

Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott

*Betänkande av
Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:44

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23755-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 23 juni 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera hur lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott har tillämpats och analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör förändras i något eller några avseenden. Vissa tilläggsuppdrag har därefter getts (se vidare nedan).

F.d. justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Sten Heckscher förordnades att fr.o.m. den 1 juli 2010 vara särskild utredare.

Förordnade experter under hela eller delar av utredningstiden har varit chefsjuristen Eva-Lotta Hedin (Rikspolisstyrelsen) chefsjuristen Per Lagerud (Rikskriminalpolisen), biträdande säkerhetspolischefen Anders Thornberg och verksjuristen Mattias Hållberg-Leuf (Säkerhetspolisen), chefsåklagarna Tomas Lindstrand och Katarina Johansson Welin (Åklagarmyndigheten), generalsekreteraren Anne Ramberg (Advokatsamfundet), professorn Pär Ole Träskman (Lunds universitet), chefsjuristen Lars Korsell (Brottsförebyggande rådet, Brå), kansliråden Karin Erlingsson och Susanne Södersten samt numera kanslirådet Eva Bloch (Justitiedepartementet).

Hovrättsassessorn David Löfgren har varit sekreterare.

Förordnande- respektive anställningstider för experterna och sekreteraren framgår av en förteckning som bifogas.

Delar av utredningens arbete har genomförts i nära samarbete med Brå. Utöver Lars Korsell har då medverkat utredaren Emma Ekdahl samt enhetsråden Johanna Skinnari och Daniel Vesterhav.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel.

Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 2 februari 2012. Utredaren gavs genom dessa i uppdrag att även analysera vissa frågor om Säkerhetspolisens behov av att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation och av att inom ramen för en förundersökning kunna använda hemlig teleövervakning i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott, samt att ta ställning till om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig teleövervakning.

Ytterligare tilläggsdirektiv beslutades den 22 mars 2012. Utredaren ska enligt dessa ta ställning till om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning bör vidgas till att omfatta fler grova vapenbrott och något eller några andra allvarliga brott för vilka det av utredningsskäl är särskilt angeläget att få del av uppgifter om innehållet i elektronisk kommunikation.

Utredningens uppdrag är genom detta betänkande, utom beträffande frågan i de sist nämnda tilläggsdirektiven, slutfört. Utredningen återkommer med en redovisning av den kvarvarande delen av uppdraget under slutet av år 2012.

Sten Heckscher är ensam utredningsman och svarar ensam för innehållet i betänkandet. Experterna har deltagit i arbetet i sådan utsträckning att det trots detta är befogat att använda vi-form i betänkandet. Särskilt yttrande har dock avgetts av Anne Ramberg. Skilda uppfattningar i enskildheter och beträffande formuleringar kan förekomma också utan att detta har behövt komma till uttryck i något särskilt yttrande.

Stockholm i juni 2012

Sten Heckscher

/David Löfgren

Förteckning över förordnande- respektive anställningstider

Förordnade experter

Numera kanslirådet Eva Bloch, fr.o.m. den 26 augusti 2010 till den 1 november 2011

Kanslirådet Karin Erlingsson, fr.o.m. den 26 augusti 2010

Chefsjuristen Eva-Lotta Hedin, fr.o.m. den 29 september 2011

Verksjuristen Mattias Hållberg-Leuf, fr.o.m. den 26 augusti 2010 till den 8 november 2011

Chefsåklagaren Katarina Johansson Welin, fr.o.m. den 1 mars 2011

Chefsjuristen Lars Korsell, fr.o.m. den 14 oktober 2010

Chefsjuristen Per Lagerud, fr.o.m. den 9 augusti 2010 till den 1 september 2011

Chefsåklagaren Tomas Lindstrand, fr.o.m. den 26 augusti 2010

Biträdande säkerhetspolischefen Anders Thornberg, fr.o.m. den 8 november 2011

Professorn Pär Ole Träskman, fr.o.m. den 1 november 2010

Generalsekreteraren Anne Ramberg, fr.o.m. den 26 augusti 2010

Kanslirådet Susanne Södersten, fr.o.m. den 8 november 2011

Sekreterare

Hovrättsassessorn David Löfgren, anställd som sekreterare den 27 september 2010 (dessförinnan förordnad som expert fr.o.m. den 1 juli till anställningsdagen)

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	57
1.1 Om hur förslagen framställts (viss blå text)	57
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	57
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	83
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	94
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	96
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.....	97
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning	101
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	102
1.9 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	103

2	Utredningens uppdrag och arbete.....	105
2.1	Utredningens uppdrag	105
2.1.1	Det ursprungliga uppdraget	105
2.1.2	Vissa ytterligare frågor.....	107
2.2	Utredningsarbetet	109
2.3	Betänkandets disposition	110
3	Bakgrund.....	113
3.1	Något om de brottsbekämpande myndigheternas uppgifter.....	113
3.1.1	Brottsutredande verksamhet och underrättelseverksamhet.....	113
3.1.2	Särskilt om Säkerhetspolisens verksamhet	114
3.2	Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel.....	114
3.3	Vissa grundläggande regler till skydd för den personliga integriteten.....	115
3.3.1	Regeringsformen.....	115
3.3.2	Europakonventionen	116
3.3.3	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	117
3.4	Nuvarande ordning avseende hemliga tvångsmedel.....	118
3.4.1	Ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna	118
3.4.2	De olika hemliga tvångsmedlen.....	118
3.4.3	Rättssäkerhetsgarantier.....	131
3.4.4	Överskottsinformation m.m.	137
3.4.5	Förbud mot användning av tvångsmedlen i vissa fall.....	141
3.4.6	Forum	143
3.4.7	Verkställighetsfrågor	143
3.5	Nya regler om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (1 juli 2012).....	144
3.6	Något om den praktiska hanteringen vid verkställighet av tvångsmedlen.....	145

3.6.1	Inledning	145
3.6.2	Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.....	146
3.6.3	Hemlig rumsavlyssning.....	146
3.6.4	Hemlig kameraövervakning	147
4	Internationell utblick	149
4.1	Inledning.....	149
4.2	Finland.....	149
4.2.1	Allmänt om hemliga tvångsmedel i Finland	149
4.2.2	Hemlig rumsavlyssning.....	150
4.2.3	Preventiva tvångsmedel.....	155
4.2.4	Särskilda utredningsmöjligheter för säkerhetspolisen.....	157
4.3	Norge.....	158
4.3.1	Allmänt om hemliga tvångsmedel i Norge	158
4.3.2	Hemlig rumsavlyssning.....	158
4.3.3	Preventiva tvångsmedel.....	161
4.3.4	Särskilda utredningsmöjligheter för säkerhetspolisen.....	164
4.4	Danmark.....	164
4.4.1	Allmänt om hemliga tvångsmedel i Danmark.....	164
4.4.2	Hemlig rumsavlyssning.....	165
4.4.3	Preventiva tvångsmedel. Särskilda utredningsmöjligheter för säkerhetspolisen	166
4.5	Tyskland	167
4.5.1	Allmänt om hemliga tvångsmedel i Tyskland.....	167
4.5.2	Hemlig rumsavlyssning.....	168
4.5.3	Preventiva tvångsmedel. Särskilda regler för säkerhetstjänsterna	169
5	Behovet av tvångsmedlen – bakgrund och behovsbeskrivningar	171
5.1	Inledning.....	171
5.2	De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet och tvångsmedlens syfte.....	172

5.2.1	De brottsbekämpande myndigheternas uppgifter; behovet av information.....	172
5.2.2	De hemliga tvångsmedlens syfte.....	173
5.3	Brottsutvecklingen m.m.....	174
5.3.1	Inledning.....	174
5.3.2	Brottsutvecklingen.....	175
5.3.3	Något om utvecklingen av lagstiftningen om hemliga tvångsmedel.....	237
5.4	De tillämpande myndigheternas behovsbeskrivningar	243
5.4.1	Inledning.....	243
5.4.2	Typ av brott eller brottslighet där myndigheten anser att tvångsmedlen bör få användas.....	244
5.4.3	Behovet av det hemliga tvångsmedlet i förhållande till övriga metoder att bekämpa brott	246
5.4.4	Information som typiskt sett medför att man överväger att använda tvångsmedlen och tidpunkten då behovet uppstår	251
5.4.5	Information som man typiskt sett hoppas komma åt	253
6	Kartläggning av tillämpningen.....	255
6.1	Inledning.....	255
6.1.1	Kartläggningsuppgiften i direktiven	255
6.1.2	Utredningens tillvägagångssätt m.m.....	256
6.2	Tidigare kartläggning av tvångsmedel.....	258
6.2.1	Beslag, husrannsakan och frihetsberövande tvångsmedel.....	258
6.2.2	Tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken	259
6.2.3	Lagen om särskild utlänningskontroll	270
6.2.4	Tvångsmedel enligt de för utredningen aktuella lagarna.....	271
6.3	Andra länders tillämpning	278
6.3.1	Inledning.....	278
6.3.2	Norge.....	279
6.3.3	Danmark.....	287
6.3.4	Finland.....	289
6.3.5	Tyskland	294

6.4	Utredningens ärendeblockett.....	304
6.4.1	Inledning	304
6.4.2	Vissa definitioner och förklaringar.....	305
6.4.3	Hemlig rumsavlyssning.....	307
6.4.4	Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag.....	316
6.4.5	2008 års utredningslag.....	324
6.5	Allmänt om utredningens djupundersökning.....	331
6.5.1	Metod för djupundersökningen.....	331
6.5.2	Vissa begrepp.....	334
6.6	Djupundersökning av hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisen	334
6.6.1	Sammanfattning.....	334
6.6.2	Inledning, metod och grundläggande fakta	335
6.6.3	Organiserad narkotikabrottslighet	337
6.6.4	Mord och rån med koppling till organiserad brottslighet.....	338
6.6.5	Mordfall utanför kriminella miljöer	338
6.6.6	Ålder.....	339
6.6.7	Rumsliga utrymmen för hemlig rumsavlyssning.....	339
6.6.8	Kombination med andra hemliga tvångsmedel.....	339
6.6.9	Justerad ansökan eller ändrat beslut	340
6.6.10	Status i ärendet vid tiden för undersökningen.....	341
6.6.11	Hemlighållande av information inom organiserad brottslighet.....	341
6.6.12	Kommunikation utanför kriminella miljöer	343
6.6.13	Logistik och skydd inom organiserad brottslighet... ..	344
6.6.14	Logistik och skydd utanför kriminella miljöer.....	345
6.6.15	Varför satte polis och åklagare in hemlig rumsavlyssning?	346
6.6.16	Kalkylerad information vid användning av hemlig rumsavlyssning.....	348
6.6.17	Faktisk information.....	349
6.6.18	Kalkylerat och faktiskt integritetsintrång.....	351
6.6.19	Kalkylerad effekt	354
6.6.20	Faktisk effekt.....	354
6.6.21	Några slutsatser	355
6.7	Djupundersökning av hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisen.....	358
6.7.1	Sammanfattning.....	358

