med en liten bandspelare. Förbudet mot buggning regleras i regeringsformens andra kapitel 6§, och kompletteras med straffansvar i brottsbalkens fjärde kapitel 9§. Brottet kallas olovlig avlyssning och kan ge böter eller fängelse i högst två år. Förbudet mot buggning får överträdas i en nödvärns- eller nödsituation. Det går inte att i förväg avgöra vilka handlingar som kan anses företagna i nöd, bedömningen sker alltid i efterhand. Även den konstitutionella nödrätten kan föranleda undantag från straff för olovlig avlyssning.

Syftet med uppsatsen är att studera buggning som tvångsmedel och som en av polisens så kallade okonventionella spaningsmetoder. Genom att analysera den diskussion som funnits kring buggning skall konflikten mellan polisens effektivitet och individens rätt till integritet belysas.

I Sverige finns de medborgerliga fri- och rättigheterna uttryckta i regeringsformens andra kapitel. Där föreskrivs bl.a. förutsättningarna för den fria åsiktsbildningen, skydd mot tvång att ge till känna sin åskådning, skydd mot kroppsstraff, kroppsvisitation, husrannsakan, hemlig avlyssning mm. Dessa medborgerliga fri- och rättigheter får begränsas genom lag. Begränsningen får dock endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratisk samhälle. Regeringsformens skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna har utformats mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden på området. I diskussionen om buggning omfattar begreppet "integritet" den rumsliga integriteten, hemfrid samt den personliga integriteten i ideell mening, skyddet för personligheten och privatlivet.

Rättegångsbalken innehåller omfattande begränsningar av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Tvångsmedel kan enligt rättegångsbalken tillgripas under tre olika stadier, förspaning samt förundersökningens första respektive andra skede. Polislagen anger vissa generella regler för polisingripanden och omfattar hela polisorganisationen, säkerhetspolisen innefattad. Legalitets-, proportionalitets- och behovsprinciperna är tre centrala principer för all tillämpning av tvångsmedel.

I Sverige går en rad olika polisoperationer under begreppet okonventionella spaningsmetoder. Exempel på sådana är provokation, infiltration, agentverksamhet, och hemlig teleavlyssning. Okonventionella spaningsmetoder används främst av säkerhetspolisen och narkotikapolisen. För säkerhetspolisen kommer spaningsmetoder främst till användning i syfte att förhindra brott och användningen riskerar därför att bli mer generell än den traditionella polisens. I förarbetena till polislagen har lagstiftaren satt upp vissa principer som bör gälla vid användandet av alla typer av okonventionella spaningsmetoder. Den

viktigaste av dessa är att polisen aldrig får begå en kriminaliserad handling för att efterforska eller avslöja ett brott.

Det är mycket svårt att fastställa om buggning är en effektiv spaningsmetod för polisen. Trots detta är buggningens effektivitet mycket central i hela debatten om metodens vara eller inte vara. Begagnandet av så kallad överskottsinformation, dvs information som framkommer vid avlyssningen som inte har med det aktuella brottet att göra, är en avgörande fråga för buggningens effektivitet. Frågan gäller hur mycket av den information som framkommer vid en avlyssning som polisen skall ha rätt att använda. SÄPO-kommittén har i SOU 1990:51 framfört önskemål om att buggning skall få användas som kartläggning av kontaktvägar och förehavanden, medan tvångsmedelskommittén har föreslagit en klar reglering som begränsar användandet av överskottsinformation.

Frågan om det genom särskild lagstiftning bör göras möjligt för polisen att använda buggning har berörts i många sammanhang under de senaste tjugo åren. En rad olika aktörer har behandlat frågan, bla riksdagen, utredningar tillsatta av rikspolisstyrelsen, statliga utredningar och ett flertal polischefer. Sammanfattningsvis är det huvudsakliga argumentet som framförts *för* metoden att buggning skulle innebära en ökad effektivitet för polisen. Det huvudsakliga argumentet *mot* buggning är skyddet för individens integritet samt att metoden inte är så effektiv som förespråkarna påstår.

Diskussionen om buggning är en klassisk konflikt mellan polisens effektivitet och individens rätt till integritet enligt regeringsformen. I debatten om buggning har överskottsinformationen inte fått den betydelse den borde, vilket har lett till att diskussionen förts på fel nivå. Om buggning legaliseras i Sverige är det troliga att överskottsinformation används. Det är därför mycket viktigt att lagstiftarna är medvetna om effekterna av detta. Genom begagnande av överskottsinformation leder buggning till en ökad effektivitet för polisen, samtidigt som kränkningen av individens integritet blir mycket mer omfattande än vid avlyssning då endast uppgifter om det aktuella brottet får användas och registreras av myndigheten.

Innehållsförteckning

Förkortningar	1
Kap 1. Inledning	2
1.1 Syfte och frågeställningar	2
1.2 Metod	2
1.3 Definitioner	3
Kap 2. Medborgerliga fri- och rättigheter	4
2.1 Regeringsformen	4
2.2 Den personliga integriteten	5
2.3 Internationella överenskommelser	6
2.4 Begränsningar av de medborgerliga fri- och rättigheterna	7
2.4.1 Rättegångsbalken	7
2.4.2 Polislagen	8
2.4.3 Legalitets- proportionalitets- och behovsprinciperna	9
Kap 3. Polisens okonventionella spaningsmetoder	10
3.1 En generell beskrivning	10
3.2 Användningen av okonventionella spaningsmetoder	12
3.3 Principer för okonventionella spaningsmetoder	12
Kap 4. Buggning	14
4.1 Teknisk beskrivning	14
4.2 Den rättsliga regleringen	15
4.2.1 Regeringsformen	15
4.2.2 Brottsbalken	16
4.2.3 Nödvärn och nöd	16
4.3 Buggningens effektivitet	18
4.3.1 Överskottsinformation	20
Kap 5. Diskussionen kring buggning från 1975 till 1995	22
5.1 Kronologisk beskrivning	22
5.1.1 Proposition 1975:19	22
5.1.2 Juristkommissionen	23
5.1.3 SPANARK	24
5.1.4 Tvångsmedelskommittén	25
5.1.5 Narkotikakommissionen	27
5.1.6 Justitieutskottets uttalande 1984/85:12	28
5.1.7 En före detta SÄPO-chefs inlägg i debatten	29
5.1.8 Proposition 1988/89:124	29
5.1.9 SÄPO-utredningen, SOU 1989:18, SOU 1990:51	30
5.1.10 Två röster i samband med SÄPO-kommitténs rapport	33
5.1.11 Ett antal motioner om att tillåta buggning	34
5.1.12 Två röster för en legalisering av buggning	35
5.1.13 Läget idag	35
5.2 Sammanfattning av argumenten	36
5.2.1 Polisens effektivitet	36
5.2.2 Den personliga integriteten	37
Kap 6. Slutsatser och egna kommentarer	38
Källförteckning	43

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
Dir	Direktiv
Ds Ju	Justitiedepartementets utredningsserie
JuU	Justitieutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
Prop	Regeringens proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	1974 års regeringsform
SOU	Statens offentliga utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen

Kap 1. Inledning

I regeringsformens andra kapitel 6§ finns ett uttryckligt förbud mot hemlig avlyssning med dold mikrofon, sk buggning. Regeringsformens skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna får i allmänhet begränsas genom lag. Någon sådan lag finns inte för buggning, utan förbudet kompletteras i stället med straffansvar för den som gör sig skyldig till olovlig avlyssning enligt brottsbalkens fjärde kapitel 9§.

I den här uppsatsen behandlas buggning som en spaningsmetod för polisen. Uppsatsen börjar med att redovisa de medborgerliga fri- och rättigheterna som utgör grunden för lagstiftningen kring tvångsmedel. En generell genomgång av okonventionella spaningsmetoder följer i tredje kapitlet. Kapitlet avser att ge en bakgrund för den mer specifika genomgången av buggning som följer i kapitel fyra. Där presenteras en teknisk beskrivning av buggning, metodens rättsliga reglering, samt en diskussion om metodens effektivitet.

En genomgång av den diskussion som funnits kring buggning under de senaste tjugo åren utgör det femte kapitlet i uppsatsen. Kapitlet tar upp de olika aktörer som behandlat metoden samt belyser de argument som förts fram för och mot en legalisering. Slutligen framförs vissa slutsatser och egna kommentarer om buggning som tvångsmedel och som en av polisens sk okonventionella spaningsmetoder.

1.1 Syfte och frågeställningar

Det huvudsakliga syftet med uppsatsen är att studera buggning som ett tvångsmedel och en av polisens sk okonventionella spaningsmetoder. Genom studien kommer den konflikt som finns mellan polisens effektivitet och individens rätt till integritet att belysas.

Följande frågeställningar har således legat till grund för arbetet:

- Vad innebär buggning som en okonventionell spaningsmetod?
- Hur är buggning reglerat idag?
- Hur har buggning diskuterats under de senaste tjugo åren?
- Vilka argument har förts fram för respektive mot buggning?
- Vilka problem är förknippade med en eventuell legalisering av buggning?

1.2 Metod

I kapitel 5 redovisas den diskussion som funnits kring buggning de senaste tjugo åren. Bakgrunden till kapitlet är en systematisk genomgång av riksdagstrycket från 1975 till 1995. Genomgången har genomförts dels med de register som finns upprättade för riksdagstrycket, dels med databassökning. Följande stickord har använts för sökning varje enskilt år/ riksdagsår: *Buggning, hemlig teknisk avlyssning, tvångsmedel, okonventionella spaningsmetoder*. Varje nedslag har

registrerats och sedan undersökts närmare, för att konstatera om det handlar om buggning. (Se vidare bilaga 1.)

Som ett komplement till den parlamentariska debatten inkluderar diskussionen i det femte kapitlet tidnings- och tidsskriftsartiklar om buggning. För att få fram dessa har Stockholms universitetsbiblioteks artikelsökningsbas använts. Där har sökning skett med *buggning* som stickord. Artikelredovisningen gör inga anspråk på att vara systematisk, då artiklarna valts ut av författaren.

1.3 Definitioner

Det centrala begreppet i uppsatsen är *buggning*. Med begreppet avses hemlig teknisk avlyssning av annat samtal än telefonsamtal. För att avlyssningen skall betecknas som buggning skall polisen ha använt teknisk utrustning, ofta en mikrofon kopplat till en bandspelare, och i hemlighet ha avlyssnat ett samtal mellan två eller flera personer som inte talar i telefon med varandra. Synonymt med begreppet buggning används ofta *avlyssning med dold mikrofon* och *hemlig teknisk avlyssning*. I uppsatsen är det främst begreppet buggning som används. I de fall de övriga två begreppen nämns är det i samma betydelse som buggning.

Med *okonventionella spaningsmetoder* avses i denna uppsats polismetoder som kännetecknas av att de ofta begagnas på ett tidigare stadium i brottsutredningen än traditionella metoder, samt att polisen uppträder dolt och utan att ge sig till känna. Att en spaningsmetod betecknas som okonventionell innebär även att den ofta är föremål för diskussion.

Begreppen *tvångsmedel* och *tvångsåtgärder* används synonymt och innebär att myndigheterna på ett eller annat sätt tillgriper tvång mot en person eller egendom för att erhålla eller säkra bevisning i straffprocessuellt syfte. Alla tvångsmedel strider mot individens medborgerliga fri- och rättigheter och måste därför ha lagstöd för att få begagnas. De straffprocessuella tvångsmedlen återfinns i rättegångsbalken.

Kap 2. Medborgerliga fri- och rättigheter

De medborgerliga fri- och rättigheterna har sin grund i synen på människan som en varelse med en själ och ett samvete. Om man accepterar att människan har en själ och ett samvete kräver man också att staten inte inkräktar på människans tankevärld. Staten måste därför erkänna att varje enskild individ har rätt att tycka och tänka som den vill och dessutom har rätt att uttrycka sina åsikter. I många definitioner av vad som är en rättsstat finns kravet på att staten skall ha ett lagfäst system av regler och principer som tryggar medborgarnas fri- och rättigheter.¹ I Sverige finns de medborgerliga fri- och rättigheterna fastställda i regeringsformen.

I detta kapitel presenteras de fri- och rättigheter som är befästa i regeringsformen, samt en särskild genomgång av det integritetstänkande som genomsyrar regeringsformens andra kapitel. Dessutom redovisas Sveriges internationella överenskommelser på området. Som en andra del av detta kapitel beskrivs de begränsningar som staten får göra av de medborgerliga fri- och rättigheterna samt de principer som gäller vid sådana begränsningar.

2.1 Regeringsformen

I 1974 års regeringsform finns grundtanken om människan som en individ med rättigheter uttryckt. Det är i regeringsformens andra kapitel man finner bestämmelserna om skydd för vissa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Den första gruppen fri- och rättigheter utgör en förutsättning för den fria åsiktsbildningen. I den första paragrafen föreskrivs nämligen att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad:

1. Yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.
2. Informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttrande.
3. Mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.
4. Demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats.
5. Föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.
6. Religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.²

I övrigt är det i sammanhanget intressant att nämna följande bestämmelser i regeringsformens andra kapitel: Enligt 2§ är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst

¹ Se bla Sundberg-Weitman

² 2 kap 1§ RF

eller annat sådant hänseende. Anteckningar om en medborgare i ett allmänt register får inte utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning (3§). Varje medborgare är skyddad mot kroppsstraff och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (5§). I 6§ föreskrivs skydd mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Varje medborgare är också skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8§).

Enligt 2 kap 12-14§§ får fri- och rättigheterna begränsas genom lag. Begränsningen får endast genomföras 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 föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.”³

De flesta av fri- och rättigheterna i regeringsformens andra kapitel gäller även för utlänningar som vistas här i riket.⁴

2.2 Den personliga integriteten

I samband med de medborgerliga fri- och rättigheterna kan det vara på sin plats att redogöra för den personliga integriteten, då den har stor betydelse när man diskuterar tvångsmedel och okonventionella spaningsmetoder. Integritet är inte något entydigt begrepp och det är därför viktigt att klargöra hur begreppet används i denna uppsats. I svenska akademins ordlista definieras integritet som ”orubbbar tillstånd; okränkbarhet; oberoende” och det ger en förklaring om hur begreppet används i detta sammanhang.