6.7.2	Inledning, metod och grundläggande fakta.....	358
6.7.3	Författningsskydd.....	359
6.7.4	Kontraterrorism	359
6.7.5	Kontraspionage	360
6.7.6	Ålder	361
6.7.7	Rumsliga utrymmen för hemlig rumsavlyssning	361
6.7.8	Kombination med andra hemliga tvångsmedel m.m.	361
6.7.9	Justerad ansökan eller ändrat beslut	362
6.7.10	Status i ärendet vid tiden för undersökningen	363
6.7.11	De misstänkta vilja och förmåga att begå brott.....	363
6.7.12	Att hemlighålla information och logistik	369
6.7.13	Varför satte polis och åklagare in hemlig rumsavlyssning?	374
6.7.14	Kalkylerad information vid användning av hemlig rumsavlyssning	376
6.7.15	Faktisk information	378
6.7.16	Kalkylerat och faktiskt integritetsintrång	380
6.7.17	Kalkylerad effekt.....	383
6.7.18	Faktisk effekt	385
6.7.19	Särskilt om överskottsinformation	386
6.7.20	Några slutsatser.....	387
6.8	Djupundersökning av preventiva tvångsmedel inom Säkerhetspolisen	389
6.8.1	Sammanfattning	389
6.8.2	Inledning, metod och grundläggande fakta.....	390
6.8.3	Kontraterrorism	391
6.8.4	Författningsskydd.....	393
6.8.5	Kontraspionage	393
6.8.6	Personerna och deras roll	394
6.8.7	Justerad ansökan eller ändrat beslut	401
6.8.8	De aktuella personernas vilja och förmåga (att begå brotten)	401
6.8.9	Att hemlighålla information och logistik	413
6.8.10	Sannolikheten för den brottsliga verksamheten.....	420
6.8.11	Förhållandet till andra informationsinhämtningsmetoder m.m.....	427
6.8.12	Skada	433
6.8.13	Kalkylerad information vid användning av tvångsmedlet.....	435

6.8.14	Faktisk information.....	439
6.8.15	Kalkylerat och faktiskt integritetsintrång.....	447
6.8.16	Kalkylerad effekt	451
6.8.17	Faktisk effekt.....	453
6.8.18	Särskilt om överskottsinformation.....	458
6.8.19	Några slutsatser	459
6.9	Djupundersökning av preventiva tvångsmedel inom den öppna polisen	463
6.9.1	Inledning	463
6.9.2	Operationerna.....	464
6.9.3	Vissa slutsatser	465
6.10	Utredningens möten med aktörerna	466
6.10.1	Inledning	466
6.10.2	Polis och åklagare	467
6.10.3	Offentliga ombud och domare	470
6.10.4	Särskilt om Säkerhetspolisen	471
7	Nytta, behov och integritetsintrång – utgångspunkter, analys och inledande avvägningar	475
7.1	Inledning.....	475
7.2	Utgångspunkter och begrepp.....	476
7.2.1	Allmänt om de avvägningar som utredningen har att göra.....	476
7.2.2	Om begreppen behov, nytta och integritetsintrång	479
7.3	Den nytta som tvångsmedlen enligt de tre lagarna medfört	481
7.3.1	Resonemang främst utifrån djupundersökningen –jämförelser av andelstal endast en startpunkt	481
7.3.2	Kvantitativa uppgifter om nytta – jämförelser av andelstal.....	482
7.3.3	Informationen som erhållits och betydelsen av denna	489
7.3.4	Effekterna av tvångsmedlen (vad har informationen från dem lett till?).....	499
7.3.5	Avslutande kommentarer om nyttan	505

7.4	Den inverkan som de tre lagarna har haft på den personliga integriteten	509
7.4.1	Både kvantitativa uppgifter och beskrivande iakttagelser krävs	509
7.4.2	Kvantitativa uppgifter och jämförelser	509
7.4.3	Avlyssning och övervakning enligt de aktuella lagarna förekommer i ett lågt antal fall	514
7.4.4	Relationen mellan olika hemliga tvångsmedel – ”typiskt” integritetsintrång	515
7.4.5	Vem har avlyssnats eller övervakats?	516
7.4.6	Vilken typ och mängd av personlig information har de brottsbekämpande myndigheterna tagit del av	520
7.4.7	Användningen av flera metoder mot samma person	522
7.4.8	Avslutande kommentarer om integritetsintrånget ...	523
7.5	Om behovet av tvångsmedlen – inledande avvägningar mot integritetsintresset	524
7.5.1	Inledning	524
7.5.2	Behovet av tvångsmedlen	524
7.5.3	Inledande avvägningar mellan intressena	534
8	Tillämpningsområdet för de aktuella tvångsmedlen	539
8.1	Inledning	539
8.2	Finns det skäl att särreglera Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till tvångsmedlen?	540
8.3	Tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel under förundersökningen	541
8.3.1	Inledning	541
8.3.2	Tvångsmedel som bör få användas	542
8.3.3	På vilka brott ska tvångsmedlen få tillämpas?	543
8.3.4	Kraven på en skäligen misstänkt person, åtgärdens synnerliga vikt för utredningen, viss anknytning till teleadress eller plats m.m.	567
8.4	Tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel	582
8.4.1	Inledning	582

8.4.2	Tvångsmedel som bör få användas i preventivt syfte	583
8.4.3	Hur bör rekvisiten för att använda preventiva tvångsmedel utformas?.....	587
8.4.4	Brott som tvångsmedlen bör få tillämpas på.....	616
8.4.5	Särskilt om lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet	628
8.5	Behövs särskilda regler om preventiva tvångsmedels förhållande till de andra tvångsmedlen?	631
8.5.1	Inledning	631
8.5.2	Frågans behandling i samband med införandet av 2007 års preventivlag	631
8.5.3	Utredningens bedömning	633
9	Rättssäkerhetsgarantierna	637
9.1	Inledning.....	637
9.2	Allmänt om Europakonventionens krav och den svenska regleringen	638
9.2.1	Integritetsskyddet i regeringsformen.....	638
9.2.2	Europakonventionen	639
9.2.3	Regleringen av de aktuella tvångsmedlen.....	642
9.3	Tillämpningen av de tre lagarna	643
9.3.1	Inledning	643
9.3.2	Utredningens genomgång av ärenden och sammanträffanden med aktörerna	643
9.3.3	Tillsyn över de tillämpande myndigheterna.....	653
9.4	Regleringens rättssäkerhet och förenlighet med Europakonventionen	664
9.4.1	Vissa tidigare ställningstaganden	664
9.4.2	Utredningens bedömning	666
9.5	Särskilt om regleringen av offentliga ombud	669
9.5.1	Allmänt.....	669
9.5.2	Något om övervägandena när systemet med offentliga ombud infördes.....	670

9.5.3	Tidigare undersökningar och överväganden kring regleringens ändamålsenlighet.....	671
9.5.4	Utredningens bedömning.....	672
10	Överskottsinformation	679
10.1	Inledning.....	679
10.2	Något om bakgrunden till den nuvarande regleringen	680
10.2.1	Reglerna i 27 kap. rättegångsbalken.....	680
10.2.2	Reglerna i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag.....	684
10.3	Synpunkter på och erfarenheter av regleringen.....	687
10.3.1	Synpunkter i doktrinen på skillnaderna i regleringen.....	687
10.3.2	Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna.....	687
10.3.3	Något om vad som i övrigt framkommit vid utredningens kartläggning.....	688
10.4	Utredningens ställningstaganden.....	691
11	Förbud mot avlyssning i vissa fall	695
11.1	Inledning.....	695
11.2	Något om bakgrunden till den nuvarande regleringen	696
11.2.1	Något om regeln i 27 kap. rättegångsbalken.....	696
11.2.2	Reglerna i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag.....	696
11.3	Synpunkter på och erfarenheter av regleringen.....	699
11.4	Utredningens ställningstaganden.....	700
12	Vissa övriga frågor kring regleringens utformning.....	703
12.1	Beslutsordningen och beslutens varaktighet	703
12.1.1	Inledning.....	703
12.1.2	En huvudregel om prövning i domstol.....	703
12.1.3	En särskild beslutsordning i vissa fall	710
12.1.4	Tillståndens varaktighet.....	727

12.2	Den utökade möjligheten till beslag av meddelanden mellan den misstänkte och närstående (2008 års utredningslag)	731
12.3	Utformningen av reglerna om tillträdestillstånd vid hemlig rumsavlyssning	733
12.3.1	Inledning	733
12.3.2	Tillträdestillstånd utan begränsning till den avlyssnade platsen	733
12.3.3	Flytt av fordon i samband med installation av tekniska hjälpmedel vid hemlig rumsavlyssning	737
12.3.4	Tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning	738
12.4	Vissa frågor om utformningen av reglerna om underrättelse till enskild	741
12.4.1	Inledning	741
12.4.2	Underrättelseskyldigheten under förundersökning – ett undantag beträffande statsstyrt företagsspioneri	742
12.4.3	Underrättelseskyldigheten enligt 2007 års preventivlag	744
12.5	Omedelbarhetskravet vid förstörande av upptagningar från hemlig kameraövervakning	747
12.5.1	Inledning och bakgrund	747
12.5.2	Utredningens överväganden och förslag	748
12.6	Forumreglerna beträffande hemliga tvångsmedel vid vissa brott	749
12.6.1	Inledning	749
12.6.2	Regleringens bakgrund	750
12.6.3	Vad som kommit fram under utredningens arbete... ..	751
12.6.4	Utredningens överväganden och förslag	752
13	Frågan om reglerna bör göras permanenta m.m.	755
13.1	Inledning	755
13.2	Bör reglerna göras permanenta?	755
13.2.1	Bakgrund	755
13.2.2	Utredningens bedömning och förslag	758
13.3	Reglernas placering	759

13.3.1	Bakgrund	759
13.3.2	Utredningens bedömning och förslag	761
13.4	Regeringens redovisning till riksdagen	763
13.4.1	Bakgrund	763
13.4.2	Utredningens bedömning.....	764
14	Vissa anmärkningar.....	765
14.1	Inledning.....	765
14.2	Något om hemlig dataavläsning	765
14.2.1	Inledning.....	765
14.2.2	Bakgrund. Ett förslag från BRU	765
14.2.3	Utredningens anmärkningar	767
14.3	Möjlighet att underlåta underrättelse om husrannsakan i vissa fall?	768
14.4	Teknikutvecklingen inom området för elektronisk kommunikation	769
14.5	Behövs reglerna om hemliga tvångsmedel i lagen om särskild utlänningskontroll?	771
15	Konsekvenser och genomförande.....	773
15.1	Konsekvenser.....	773
15.1.1	Inledning.....	773
15.1.2	Ekonomiska konsekvenser	773
15.1.3	Övrigt	774
15.2	Ikraftträdande m.m.	774
16	Författningskommentar	777
16.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	777
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	800
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de	

brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	811
16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	812
16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål	813
16.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om allmän kameraövervakning	816
16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen om särskild utlänningskontroll	816
16.8 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen	816
Särskilt yttrande	817
Bilagor	
Bilaga 1 Dir. 2010:62	825
Bilaga 2 Dir. 2011:45	841
Bilaga 3 Dir. 2012:9	843
Bilaga 4 Dir. 2012:20	847
Bilaga 5 Utredningens ärendeblankett.....	851
Vissa referenser	865

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Lagen om hemlig rumsavlyssning, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års preventivlag) och lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag) har alla begränsad giltighetstid. De gäller till utgången av år 2013.

I de nämnda lagarna regleras vissa hemliga tvångsmedel. Utredningens huvudsakliga uppdrag som redovisas i detta betänkande har varit att utvärdera hur dessa lagar har tillämpats och att analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör förändras i något eller några avseenden. Syftet med uppdraget har också varit att ta slutlig ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida permanent reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas.

Några utgångspunkter

Lagstiftning innebär nästan alltid en avvägning mellan olika intressen. Detta gäller i hög grad regler om hemliga tvångsmedel och andra liknande metoder för att samla information. Här ställs behovet av en effektiv brottsbekämpning – eller i vissa fall behovet av att upprätthålla den allmänna säkerheten – ofrånkomligen mot den grundlagsskyddade rättigheten till personlig integritet. De ställningstaganden och gränsdragningar som måste göras blir därför både viktiga och svåra.

Överväganden om hur intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset bör balanseras i reglerna om hemliga tvångs-

medel förutsätter en analys av det faktiska behovet av tvångsmedlen med beaktande av den nytta de kan förväntas medföra. Vidare krävs en analys av det förväntade integritetsintrånget. Analyserna bör – i den omfattning som det är möjligt – grunda sig på ett empiriskt underlag avseende bl.a. den hittillsvarande tillämpningen. På grundval av analysen måste sedan resonemang föras där argument som talar för tvångsmedlet prövas och bryts mot de argument som talar mot. Det är endast i de fall som tvångsmedlet därefter framstår som nödvändigt, proportionellt och försvarligt i ett demokratiskt samhälle som tvångsmedlet ska tillåtas.

Vidare är det för utredningen en självklar utgångspunkt att tvångsmedelsreglerna och deras tillämpning måste leva upp till högt ställda rättssäkerhetskrav. Detta gäller oavsett hur avvägningarna i övrigt görs mot integritetsintresset. Att hemliga tvångsmedel medför relativt betydande integritetsintrång kan accepteras, om det belagda behovet och nyttan av dem är tillräckligt stora. Men det kan inte godtas att regler om och tillämpning av tvångsmedlen brister i rättssäkerhet.

Bakgrund: Den nu gällande regleringen

Allmänt om hemliga tvångsmedel

Straffprocessuella tvångsmedel innefattar i regel tvång mot person eller egendom. Exempel på sådana tvångsmedel är husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag, gripande, anhållande och häktning. Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar de hemliga tvångsmedlen en särställning. De hemliga tvångsmedlen är främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Den berörde förväntas inte vara medveten om dessa åtgärder, men det antas att de äger rum mot hans eller hennes vilja.

En grundläggande förutsättning för att använda hemliga tvångsmedel är vanligtvis att en förundersökning har inletts. Tvångsmedlet ska då bidra till att utreda eller lagföra ett visst brott. I vissa fall får dock hemliga tvångsmedel användas utan att det pågår förundersökning, då i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet.

De hemliga tvångsmedlen är, liksom andra straffprocessuella tvångsmedel, exempel på lagreglerade undantag från det skydd mot intrång i den personliga integriteten som medborgarna har enligt

regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Skyddet enligt regeringsformen kan begränsas endast genom lag, och så får ske endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Liknande förutsättningar gäller för att inskränka det skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens som finns i Europakonventionen.

Innebörden av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning

Hemlig teleavlyssning innebär att teledelanden som befordras eller har befordrats till eller från ett visst telefonnummer, en kod eller en annan teleadress avlyssnas eller spelas in i hemlighet genom ett tekniskt hjälpmedel. Tvångsmedlet kan tillämpas på alla former av kommunikation genom elektroniska kommunikationsnät och är tillämpligt på både muntlig och skriftlig kommunikation (t.ex. elektronisk post, SMS och telefax).¹

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram. Genom detta tvångsmedel ges inte tillgång till uppgifter om innehållet i teledelanden. De uppgifter som kommer fram är i stället trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter.²

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning används för optisk personövervakning utan att upplysning om övervakningen lämnas. Tvångsmedlet omfattar inte ljudupptagning.

¹ Hemlig teleavlyssning benämns fr.o.m. den 1 juli 2012 som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Även begreppen teledelande och teleadress ersätts (med "meddelande som överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät" respektive "adress"), se prop. 2011/12:55 s. 127, rskr. 2011/12:212. Dessa ändringar har inte avsetts ändra tillämpningsområdet för tvångsmedlet.

² Hemlig teleövervakning benämns fr.o.m. den 1 juli 2012 som hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Begreppen teledelande och teleadress ersätts också, se föregående fotnot. Tillämpningsområdet för tvångsmedlet utvidgas till att avse lokalisering av viss elektronisk kommunikationsutrustning oavsett om några meddelanden överförs till eller från utrustningen eller inte (a. prop. s. 128).

Hemlig rumsavlyssning, ibland kallad buggning, innebär att avlyssning eller upptagning sker i hemlighet med tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till.

Förutsättningarna för tillstånd till hemliga tvångsmedel

Ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna

Tre allmänna principer gäller för all tvångsmedelsanvändning, nämligen ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Dessa principer gäller således alltid vid beslut om, och tillämpning av, de hemliga tvångsmedlen. Enligt ändamålsprincipen får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel får användas endast om det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Enligt proportionalitetsprincipen, slutligen, ska en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

Hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken

Bestämmelser om hemliga tvångsmedel under förundersökning finns främst i 27 kap. rättegångsbalken. Här definieras och regleras hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Tvångsmedlen får enligt dessa bestämmelser beslutas enbart av domstol på begäran av åklagare. Användningen av tvångsmedlen är begränsad till vissa brott. Hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning får beslutas endast vid förundersökning som rör ett brott med ett straffminimum på minst fängelse i två år samt försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, eller ett brott vars straffvärde kan antas överstiga fängelse i två år. Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning som avser brott med straffminimum på minst fängelse i sex månader, vissa andra särskilt angivna brott (bl.a. dataintrång, narkotikabrott och barnpornografibrott som inte är att anse som ringa) eller försök, förberedelse eller stämpling sådana brott. För samtliga tre tvångsmedel gäller att åtgärderna som regel

får avse endast en teleadress eller en plats som är på visst sätt anknuten till en skäligen misstänkt person. För att ett tillstånd ska meddelas krävs alltid att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

2008 års utredningslag

2008 års utredningslag gäller vid förundersökning angående vissa allmänfarliga brott, brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Brotten är sådana som utreds av Säkerhetspolisen.

Tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning får enligt lagen meddelas avseende de aktuella brotten, även om de inte uppfyller de krav avseende straffminimum eller antaget straffvärde som ställs upp i 27 kap. rättegångsbalken. Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd till de nämnda tvångsmedlen skulle medföra en sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får ett interimistiskt tillstånd till åtgärden ges av åklagaren. I övrigt gäller samma förutsättningar för tvångsmedlen som beskrivits ovan. Vissa regler om beslag och om möjligheten att hålla kvar försändelser till dess frågan om beslag har avgjorts finns också i lagen.

De brott som omfattas av 2008 års utredningslag är sabotage, grovt sabotage, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet, brott mot medborgerlig frihet, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, s.k. statsstyrt företagsspioneri, terroristbrott, brott enligt 3 § lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och brott enligt lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.³

Lagen gäller också vid försök, förberedelse eller stämpling till de nämnda brotten, om sådan gärning är belagd med straff.

³ Beträffande mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage ska lagen dock tillämpas endast om brottet innefattar sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken.

Lagen om hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning regleras i lagen om hemlig rumsavlyssning. Tvångsmedlet får användas vid förundersökning om vissa mycket allvarliga brott.

Brott som omfattas är de för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år samt vissa andra särskilt angivna brott, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år. Dessa brott är människohandel, våldtäkt, grovt sexuellt tvång, våldtäkt mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt koppleri, grov utpressning, grovt barnpornografibrott, grovt övergrepp i rättssak, grovt narkotikabrott, samt grov narkotikasmuggling.