Den sk tvångsmedelskommittén (SOU 1984:54) har i sitt avsnitt om ”integritetsskyddet m.m.” gjort klart hur den använt begreppet integritet. Kommittén har byggt sitt arbete på följande *indelning* av integritet:

- Den rumsliga integriteten, hemfrid (jfr 2 kap 6§ RF)
- Den materiella integriteten, egendomsskydd (jfr 2 kap 18§ RF)
- Den kroppsliga integriteten, skydd för liv och hälsa, mot ingrepp i eller mot kroppen, kroppsvisitation mm (jfr 2 kap 6§ RF)
- Den personliga integriteten i fysisk mening, skyddet för den personliga friheten och rörelsefriheten (jfr 2 kap 8§ RF)
- Den personliga integriteten i ideell mening, skyddet för personligheten och för privatlivet inklusive den personliga ekonomin (jfr 1 kap 2§ RF)

³ 2 kap 12§ RF

⁴ 2 kap 20§ RF

Ett tvångsmedel innebär alltid ett ingrepp i något eller några av de olika typerna av integritet. En kroppsvisitation innebär tex ingrepp i den kroppsliga och den materiella integriteten och kan även leda till ingrepp i den personliga integriteten i ideell mening. Vid lagstiftning om tvångsmedel gör man alltid en avvägning av tvångsmedlets nödvändighet i förhållande till det ingrepp tvångsmedlet utgör på individens integritet. *I den här uppsatsen kommer begreppet integritet att användas i enlighet med tvångsmedelskommitténs indelning.* Detta innebär att begreppet kan innefatta alla typer i den vidare diskussionen, och avse en snävare del vid den specifika beskrivningen av buggning. I diskussionen om buggning är det främst den rumsliga integriteten och den personliga integriteten i ideell mening som berörs.

2.3 Internationella överenskommelser⁵

Reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 1974 års regeringsform har utformats mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden på området. 1952 ratificerade Sverige *Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Europakonventionen). Denna har sedan kompletterats med åtta tilläggsprotokoll. Europakonventionen tar bl a upp rätten till liv (artikel 2), förbud mot tortyr (artikel 3) och rätten till frihet och personlig säkerhet (artikel 5). I artikel 8 reglerar konventionen rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens, vilket har särskild relevans vid en diskussion om buggning.

”Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.”⁶

Genom att ratificera Europakonventionen har Sverige även förbundit sig att acceptera och följa konventionens regler om allmän klagorätt till den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna. 1966 underkastade sig Sverige dessutom den jurisdiktion som tillkommer den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Sverige har även ingått internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter inom ramen för arbetet i FN. 1948 antogs tex *Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna*, som i och för sig saknar folkrättsligt förpliktande, men som ändå anses ha stor betydelse i den internationella opinionsbildningen. I förklaringen finns bestämmelser om medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessutom innehåller förklaringen en allmän bestämmelse om att de fri- och rättigheter som förklaringen reglerar endast får inskränkas genom lag.

1966 antog FN:s generalförsamling den *Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*. I konventionen, som trädde i kraft 1976, föreskrivs samma skydd för medborgerliga och politiska rättigheter som i

⁵ SOU 1990:51 sid 69-72

⁶ SOU 1990:51 sid 70

förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Kommissionen för de mänskliga rättigheterna har inrättats som ett särskilt organ för att övervaka efterlevnaden av 1966 års konvention.

2.4 Begränsningar av de medborgerliga fri- och rättigheterna

2.4.1 Rättegångsbalken

För att straffprocessens mål skall kunna förverkligas kan det i konkreta fall bli nödvändigt att, mot den misstänktes vilja, företa tvångsåtgärder. Tvångsåtgärder kan tillgripas såväl under förundersökningen som i senare stadier av brottmålsförfarandet. Somliga tvångsmedel innebär att en *person* tvångsvis berövas sin frihet, eller på annat sätt utsätts för ingrepp i den personliga integriteten. Andra innebär att *föremål* tvångsvis tas om hand av myndigheterna, eller att intrång på annat sätt sker i den normala förfoganderätten över viss egendom.⁷ I rättegångsbalkens andra avdelning återfinns bestämmelserna om förundersökning i brottmål och om straffprocessuella tvångsmedel. Dessa bestämmelser utgör en betydande del av begränsningarna av de medborgerliga fri- och rättigheterna.

I rättegångsbalkens 23 kap återfinns bestämmelserna om förundersökning. Där regleras polisens och åklagarens verksamhet från den tidpunkt då det kan antas att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (1§). Syftet med förundersökning är att utreda vem som kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot den misstänkte. Dessutom skall förundersökningen förbereda en kommande rättegång så att bevisningen vid huvudförhandling kan föreläggas i ett sammanhang (2§). Förundersökningen kan delas in i två skeden. Under det första företas spaning och efterforskning för att reda ut vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Det andra skedet omfattar utredning för att fastställa bevisning mot den misstänkte. Gränsen mellan de olika stadierna i förundersökningen är svår att fastställa. Teoretiskt markeras dock gränsen av den tidpunkt då den misstänkte anses vara *skäligen* misstänkt för brottet.⁸

Enligt 23 kap 3§ rättegångsbalken är det i allmänhet polisen som leder förundersökningen under spaningsskedet, medan åklagaren i princip tar över när någon är skäligen misstänkt. Oavsett vem det är som leder förundersökningen är det i regel polisen som utför själva utredningsarbetet. En stor del av förundersökningen kan ske genom förhör med den misstänkte och andra personer (6-13§§), men även annan information kan inhämtas, tex yttrande av sakkunniga (14§).

Det skede som ligger före förundersökningen kännetecknas av att det inte föreligger någon konkret uppgift om att ett bestämt brott har begåtts. Polisens verksamhet går då ut på att skaffa underlag för en sådan misstanke. Man talar i

⁷ Elwing mfl sid 108-109

⁸ Elwing mfl sid 104

sammanhanget om ett stadium som ligger före den egentliga spaningen, verksamheten har betecknats förspaning och underrättelseförfarande.⁹ Redan på detta stadium får polisen hålla förhör, och vidta andra åtgärder i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet (23 kap 3 § fjärde stycket RB). Det kan då, liksom i förundersökningens inledande skede, bli fråga om provisoriska frihetsberövanden, beslag, anmälningssupptagning, spårsäkring, förhör, mm.¹⁰

Sammanfattningsvis finns det tre skeden som är av intresse, skedet före förundersökningen samt förundersökningens första respektive andra stadium. En person kan bli föremål för polisens uppmärksamhet under alla dessa stadier. Han kan bli kontrollerad i samband med allmänt informationssamlande och spaning, vara misstänkt under förundersökningens första stadium för att sedan bli skäligen misstänkt under dess andra. För användningen av tvångsmedel under förundersökningen hänvisas i 23 kap 16 § rättegångsbalken till de särskilda bestämmelserna härom i 24-28 kap. Rättegångsbalkens straffprocessuella tvångsmedel är följande: anhållande och häktning (24 kap), reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap), kvarstad (26 kap), beslag och telefonavlyssning (27 kap) och husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap).

2.4.2 Polislagen

Den nu gällande Polislagen (1984:387) trädde i kraft den 1 oktober 1984.¹¹ Polislagens regler gäller för hela den svenska polisorganisationen, säkerhetspolisen innefattad.¹² Enligt 1 § är ändamålet med polisens arbete att som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Allmänna principer för ingripande från polisen anges i 8 §:

”En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.”

De principer som lagts fast i paragrafen brukar betecknas behovs- och proportionalitetsprinciperna (se vidare under 2.4.3). Paragrafen skall i förening med den allmänna regleringen av polisens uppgifter som anges i 1 § ses som ett bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att polisen skall kunna fullgöra sina uppgifter. Detta gäller så länge det inte är frågan om

⁹ SOU 1982:63 sid 126

¹⁰ SOU 1982:63 sid 126

¹¹ Prop 1983/84:111, JuU27

¹² Töllborg sid 70

åtgärder som begränsar en grundlagsskyddad rättighet eller står i strid mot någon annan lag eller förordning.¹³

I polislagen ges också närmare bestämmelser om vilka befogenheter som tillkommer polisen i vissa hänseenden. Användningen av våld regleras i 10§, tillfälliga omhändertaganden mm i 11-18§§, kroppsvisitation mm i 19§ och särskilda befogenheter till husrannsakan och liknande åtgärder i 20-22§§. Bestämmelserna om polisens rätt att använda våld avser att tillgodose regeringsformens krav på lagstöd för begränsningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna. 10 § innehåller en uppräknig av ett antal situationer då polisen får använda våld.

2.4.3 Legalitets- proportionalitets- och behovsprinciperna

Legalitetsprincipen är en allmän rättsgrundsats som gäller i alla demokratiska stater. Principen innebär att för att en handling skall utgöra ett brott och leda till straffrättslig påföljd förutsätts ett stadgande i lag eller annan författning. Principens mest kända formulering gavs av straffrättsreformatorn Feuerbach som definierade principen som: Inget straff utan lag, inget straff utan brott, inget brott utan kriminalisering i lag.¹⁴ Av principen följer att en myndighet inte får ingripa i enskilds rättssfär utan lagstöd. Dessutom måste myndigheten vid tillämpningen av olika lagar iakttä de begränsningar som följer av ändamålen i föreskrifterna.¹⁵

För all tvångsmedelsanvändning gäller förutom den allmänna legalitetsprincipen två andra viktiga principer. *Proportionalitetsprincipen* innebär att en tvångsåtgärd skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Principen går dels att finna i regeringsformens 2 kap 12§, dels i polislagens 8§. Enligt polislagen får inte de skador och olägenheter som polisingripandet medför stå i missförhållande till syftet med ingripandet.

Även *behovsprincipen* återfinns i både regeringsformen och polislagen. Principen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel endast när det föreligger ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Beträffande polisen innebär behovsprincipen att ett polisingripande endast får ske då det är nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avvärjande eller undanröjande.¹⁶

¹³ Berggren, Munck sid 69-70

¹⁴ Elwing mfl sid 15

¹⁵ SOU 1984:54 sid 47-48

¹⁶ Berggren, Munck sid 70 samt SOU 1990:51 sid 69

Kap 3. Polisens okonventionella spaningsmetoder

I Sverige går en rad olika polisoperationer under beteckningen okonventionella spaningsmetoder. På engelska används begreppet *under cover*, översatt betyder det ungefär under täckmantel. Nedan följer en beskrivning av polisens användning av okonventionella spaningsmetoder, som en bakgrund till den specifika genomgången av buggning.

3.1 En generell beskrivning

Frågan om okonventionella spaningsmetoder har aktualiserats framför allt som ett resultat av det utvecklingsarbete som har bedrivits inom rikspolisstyrelsen vad gäller metoder vid spaning mot ekonomisk- och grov narkotikabrottslighet. Som okonventionella spaningsmetoder har man då betecknat främst olika former av provokation, men även en hel del andra metoder. Av de övriga metoderna har vissa tillämpats i praktiken medan andra endast varit föremål för diskussion.¹⁷ Nedan följer en beskrivning av de spaningsmetoder som brukar betecknas som okonventionella samt de principer som lagstiftaren satt upp för användandet av sådana.

Provokation innebär att polisen i sitt arbete lockar eller utmanar någon till en handling eller ett uttalande, som kan vara besvärande för eller på annat sätt negativt för denne eller annan i dennes närhet. Metoden används för att man skall få bevisning om planerad eller begången brottslighet. Provokationen kan även syfta till att ett planerat brott skall fullbordas.¹⁸ Användningen av provokation har diskuterats i Sverige och i vissa fall anses det godtagbart att använda sig av poliser som fungerar som provokatörer, men det är svårt att dra gränser för hur långt provokationen får sträcka sig.

Generellt gäller dock att passiv provokation, tex köp av narkotika, anses tillåten i Sverige, medan aktiv provokation, tex försäljning av narkotika, är förbjuden.¹⁹ Lagstiftaren talar i sammanhanget om skillnad mellan bevisprovokation och brottsprovokation. Polisen anses under vissa omständigheter ha rätt att provocera fram bevisning, medan det anses oacceptabelt att provocera någon till en handling som denne annars inte hade begått. Det kan i många fall vara svårt att avgöra var gränsen skall dras mellan de båda typerna av provokation.²⁰

Med *infiltration* avses att en polisman eller en bulvan för polisen tar sig in i någons verksamhet för att erhålla upplysningar som kan användas för att uppdaga brott. Ett annat syfte med infiltration kan vara att försöka förhindra eller försvåra brottsliga handlingar genom att sprida felaktig eller missvisande information, sk *desinformation*. Syftet med desinformation är att skapa oro eller

¹⁷ Prop 1983/84:111 sid 44

¹⁸ Prop 1983/84:111 sid 45

¹⁹ Töllborg sid 114-115 samt SOU 1990:51 sid 106

²⁰ Berggren, Munck sid 78

motsättningar mellan tex narkotikabrottslingar och provocera fram oförsiktiga handlanden.

Vidare beskrivs i prop 1983/84:111 vad man i diskussionen kring okonventionella spaningsmetoder menat med begreppet *agentverksamhet*. Härvid avses en polisverksamhet som bedrivs med polismän som utåt sett saknar anknytning till polisen. De arbetar under en täckmantel av ett eller annat slag. Begreppet *fria spanare* har givits en liknade innebörd.²¹

I övrigt räknas *hemlig teleavlyssning* till de okonventionella spaningsmetoderna. Hemlig teleavlyssning är en utvidgning av begreppet telefonavlyssning och innefattar numera även avlyssning av eller upptagning från andra teleanläggningar än telefoner, tex telefax och dataöverföringar. Telefonavlyssning genomförs rent tekniskt genom att Telia kopplar upp polisens avlyssningsapparat mot telenätet. All telefonavlyssning sköts dock av säkerhetspolisen.²² Reglerna om teleavlyssning finns i 27 kap rättegångsbalken. Som en allmän utgångspunkt gäller att avlyssning endast får användas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse²³ (proportionalitetsprincipen).