Därtill får tvångsmedlet användas vid förundersökning om försök, förberedelse eller stämpling till de ovan nämnda brotten, förutsatt att sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Hemlig rumsavlyssning får användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett sådant brott som omfattas av lagen och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Tvångsmedlet får avse endast en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får avlyssning ske endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Flera regler kring själva tvångsmedelsbeslutet motsvarar regleringen i 27 kap. rättegångsbalken. Bl.a. får åtgärden beslutas enbart av domstol på begäran av åklagare.

2007 års preventivlag

Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel utan att det pågår en förundersökning finns främst i 2007 års preventivlag. Enligt denna lag får tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt allvarliga brott. Tillstånd får meddelas endast om åtgärden är av synnerlig

vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet. Under de nämnda förutsättningarna får tillstånd meddelas också att undersöka, öppna och granska försändelser som finns hos ett befodringsföretag, och rätten kan förordna att en försändelse som ankommer till ett befodringsföretag ska hållas kvar till dess att de nämnda åtgärderna vidtagits.

För hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning gäller enligt 2007 års preventivlag krav på att den avlyssnade eller övervakade teleadressen eller platsen på visst sätt är anknuten till den som kan antas komma att utöva den brottsliga verksamheten. Regleringen motsvarar i dessa hänseenden i huvudsak den i 27 kap. rättegångsbalken. Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt lagen prövas av domstol efter ansökan av åklagare.

Katalogen av brott för vilka 2007 års preventivlag får tillämpas har stora likheter med den i 2008 års utredningslag. Skillnaderna är följande.

Den förevarande lagen omfattar, till skillnad från 2008 års utredningslag, inte olovlig kärverksamhet eller statsstyrt företagsspioneri. Inte heller omfattas annat än grova brott såvitt avser obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, brott enligt lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall samt brott enligt lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Slutligen omfattas inte osjälvständiga brottsformer.

Däremot omfattas viss brottslighet av 2007 års preventivlag som inte omfattas av 2008 års utredningslag, nämligen mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd (s.k. systemhotande brottslighet). Bekämpningen av sådan brottslighet kan till skillnad från brotten i 2008 års utredningslag falla inte endast inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde utan också inom den öppna polisens.

Vissa rättssäkerhetsgarantier vid hemliga tvångsmedel

Som framgått krävs det normalt en domstolsprövning när hemliga tvångsmedel ska användas. Tillämpningen av de olika hemliga tvångsmedlen omfattas också av ett antal andra rättssäkerhetsgarantier.

Offentliga ombud

Offentliga ombud ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol rörande hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning. Ett offentligt ombud ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Ombuden ska som huvudregel närvara vid domstols-sammanträden om tvångsmedlen och har alltid rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, att yttra sig i ärendet och att överklaga rättens beslut.

Underrättelseskyldighet

Det finns en skyldighet att i efterhand underrätta vissa personer om att hemliga tvångsmedel har använts.

Beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökning gäller som huvudregel att den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. Om tvångsmedlet avser en teledress eller plats som innehas av någon annan än den misstänkte, ska normalt även innehavaren av denna underrättas. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades. Den ska bl.a. innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och när det har skett.

Det finns flera undantag från underrättelseskyldigheten. Dels är förundersökningar angående ett antal brottstyper som Säkerhetspolisen normalt handlägger helt undantagna. Dels råder undantag när vissa typer av sekretess gäller för uppgifterna, bl.a. förundersökningssekretess och sekretess i underrättelseverksamhet. Har det på grund av sådan sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas.

2007 års preventivlag avser som framgått främst brott som Säkerhetspolisen normalt bekämpar. Ingen underrättelseskyldighet gäller beträffande åtgärder anknutna till dessa brott. Däremot finns en underrättelseskyldighet beträffande åtgärder enligt 2007 års preventivlag som avsett mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande med systemhotande syfte.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet. Tillsynen ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar och författningar och utövas genom inspektioner och andra undersökningar. Nämnden är också skyldig att på begäran av enskilda kontrollera om dessa har utsatts för hemliga tvångsmedel, samt om detta har skett författningsenligt.

När underrättelse i efterhand till enskild om tvångsmedelsanvändningen har underlåtit på grund av sekretess ska åklagaren underrätta nämnden om detta. Åklagaren ska också anmäla till nämnden om han eller hon meddelat interimistiskt beslut om hemligt tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag, men beslutet har upphört att gälla innan domstol prövat ärendet.

Regler om överskottsinformation

När tvångsmedel används kan det komma fram uppgifter som inte rör det brott som legat till grund för tvångsmedelsbeslutet. Uppgifterna kan i stället ha betydelse för att utreda ett annat begånget brott eller för att förhindra nya brott. I vad mån sådan överskottsinformation från tvångsmedel i allmänhet får användas är inte generellt reglerat i lag. Beträffande flertalet av de hemliga tvångsmedlen finns dock en sådan reglering.

Gemensamt för samtliga hemliga tvångsmedel är att överskottsinformation som kommer fram om ett förestående brott får användas för att förhindra brottet.

Vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning under förundersökning gäller dock att förundersökning eller motsvarande utredning får inledas på grund av

överskottsinformation endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för det brott som ska utredas och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller det finns särskilda skäl.

Vid hemlig rumsavlyssning och hemliga tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag får överskottsinformation användas för att utreda brott endast om brottet är så allvarligt att lagen om hemlig rumsavlyssning respektive 2007 års preventivlag hade fått tillämpas på det.

Förbud mot avlyssning av vissa samtal och platser

Hemlig teleavlyssning får under förundersökning inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare. Om det under avlyssningen kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen avbrytas.

Mer omfattande förbud gäller vid hemlig rumsavlyssning och vid hemlig teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag.

Beträffande hemlig rumsavlyssning förbjuds avlyssning såväl av vissa platser som av vissa samtal. Sådant avlyssning får sålunda inte avse platser som stadigvarande används eller är särskilt avsedda att användas för vissa verksamheter, bl.a. av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, massmedia-redaktioner eller av präster för bikt eller enskild själavård. Hemlig rumsavlyssning får heller inte avse samtal eller tal, oavsett var detta äger rum, när någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har kommit fram. Detta medför att förbud gäller mot att avlyssna samtal mellan en misstänkt och hans försvarare eller själasörjare, samt att samtal med personer ur vissa andra yrkeskategorier som huvudregel inte får avlyssnas (bl.a. de yrkeskategorier som nämnts ovan).

För hemlig teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag gäller ett förbud mot avlyssning av samtal vilket motsvarar det i lagen om hemlig rumsavlyssning.

Vår kartläggning av tillämpningen

En del av vårt uppdrag har varit att kartlägga den hittillsvarande tillämpningen av de tre lagar som omfattas av vårt uppdrag.

När uppgifter om omfattning och nytta av tillämpningen av hemliga tvångsmedel tidigare samlats in i Sverige har detta nästan uteslutande gjorts genom att sammanställningar lämnats från de brottsbekämpande myndigheterna till regeringen eller dess utredare. Vi har i stället valt en kartläggningsmetod som står på tre ben.

För det första har utredningen inhämtat uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna om varje enskilt ärende där någon av de tre aktuella tvångsmedelslagarna har tillämpats. Detta är således en totalundersökning. Den omfattar tiden från det att respektive lag trädde i kraft till och med den 31 december 2011. Inhämtningen har gått till så att det inom utredningen utformats en blankett att besvaras för varje ärende. Blanketten har vandrat från handläggande polismyndighet till åklagare, och de har gemensamt svarat för att de uppgifter som lämnats varit korrekta.

För det andra har utredningen i ett urval av ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning eller 2007 års preventivlag tillämpats dels tagit del av källmaterial, dels hållit intervjuer med rättsväsendets aktörer. Det skriftliga material som gått igenom i denna djupundersökning har innefattat bl.a. ansökningarna om tvångsmedel och de promemorior som dessa grundar sig på samt domstolens beslut. Intervjuer har sedan i vart och ett av ärendena hållits med handläggande polis och åklagare. Beträffande ett antal ärenden har även det offentliga ombudet och beslutande domare intervjuats. Fokus har här varit att, på konkret ärendenivå, tränga djupare i frågorna om behov, nytta och integritetsintrång.

För det tredje har utredningen – utan anknytning till enskilda ärenden – sammanträffat med aktörerna för att informera sig om deras allmänna erfarenheter av tillämpningen av de tre lagarna. Ett flertal möten har sålunda skett med poliser, åklagare, offentliga ombud och domare.

Resultaten av kartläggningen redovisas i detalj i betänkandet och har varit en viktig del av underlaget för vår analys, våra bedömningar och våra förslag.

Redan nu bör dock anges att den sammanlagda användningen av hemliga tvångsmedel enligt de tre nu aktuella lagarna har varit begränsad. Det årliga genomsnittet initiala tillstånd är 54 (lagen om

hemlig rumsavlyssning), 36 (2007 års preventivlag) respektive 58 (2008 års utredningslag).

Vår analys av nytta, behov och integritetsintrång

Tvångsmedlen rör information

De brottsbekämpande myndigheterna ska bl.a. förebygga, förhindra och utreda brott. För att fullgöra uppgifterna har myndigheterna behov av information. Detta behov kan vara olika starkt beroende på vilken brottslighet och vilka aktörer det är fråga om.

Brottsbekämparna kan använda olika metoder för att skaffa sig relevant information. Sådan kan inhämtas t.ex. genom spaning och förhör samt kontakter med anmälare eller tipsare. När hemliga tvångsmedel tillåts är också detta för att tillgodose behovet av information.

Behovet av ett visst hemligt tvångsmedel beror, förutom på hur starkt behovet är av information och vad informationen kan förväntas leda till, *dels* på vilka möjligheter som finns att erhålla informationen på något annat sätt, *dels* på vilka möjligheter tvångsmedlet kan erbjuda att nå informationen (dvs. hur effektivt det kan förväntas vara).

Även de hemliga tvångsmedlens påverkan på den personliga integriteten beror på vilken typ och mängd av information om enskilda som tvångsmedlen ger tillgång till. Varje befogenhet för staten att bereda sig tillgång till personlig information – och varje nyttjande av denna befogenhet – leder till integritetsingrepp. Graden av integritetsintrång varierar med befogenhetens (dvs. i det här fallet tvångsmedlets) utformning och tillämpning.

Den nytta som de aktuella tvångsmedlen hittills medfört

Begreppet nytta definieras inte i våra direktiv. Det anges dock att effekterna av tvångsmedlen i den brottsbekämpande verksamheten i möjligaste mån ska beskrivas, och att en analys ska göras i förhållande till tvångsmedlens syfte (dvs. att förhindra brottslig verksamhet eller att utreda brott).

Vi anser utifrån det som kommit fram vid vår kartläggning att andelsresonemang knutna till vissa effekter inte är tillräckliga för

att förklara nyttan av hemliga tvångsmedel. Att en viss nyttoeffekt – t.ex. att åtal eller lagföring skett – är knuten till informationen från ett visst hemlig tvångsmedel är ofta problematiskt att belägga. Detta beror bl.a. på att information blir relevant som en bit i ett större pussel (betydelsen av den enskilda pusselbiten är svår att avgöra) och att det blir fråga om orsakssamband i flera led (t.ex. tvångsmedel – förhör – annat tvångsmedel – åtal). Är effekten att ett visst brott förhindrats, blir svårigheten att belägga ett orsakssamband ännu större.

Bl.a. följande har kommit fram om de brottsbekämpande myndigheternas hittillsvarande nytta av de aktuella tvångsmedlen.

2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag

Enligt 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag har främst hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning men också i viss mån hemlig kameraövervakning använts. Detta har skett nästan uteslutande inom Säkerhetspolisens område och främst i syfte att förhindra sådana brott som Säkerhetspolisen bekämpar. Användningen av 2008 års utredningslag – som avsett nästan uteslutande förundersökningar på kontraspionagets område – har också haft ett utredande syfte.

Information som bedömts som användbar har erhållits från dessa tvångsmedel i en mycket stor andel av fallen. Ibland har den avsett konkreta uppgifter om brottsplaner, men ofta har det rört sig om uppgifter av mer allmän betydelse i ärendena. Inga tecken har funnits på att informationen borde ha inhämtats på något annat mindre ingripande sätt. Om vid en andelsbedömning beträffande nytta sådana indikatorer som Säkerhetspolisen framhållit beaktas, har nytta i vår ärendebalkett markerats beträffande en hög andel (71 procent) av de tillstånd som meddelats enligt 2008 års utredningslag. Beträffande 2007 års preventivlag är motsvarande siffra lika hög. Flertalet av dessa indikatorer ligger i en tänkt kausalkedja närmare att man får informationen än att man förhindrar ett brott. Exempelvis rör de kartläggningen av den person som tvångsmedlet avser eller dennes gruppering eller – beträffande 2007 års preventivlag – ”att det inte längre funnits anledning att anta att en person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar”. I vår djupundersökning har vi dock, trots de svårigheter som råder

beträffande orsakssambandet, ansett oss kunna avgöra att det funnits goda grunder att anta att tvångsmedlet bidragit till att viss utpekad brottslighet förhindrats i en dryg tiondel av fallen.

Vi har sammantaget ansett att nyttan i enskilda fall av tillämpning av hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens område är särskilt svår att bedöma, men att vår kartläggning trots detta gett stöd för att beaktansvärd nytta förekommit vid tillämpningen av både 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag.

Lagen om hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning har huvudsakligen använts inom den öppna polisens verksamhetsområde. I de flesta fall har det rört sig om förundersökningar som avsett grov organiserad brottslighet, och den vanligaste typen av ärende rör grovt narkotikabrott. Säkerhetspolisen har i viss omfattning använt tvångsmedlet avseende försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott samt beträffande grovt spioneri. När det gäller de fall där hemlig rumsavlyssning använts av Säkerhetspolisen gäller beträffande syftet med tvångsmedelsanvändningen detsamma som beträffande 2008 års utredningslag, dvs. att förhindra fullbordade brott har varit centralt. Den öppna polisens användning av tvångsmedlet har däremot skett i utredningssyfte.

Hemlig rumsavlyssning används normalt i ett relativt sent skede av förundersökningen. Frågan om alternativa metoder att komma åt information har i de ärenden vi gått igenom i vår djupundersökning tydligt uppmärksammats av aktörerna. En viktig faktor har här varit att säkerhetsmedvetenheten hos de som tvångsmedlen riktats mot oftast bedömts som mycket hög. Detta vinner stöd av vår undersökning. Ibland har tvångsmedlet uttryckligen beskrivits som en sista utväg i utredningar beträffande mycket svårutredda personer. Inte heller beträffande hemlig rumsavlyssning har några tecken funnits på att informationen borde ha inhämtats på något annat mindre ingripande sätt.

Den information som den öppna polisen erhållit genom hemlig rumsavlyssning har ibland varit konkreta uppgifter om brott (i vissa fall i detalj). I andra fall har uppgifterna rört nätverk och relationer. Säkerhetspolisen har mer sällan fått information om brottsplaner i sin helhet men har ibland fått veta någon betydelsefull detalj som t.ex. en plats, en tidpunkt eller ett

tillvägagångssätt för ett planerat attentat. Oftast har den information som erhållits av Säkerhetspolisen och som bedömts vara av betydelse avsett organisationsstruktur, nätverk eller liknande.

Det har inte varit ovanligt att de brottsbekämpande myndigheterna på grund av att avlyssningsutrustningen inte kunnat installeras eller på grund av tekniska problem inte fått del av någon information eller i vart fall av mindre information än kalkylerat. Av svaren på vår ärendeblankett framgår att närmare 30 procent av tillstånden inte medfört någon avlyssning alls.

Nyttoeffekter av den erhållna informationen har vid besvarandet av vår ärendeblankett, trots svårigheterna beträffande verkställighet och bedömning av orsakssamband, indikerats beträffande drygt en fjärdedel (27 procent) av tillstånden inom den öppna polisens verksamhet och knappt hälften av tillstånden inom Säkerhetspolisens. Eftersom flera ärenden ännu pågick när blanketten besvarades – såvitt avser den öppna polisen drygt en tredjedel av ärendena – får antas att viss ytterligare nytta kommer att tillkomma. Vid vår djupundersökning har noterats att tvångsmedlet inom den öppna polisens verksamhet i närmare 30 procent av ärendena hade stor betydelse för förundersökningen och utgången i målet. Inom Säkerhetspolisens område – där underlaget är mer begränsat – bedömde brottsbekämparna inom ramen för djupundersökningen att tvångsmedlet bidragit till att förhindra skada på grund av brott i ungefär samma andel av ärendena (två av sju ärenden).

Sammantaget har vi även beträffande lagen om hemlig rumsavlyssning bedömt att vår kartläggning ger stöd för att beaktansvärd nytta förekommit vid tillämpningen. Detta gäller såväl inom den öppna polisens som inom Säkerhetspolisens område.

Behovet av tvångsmedlen vid olika former av brottslighet

Hemliga tvångsmedel under förundersökning

De hemliga tvångsmedlen ger information främst beträffande olika typer av kommunikation eller förflyttningar. Sådan information kan vara relevant för brottsutredningar nästan oavsett vilket brott det rör sig om. Behov av att använda hemliga tvångsmedel kan

sålunda uppstå vid enskilda utredningar oavsett vilken typ av brott (i meningen rubricering) det är fråga om.

Utredningen har beträffande de hemliga tvångsmedlen under förundersökning haft att ta ställning till behovet av *dels* hemlig rumsavlyssning, *dels* den utökade möjlighet som Säkerhetspolisen för närvarande har att beträffande vissa brott tillämpa främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning (2008 års utredningslag).

Den öppna polisen har framhållit att det huvudsakliga behovet av hemlig rumsavlyssning finns vid bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten, men att ett behov finns även beträffande särskilt allvarliga brott i övrigt.

Utredningens eget underlag beträffande utvecklingen av den organiserade brottsligheten ger stöd för polisens beskrivning av de problem som denna typ av brottslighet medför för de brottsbekämpande myndigheterna.

Kartläggningen av den hittillsvarande tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning har visat att tvångsmedlet inom den öppna polisens område huvudsakligen har riktats mot personer som har bedömts vara verksamma inom organiserad brottslighet. Den klart vanligaste brottsrubriceringen i tillstånden beträffande dessa personer har varit grovt narkotikabrott, men även mord och grova rån har varit aktuella. Vi har som angetts bedömt att en beaktansvärd utredningsnytta förekommit vid tillämpningen av lagen.

Sammantaget har vi ansett att det står klart att den öppna polisen har ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning beträffande allvarliga brott med anknytning till organiserad brottslighet samt i vissa fall beträffande annan mycket allvarlig brottslighet.

Den vanligaste brottstyp som hemlig rumsavlyssning används mot – grova narkotikabrott – bekämpas även av tullen. Utredningens underlag talar starkt för att flertalet av förhållandena kring den aktuella typen av allvarlig brottslighet är desamma i de fall där den bekämpas hos tullen som i de fall där den bekämpas hos den öppna polisen. Vi har bedömt att tullens behov av tvångsmedlet för att utreda vissa allvarliga brott motsvarar den öppna polisens.

Säkerhetspolisen har beträffande brott inom sitt verksamhetsområde framhållit att dessa är typiskt sett svårutredda brott som sker i lönnedom. Vid utredningens kartläggning av tillämpningen har tydliga tecken kommit fram på att så är fallet. Detta vinner stöd även i det underlag som vi hämtat in om utvecklingen av den

aktuella brottsligheten av vilket det också framgår att brott inom dessa områden alltjämt innefattar allvarliga hot mot samhället eller enskilda individer.

Ett betydelsefullt syfte för att använda hemliga tvångsmedel på Säkerhetspolisens område – även när detta sker vid en förundersökning – är att förhindra att den nämnda typen av brott fullbordas. Vid vår kartläggning av tillämpningen har det kommit fram att beaktansvärd sådan nytta förekommit vid Säkerhetspolisens tillämpning av såväl 2008 års utredningslag som lagen om hemlig rumsavlyssning.