Beslut om tillstånd till teleavlyssning fattas av domstol på begäran av åklagare och tillståndet får gälla högst en månad räknat från dagen för beslutet.²⁴ Det finns dock inget hinder mot att domstolen fattar nytt beslut om teleavlyssning efter att ett tillstånd slutat gälla. Teleavlyssning får enligt rättegångsbalken endast användas vid förundersökning angående brott för vilket stadgas minimistraff fängelse i två år eller mer, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om gärningen är belagd med straff.²⁵ Enligt 27 kap 20§ får avlyssning endast ske om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Teleavlyssning kan vidare beslutas med stöd av *1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål* (1952:98). I denna lag hänvisas till rättegångsbalkens bestämmelser, men lagen gör det möjligt att besluta om avlyssning beträffande vissa brott som inte omfattas av rättegångsbalken. Brotten som 1952 års lag anger är vissa allmänfarliga brott, vissa högmålsbrott, vissa brott mot rikets säkerhet samt förberedelse, försök och stämpling till dessa brott. 1952 års lag ger dessutom åklagaren möjlighet att interimistiskt besluta om teleavlyssning om situationen är sådan att det kan befäras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra fördröjning eller annan olägenhet som har betydelse för utredningen.

En annan viktig lag som utvidgar polisens rätt till teleavlyssning är *1991 års lag om särskild utlänningskontroll* (1991:572). Lagen har ersatt den sk

²¹ Prop 1983/84:111 sid 45

²² Töllborg sid 78

²³ 27 kap 1§ RB

²⁴ 27 kap 21§ RB

²⁵ 27 kap 18§ RB

Terroristlagen (1989:530) och omfattar nu ett större antal personer. Lagen ger möjlighet till avlyssning även då det inte föreligger någon konkret brottsmisstanke, om sådan avlyssning kan bedömas vara av betydelse för att ta reda på om viss organisation eller grupp planlägger eller förbereder terroristdåd. I övrigt hänvisar lagen till reglerna i 27 kap rättegångsbalken.

3.2 Användningen av okonventionella spaningsmetoder²⁶

I Sverige används okonventionella spaningsmetoder främst av säkerhetspolisen och narkotikapolisen. I vissa fall har också den öppna polisen haft ansvar för okonventionella operationer medan säkerhetspolisen har genomfört dem. Polisens huvuduppgifter är att uppdaga respektive förebygga brott. För att lyckas med detta måste polisen göra vissa systematiska undersökningar utifrån uppgifter om personer eller händelser. Generellt kan man säga att undersökningar som syftar till att uppdaga brott ofta klassas som traditionell kriminalpolisär verksamhet, medan de undersökningar som syftar till att förebygga brott till stor del kan tillskrivas säkerhetspolisens verksamhet. För polisen i allmänhet gäller dock att både uppdagande och förebyggande verksamhet räknas som huvuduppgifter i arbetet.

För säkerhetspolisen kommer de okonventionella spaningsmetoderna främst till användning i syfte att förhindra brott och användningen blir därför mer generell. I ett polisarbete som kräver att man ligger steget före måste man acceptera användandet av okonventionella spaningsmetoder på ett tidigare stadium, redan då det endast föreligger en abstrakt risk för framtida brottslighet. Dessutom använder säkerhetspolisen i stor utsträckning okonventionella spaningsmetoder för att kartlägga personer och miljöer som kan vara intressanta ur brottsynpunkt. Även om spaningarna inte leder till konkreta tips om brott kan man genom de olika metoderna fastställa nätverk av intressanta personer och platser.

Säkerhetspolisens användning av okonventionella spaningsmetoder skiljer sig från den traditionella polisens. Den senare är i första hand inriktad på att uppdaga brott och det är därför i högre grad möjligt att peka ut en misstänkt och att styrka att det är den misstänkte som begått det aktuella brottet. Den personkrets som riskerar att utsättas för okonventionella spaningsmetoder av säkerhetspolisen är mycket större eftersom det ofta förekommer spaningar utan att man riktar sig mot någon specifik person.

3.3 Principer för okonventionella spaningsmetoder²⁷

I förarbetena till polislagen beskrivs följande principer för användandet av alla typer av okonventionella spaningsmetoder.

1. *Polisen får aldrig begå en kriminaliserad handling för att efterforska eller avslöja ett brott.* Det bör dock framhållas att det finns ett utrymme för annars

²⁶ Avsnittet baserat på Töllborg sid 57-61

²⁷ Prop 1983/84:111 samt Berggren, Munck sid 77-80

otillåtna handlingar dels i BrB 24:4 om nöd, dels enligt vissa speciella föreskrifter tex vägtrafikkungörelsen (1972:603).

2. *Polisen får aldrig provocera eller eljest förmå någon att inleda en brottslig aktivitet.* Den andra principen utgör en del av den första, eftersom brottsanstiftan i sig är en straffbar gärning. Vad gäller gränsdragningen för hur långt provokationen får sträcka sig har man ansett att det under vissa omständigheter är försvarligt att man från polisens sida förmår den som redan påbörjat en brottsaktivitet att röja sig eller på annat sätt provocerar fram bevisning. Det har dock inte ansetts vara försvarligt att polisen provocerar någon att begå ett brott som han annars inte hade begått.

3. *Polisen får aldrig av spaningsskäl underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person.* När en polisman får kännedom ett brott måste han anmäla detta till sin förman så snart som möjligt. Denna regel bör aldrig få åsidosättas även om syftet är att komma åt mycket grov brottslighet. Ett sätt att komma runt detta för att uppnå det nämnda syftet är att uppskjuta gripande, förhör och liknade åtgärder. Polisberedningen har som exempel nämnt sk kontrollerade leveranser av narkotika, där polis och tullmyndigheter låter en narkotikakurir passera gränskontrollen för att avslöja huvudmannen och andra medlemmar i den brottsliga organisationen. Viktigt är dock att man i sådana här fall kan vara säker på att ingripandet kan ske vid ett senare tillfälle.

4. *Beslut om sådana spanings- eller förundersökningsmetoder som här avses bör alltid fattas av åklagare eller polisman i polischefsbefattning och stränga krav på dokumentation måste upprätthållas.*

Förutom dessa principer måste ett polisingripande föregås av en allmän bedömning av om metoden är försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

”Därvid måste en avvägning göras mellan å ena sidan den skada och det intrång som metoden medför eller riskerar att medföra och å den andra brottets grovhet och de fördelar från bevissynpunkt som står att vinna.”²⁸

²⁸ Prop 1983/84:111

Kap 4. Buggning

En spaningsmetod som utan tvekan brukar betecknas som okonventionell är hemlig avlyssning med dold mikrofon, buggning. Den tidigare generella beskrivningen av okonventionella spaningsmetoder inkluderar buggning och kan därför ses som en introduktion till denna mer specifika genomgång av metoden. Efter en kortare teknisk beskrivning av buggning behandlas den rättsliga regleringen, följt av en diskussion om buggningens effektivitet.

4.1 Teknisk beskrivning²⁹

Buggning innebär att man med teknisk utrustning hemligt avlyssnar annat samtal än telefonsamtal. Rent tekniskt kan buggning utföras på olika sätt, men det handlar oftast om att någon typ av mikrofon placeras ut för att fånga ljudvågor. För att mikrofonen skall kunna bidra till ljudåtergivning fodras att den står i kontakt med en förstärkare och en strömkälla. Den klassiska, enkla formen av buggningsutrustning består av en liten mikrofon som med sladd är förbunden med en mindre bandspelare. Sådan utrustning används idag i polisspaning genom att en polisman bär den på sig för inspelning av samtal som han själv för med en misstänkt brottsling. Mikrofoner kan även placeras i väggen eller i taket och man kan då utnyttja befintliga ventilationsutrymmen. Dessutom kan en mer ingripande metod användas genom att ett hål borrar genom väggen så att mikrofonen kan skjutas in till ett läge strax innanför tapeten i det rum som skall avlyssnas.

Idag finns även trådlös avlyssningsapparat, med små mikrofoner som tex kan monteras in i möbler. Några mera speciella avlyssningsanordningar är sk riktmikrofoner och superöron. Riktmikrofoner möjliggör upptagning av ljud inom ett snävt område, på långt håll. Så kallade superöron klarar avlyssning tvärs igenom en vanlig vägg. Det finns också utrustning från vilken en laserstråle riktas mot ett fönster, som då fungerar som ett membran och vidarebefordrar ljud i rummet. Laserstrålen fångas upp och ljudet kan avläsas. Vidare är det möjligt att använda telefonens mikrofon för avlyssning. Man måste då byta ut det normala kretskortet i telefonen med ett kretskort som gör det möjligt att utifrån aktivera telefonens mikrofon. Avlyssningen kan då även fungera när telefonluren är pålagd. Metoden att avlyssna via telefonen är enligt P-G Näss, tidigare stf chef för säkerhetspolisen, det genom tiderna vanligaste sättet att bugga. Uppgiften gäller fram till slutet av 1980-talet.

Både mikrofoner och små bandspelare finns att köpa i Sverige, liksom elektroniska komponenter som krävs för att konstruera radiosändare. Komplet buggningsutrustning finns dock inte att köpa i Sverige. Detta beror främst på förbuden i radiolagen (1966:755) mot överlåtelse och införsel av radiosändare. Komplet utrustning finns att tillgå utomlands och rikspolisstyrelsen har rätt att införskaffa utrustning för avlyssning om den behövs för polisverksamheten. SÄPO disponerar idag ett antal avlyssningsanordningar för utbildnings- och demonstrationsändamål. Bärbara avlyssningsutrustningar disponeras även för

²⁹ Avsnittet baseras, om inte annat sägs, på Töllborg sid 88-91 och SOU 1990:51 sid 111-114

operativ verksamhet av den typ som är tillåten idag, dvs upptagning av samtal där polismannen själv deltar. Dessutom kan den avlyssningsapparat som SÄPO disponerar komma att användas vid nödvärns- och nödsituationer.³⁰

4.2 Den rättsliga regleringen

Varje medborgare är enligt regeringsformen skyddad mot hemlig avlyssning genom dold mikrofon, buggning. Grundlagsskyddet kompletteras med brottsbalkens bestämmelser om straffansvar för den som gör sig skyldig till olovlig avlyssning. Dessutom gäller de allmänna principerna för polisens användning av okonventionella spaningsmetoder även vid buggning. Den första principen innebär att polisen inte är undantagen brottsbalkens förbud mot olovlig avlyssning, *polisen får aldrig begå en kriminaliserad handling för att efterforska eller avslöja ett brott*. Nedan följer en närmare beskrivning av det lagliga skyddet mot buggning.

4.2.1 Regeringsformen

I samband med grundlagsreformen 1973 infördes skydd för medborgarna mot att bli utsatta för hemlig avlyssning.³¹ 1976 beslutades en omreglering av regeringsformens utformning av de grundläggande fri- och rättigheterna och bestämmelsen om skydd mot avlyssning fick sin nuvarande utformning.³²

”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 liknade intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.”³³

Skyddet kan som tidigare nämnts begränsas genom lag.³⁴ Begränsningarna får dock endast ske under vissa förutsättningar som regeringsformen anger i 13-16 §§. Regeringsformens rättigheter får begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Vidare får begränsningen inte sträcka sig så långt att den hotar den fria åsiktsbildningen. Ett exempel på en begränsning genom lag är rättegångsbalkens bestämmelser om teleavlyssning.

Utan lagstöd får varken polisen eller någon annan företrädare för det allmänna använda sig av hemlig avlyssning. Eftersom det inte finns något lagstöd för användningen av buggning har polisen endast de allmänna nödreglerna att falla tillbaka på.

³⁰ SOU 1989:18 sid 77

³¹ Prop 1973:90

³² Prop 1975/76:209

³³ 2 kap 6§ RF

³⁴ 2 kap 12§ RF

4.2.2 Brottsbalken

En överträdelse av regeringsformens förbud mot hemlig avlyssning kan enligt följande medföra straffansvar:

”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.”³⁵

I paragrafen kan utläsas tre rekvisit för att brottet *olovlig avlyssning* skall föreligga. Det första rekvisitet är ”tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud”, det andra ”i hemlighet avlyssnar eller upptager” och det tredje ”han själv icke deltar i”. Detta innebär att det är tillåtet att med egna öron ”tjuvlyssna” vad som sägs i ett annat rum. Det är också tillåtet att använda tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud om det inte sker i hemlighet. Förbudet mot olovlig avlyssning gäller inte heller den situationen att någon som själv deltar i ett samtal bär en mikrofon så att utomstående kan avlyssna samtalet. Detta innebär att polisen helt lagligt kan avlyssna ett samtal där en polisman själv deltar.

Den som anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att begå olovlig avlyssning kan dömas för *förberedelse* till brottet. Även vid detta brott är straffet böter eller fängelse i högst två år.³⁶ Bestämmelserna i 4:9a och 4:9b §§ BrB infördes 1975 efter förslag av integritetsskyddskommittén.³⁷ Kommittén ansåg att det i och för sig fanns tillfällen då det kunde vara befogat för myndigheterna att använda hemlig avlyssning, men eftersom rikspolisstyrelsen vid den tiden inte hade påtalat några sådana önskemål fann kommittén inga skäl till att undanta polisen från det föreslagna förbudet.³⁸ I förarbetena till de båda bestämmelserna uttrycks således att polisen inte är undantagen från tillämpning.

4.2.3 Nödvärn och nöd

Förbudet mot olovlig avlyssning får överträdas i en nödsituation enligt de allmänna reglerna om nödvärn och nöd som återfinns i 24 kap 1§ respektive 4 § BrB. Nödvärnsreglerna innebär bla att en gärning inte skall medföra ansvar om någon söker avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom. En förutsättning för nödvärnsrätten är att handlingen med hänsyn till angreppets beskaffenhet och det angripnas betydelse inte är uppenbart oförsvarligt.³⁹

³⁵ 4 kap 9a§ BrB

³⁶ 4 kap 9b§ BrB

³⁷ SOU 1970:47

³⁸ SOU 1989:18 sid 72

³⁹ 24 kap 1§ BrB

24 kap 4§ BrB täcker in de handlingar som inte uppräknas i den första paragrafen och skall endast tillämpas om ansvarsfrihet inte föreligger på grund av föreskrifterna i 1-3§§.