Sammantaget har vi bedömt att det finns ett starkt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar avseende kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd. Detta behov omfattar både sådana tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken och de i 2008 års utredningslag – dvs. främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning – och hemlig rumsavlyssning.

Hemliga tvångsmedel för att förhindra brott

När det finns anledning att anta att ett brott förövats ska en förundersökning inledas. Bl.a. eftersom utredningarna kan avse osjälvständiga brott (försök, förberedelse och stämpling) kan hemliga tvångsmedel under förundersökningar vara ett verktyg för att få information för att kunna förhindra brott. Fråga kvarstår dock i vilken mån de brottsbekämpande myndigheterna i preventivt syfte behöver använda hemliga tvångsmedel utom ramen för förundersökningar.

Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens uppdrag ligger i att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt att bedriva terrorismbekämpning. Verksamheten kan inte bedrivas utifrån brottsanmälningar, utan myndigheten måste själv ha en förmåga att identifiera aktörer som avser att begå brott och bedöma vilka förutsättningar de har att sätta dessa i verket. Utifrån det underlag vi har står det klart att de personer som är aktuella ofta är mycket säkerhetsmedvetna.

2007 års preventivlag har nästan uteslutande använts inom Säkerhetspolisens område. Det har varit fråga om situationer där tillräckligt med information inte har funnits för att inleda en förundersökning, men där allvarliga brott av visst slag befarats och information för att komma vidare har ansetts inte kunna erhållas på

något annat sätt än genom tvångsmedel. Vi har som framgått bedömt att beaktansvärd nytta har förekommit när lagen tillämpats. Det finns goda grunder att anta att tvångsmedlet bidragit till att viss utpekad brottslighet förhindrats i en dryg tiondel av fallen.

Sammantaget har vi bedömt att det finns ett påtagligt behov för Säkerhetspolisen att även utom ramen för en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa brott.

Som ett skäl för behovet av preventiva tvångsmedel inom den öppna polisens område har hänvisats den organiserade brottsligheten (och dess slutenhet). Att en säkerhetsmedvetenhet som försvårar informationsinhämtning ofta finns hos personer med anknytning till sådan brottslighet vinner stöd i det material vi hämtat in.

Den öppna polisens bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet har dock normalt sett, till skillnad från Säkerhetspolisens arbete, vanligen som huvudsakligt mål att få en lagföring till stånd. Oftast torde, när polisen får uppgifter om en avsikt att utföra brott av ett visst slag, förhållandena vara sådana att det finns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst brott har begåtts och att förundersökning ska inledas. Bl.a. av dessa skäl framstår den öppna polisens behov av hemliga tvångsmedel utom ramen för en förundersökning inte som lika påtagligt som det är inom Säkerhetspolisens verksamhet.

En del brott som förekommer inom den organiserade brottsligheten är dock av en särskild natur. Det rör sig om s.k. systemhotande brottslighet. Detta är brott som i påverkanssyfte riktar sig mot befattningshavare inom rättsystemet, mot politiker eller mot företrädare för massmedia. Brottslighet av detta slag förekommer såväl inom den öppna polisens som inom Säkerhetspolisens (författningsskyddet) verksamhetsområden. I samband med sådan brottslighet kan slutenheten vara särskilt påtaglig.

Utredningen har sammantaget bedömt att behovet att använda hemliga tvångsmedel utom ramen för en förundersökning inte är lika starkt inom den öppna polisens verksamhet som inom Säkerhetspolisens. Ett påtagligt behov föreligger dock även för den öppna polisen att utom en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra systemhotande brott.

Det integritetsintrång som tvångsmedlen har medfört

Den hittillsvarande tillämpningen måste anses ge god ledning avseende vilka effekter för den personliga integriteten som de aktuella hemliga tvångsmedlen kan förväntas medföra. Vi har utifrån vår kartläggning analyserat vilket integritetsintrång som hemliga tvångsmedel enligt lagen om hemlig rumsavlyssning, 2008 års utredningslag respektive 2007 års preventivlag har fört med sig.

Tvångsmedel enligt de nu aktuella lagarna har som framgått använts i ett begränsat antal fall. Besluten om tvångsmedlen har inte riktats mot något stort antal personer.

Beträffande enskilda fall kan dock konstateras att en hel del personlig information samlats in. Tvångsmedlen har sålunda medfört icke obetydliga integritetsintrång. En del av den insamlade informationen har varit sådan att den rört tredje man, och viss information har varit sådan att den inte haft betydelse för att utreda eller förhindra brott.

Vad gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning torde i dessa hänseenden inte föreligga någon beaktansvärd skillnad jämfört med när tvångsmedlen använts med stöd av 27 kap. rättegångsbalken.

Reglerna om hemlig rumsavlyssning ger utrymme för åtgärder som är mer ingripande från integritetssynpunkt än de som erbjuds genom reglerna om de övriga hemliga tvångsmedlen. Detta främst på grund av karaktären och mängden av den information som kan erhållas genom hemlig rumsavlyssning. I den praktiska tillämpningen synes såväl domstolarna som de brottsbekämpande myndigheterna på olika sätt och med viss framgång ha sökt begränsa mängden kringinformation vid hemlig rumsavlyssning, och därmed också integritetsintrånget. I vart fall hemlig rumsavlyssning som har avsett bostäder har dock typiskt sett medfört större integritetsintrång än de övriga tvångsmedlen.

Tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel under förundersökning

De aktuella tvångsmedlen bör fortsatt tillåtas

Utan en särskild reglering av den typ som finns i 2008 års utredningslag skulle flera brott som Säkerhetspolisen har att bekämpa inte kunna

föranleda de tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken, dvs. främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Detta eftersom straffskalorna inte skulle medge tvångsmedel enligt rättegångsbalkens regler.

Utredningen har vid sin inledande avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset inte gjort någon annan bedömning än den regeringen gjorde när 2008 års utredningslag infördes (se prop. 2007/08:163 s. 58 ff.). Vi har således bedömt att en fortsatt särreglering för de nämnda tvångsmedlen beträffande viss brottslighet inom Säkerhetspolisens område är såväl proportionerlig som rimlig.

I samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning infördes konstaterade regeringen att det som var känt om behovet av hemlig rumsavlyssning och dess effektivitet som en brottsutredande åtgärd vägde så tungt och innebar sådana vinster för det allmänna att den aktuella inskränkningen av rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen var godtagbar (se prop. 2005/06:178 s. 46). Vi har utifrån det betydligt mer omfattande underlag som nu finns gjort samma bedömning. Vi har alltså bedömt att en rimlig balans mellan effektivitets- och integritetsintressena medför att hemlig rumsavlyssning fortsatt i vissa fall bör få användas. När tillämpningsområdet för tvångsmedlet bestäms måste dock, på grund av vad som anförts om det integritetsintrång som regleringen kan ge utrymme för, särskild restriktivitet iakttas.

Fråga är då hur tillämpningsområdet för de aktuella tvångsmedlen bör bestämmas.

På vilka brott ska tvångsmedlen få tillämpas?

Ett faktiskt behov av att använda hemliga tvångsmedel kan alltså finnas oavsett brottstyp eller brottsrubricering. Behoven gäller dock med särskild styrka i miljöer där medvetenhet, kunskap och erfarenheter finns om polisens arbetsmetoder och där motåtgärder vidtas, t.ex. inom organiserad brottslighet och vissa av de områden som Säkerhetspolisens verksamhet avser. Vissa brott kan sägas vara vanliga och betydelsefulla i dessa miljöer.

När behovet – och åtgärdens nytta – ska vägas mot det integritetsintrång som tvångsmedelsanvändningen medför får brottets allvar en mycket stor betydelse. Man kan mäta brottets

allvar främst genom dess straffminimum eller förväntade straffvärde.

Utredningen finner mot den bakgrunden att det är väl avvägt att, som i den nuvarande lagstiftningen, i första hand utgå från brottens straffminimum när tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel bestäms, men att komplettera med en s.k. straffvärdeventil. Vid sidan av detta bör tillämpningsområdet genom en brottskatalog i vissa fall tillåtas omfatta särskilt svårutredda brott som inte når upp till föreskrivet straffminimum eller straffvärde.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

Vad utredningen har att ta ställning till beträffande de tvångsmedel som nu finns i 27 kap. rättegångsbalken är inte huvudregelns utformning (vissa straffminimi- och straffvärdekrav) utan om undantag ska göras från dessa krav beträffande vissa brott. Det är alltså behovet och utformningen av en brottskatalog motsvarande den som i dag finns i 2008 års utredningslag som är av intresse.

Mot bakgrund av vad som är känt om hoten mot det svenska samhället och den brottslighet som Säkerhetspolisens verksamhet numera är inriktad på finns i och för sig beaktansvärda behov av att använda hemliga tvångsmedel beträffande de brott som katalogen i 2008 års utredningslag i dag omfattar.

När behov och nytta vägs mot integritetsintrång finner utredningen följande. Utredningen anser – till skillnad från regeringen när 2008 års utredningslag infördes – att olovlig kårverksamhet inte bör omfattas av lagens regler. Brottet har en låg straffskala och det har gjorts gällande att straffbestämmelsen inte har en ändamålsenlig utformning. Under de senaste åren har någon ansökan om hemliga tvångsmedel avseende olovlig kårverksamhet inte förekommit. Sammantaget anser utredningen att det inte finns tillräckliga skäl att tillåta användning av hemliga tvångsmedel beträffande brottet. När det gäller de övriga brott som för närvarande omfattas av 2008 års utredningslag gör utredningen samma bedömning som regeringen gjorde när lagen infördes. Brotten är sålunda sådana typiskt sett svårutredda brott, och användningen av de hemliga tvångsmedlen kan förväntas vara av sådan nytta, att det även med beaktande av integritetsintrånget är nödvändigt att ge möjlighet att

använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning för att utreda brotten.