”Den som i annat fall än förut i detta kapitel är sagt, för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd, skall ock vara fri från ansvar, om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarligt.”⁴⁰

Skillnaden mellan en nödvärns och en nödsituation är att det för nöd inte krävs att faran uppkommit genom ett brottsligt angrepp. Nödbestämmelserna i 24 kap 4§ är avsedd att ge en regel för fall av intressekollision. Bestämmelsen skall endast tillämpas i undantagsfall. Det krävs därför ett nödläge som innebär att en fara hotar liv, hälsa, värdefull egendom eller annat som klart kan jämföras härmed, för att paragrafen skall tillämpas. Det finns ingen begränsning angående vilka brottsliga handlingar som kan företas i nöd, utan vilken gärning som helst kan bli aktuell.

För att en gärning som företas i nöd skall medföra ansvarsfrihet krävs att den ”måste anses försvarlig”. Utrymmet för att företa nödhandlingar är därför snävare än det som gäller för nödvärnshandlingar. För nödvärn gäller att handling som inte är ”uppenbart oförsvarlig” skall medföra ansvarsfrihet.⁴¹

Det finns inget sätt att i förväg avgöra om buggning får användas med stöd av brottsbalkens nödvärns- och nödregler. Att använda buggning i en polisoperation är ett polisledningsbeslut och det ankommer därför ofta på vederbörande polischef att bedöma om nödvärnsreglerna är tillämpliga. Följaktligen är det också polischefen som riskerar att ställas till ansvar för olovlig avlyssning om det i efterhand ifrågasätts om en sådan situation förelegat.⁴² Ett exempel på en situation då polisen har använt buggningsutrustning i en nödsituation är vid det sk Norrmalmstorgsdramat 1973. Under dramat höll beväpnade rånare bankpersonalen som gisslan i ett bankvalv. Genom dolda mikrofoner kunde polisen följa händelseutvecklingen inne i valvet. Detta anses ha varit den avgörande orsaken till upplösningen, då gisslan släpptes fria.

Förutom reglerna om nödvärn och nöd finns det ytterligare en möjlighet, *den konstitutionella nödrätten*, att tillgripa i vissa extrema situationer. Enligt folkstyrelsekommittén (SOU 1986:28) innebär den konstitutionella nödrätten att handlingar som under normala förhållanden skulle ha ansetts grundlagsstridiga legitimeras. Den konstitutionella nödrätten ger de högsta statsorganen, riksdagen och statsledningen rätt att i vissa nödlägen åsidosätta gällande konstitutionella regler. Nödrättsinstitutet är en oskriven rättskälla, vilket innebär att den konstitutionella nödrätten inte finns allmängiltigt författningreglerad.

⁴⁰ 24 kap 4§ BrB

⁴¹ SOU 1990:51 sid 77-80

⁴² SOU 1989:18 sid 73

Anledningen till detta är att verkningarna av nödrätten är olika inom skilda rättsområden.⁴³

Den konstitutionella nödrätten finns framför allt för att fylla vissa luckor i lagen. För det första gäller de författningar som reglerar statsförvaltningens verksamhet fredliga och normala förhållanden. Regleringarna är därför inte tillräckliga när Extremsituationer medför faror som hotar landets yttre och inre säkerhet. Statsorganen måste i sådana lägen ha möjlighet att vidta grundlagsstridiga åtgärder. För det andra måste motåtgärderna ofta sättas in så snabbt att man inte kan iaktta den normala beslutsprocessen.⁴⁴ På samma sätt som för tillämpningen av nödvärns- och nödreglerna kan man inte i förväg veta vilka åtgärder som i efterhand kan accepteras som vidtagna i en konstitutionell nödsituation. Bedömningen sker alltid i efterhand.

4.3 Buggningens effektivitet

I en studie av buggning som en okonventionell spaningsmetod är det viktigt att beröra frågan om buggningens effektivitet. Frågan om buggning är en effektiv spaningsmetod för polisen är central för diskussionen om buggningens vara eller inte vara. Som denna studie kommer att visa är det nämligen metodens möjlighet att effektivisera polisens arbete som är ett av de främsta argumenten för en legalisering av buggning. Syftet med detta avsnitt är inte att besvara frågan om buggning är en effektiv spaningsmetod, utan att problematisera och ta upp de olika aspekter som borde behandlas i diskussionen.

För det första ligger det nära till hands att jämföra buggning med telefonavlyssning, som är en legal och använd spaningsmetod. Helt naturligt är den information som kan erhållas vid telefonavlyssning begränsad till specifika samtal, mellan två personer, per telefon. Med en buggningsutrustning kan man däremot avlyssna allt som äger rum inom räckhåll för den utplacerade mikrofonen. Med buggning kan således en mycket mera omfattande avlyssning ske, och polisen kan där igenom lättare få den information de önskar. Det är tänkbart att den misstänkte brottslingen avslöjar mer i ett samtal i sitt eget hem eller på sin arbetsplats än per telefon. Det borde tex inte vara lika uppenbart för den misstänkte att han kan vara avlyssnad i sitt eget sovrum som om han talade i telefon. Buggning kan i en jämförelse med telefonavlyssning ses som en effektiv metod, framför allt pga att den kan användas i den misstänktes direkta omgivning, där chansen torde vara störst att han avslöjar något av värde.

Ett problem för buggningens effektivitet kan dock uppstå vid en eventuell legalisering av metoden. Möjligheten finns att de grupper som är intressanta för buggning snabbt blir medvetna om att metoden är laglig och att de befinner sig i riskzonen. En medvetenhet om risken för att bli avlyssnad leder med stor sannolikhet till en ökad försiktighet bland de aktuella grupperna. Frågan är då om man kan räkna med att misstänkta brottslingar avslöjar mer i hemmet än per telefon om buggning blir lagligt. Problemet kan dock föreligga även om metoden

⁴³ Sjöholm, Svensk Juristtidning

⁴⁴ Sjöholm, Svensk Juristtidning

inte är laglig. Tex om brottslingarna anser att det finns anledning att misstänka att polisen använder metoden illegalt. Detta skulle innebära att en legalisering av buggning inte behöver leda till någon ökad försiktighet bland aktuella grupper, men problemet med den minskade effektiviteten kvarstår.

Om man ser till de brottslingar som i diskussionen förs fram som intressanta för buggning handlar det främst om grova narkotikabrottslingar, spioner och terrorister.⁴⁵ Den grova narkotikabrottsligheten är ofta organiserad på ett eller annat sätt. Man får utgå ifrån att brottslingarna är medvetna om vad de sysslar med och att de vet att de är intressanta för polisen. I den gruppen borde man kanske räkna med en ökad försiktighet om buggning blir en laglig spaningsmetod för polisen. Detsamma borde gälla för gruppen spioner. De kan i många fall sägas vara tränade att inte avslöja viktig information på platser som kan buggas. Som juristkommissionen påpekade i sin diskussion om buggning i "fallet Bergling":

"Rent allmänt måste man räkna med att en spion anpassar sitt uppträdande till vetenskapen om att polisen kan utsätta honom för avlyssning."⁴⁶

I SOU 1989:18 nämner den särskilda utredaren att utländska erfarenheter visar att ett område där buggningen gjort nytta är terrorismbekämpningen. Enligt utländska erfarenheter kan terrorister vara relativt lättavlyssnade. Utredaren anger att han har uppgifter om att terrordåd mer än en gång kunnat förhindras tack vare den information som framkommit vid hemlig avlyssning.⁴⁷ Även SÄPO-kommittén nämner i SOU 1990:51 att de fått uppgifter om att det i utlandet har visat sig att buggning lett till att polisen fått uppgifter av avgörande betydelse för att förhindra terrordåd.⁴⁸ Kommittén anser även att buggning är en effektiv spaningsmetod om man jämför med övriga metoder.

Flera av de argument som riktas mot en legalisering av buggning handlar om att metoden inte är tillräckligt effektiv för att överväga de negativa konsekvenser som den innebär för den personliga integriteten. De viktigaste faktorerna som framförs mot metodens effektivitet är att den är resurskrävande och tekniskt komplicerad samt att det är lätt att vidta motåtgärder om det finns anledning att misstänka att avlyssning sker. Det krävs stora resurser för att installera och hämta buggningsutrustningen, lyssna igenom, analysera och eventuellt tolka inspelat material samt att skriva ut band. Om brottslingarna misstänker att de är utsatta för avlyssning är det dessutom mycket enkelt att undvika mikrofonerna eller att på annat sätt genom tex störande ljud försvåra avlyssningen.

Trots att det borde finnas en utbredd medvetenheten om möjligheterna till avlyssning finns det säkert enskilda personer som inte har någon aning om att de kan vara avlyssnade och enstaka tillfällen då misstänkta försäger sig eller glömmer bort att de kan vara utsatta. Frågan är då hur stor den delen är av hela

⁴⁵ Se bla Prop 1988/89:124, Ds Ju 1981:22 sid 49, SOU 1989:18 sid 80

⁴⁶ Ds Ju 1980:2 sid 32

⁴⁷ SOU 1989:18 sid 80 och 82

⁴⁸ SOU 1990:51 sid 163

den för buggning intressanta gruppen. Kan man räkna med att misstänkta brottslingar avslöjar för polisen intressant information trots att de vet att de kan vara buggade? Är den gruppen så intressant att den skulle kunna motivera en legalisering av buggning?

4.3.1 Överskottsinformation

I samband med en diskussion kring buggningens effektivitet kan det vara på sin plats att ta upp problemet med sk överskottsinformation. Med överskottsinformation menas den information som kommer fram vid en avlyssning, som inte direkt har med det aktuella brottet att göra. Det kan tex röra sig om uppgifter som kan vara intressanta för utredning av ett annat brott, begången av den misstänkte själv eller en annan person, eller uppgifter av privat natur om den misstänkte och personer i dennes närhet.⁴⁹

I samband med buggning aktualiseras frågan om överskottsinformation, främst genom att buggningens effektivitet till stor del påverkas av hur mycket av den information som framkommer vid en avlyssning som polisen får rätt att använda. Skall polisen tex ha rätt att använda information om andra brott som framkommer vid avlyssningen, men som inte föranledde den? Skall polisen ha rätt att använda buggning för att kartlägga personer som den misstänkte umgås med eller platser som denne besöker? Om polisen får rätt att använda i princip all den information som framkommer vid avlyssningen är det självklart att metoden blir mer effektiv än om de endast får använda uppgifter om det brott som föranlett avlyssningen. Med tanke på att den brottslighet som är aktuell för avlyssning ofta är organiserad och väl förberedd finns det säkert anledning för polisen att använda och registrera uppgifter av rent privat natur om de misstänkta brottslingarna.

Tvångsmedelskommittén (SOU 1984:54) har behandlat ämnet och kommit fram till att användande av överskottsinformation bör vara reglerad på följande sätt. Överskottsinformationen får inte användas om det tvångsmedel vid vars användning informationen framkommit inte hade fått användas för att eftersöka uppgiften. Uppgift bör dock alltid få användas i syfte att fria någon från misstanke om brott eller för att förhindra förestående brott som det är straffbart att underlåta att avslöja. Kommittén föreslår vidare att sådan information som inte får användas inte skall få upptas, upptecknas eller på annat sätt registreras hos myndigheten. Har registrering skett skall den förstöras så snart det står klart att uppgiften inte får utnyttjas.⁵⁰

Om tvångsmedelskommitténs förslag skulle gälla vid en eventuell legalisering av buggning skulle detta innebära att all den information som framkommer vid en avlyssning och som inte har med det aktuella brottet att göra måste förstöras. Buggning skulle i ett sådant fall inte kunna användas för ren kartläggning.

⁴⁹ SOU 1984:54 sid 63

⁵⁰ SOU 1984:54 sid 63-64

SÄPO-kommittén nämner i sitt slutbetänkande (SOU 1990:51) att de anser att ett krav för att polisen skall få använda buggning bör vara att avlyssningen bedöms ge upplysningar som är av synnerlig vikt för utredningen. Kommittén anser dock att rekvisitet synnerlig vikt inte nödvändigtvis behöver innebära att avlyssningen skall ge direkt avgörande bevisning som kan ligga till grund för en fällande dom. Istället poängterar kommittén vikten av att få använda överskottsinformationen:

”I de flesta fall har avlyssningen en indirekt verkan på så sätt att den kan kartlägga kontaktvägar och förehavanden och därmed ge uppslag för vidare spaning eller ligga till grund för andra åtgärder.”⁵¹

Slutsatsen från denna diskussion är att buggningens effektivitet är mycket svår att fastställa. Hur effektiv metoden är beror på en rad olika faktorer och skiljer sig antagligen mellan olika situationer. Två faktorer som dock påverkar buggningens effektivitet är vilken typ av brottslighet avlyssningen avser samt användningen av överskottsinformationen.

Den första faktorn, typ av brottslighet, handlar till viss del om i vilken utsträckning det kan antas att brottslingarna avslöjar intressant information trots att de är medvetna om risken för att de kan vara utsatta för avlyssning. Med tanke på att buggning i stor utsträckning rör organiserad och planerad kriminalitet, borde effektivitetsvinsterna inte vara så stora om man ser till direkta brottsavslöjanden och erkännanden. Samtidigt finns det enligt SÄPO-kommittén de som talar om att utländska erfarenheter visar att buggning varit ett effektivt medel i arbetet mot vissa terroristgrupper.

Vad som då inte framgår är i vilken utsträckning överskottsinformationen spelat roll. Buggningens effektivitet påverkas av vilka uppgifter som polisen får använda. Om polisen, som SÄPO-kommittén önskar, får använda information för att ”kartlägga kontaktvägar och förehavanden” ökar naturligtvis möjligheterna för att avlyssningen skall ge resultat i brottsutredningen.

Överskottsinformationen blir dessutom mer värdefull i de fall man bekämpar brottslighet av organiserad karaktär, eftersom det då finns intresse av att kartlägga organisationen. På så sätt spelar typ av brottslighet i samarbete med överskottsinformationen en avgörande roll för buggningens effektivitet.

⁵¹ SOU 1990:51 sid 172

Kap 5. Diskussionen kring buggning från 1975 till 1995

I detta kapitel redovisas den diskussion som funnits kring polisens användning av buggning. Med diskussion avses de argument som framförts för respektive mot en legalisering av buggning. Argumenten kring metoden är hämtade från en systematisk genomgång av riksdagstrycket samt från icke-parlamentariska utredningar och artiklar. Nedan följer en kronologisk beskrivning, där de olika aktörer som behandlat buggning nämns i den ordning de förekommit. Sedan följer en sammanfattning av de framförda argumenten för respektive mot. Avsnittet baseras på de tidigare nämnda aktörernas argument.

5.1 Kronologisk beskrivning

Frågan om det genom särskild lagstiftning bör göras möjligt för polisen att använda sig av hemlig avlyssning genom dold mikrofon har berörts i många sammanhang under de senaste tjugo åren. Flera statliga utredningar har uttalat sig i ämnet och frågan har även varit föremål för diskussion i riksdagen. Denna beskrivning har sin utgångspunkt i den parlamentariska debatten. Detta innebär att den systematiska genomgången av riksdagstrycket från 1975 till 1995, med avseende på vissa redovisade sökord, ligger till grund för beskrivningen. (Se även bilaga 1.) Den parlamentariska debatten kompletteras med utredningar tillsatta av rikspolisstyrelsen samt en rad tidnings- och tidskriftsartiklar aktuella för den specifika perioden.

5.1.1 Proposition 1975:19

Redan 1966 tillsattes integritetsskyddskommittén,⁵² som hade till uppgift att föreslå åtgärder till skydd mot olika typer av integritetskränkningar. Kommitténs betänkande låg till grund för proposition 1975:19, med förslag till lagstiftning om skydd mot avlyssning. I propositionen föreslogs de idag gällande reglerna om olovlig avlyssning i brottsbalken. Justitieministern ansåg att det inte fanns några skäl att tillåta polisen att använda integritetsfarlig apparatur i strid med de allmänna bestämmelserna om olovlig avlyssning, som föreslagits i propositionen. När riksdagen behandlade propositionen⁵³ berördes inte frågan om olovlig avlyssning närmare, utan förslaget gick igenom och vi fick dagens bestämmelser om olovlig avlyssning i brottsbalken.

I propositionen uttalade justitieministern vidare att den pågående utredningen om telefonavlyssning⁵⁴ även borde ta upp frågan om avlyssning med integritetsfarlig apparatur, dvs buggning. Med anledning av detta uttalande tog utredningen upp frågan om buggning vid överläggningar med rikspolisstyrelsen. Vid denna tidpunkt var Carl Persson rikspolischef och han ansåg att det inte var önskvärt

⁵² Betänkande i SOU 1970:47 Hemlig avlyssning

⁵³ JuU 1975:12

⁵⁴ Betänkande i SOU 1975:95 Telefonavlyssning

att undanta polisen från förbudet mot olovlig avlyssning i brottsbalken. Utredningen valde därför att inte behandla frågan vidare.⁵⁵

5.1.2 Juristkommissionen

1979 tillsatte regeringen en särskild juristkommission som hade till uppgift att se över omständigheterna kring Stig Berglings spioneri. Kommissionen skulle dessutom undersöka om det fanns anledning att vidta åtgärder för att i framtiden förebygga den typ av brottslighet som Bergling gjort sig skyldig till. Kommissionens slutrapport *Ds Ju 1980:2 Fallet Bergling Överväganden angående åtgärder* behandlar polisens användning av buggning som spaningsmetod. I rapporten beskrivs vad som talar för respektive mot att Bergling skulle ha avslöjats på ett tidigare stadium om polisen hade haft möjlighet att använda buggning. Ett faktum som talar mot att användandet av buggning skulle ha lett till ett tidigare ingripande mot Bergling är att han inte kunde anses skäligen misstänkt för spioneri under den tid som han arbetade vid säkerhetspolisen.

”Med hänsyn till att misstankarna i själva verket riktades mot Bergling på ett förhållandevis sent stadium är det tveksamt om de legala förutsättningarna - om de varit desamma som för tillstånd till telefonavlyssning - hade förelegat under Berglings anställning vid RPS/Säk.”⁵⁶

I rapporten beskrivs vidare att avlyssningen av Berglings telefoner inte gav något resultat för utredningen och att man i jämförelse med detta kunde ha fått till stånd ett tidigare ingripande med hjälp av buggningsutrustning. Man ansåg det troligt att Bergling i samtal med bekanta (särskilt kvinnliga sådana), och i enrum kunde ha avslöjat mer än han gjorde per telefon.

”Det är sålunda tänkbart att Bergling vid samtal i enrum skulle avslöjat sig på ett sådant sätt att polisen kunnat lägga dessa samtal till grund för ett ingripande, om de hade uppsnappats. Utmärkande för fallet Bergling är att Bergling i förhållande till sin kvinnliga omgivning varit mycket oförsiktig i sina uttalanden.”⁵⁷

I anslutning till detta skriver dock kommissionen att man inte bör generalisera erfarenheterna från Berglingfallet till andra fall av spioneri, eftersom man allmänt måste räkna med att en spion anpassar sitt uppträdande om polisen kan utsätta honom för avlyssning.

Vidare skriver kommissionen att om man skall bryta det grundlagsskyddade förbudet mot buggning får detta endast ske om det man har att vinna klart överväger de invändningar som kan riktas häremot. Det som enligt kommissionen talar för ett genombrytande av förbudet är de betydande svårigheterna att avslöja spioner samt de grova skador som denna typ av brott

⁵⁵ SOU 1975:95 sid 25

⁵⁶ Ds Ju 1980:2 sid 31

⁵⁷ Ds Ju 1980:2 sid 31-32

kan tillfoga landet. Kommissionen ser dock buggningens djupgående ingrepp i den personliga integriteten som en nackdel. Dessutom anser de att metoden är svårkontrollerad och därmed kan leda till bl.a. ryktesspridning och bristande förtroende för polisen. Kommissionen avslutar diskussionen om buggning med uppmaningen att frågan borde diskuteras vidare, men ur ett bredare perspektiv än det kommissionen kunnat anlägga inom ramen för sitt arbete.⁵⁸

5.1.3 SPANARK⁵⁹

Den 22 oktober 1979 tillsatte rikspolisstyrelsen, efter beslut av rikspolischefen, en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag till metoder mm vid spaning mot narkotikabrottsligheten. Arbetsgruppen kallades SPANARK-gruppen. Gruppens direktiv bestod av tre delar varav den första och andra innebar:

”A- Inventering av metoderna vid narkotikaspaning och förslag till nya och okonventionella metoder för spaning mot den allvarligare narkotikabrottsligheten.

B- Inventering av tillgängliga spaningshjälpmedel och förslag till effektivare tekniska hjälpmedel för spaning mot den allvarligare narkotikabrottsligheten.”⁶⁰

I sin rapport till rikspolisstyrelsen använder gruppen begreppet akustisk apparatur, och menar därmed telefonavlyssningsutrustning, annan avlyssningsapparatur, bandspelare, avståndsmikrofon och laser.⁶¹ De senare är vad som i uppsatsen betecknas som buggningsutrustning. SPANARK-gruppen ansåg att med rätt utrustning och rätt placering skulle den akustiska övervakningen ge mycket goda möjligheter att samla information, särskilt när den avlyssnade personen saknar kännedom om att han är övervakad. Dessutom framförde man åsikten att möjligheterna till användandet av akustisk apparatur enligt gällande rätt var allt för begränsad.

Gruppen föreslog att polisen skulle ges möjlighet till buggning vid narkotikaspaning. Det var enligt gruppen ”nödvändigt att ge polisen rätt till dold avlyssning eller inspelning av förtroliga samtal.”⁶² och man föreslog därför en ändring i brottsbalken:

”Mot bakgrund av vad som anförts föreslår arbetsgruppen att rikspolisstyrelsen hos justitiedepartementet hemställer om ändring av bestämmelserna om olovlig avlyssning med tekniska hjälpmedel och olovligt anbringande av tekniska hjälpmedel i 4:9 a-b §§ BrB”⁶³

⁵⁸ Ds Ju 1980:2 sid 32

⁵⁹ SPANARK- rapporten ”Narkotikaspaning och underrättelseförfarande” C-420-6886/79

⁶⁰ SPANARK sid 3-4

⁶¹ SPANARK sid 103

⁶² SPANARK sid 135

⁶³ SPANARK sid 138

Anledningen till att polisens behov av tekniska hjälpmedel ökar är enligt rapporten att de kriminella använder mer och mer sofistikerad och teknisk apparatur, vilket leder till svårigheter för polisen. Man anser vidare att den enskilde individens rätt till integritet har poängterats allt för starkt i diskussionen kring polisens användning av okonventionella spaningsmetoder, särskilt i fråga om hemlig avlyssning.

”...behovet av tekniska hjälpmedel i polisarbetet har emellertid inte fått sin rätta plats i debatten. Istället för att diskutera sakfrågan om behovet av den moderna tekniken har man från vissa håll fört fram krav på integritet och rättssäkerhet i blickpunkten på ett sätt som knappast torde överensstämma med den allmänna uppfattningen i samhället; krav som de facto gynnat de grova brottslingarna istället för den hederliga människan.”⁶⁴

I en skrivelse till regeringen i december 1980 ställde sig rikspolisstyrelsen bakom SPANARK- gruppens förslag.

5.1.4 Tvångsmedelskommittén

Tvångsmedelskommittén tillsattes 1978 och hade till uppgift att göra en översyn av tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål mm. 1981 fick kommittén ett tilläggsdirektiv av regeringen,⁶⁵ att med förtur behandla frågor om polisens behov av nya spaningsmetoder och spaningstekniska hjälpmedel. Tilläggsdirektivet utfärdades med anledning av skrivelsen från rikspolisstyrelsen till regeringen, där rikspolisstyrelsen ställer sig bakom SPANARK-gruppens förslag till utökade avlyssningsmöjligheter för polisen. I direktivet beskrivs kommitténs uppgift att undersöka möjligheterna till utökad användning av buggning:

”Det bör ankomma på tvångsmedelskommittén att närmare överväga i vad mån nya möjligheter till hemlig avlyssning bör tillskapas och vilka förutsättningar som i så fall bör ställas upp.”⁶⁶

Tvångsmedelskommittén redovisade sitt första betänkande i Ds Ju 1981:22. Delbetänkande innefattar huvuddelen av kommitténs förslag beträffande buggning. Kommitténs slutsats är att *”hemlig avlyssning med hjälp av dold mikrofon skall få användas som tvångsmedel vid förundersökning angående vissa grova brott.”*⁶⁷ Beträffande vilka brott som skall omfattas nämner kommittén den grova narkotikabrottsligheten, och övrig brottslighet med samma minimistraff samt den allvarliga brottsligheten mot rikets säkerhet. Dessutom talar kommittén om vissa särskilt svårutredda brott, tex kapning av luftfartyg och sabotage, trots att de har ett lägre straffminimum än fängelse i två år.

⁶⁴ SPANARK sid 100

⁶⁵ Dir 1981:10

⁶⁶ Dir 1981:10 sid 73

⁶⁷ Ds Ju 1981:22 sid 7 (Kursiverat här)

Vidare föreslår kommittén följande fyra förutsättningar som skall vara uppfyllda för att buggning skall få ske:⁶⁸

1. Den som utsätts för hemlig avlyssning skall vara skäligen misstänkt för brottet i fråga.
2. Det skall föreligga sannolika skäl för att åtgärden kommer att ge upplysning av synnerlig vikt för utredningen.
3. Försök har gjorts att på annat sätt erhålla upplysningen, men försöken ej har lyckats, eller sådana försök bedöms vara utsiktslösa eller förenade med avsevärda olägenheter.
4. Rätten skall lämna tillstånd till åtgärden.

Kommittén för i betänkandet en diskussion om behovet av utökade möjligheter till buggning och konstaterar att det inte kan råda någon tvekan om att "hemlig avlyssning genom dold mikrofon skulle utgöra ett effektivt hjälpmedel i polisens spaningsarbete."⁶⁹ Enligt kommittén är möjligheterna att med telefonavlyssning komma åt den grova narkotikabrottsligheten begränsad.

"Man måste räkna med att denna brottslighet bedrivs med hänsynstagande till förekomsten av hemlig telefonavlyssning och att information av betydelse i stor utsträckning förmedlas på annat sätt än via telefon. Det är ju mycket enkelt att sätta telefonavlyssningen ur spel. Det räcker med att inte använda sig av telefon för sina interna meddelanden."⁷⁰

I sitt betänkande konstaterar kommittén att integritetskränkningen vid buggning kan jämföras med telefonavlyssningens om det handlar om att avlyssna ett samtal mellan två personer på en given plats vid en given tidpunkt. Däremot ser kommittén att avlyssning av ett visst rum eller en viss plats under en längre tid kan innebära att man avlyssnar människors dagliga liv och att det omfattar allt och alla som förekommer inom mikrofonens räckvidd. En sådan avlyssning innebär ett djupare ingrepp i den berördes integritet och kan dessutom omfatta ett större antal personer. Kommittén inser att buggning i vissa situationer kan vara mycket kränkande för den utsatte, men anser ändå att det, om buggning tillåts, inte bör finnas några begränsningar om när, var och hur avlyssningen får äga rum.