Hemlig rumsavlyssning

Vad gäller hemlig rumsavlyssning är huvudregeln att det brott som utreds, för att tillstånd ska kunna ges, måste ha ett straffminimum på minst fyra års fängelse. Detta är en hög nivå som gäller endast för ett fåtal mycket allvarliga brott. Flertalet av dessa är också sådana som förekommer vid organiserad brottslighet och säkerhets-hotande verksamhet. Tvångsmedlet bör fortsatt få användas beträffande sådana brott.

Enligt gällande rätt kan hemlig rumsavlyssning vara tillåten även beträffande andra brott, om brottet i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra år. I dessa fall krävs emellertid även att brottet ingår i en brottskatalog.

Utredningen anser att lösningen med en straffvärdeventil fortsatt bör användas vid regleringen av tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning. Dess tillämpning bör dock inte ytterligare begränsas genom en brottskatalog. Straffvärdeventilen bör i stället tillämpas generellt på sådana mycket allvarliga brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra års fängelse.

Som i dag bör även försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott kunna utredas med hjälp av hemlig rumsavlyssning. Beträffande fall där det fullbordade brottet endast med tillämpning av straffvärdeventilen kan föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning bör fortsatt krävas att straffvärdet av försöks-, förberedelse- eller stämplingsgärningen kan antas överstiga fyra års fängelse. Beträffande fall där det fullbordade brottet omfattas av huvudregeln om fyra års straffminimum bör däremot – på sätt som nu gäller beträffande tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken – inte krävas att en straffvärdeprövning görs avseende de osjälvständiga brottsformerna.

De brottsbekämpande myndigheterna har gjort gällande att hemlig rumsavlyssning därutöver borde få användas avseende ett flertal nya brott, bl.a. vid grov narkotikasmuggling och grovt narkotikabrott oberoende av brottets straffvärde, grovt dopningsbrott och grovt vapenbrott samt grov stöld. Utredningens behovsundersökning ger visserligen stöd för att flera av dessa brott är sådana som är vanligt förekommande inom organiserad brottslighet där behovet av hemlig rumsavlyssning ofta är särskilt

stort. Det finns också på grundval av kartläggningen skäl att anta att tvångsmedlet skulle kunna medföra en betydande nytta i vissa brottsutredningar som avser dessa brott. Trots detta är skälen för att tillåta hemlig rumsavlyssning i dessa fall – när straffvärdet inte kan antas överstiga fyra år – inte tillräckliga för att uppväga de integritetsinskränkningar som tvångsmedlet skulle medföra.

En särskild ställning intas av sådana brott som ofta kan anknytas till säkerhetshotande verksamhet. Som framgått bedömer utredningen att samtliga de brott som omfattas av 2008 års utredningslag, utom olovlig kårverksamhet, är sådana typiskt sett svårutredda brott beträffande vilka det är nödvändigt att ge de brottsbekämpande myndigheterna utökade möjligheter att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Beträffande hemlig rumsavlyssning blir avvägningen mot integritetsintresset delvis en annan. Endast för de av brotten som är av ett visst allvar och där behovet är allra störst bör tvångsmedlet tillåtas. Spioneri av normalgraden och s.k. statsstyrt företagsspioneri är sådana brott. Misstanke om dessa brott bör – oavsett förväntat straffvärde – kunna föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Detsamma gäller misstanke om försök, förberedelse och stämpling till brotten.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att hemlig rumsavlyssning ska få användas för brott där straffminimum är minst fängelse fyra år, för brott där straffvärdet kan antas överstiga fängelse fyra år samt för spioneri av normalgraden och statsstyrt företagsspioneri. Även vid försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott bör tillstånd till hemlig rumsavlyssning kunna ges. När straffvärdeventilen tillämpas beträffande osjälvständiga brottsformer ska dock krävas att försöks-, förberedelse- eller stämplingsgärningen kan antas medföra fängelse i mer än fyra år.

Övriga krav för tillämpning av tvångsmedlen

Kravet på en skäligen misstänkt person

Inget har kommit fram under utredningen som ger skäl för andra ställningstaganden än de lagstiftaren tidigare gjort att de hemliga tvångsmedlen under förundersökning i de allra flesta fall ska få användas endast om någon är skäligen misstänkt för det aktuella brottet.

Vissa frågor uppkommer beträffande vilka undantag som ska gälla från kravet på att det ska finnas en skäligen misstänkt person. Ett sådant undantag gäller i dag endast beträffande hemlig kameraövervakning. Sådan får ske av en brottsplats eller dess omgivningar i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Fr.o.m. den 1 juli 2012 görs ett undantag även beträffande hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation). Sådan får ske för att utreda vem som är skäligen misstänkt, men endast beträffande sådana brott som har ett straffminimum på minst två års fängelse, försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller annat brott om det kan antas att straffvärdet överstiger fängelse i två år. I fråga om uppgifter som rör ett särskilt meddelande får inhämtningen avse endast historiska uppgifter.

Utredningen har bedömt att de brott som omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet) är sådana samhälls-farliga och typiskt svårutredda brott att det är nödvändigt att ge möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att utreda dem. De omständigheter som gör dessa brott särskilt svårutredda, bl.a. de slutna miljöer inom vilka brottsligheten ofta förekommer, medför även att svårigheterna att bestämma vem som är skäligen misstänkt för ett visst brott i flera fall ökar betydligt. Beaktansvärda behov föreligger mot denna bakgrund att beträffande brotten i 2008 års utredningslag tillåta hemlig teleövervakning för att utreda vem som är skäligen misstänkt. Det integritetsintrång som tvångsmedlet medför är också begränsat. Detta *dels* eftersom det rör sig om hemlig teleövervakning, ett tvångsmedel som innebär att man inte tar del av innehållet i några meddelanden, *dels* eftersom de uppgifter som får inhämtas beträffande ett särskilt meddelande har begränsats ytterligare i dessa fall till att avse endast historiska uppgifter. Vid en avvägning mellan de olika intressena finner utredningen att hemlig teleövervakning innan det finns en skäligen misstänkt person bör tillåtas avseende sådana brott som avses i 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet).

Tullen har efterfrågat ett undantag också vid hemlig rums-avlyssning beträffande kravet på att det ska finnas en skäligen misstänkt person vilket skulle ge möjlighet att använda även det tvångsmedlet för att fastställa vem som är skäligen misstänkt för ett brott. Detta tvångsmedel är dock av en annan karaktär än hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning och ger utrymme för större integritetsintrång. Utredningen anser sammantaget att

hemlig rumsavlyssning utan en skäligen misstänkt person inte ska komma i fråga.

Beträffande kravet på att de hemliga tvångsmedlen, där det finns en skäligen misstänkt person, ska avse teleadresser eller platser med anknytning till den misstänkte – och beträffande vilken anknytning som ska krävas – gör utredningen inte några andra bedömningar än de som lagstiftaren tidigare gjort. Dessa krav bör således fortsatt gälla.

Kravet på att åtgärden är av synnerlig vikt

Också kravet på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen bör fortsatt gälla. Det betyder att de uppgifter man tror sig kunna komma åt ska ha kvalitet och att de inte ska gå att komma åt med hjälp av mindre ingripande metoder.

Ett krav på utredningsbetydelse stämmer väl överens med förundersökningens syfte och är beträffande fullbordade brott naturligt. Det bör dock noteras att gränslinjen mellan förebyggande och utredande övervakning inte är helt fast beträffande de osjälvständiga brottsformerna. Trots att det finns skälig anledning att anta att ett försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott har förövats, och en förundersökning därmed ska inledas, kan det vara nog så viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna förhindrar att brottet fullbordas. Detta gör sig särskilt gällande beträffande t.ex. brott mot rikets säkerhet och brott kopplade till terrorism. Det godtas därför att tvångsmedel under förundersökningen i dessa fall också kan ha ett preventivt syfte.

Kravet att ange viss teleadress/plats i beslutet

Enligt gällande rätt krävs att den teleadress eller plats som tvångsmedlet avser alltid ska anges i beslutet. Både öppna polisen och Säkerhetspolisen anser att det borde vara tillräckligt att tillståndet knyts till en misstänkt person. Enligt dem skulle prövningar av teleadressen eller platsen kunna göras av de brottsbekämpande myndigheterna i samband med att beslutet verkställs.

Utredningen anser emellertid att det är nödvändigt, inte minst från integritetssynpunkt, att lagstiftningen är utformad så att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som

tillståndet ska avse. Delar av den initiala tillståndsprövningen – till exempel tillämpningen av proportionalitetsprincipen – skulle vara omöjlig, om beslutet inte var avgränsat till ett visst område. Någon förändring i kravet på att ange en plats eller en teleadress i beslutet föreslås därför inte.

Tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel

Preventiva tvångsmedel bör i vissa fall tillåtas

I samband med att 2007 års preventivlag infördes bedömde regeringen att medborgarnas berättigade krav på trygghet och skydd mot terrorism och annan samhällsfarlig brottslighet vägde tyngre än integritetsintresset hos de som tvångsmedelsbesluten skulle komma att riktas mot. Behovs- och effektivitetsskäl på området ansågs också väga så tungt att tredje mans integritetsintresse i viss mån måste stå tillbaka. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i förundersökningar om osjälvtändiga brott var inte tillräckliga, och det påpekades med avseende på resultatet att även om detta endast skulle bli en måttlig ökning av antalet förhindrade brott på det aktuella området, så kunde detta vara av synnerligen stort värde för samhället och dess invånare. Det bedömdes därför att en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott borde ges (prop. 2005/06:177 s. 42 ff.). Vi gör utifrån det empiriska underlag vi nu har samma avvägning mellan intressena i detta hänseende. Möjligheten att i vissa fall använda preventiva tvångsmedel bör sålunda finnas kvar.

Tvångsmedel som bör få användas preventivt

Utredningen gör beträffande hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller postkontroll inte någon annan bedömning är regering och riksdag tidigare gjort. Dessa tvångsmedel bör sålunda fortsatt – även utom ramen för en förundersökning – under vissa förutsättningar få användas för att förhindra brott.