Tvångsmedelskommitténs starkaste argument för att tillåta buggning är att det skulle öka polisens effektivitet att bekämpa den grova brottsligheten:

"...kommittén gör den bedömningen att det skulle innebära en så stor vinning för brottsbekämpningen att det såsom brottsligheten utvecklats inte skulle vara försvarligt att avstå från att ta detta tvångsmedel i anspråk. När kommittén gör denna bedömning sker det givetvis under den förutsättningen att tvångsmedlets användningsområde begränsas strikt och förbehålls bekämpningen av den allra grövsta och farligaste brottsligheten."⁷¹

⁶⁸ Ds Ju 1981:22 sid 7

⁶⁹ Ds Ju 1981:22 sid 42

⁷⁰ Ds Ju 1981:22 sid 43

⁷¹ Ds Ju 1981:22 sid 48

I sitt andra betänkande (SOU 1984:54) föreslog tvångsmedelskommittén en tvångsmedelslag, som skulle begränsa användningen av tvångsmedel, dvs även buggning. Kommittén uttalade att det i motivet till lagen borde slås fast att hemlig avlyssning med dold mikrofon måste anses som mer ingripande än något av de övriga tvångsmedlen.⁷²

5.1.5 Narkotikakommissionen

Narkotikakommissionen tillsattes 1982 och hade till uppgift att komma med förslag till insatser från polisens sida för att bekämpa narkotikan. Kommissionen har lagt fram förslag om åtgärder mot narkotikan i elva olika promemorior. PM nr 5, "Polisens insatser mot narkotikan", behandlar frågan om buggning bör tillåtas som en spaningsmetod för polisen. Kommissionen beskriver i sitt betänkande vad de anser talar mot att polisens arbete skulle bli mer effektivt med möjligheter att bugga.

Kommissionen räknar upp platser som kan vara intressanta för användandet av buggningsutrustning, nämligen hotellrum, restauranger, bostäder, kontor och andra arbetslokaler. Buggning av samtliga dessa platser är enligt kommissionen förenligt med en rad praktiska problem. Polisen måste få tid och möjlighet att i förväg placera ut mikrofoner, vilket kan innebära inblandning av privatpersoner. Man måste i förväg veta exakt vilket hotellrum eller restaurangbord som skall avlyssnas och vid buggning av kontor och bostäder är det mycket svårt att anbringa och hämta tillbaka apparaturen utan att den misstänkte anar något. Dessutom påpekar kommissionen att metoden är mycket resurskrävande.

Eftersom kommissionens uppdrag var att se över polisens insatser mot narkotikan är det narkotikabrottsligheten som står i fokus för kommissionens diskussion om buggning. Enligt kommissionen skulle ett eventuellt införande av buggning röra den grova narkotikabrottsligheten, som ofta är organiserad och planerad. Den grova narkotikabrottslighetens organiserade karaktär gör, enligt kommissionen, att man måste räkna med att brottslingarna garderar sig mot buggning. Kommissionen påpekar dock att den organiserade karaktären inte utesluter att man i vissa fall skulle kunna dra nytta av hemliga mikrofoner. Dessa fall är dock få och de skulle snabbt bli färre om metoden legaliseras och blev känd. Man kunde också befara en fortsatt ömsesidig teknisk upptrappning och att den långsiktiga vinsten skulle bli liten.

Narkotikakommissionens slutsats är att *"annan hemlig avlyssning än telefonavlyssning inte bör förekomma som tvångsmedel."*⁷³ Ställningstagandet bygger till stor del på de nämnda reservationerna i fråga om metodens användbarhet i praktiken samt metodens nackdelar ur integritetssynpunkt.

⁷²SOU 1984:54 sid 260

⁷³Narkotikakommissionens PM nr 5 sid 81 (Kursiverat här)

5.1.6 Justitieutskottets uttalande 1984/85:12

År 1984 behandlade riksdagen regeringens förslag om åtgärder mot narkotikan, och justitieutskottet gjorde i sammanhanget vissa uttalanden om buggning.⁷⁴ Utskottet ställde sig bakom narkotikakommissionens syn på hemlig avlyssning och nämnde individens rätt till integritet gentemot myndigheterna som ett tungt vägande skäl. Man måste enligt utskottet överväga vilka stora värden som kan äventyras om samhället successivt ökar toleransen mot användandet av tvångsmedel och andra integritetskänsliga åtgärder. Vidare anser utskottet att man nog måste överväga införandet av nya integritetskränkande åtgärder.

”En minskad vaksamhet i dessa frågor kan leda till en avtrubbnig i den allmänna uppfattningen att integritetskränkningar endast undantagsvis kan godtas i ett samhälle av den typ som vi har.”⁷⁵

⁷⁴JuU 1984/85:12

⁷⁵JuU 1984/85:12 sid 18

5.1.7 En före detta SÄPO-chefs inlägg i debatten

PG Vinge som var chef för säkerhetspolisen från 1962 till 1970 skrev 1988 en debattartikel⁷⁶ där han redovisar sin negativa inställning till en legalisering av buggning. Vinge skriver att polisens problem inte ligger i bristen på teknisk utrustning, utan att brottsligheten går på djupet i samhället och att insatser därför behövs på andra områden än på det tekniska. De som förespråkar buggning har enligt Vinge inte redovisat att användningen av metoden verkligen lett till färre brott.

Enligt artikeln ser Vinge en risk med att legalisering av buggning på ett visst område kan leda till att kretsen av brott utvidgas med tiden. Slutligen anför Vinge att buggning är en metod som medför allvarliga ingrepp i den personliga integriteten och borde därför inte användas som ett medel för att "förstärka" polisen.

5.1.8 Proposition 1988/89:124

I proposition 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor behandlar justitieministern (Laila Freivalds) bla frågan om hemlig avlyssning med dold mikrofon. I propositionen redogör justitieministern för några av de olika instanserna som har behandlat buggning. Hon nämner tvångsmedelskommittén, SPANARK-gruppen och narkotikakommissionen. Efter en genomgång av narkotikakommissionens invändningar mot buggning konstaterar justitieministern att metoden innebär en rad praktiska svårigheter som i hög grad torde minska dess användbarhet. Dessutom tillägger hon att vi redan idag har en förhållandevis hög upplärningsprocent för de brott som skulle vara intressanta för buggning. Enligt propositionen har inte någon väsentligt högre upplärningsprocent kunnat uppvisas i de länder som tillåter buggning i polisarbetet. Justitieministerns slutsats är att buggning *inte* skall införas som ett nytt tvångsmedel:

"De argument som har åberopats till förmån för att använda dolda mikrofoner och dolda kameror i det reguljära polisarbetet mot narkotikabrottslighet och annan grov brottslighet har inte övertygat mig om att dessa metoder är försvarliga med hänsyn till de tunga invändningar som kan riktas mot dem. Jag anser därför att dessa metoder inte bör införas i polisarbetet."⁷⁷

Vidare uttrycks i propositionen att det som anförts gäller förundersökningar i allmänhet, och att justitieministern utgår från att SÄPO-kommittén kommer att behandla frågan vidare, beträffande SÄPOs behov av buggning. Justitieutskottet delade justitieministerns uppfattning.⁷⁸

⁷⁶Dagens Nyheter 27/11 1988

⁷⁷Prop 1988/89:124 sid 59

⁷⁸1988/89 JuU25

5.1.9 SÄPO-utredningen, SOU 1989:18, SOU 1990:51

Den 5 november 1987 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att göra en översyn av den svenska säkerhetspolisen. Kommitténs huvuduppgifter var att se över SÄPOs inriktning och organisation, samt att utvärdera systemet för personalkontroll. Förutom dessa uppgifter skulle kommittén ta upp frågor om säkerhetspolisens arbetsmetoder. Det är under denna uppgift som behandlingen av buggning blir aktuell.

Kommittén redovisade ett delbetänkande i SOU 1988:16 SÄPO - säkerhetspolisens inriktning och organisation. Efter delbetänkandet återstod att utreda frågan om SÄPOs arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. Då politisk oenighet uppstod om vem som skulle leda det fortsatta arbetet beslutade regeringen att arbetet skulle beredas i särskild ordning, av en särskild utredare. I oktober 1988 uppdrog regeringen därför åt Carl Lidbom att ta fram underlag för kommitténs fortsatta arbete. Lidbom redovisade sin utredning i SOU 1989:18, SÄPO - säkerhetspolisens arbetsmetoder, som föreligger i en hemlig och en öppen version. Den särskilda utredarens rapport låg sedan till grund för SÄPO-kommitténs fortsatta arbete. Kommitténs huvudbetänkande redovisades i SOU 1990:51 SÄPO - säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet.

Den särskilda utredaren har behandlat buggning i sin rapport SOU 1989:18. Frågan om SÄPO bör få använda dolda mikrofoner för hemlig avlyssning är enligt Lidbom en utpräglat politisk fråga och han vill därför inte som enskild utredare ta ställning för eller mot. Lidbom begränsar sig istället till att göra en analys av själva frågeställningen och ger vissa synpunkter på ämnet.⁷⁹

Carl Lidboms viktigaste synpunkt beträffande polisens användning av buggning är att dagens situation är ohållbar och ett hot mot rättssäkerheten. Han anser att dagens förbud mot buggning är underminerat pga att polisen, trots förbudet, har tillgång till buggningsutrustningen och att utrustningen tom får användas i vissa nödsituationer. Lidbom menar att SÄPO har haft svårt att acceptera förbudet mot buggning och att de tack vare tillgången till utrustningen haft en benägenhet att tänja de oklara nödreglerna. Enligt Lidbom skulle en lagstiftning om buggning leda till en mycket säkrare situation, eftersom polisen då skulle respektera de regler som satts upp.

Slutsatsen i Lidboms diskussion är att om statsmakten anser att integritetsskyddet är så viktigt att buggning inte skall vara tillåten, bör man välja en lösning som är entydig. Då måste lagstiftarna se till att inte finns någon avlyssningsapparat hos polisen och i princip förbjuda import och tillverkning av sådan. Om statsmakten däremot inte är beredd att ta ett sådant radikalt steg bör de i lag reglera de fall där buggning får förekomma. Det viktiga är enligt Lidbom att skapa ett system för rättslig kontroll av polisens beslut och åtgärder.

⁷⁹SOU 1989:18 sid 81-87

SÄPO-kommitténs slutbetänkande SOU 1990:51 behandlar buggning ingående. Efter en omfattande genomgång av metoden redovisar kommittén överväganden och förslag om säkerhetspolisens användning av buggning som spaningsmetod. Kommitténs uppgift är att bedöma om buggning skall tillåtas för säkerhetspolisens del och slutsatsen är:

”Kommitténs slutsats är alltså att SÄPO bör ges en möjlighet att använda hemlig teknisk avlyssning vid utredning av brott men att tillämpningsområdet för sådan avlyssning måste vara så snävt som möjligt. En begränsning skall enligt kommitténs mening utgöras av att det skall gälla endast mycket allvarliga brott, där behovet av detta hjälpmedel är akut.”⁸⁰

Kommittén motiverar sitt beslut genom en diskussion som till stor del bygger på de överväganden som Lidbom redovisade i sin utredning. Kommittén anser tex att ett totalförbud mot buggningsutrustning inte skulle vara lämpligt eftersom SÄPO måste kunna ta del av den tekniska utvecklingen på området, bla för att skydda svenska myndigheter och andra som kan utsättas för hemlig avlyssning från diverse underrättelseverksamhet. Dessutom skulle det vara olämpligt att reglera buggningen via nödlagstiftningen, dvs att räkna upp de situationer där nöd föreligger. Trots dessa invändningar anser kommittén att en lagstiftning om buggning inte enbart får motiveras med att det skulle motverka missbruk och oegentligheter i rättstillämpningen. Det viktiga är att se om det finns behov av buggning.⁸¹

De viktigaste faktorerna som pekar på att SÄPO har ett behov av att använda buggning i spaningsarbetet är de allvarliga brott som skall bekämpas och de värden som dessa brott äventyrar, samt metodens effektivitet i jämförelse med övriga metoder. De brott som kommittén har att ta hänsyn till i sina överväganden är brott mot rikets säkerhet och terrordåd. Kommittén anser att det för att försvara sig mot dessa allvarliga brottstyper i princip borde vara tillåtet att tillgripa långt gående åtgärder. Brottsligheten bedrivs ofta målinriktat, i organiserade former och med stora resurser och sofistikerade metoder bakom aktionerna. Beträffande effektiviteten nämner kommittén att metoden i vissa fall kan vara förknippad med praktiska problem, men att den ändå är effektiv om man ser till de alternativ som finns. Dessutom visar utländska erfarenheter att buggning haft en avgörande betydelse för att förhindra vissa terrordåd. Buggning skulle även kunna ersätta andra mer riskfyllda metoder, tex informationshämtande med infiltratörer.⁸²

Kommittén är väl medveten om riskerna med införandet av buggning som nytt tvångsmedel och anser därför att tillämpningen av metoden måste begränsas till de allvarligaste brotten och även i övrig tillämpning omgärdas av regler. I följande punkter redovisas kommitténs viktigaste förslag för lagstiftning kring

⁸⁰SOU 1990:51 sid 166

⁸¹SOU 1990:51 sid 156-161

⁸²SOU 1990:51 sid 161-163

buggning. Kommittén har använt reglerna om hemlig teleavlyssning som utgångspunkt.

1. Lagens giltighetstid skall begränsas, så att den måste omprövas varje år. I samband med att riksdagen skall ta ställning till fortsatt giltighet skall regeringen lämna riksdagen en redogörelse för tillämpningen av bestämmelserna, bla innehållande antal ärenden och meddelade tillstånd, samt i vilken utsträckning avlyssningen uppfyllt avsett ändamål.⁸³

2. Buggning skall få tillämpas på de brott som anges i 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Det handlar om allmänfarliga brott, högmålsbrott samt brott mot rikets säkerhet. Dessutom skall buggning få användas vid försök, förberedelse och stämpling till brotten.⁸⁴

3. Beslut om buggning skall fattas av domstol, på ansökan av åklagare. Beslutet skall gälla under en viss tid (får ej överstiga två veckor) och ange platsen för avlyssningen. Dessutom skall det vara föreskrivet att åklagaren eller rätten omedelbart skall häva beslutet om avlyssning om det inte längre finns några skäl för det.⁸⁵

4. För rätt till buggning skall krävas att en person är skäligen misstänkt för brottet.⁸⁶

I övrigt nämner kommittén att det i samband med en lagstiftning om buggning krävs att polisen ges möjlighet att bereda sig tillträde till bostad, lokaler och liknande utrymmen. Eftersom buggning är en så integritetskränkande spaningsmetod anser kommittén att det är viktigt att polisen i första hand använder mindre ingripande metoder. Dessutom måste proportionalitetsprincipen iakttagas vid användandet.

En ledamot i SÄPO-kommittén (Birgit Friggebo) reserverade sig mot förslaget att tillåta buggning för säkerhetspolisen. I reservationen⁸⁷ går Friggebo igenom de argument som hon anser talar mot kommitténs förslag. Det första argumentet rör integritetskränkningen, som hon anser vara mycket större vid buggning än vid telefonavlyssning. Dessutom är det en kränkning av den personliga integriteten att polisen i princip måste bryta sig in i fredade utrymmen åtminstone två gånger vid varje avlyssning. Om polisen misslyckas med att hämta tillbaka utrustningen finns dessutom risken att denna fortsätter att fungera och avlyssningen pågår längre än motiverat.

När det gäller kontrollen anser Friggebo att kommittén sätter överdriven tilltro till domstolarna. Problemet är att domstolarna är konstruerade för tvistlösningar, där parterna lägger fram sin ståndpunkt. Av naturliga skäl får inte den misstänkte någon talan i domstol innan ett beslut om buggning. Den

⁸³ SOU 1990:51 sid 177

⁸⁴ SOU 1990:51 sid 169

⁸⁵ SOU 1990:51 sid 174-175

⁸⁶ SOU 1990:51 sid 171

⁸⁷ SOU 1990:51 sid 337-340

misstänkte har av samma skäl ingen möjlighet att överklaga rättsens beslut. Slutligen nämner Friggebo att hon är tveksam till buggningens effektivitet och SÄPOs egentliga behov av buggning.

5.1.10 Två röster i samband med SÄPO-kommitténs rapport

Carl Persson har i egenskap av före detta rikspolischef deltagit i många diskussioner om polisens möjlighet till buggning. Redan i mitten av 1970-talet då Persson var rikspolischef sade han nej till en legalisering av buggning och i en artikel i Aktuell Säkerhet 1990⁸⁸ anger han de argument som han fortfarande för mot buggningen. Persson beskriver att buggning är en metod som lånats från andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster och att metoden är främmande för svensk rättstradition, främst pga det grundlagsfästa förbudet mot hemlig avlyssning i regeringsformen. Det finns enligt Persson en rad invändningar mot buggning.

Perssons allvarligaste invändning är att buggning skulle skada allmänhetens förtroende för polis och rättsväsende. Även om det skulle krävas att rätten ger tillstånd för avlyssning anser Persson att en sådan prövning är ganska formell. Rätten säger sällan nej när åklagaren begär tillstånd. Dessutom ser han att det är polisen själv som gör det tekniska arbetet vid buggning och att det är ägnat att öka allmänhetens misstro.

Den andra viktiga invändningen handlar om buggningens effektivitet. Persson anser att buggningen inte utgör det effektiva spaningsarbete som man föreställer sig. För det första är det rent tekniskt svårt att genomföra effektiv buggning och den som misstänker sig vara utsatt för avlyssning kan lätt vidta åtgärder för att skydda sig. För det andra är metoden mycket arbetskrävande, eftersom det krävs personal bla för att lyssna och utvärdera materialet samt att identifiera röster. Dessutom ser Persson att det kan bli problem med bevisvärdet i det material som framkommer vid en avlyssning. Materialet kan vara svårt att värdera objektivt och kodord, missförstånd och otydligheter kan ge upphov till besvärande tolkningstvister.

Persson avslutar artikeln med att konstatera att det någon gång kan uppkomma allvarliga situationer då säkerhetspolisen måste använda buggning. Detta kan dock inte motivera en legalisering av metoden, eftersom det inte behövs någon generell lagstiftning för att använda buggning i nödsituationer. Istället är det enligt Persson viktigt att säga nej till alla förslag om att legalisera buggning, både vad gäller narkotikabrott och säkerhetspolisens arbete.

Den före detta chefen för säkerhetspolisen, Hans Holmér skrev i juni 1990 en artikel⁸⁹ om SÄPOs rätt att bugga. Holmér begränsar sitt inlägg till att gälla buggning av terrorister och skriver:

⁸⁸Persson, Aktuell Säkerhet sid 68-69

⁸⁹Holmér, Expressen sid 25

”Dagens terrorister är inga dumhuvuden. De är utbildade att slingra sig ur polisens grepp och skolade att uppträda som om alla telefoner är avlyssnade och alla lokaler buggade. Det gör avlyssningen till en bedräglig polismetod där effektiviteten är låg och kostnaderna höga. Likafullt kan avlyssning inte undvaras.”⁹⁰

Det som enligt Holmér motiverar avlyssning trots att effektiviteten är låg och kostnaderna höga är att terroristen någonstans kan ”tappa stilen”, försäga sig, nämna en plats, ett namn eller ett klockslag. Beträffande integritetsskyddets intressen anser Holmér att det inte skulle vara något problem för integriteten att införa buggning, eftersom det endast skulle röra terrorister. ”Det rör sig om en handfull terrorister och deras bekanta. Den som inte är terrorist och inte heller umgås med terrorister har alltså inget att frukta.”

5.1.11 Ett antal motioner om att tillåta buggning

Efter SÄPO-kommitténs betänkande följde inga direkta förslag om en legalisering av buggning. Först ett par år senare lades tre motioner fram om att tillåta buggning som en spaningsmetod för polisen. Den första motionen är en enskild motion från Ny Demokrati⁹¹ som behandlar narkotikabrottsligheten. Där föreslås ett lagstöd som ger polisen rätt till buggning på samma sätt som telefonavlyssning. Vid samma tidpunkt lades även en moderat enskild motion⁹² om att buggning bör införas som spaningsmetod för polisen. Ett år efter dessa båda motioner kom en partimotion från Ny Demokrati,⁹³ som behandlar brottsbekämpningen mm. Under ett avsnitt om narkotikabrottsligheten anger partiet att de anser att polisen måste få bättre och säkrare spaningsmetoder tex i form av buggning.

Moderaterna har i sin senaste partimotion⁹⁴ om kriminalpolitiken gjort klart att partiet önskar att polisen ges möjlighet att använda buggning mot narkotikabrott och brott mot rikets säkerhet. I motionen beskrivs att det är viktigt att polisen ges tillräckligt med resurser för att brottsligheten skall kunna bekämpas på ett effektivt sätt. Samtidigt ser man i motionen faror med buggning. Oskyldiga kan komma att utsättas för avlyssning och överskottsinformationen är mer omfattande än vid telefonavlyssning. Buggning bör därför enligt motionen vara förenat med rigorösa bestämmelser.

⁹⁰Holmér, Expressen sid 25

⁹¹Motion 1992/93:Ju 837

⁹²Motion 1992/93:A444

⁹³Motion 1993/94:Ju 810

⁹⁴Motion 1994/95:Ju 801

5.1.12 Två röster för en legalisering av buggning

Mats Börjesson gjorde i samband med sin avgång som chef för säkerhetspolisen ett uttalande i Sydsvenska Dagbladet⁹⁵ om att han önskar att SÄPO ges lagliga möjligheter att använda buggning. Enligt artikeln ser Börjesson en legalisering av buggning som den viktigaste lagändringen för att i framtiden effektivisera SÄPOs arbete. Anledningen till att Börjesson önskar möjligheter till buggning är enligt artikeln att telefonavlyssningen blivit allt mindre effektiv.

Rikspolischefen Björn Eriksson skrev i en debattartikel i Dagens Nyheter⁹⁶ att han anser att det borde vara möjligt för polisen att efter tillstånd av domstol bugga. Eriksson anger inga specifika brott, utan nämner endast att metoden borde få användas mot personer som på goda grunder kan misstänkas för grov brottslighet. Rent generellt talar Eriksson i artikeln om att han har svårt att förstå inställningen att i alla sammanhang låta brottsbekämpningens effektivitet stå tillbaka för andra intressen, tex den "överdrivna omsorgen" av den misstänktes integritet.

5.1.13 Läget idag

Trots att SÄPO-kommittén redan 1990 föreslog en lagändring beträffande säkerhetspolisens möjligheter att använda buggning har frågan fortfarande under våren och sommaren 1995 inte behandlats av regering och riksdag. Vid kontakt med Justitiedepartementet⁹⁷ i april 1995 framkom att frågan om att tillåta buggning alltid är aktuell för diskussion, men att det för närvarande inte förekommer någon officiell behandling av frågan.

Justitieminister Laila Freivalds fick i maj 1995⁹⁸ frågan om regeringen har för avsikt att se över lagstiftningen kring buggning. Freivalds svarade jakande, regeringen tänker ta upp frågan och en sådan behandling kommer med största sannolikhet att ske efter sommaren 1995. Någon närmare specificering av regeringens intentioner finns inte, men en spekulatation är att SÄPO-kommitténs förslag kommer att ligga till grund för en ändring av dagens lagstiftning om buggning.

⁹⁵Börjesson, Sydsvenska Dagbladet

⁹⁶Eriksson, Dagens Nyheter "Debatt"

⁹⁷Telefonsamtal 950419

⁹⁸Vid en kriminalpolitisk debatt på Stockholms universitet 950529

5.2 Sammanfattning av argumenten

För att göra diskussionen kring buggning mer överskådlig redovisas här de viktigaste argumenten för och mot metoden.

5.2.1 Polisens effektivitet

I genomgången av de aktörer som behandlat buggning har det framkommit en rad argument för en legalisering av metoden. Argumenten skiftar något, främst beroende av vilken brottslighet som behandlas. Det finns dock ett argument som berörs av i princip alla som förespråkar en legalisering. Argumentet är att *användningen av buggning skulle leda till ökad effektivitet för polisen och denna effektivitet är önskvärd.*

Under den aktuella tidsperioden var SPANARK-gruppen den första aktören att argumentera för en legalisering av buggning. Gruppen ansåg att polisens möjligheter att bekämpa narkotikabrottsligheten skulle öka om man fick möjligheter att använda diverse tekniska apparater, bla buggningsutrustning. Strax efter SPANARK-gruppens förslag lade tvångsmedelskommittén fram argument för att hemlig avlyssning borde tillåtas som tvångsmedel. Kommitténs viktigaste argument var att buggning skulle utgöra ett effektivt hjälpmedel i polisens spaningsarbete mot den grova brottsligheten.

Även SÄPO-kommittén talar för en legalisering av buggning. Kommitténs förslag om legalisering rör endast säkerhetspolisens verksamhet och omfattar därmed endast brott mot rikets säkerhet och vissa terroristbrott. De huvudsakliga argumenten för ställningstagandet har sin utgångspunkt i den allvarliga karaktären av de brott SÄPO ansvarar för. Brotten rör enligt kommittén stora värden, som tex stora mänskliga lidanden, stora ekonomiska kostnader och grundvalarna i vårt demokratiska samhälle. Brotten är dessutom särskilt komplicerade och svårutredda eftersom gärningsmännen är målmedvetna, välutbildade och har stora resurser till sitt förfogande. Dessa faktorer talar enligt kommittén för att SÄPO borde få möjligheter att bugga. Polisens effektivitet skulle öka med dessa möjligheter, särskilt med hänsyn till de alternativa metoderna.

De tre motioner om buggning som lades fram under åren 1992-1994 nämner alla polisens ökade effektivitet som ett argument för en legalisering. Även Börjesson och Eriksson talar i sina artiklar om att buggning borde tillåtas med hänvisning till att polisens möjligheter att bekämpa den grova brottsligheten borde förbättras.

5.2.2 Den personliga integriteten

Bland de aktörer som talar mot en legalisering av buggning och för ett bevarande av dagens regler är argumenten något mer skiftande än bland de som är för en legalisering. Det finns dock ett argument som alla aktörer som är mot metoden använder, *skyddet för den personliga integriteten*. Det finns även ett annat argument som många aktörer använder och som har att göra med det huvudsakliga argumentet för metoden, buggningens effektivitet. De som inte vill tillåta buggning talar nämligen om att metoden inte alls är så effektiv som förespråkarna påstår.

Juristkommissionen som behandlade buggning av spioner ansåg att man inte bör räkna med att metoden är effektiv för denna typ av brottslingar eftersom man generellt måste räkna med att en spion anpassar sitt uppträdande till risken för att bli utsatt för hemlig avlyssning. Kommissionen anser dessutom att buggning innebär ett djupgående ingrepp i den personliga integriteten och att detta måste ses som en nackdel med metoden. Vidare talar narkotikakommissionen om att buggning innebär en rad praktiska problem och är mycket resurskrävande, faktorer som minskar dess effektivitet. Narkotikakommissionen bygger sitt ställningstagande mot buggning på metodens nackdelar ur integritetssynpunkt.

När justitieutskottet år 1984 behandlade förslagen om åtgärder mot narkotikan uttalade man att individens integritet gentemot myndigheterna är ett mycket tungt vägande skäl mot ett införande av buggning.

I sin reservation mot SÄPO-kommitténs förslag om att tillåta buggning använder Friggebo integritetskränkningen som ett avgörande argument. Hon anser att buggning som arbetsmetod innebär en omfattande kränkning av den personliga integriteten, bl.a. för att privatlivet avlyssnas och för att polisen vid minst två tillfällen måste ta sig in i fredade utrymmen för att utföra avlyssningen. Friggebo ställer sig dessutom tvekande till buggningens effektivitet. Även Carl Persson talar om att svårigheterna att rent tekniskt utföra buggning och att de resurser som metoden kräver minskar effektiviteten.

Kap 6. Slutsatser och egna kommentarer

Buggning är en förbjuden spaningsmetod i Sverige. Förbudet regleras i regeringsformens andra kapitel, med kompletterande straffansvar i brottsbalken. Vid lagstiftning om buggning, liksom vid all lagstiftning kring tvångsmedel, gör staten en bedömning om tvångsmedlets nödvändighet i förhållande till det ingrepp tvångsmedlet utgör i den enskilda individens integritet. Vid lagstiftningen mot buggning har främst den rumsliga integriteten och den personliga integriteten i ideell mening stått i centrum för övervägandet. Förbudet mot buggning skyddar den rumsliga integriteten, eftersom polisen vid buggning, till skillnad mot teleavlyssning, ofta måste ta sig in i fredade utrymmen för att utföra avlyssningen. Den personliga integriteten i ideell mening skyddas av förbudet eftersom buggning innebär att polisen avlyssnar allt som sägs och sker inom räckhåll för en utplacerad mikrofon. En person som utsätts för buggning riskerar att få hela sitt privatliv utlämnat till myndigheterna.

De som under de senaste tjugo åren förespråkat ett upphävande av förbudet mot buggning har använt buggningens möjlighet att effektivisera polisens arbete som ett generellt argument. Det är framför allt säkerhetspolisens område samt narkotikabekämpningen som varit i centrum för diskussionen. SÄPO-kommittén samt tvångsmedelskommittén är två av de aktörer som talat om ett upphävande av förbudet för säkerhetspolisens del. Det skulle i detta fall röra sig om brottslighet i form av spioneri och andra brott mot rikets säkerhet samt terrorism. SPANARK-gruppen är den aktör som starkast fört fram förslaget om att tillåta buggning för narkotikapolisen. Tvångsmedelskommitténs förslag om buggning omfattade även bekämpningen av narkotikabrottsligheten.

Vad som är viktigt att komma ihåg när man diskuterar en legalisering av buggning är att det finns skillnader i säkerhetspolisens och narkotikapolisens användning av metoden. Eftersom SÄPO arbetar med att förhindra brott mot rikets säkerhet finns det en risk för att dess användning av buggning blir allt för generell. En större krets av människor riskerar att utsättas för metoden och avlyssningen måste antagligen ske vid en lägre grad av misstanke, eftersom spaningarna inte är riktade mot någon speciell person. Till skillnad mot detta arbetar narkotikapolisen mer för att klara upp redan begångna brott och finna bevis mot en misstänkt gärningsman.

SÄPO-kommittén har i sitt förslag angett att den misstänkte bör vara *skäligen misstänkt* för brott för att buggning skall kunna tillämpas. Detta skulle innebära att säkerhetspolisen inte kan använda buggning för generell spaning i förebyggande syfte, om metoden legaliseras enligt SÄPO-kommitténs förslag. Med kravet på att buggning endast får användas mot en skäligen misstänkt person reduceras skillnaden mellan säkerhetspolisens och narkotikapolisens användning av buggning som spaningsmetod. Säkerhetspolisen kan då inte använda buggning för att upptäcka planerad brottslighet.

Som kapitel 5 visat innebär buggning en klassisk konflikt mellan polisens effektivitet och individens rätt till integritet enligt regeringsformen. För att kunna

ta ställning för eller mot metoden måste följande fråga besvaras: *Innebär buggning en så pass stor effektivitetsförbättring för polisen att detta överväger den integritetskränkning som den enskilda individen utsätts för?* För att frågan skall kunna besvaras måste man konstatera om och i sådant fall på vilket sätt buggning skulle leda till ökad effektivitet för polisen.

I slutet på kapitel 4 gjordes ett försök att problematisera buggningens effektivitet och hanteringen av överskottsinformation. Det visar sig att överskottsinformationen är central för hela diskussionen om buggningens effektivitet. Hanteringen av överskottsinformation har inte diskuterats i särskilt stor utsträckning, vilket gör att det inte finns några indikationer på hur den kommer att regleras vid en eventuell legalisering. SÄPO-kommittén föreslog att polisen måste ges rätt att använda all den information som framkommer vid avlyssningen, med hänvisning till vikten av att använda buggningen som ren kartläggning av personer och platser. Tvångsmedelskommitténs förslag om överskottsinformation innebär däremot att endast sådan information som rör det aktuella brottet, eller uppgift om annat brott som är av lika allvarlig grad som det brott som föranlett avlyssningen, får användas.

Tvångsmedelskommitténs förslag kan ses som aningen orealistiskt. Det bygger nämligen på att polisen inte skall bry sig om sådan information som de är mycket intresserade av. Det som framkommer vid avlyssningen och som inte har med det aktuella brottet att göra kommer knappast att suddas ur polisernas minne. Dessutom är det omöjligt att veta om polisen använder sig av uppgifterna i alla fall, utan hänvisning till att det framkommit vid hemlig avlyssning. Detta är särskilt tänkvärt mot bakgrund av att SÄPO-kommittén uttryckligen sagt att säkerhetspolisen är intresserad av information av sekundärt slag. Förslaget innebär dessutom att polisen skall låta bli att vidta åtgärder mot brott som de får reda på genom avlyssning och det kan knappast vara bra för polisens arbetsmoral.

Om buggning blir en tillåten spaningsmetod för polisen kommer överskottsinformation med största sannolikhet att begagnas. Överskottsinformationen kommer antingen att vara reglerad, med uttryckligt stöd eller förbud för begagnande, eller att vara helt oreglerad. Det troliga är att överskottsinformationen lämnas utan reglering, som vid hemlig teleavlyssning, eller att man följer SÄPO-kommitténs förslag och uttryckligen tillåter ett användande av all information som framkommer vid avlyssning. Oavsett vad som sker kommer överskottsinformationen att användas och detta påverkar den fråga som ställdes tidigare i avsnittet, frågan om buggningens effektivitet uppväger kränkningen av den personliga integriteten.

Att begagnandet av överskottsinformation spelar en stor roll för buggningens effektivitet gäller i alla fall om man talar om avlyssning av de brottslingar som är aktuella i debatten om buggning (terrorister, grova narkotikabrottslingar mfl). Brottsligheten är ofta av organiserad karaktär vilket gör att det är intressant för polisen att kartlägga den brottsliga organisationen. Genom avlyssning kan polisen få information om vilka personer som är knutna till organisationen, vilka platser personerna brukar besöka, vilka personer som känner vilka osv.

Dessutom måste man räkna med att terrorister och spioner ofta är välutbildade och målmedvetna, vilket gör att man inte kan räkna med att dessa typer av brottslingar gör direkta brottsavslöjanden eller planerar brott så att polisen skulle kunna snappa upp detta med utplacerade mikrofoner. Ett starkt motiv för att polisen borde få använda buggning i bekämpandet av brott mot rikets säkerhet, terrorism och eventuellt grova narkotikabrott är att överskottsinformationen skulle leda till en ökad effektivitet. Förutom detta konstaterande är det omöjligt att fastställa nivån på effektiviteten. Det finns fortfarande faktorer som talar både för och mot att buggning skulle vara effektivt.

Om man accepterar att begagnandet av överskottsinformation leder till en ökad effektivitet borde det bli lättare att svara jakande på frågan om buggning är en så pass effektiv spaningsmetod att det överväger den integritetskränkning den enskilda individen utsätts för. Ett problem uppstår dock. Med begagnandet av överskottsinformation ökar även integritetskränkningen av den person som utsätts för avlyssning. Genom ett accepterat av överskottsinformation får polisen rätt att registrera och spara material om den enskilde personens förehavanden, trots att det inte har med det brott som motiverade avlyssningen att göra. Materialet skulle teoretiskt sett kunna innehålla allt om den enskilde individen, tex politiska åsikter, privatekonomiska förhållanden och kärleksaffärer. Detta skulle vara en ganska allvarlig situation både för den enskilde individen och för Sverige som rättsstat.

En viktig slutsats från studien av den diskussion som förts om buggning under de senaste tjugo åren är att diskussionen har förts på fel nivå. Det är klart att konflikten gäller effektivitet kontra integritet, men genom att man inte har diskuterat överskottsinformationen har man missat en avgörande punkt. Överskottsinformation påverkar effektiviteten samtidigt som den påverkar den integritetskränkning som den enskilda individen utsätts för. Om man säger nej till användningen av överskottsinformation blir effektivitetsvinsten mindre samtidigt som integritetskränkningen inte blir lika stor som vid ett begagnande av all information. På samma sätt följs effektivitet och integritet om man säger ja till överskottsinformation, buggningens effektivitet ökar, men det gör också kränkningen av individens integritet.

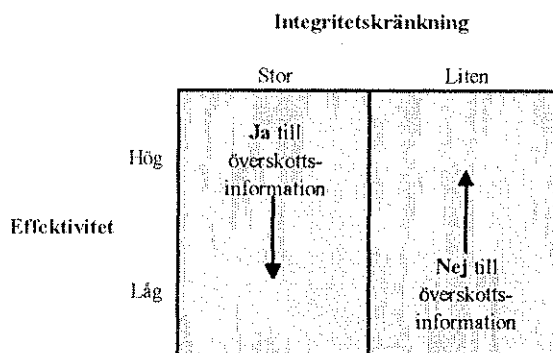
Figur A. Överskottsinformationens betydelse för effektiviteten och integritetskränkningen.

		Integritetskränkning	
		Stor	Liten
Effektivitet	Hög	Ja till överskottsinformation	
	Låg		Nej till överskottsinformation

Om det kommer ett förslag om att legalisera buggning måste lagstiftarna vara på det klara med om man vill säga ja eller nej till överskottsinformation för att veta i vilken ruta övervägningarna mellan integritet och effektivitet hamnar. För att besvara frågan om buggning innebär en så pass stor effektivitetsförbättring att det överväger den integritetskränkning den utsatta drabbas av måste lagstiftarna veta vilken effektivitetsnivå som skall ställas mot vilken storlek på integritetskränkningen.

Resonemanget om överskottsinformationens centrala betydelse kan även föras vidare. Vare sig man säger ja eller nej till överskottsinformation kan man inte faställa den exakta nivån på buggningens effektivitet. Överskottsinformationen spelar en mycket stor roll för effektiviteten, i alla fall med hänsyn till den brottslighet som varit aktuell i debatten om buggning. Rent teoretiskt kan det dock finnas andra faktorer som påverkar, vilket innebär att effektivitetsnivån inte är bestämd. Helt klart är dock att buggning med begagnande av överskottsinformation innebär en större integritetskränkning än buggning utan. Detta innebär att den maximala rutan, liten integritetskränkning och hög effektivitet, aldrig kan uppnås med begagnande av överskottsinformation. Om man däremot säger nej till överskottsinformation finns det åtminstone teoretiska möjligheter att nå en hög effektivitet och samtidigt ha liten integritetskränkning.

Figur B. Effektivitetsnivåns möjliga lägen med eller utan överskottsinformation.



Ur lagstiftningssynpunkt är det viktigt med en medvetenhet om fenomenet, trots att det antagligen inte kommer att uppstå vid buggning av de grupper som varit aktuella i debatten. Där spelar nämligen överskottsinformationen en allt för avgörande roll för effektiviteten. För ett ställningstagande för eller mot buggning av terrorister, spioner och grova narkotikabrottslingar kan lagstiftarna räkna med överskottsinformationens inflytande på effektivitetsnivån enligt figur 1. Om man däremot talar om buggning som ett generellt tvångsmedel tillgängligt för bekämpningen av flera typer av brott är fenomenet värt att notera.

Källförteckning

Litteratur

Berggren, Nils-Olof, Munck Johan (1992) *Polislagen En kommentar*, Stockholm Norstedts Juridikförlag, andra upplagan

Elwing, Carl M mfl (1993) *Brott och Brottsmål*, Stockholm C.E Fritzes AB
Upplaga 7:1

Forslund, Karin (1993) *Buggning som straffprocessuellt tvångsmedel*, examensarbete i juridik, RPS Redovisning 1993:7

Sundberg-Weitman, Brita (1985) *Rättsstaten åter*, Stockholm PA Norstedts & Söners förlag

Töllborg, Dennis (1991) *Under Cover Den svenska säkerhetspolisens och dess arbetsmetoder*, Stockholm Norstedts Juridikförlag

Offentligt tryck

Prop 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
Prop 1975:19 med förslag till lagstiftning om skydd mot avlyssning
Prop 1975/76:209 om ändring i regeringsformen
Prop 1983/84:111 med förslag till polislag m.m.
Prop 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor

Motion 1983/84:396 (s) Bekämpningen av narkotikabrott m.m.
Motion 1988/89:Ju19 (fp) med anledning av prop 1988/89:124
Motion 1988/89:Ju21 (vpk) med anledning av prop 1988/89:124
Motion 1988/89:Ju25 (c) med anledning av prop 1988/89:124
Motion 1992/93:Ju837 (nyd) Narkotikabrottsligheten
Motion 1992/93:A444 (m) Stockholms situation och framtida utveckling
Motion 1993/94:Ju 810 (nyd) Brottsbekämpning mm
Motion 1994/95:Ju 801 (m) Åtgärder mot brott

SOU 1970:47 Hemlig avlyssning, Integritetsskyddskommitténs betänkande
SOU 1975:95 Telefonavlyssning, betänkande av utredningen om telefonavlyssning
SOU 1982:63 Polislag, betänkande av 1981 års polisberedning
SOU 1984:54 Tvångsmedel Anonymitet Integritet, betänkande av tvångsmedelskommittén
SOU 1989:18 SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, rapport av särskild utredare
SOU 1990:51 SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet, slutbetänkande av SÄPO-kommittén

Antal nedslag som behandlat buggning redovisat per riksdagsår. Sökord: Buggning, hemlig teknisk avlyssning, tvångsmedel samt okonventionella spaningsmetoder.

År	SOU Ds	Prop	Motion	JuU	Direktiv/Frågor
75/76		1		1	
76/77					
77/78					
78/79					
79/80					
80/81	1				
81/82	1				1
82/83	1				
83/84		1	1		
84/85	1			1	
85/86					
86/87					
87/88					
88/89		1	3	1	1
89/90	1				1
90/91	1				
91/92					
92/93			2		
93/94			1	1	
94/95			1		