Även hemlig rumsavlyssning kan vara ett mycket betydelsefullt verktyg för att förhindra att allvarliga brott fullbordas. Att så är fallet när tvångsmedlet används inom ramen för förundersökningar

avseende osjälvständiga brott har framgått vid utredningens kartläggning och analys. Hemlig rumsavlyssning är dock ett tvångsmedel vars karaktär ger utrymme för större integritetsinskränkningar än de övriga tvångsmedlen. Utredningen har bl.a. av det skälet bedömt att undantag från kravet på en skäligen misstänkt person vid hemlig rumsavlyssning under en förundersökning inte bör komma i fråga. Liknande skäl talar naturligtvis emot att tillåta att hemlig rumsavlyssning används utan att en förundersökning inletts avseende ett visst brott. Sammantaget väger behovet och den förväntade nyttan av preventiv hemlig rumsavlyssning inte upp det förväntade integritetsintrånget. Hemlig rumsavlyssning bör därför inte tillåtas utom ramen för en förundersökning.

Vilka krav bör gälla för att preventiva tvångsmedel ska få användas?

Såväl de brottsbekämpande myndigheterna som utredaren vid en tidigare utvärdering av 2007 års preventivlag har uttryckt uppfattningen att lagen inte tillgodosett myndigheternas behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Detta beror främst på hur lagens misstankerekvisit har utformats. Att lagen i vissa avseenden inte har tillgodosett de brottsbekämpande myndigheternas behov vinner stöd i utredningens kartläggning. Det finns alltså goda skäl att överväga om lagstiftningen om preventiva tvångsmedel kan ges en mer ändamålsenlig rekvisitstruktur, samtidigt som integritetsintressen tas till vara på ett tillfredställande sätt.

Enligt 2007 års preventivlag krävs för att ett hemligt tvångsmedel ska komma i fråga att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet. Detta krav bör fortsatt gälla. Situationen ska således göra tvångsmedelsanvändningen nödvändig, nödvändiga uppgifter ska inte kunna inhämtas med andra medel, och det ska finnas skäl att räkna med att tvångsmedelsanvändningen ensam eller i förening med andra åtgärder verkligen kan få effekt.

Dessa krav är dock inte tillräckliga för att avgränsa preventivlagens tillämpningsområde.

Den ytterligare avgränsning som valdes i 2007 års preventivlag var att införa ett misstankerekvisit – det krävs att det finns ”särskild anledning att anta” att en person kommer att utöva viss brottslig verksamhet.

Enligt utredningens bedömning för det tankarna fel att i preventiv, och alltså framåtblickande, lagstiftning använda misstankerekvisit (som t.ex. ”särskilda skäl att anta”) vilka normalt avser bevisvärdering avseende konkreta begångna brott. Något sådant rekvirit bör därför inte längre användas. Det mest lämpliga alternativet är i stället att – som i annan framåtblickande lagstiftning – kräva att det finns en viss risk/fara. Vid utformningen av ett sådant rekvirit är viktiga aspekter bl.a. vilka krav på konkretion som bör ställas avseende faran/risken samt hur denna ska relateras till den brottsliga verksamheten och till den som beslutet meddelas mot.

Utredningen anser att rekviritet i lagstiftningen om preventiva tvångsmedel bör formuleras så att en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag krävs för att tvångsmedel ska få användas. Bedömningen av en sådan risk får inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället och avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter (t.ex. att ett terrordåd eller attentat kan komma att ske). Däremot ska inte krävas att risken avser en konkretiserad gärning på det sätt som är fallet beträffande misstankerekvisitet enligt den nuvarande lagstiftningen.

Det har av de synpunkter som de brottsbekämpande myndigheterna framfört till utredningen – och även av utredningens kartläggning – framgått att den aktuella typen av brottslighet ofta förekommer inom ramen för tätt slutna organisationer eller sammanslutningar. I dessa fall kan det vara problematiskt att anknyta ett krav på en påtaglig risk för brottslig verksamhet till en viss person.

Eftersom medlemskapet i en organisation inte i sig bör kunna vara tillräckligt för ett tvångsmedelsbeslut mot någon bör fortsatt i samtliga fall krävas en bedömning som avser en person som tvångsmedlet riktas mot. Däremot bör, när en påtaglig risk av det slag som angetts ovan kunnat knytas till en viss organisation eller grupp, en viss lättnad kunna ges beträffande den farebedömning som sker gentemot de som är medlemmar av eller annars verkar för organisationen eller gruppen. Det bör i dessa fall vara tillräckligt att det kan befaras att personen kommer att främja den brottsliga verksamheten. En sådan främjandefara bör t.ex. i vissa fall kunna föreligga på grund av den ställning personen har i organisationen

(som t.ex. ledare eller som aktiv medlem) eller att denne tidigare dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget.

De krav som nu ställs på att tillståndet ska avse en viss teleadress eller plats med anknytning till den person som tillståndet gäller bör kvarstå. I detta avseende saknas skäl att göra skillnad mellan preventiva tvångsmedel och tvångsmedel under förundersökning.

På vilka brott ska tvångsmedlen få tillämpas?

Tillämpningsområdet bör avgränsas med en brottskatalog

Även om de preventiva tvångsmedlen inte avser ett konkretiserat brott (i meningen gärning) utan i stället en konkretiserad risk, är det normalt möjligt att bedöma vilket eller vilka brott (i meningen straffstadgande) den befarade verksamheten innefattar. Lagens tillämpningsområde bör även fortsatt avgränsas med hjälp av en brottskatalog.

Brott inom Säkerhetspolisens område

Behoven av preventiva tvångsmedel är i stor utsträckning knutna till brott mot rikets säkerhet och terrorism. De bedömningar som utredningen gjort i anslutning till 2008 års utredningslag – hänförliga till bl.a. svårutreddhet – blir sålunda relevanta även i detta sammanhang. De brott som omfattas av den sistnämnda lagen är därtill sådana att det är av stor betydelse att det finns effektiva medel för att förhindra dem. Utredningen anser att det finns beaktansvärda behov av att använda preventiva tvångsmedel beträffande sådana brott som katalogen i den lagen omfattar. Dessa behov och den förväntade nyttan av tvångsmedlen ska vägas mot integritetsintresset.

Vi anser att vårt underlag – bl.a. analysen av nytta och integritetsintrång vid lagens hittillsvarande tillämpning – ger stöd för att de brott som ingår i brottskatalogen i 2007 års preventivlag även fortsatt bör kunna föranleda tillstånd till preventiva tvångsmedel.

Vissa brott som omfattas av 2008 års utredningslag kan i dag ge möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning endast om de bedöms som grova. De brottsbekämpande myndigheterna har pekat på att det, i det tidiga skede när en preventiv tvångsmedelsansökan blir

aktuell, beträffande denna typ av brottslighet är i det närmaste omöjligt att påvisa att det rör sig om grova brott och inte brott av normalgraden. Det saknas skäl att ifrågasätta att det förhåller sig på det sättet. Nyttan och integritetsintrånget av tvångsmedelsanvändning i enskilda fall torde också vara jämförbara, oavsett om dessa brott är grova eller inte. Det som hittills har ansetts tala mot att låta tillämpningsområdet för 2007 års preventivlag omfatta brott som inte är grova är att de har jämförelsevis låga straffskalor. Detta förhållande måste naturligtvis beaktas. Utredningen anser emellertid att de nämnda skälen för att utöka brottskatalogen i preventivlagen i det nu aktuella avseendet sammantaget är så starka att detta ändå bör ske. Samma resonemang avseende behov, nytta, integritetsintrång och gränsdragningsproblematik gäller för s.k. statsstyrt företagsspioneri. Även detta brott bör enligt utredningens bedömning ingå i preventivlagens brottskatalog.

Sammanfattningsvis medför utredningens avvägningar att de brott som omfattas av 2008 års utredningslag – och som föreslås fortsatt kunna föranleda hemliga tvångsmedel under en förundersökning – bör ingå även i preventivlagens brottskatalog. En följd av detta ställningstagande är också att regleringen av hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens område blir mer enhetlig.

Särskilt om systemhotande brottslighet m.m.

Beträffande systemhotande brottslighet (dvs. mord, dråp, grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande, när dessa brott har som syfte att otillbörligen påverka myndighetspersoner, politiker eller journalister) har 2007 års preventivlag tillämpats efter ansökan såväl av den öppna polisen som av Säkerhetspolisen. Utredningen har som framgått bedömt att även den öppna polisen har ett påtagligt behov av att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra sådana brott och att det inte är lämpligt att bygga regleringen på organisatoriska kriterier. Någon förändring i detta avseende föreslås sålunda inte.

Den öppna polisen har ansett att kravet på att de nämnda brotten ska ha ett systemhotande syfte är en för stor begränsning i arbetet. När det gäller de brott som lagrummet för närvarande avser har de därför ansett att rekvisitet om ett särskilt syfte bör tas bort. Såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen har gjort gällande även att uppräkningsavdelningen av brott med systemhotande syfte

borde omfatta fler brott än i dag. Från en ren brottsbekämpnings-synpunkt går det att ha förståelse för myndigheternas synpunkter. Vi har dock bedömt att det inte, vid utredningens kartläggning eller i övrigt, har kommit fram tillräckliga skäl för att på detta sätt utöka katalogen av brott.

Regleringens rättssäkerhetsgarantier m.m.

Den hittillsvarande tillämpningen; analys av regleringens rättssäkerhetsgarantier

Rättssäkerhetsgarantierna vid tillämpningen av de aktuella hemliga tvångsmedlen består av bl.a. regler om domstolsprövning, medverkan av offentliga ombud, underrättelseskyldighet och om tillsyn hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Med utgångspunkt från vår kartläggning har vi analyserat denna reglering i förhållande till regeringsformens och Europakonventionens krav. Vi har också analyserat om det av rättssäkerhetsskäl behövs förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen.

Vi bedömer att den svenska regleringen av de aktuella hemliga tvångsmedlen och dess rättssäkerhetsgarantier lever upp till såväl regeringsformens som Europakonventionens krav. Vi föreslår inte av rättssäkerhetsskäl några ändringar i dessa hänseenden.

Beslutsordningen

Utredningens kartläggning ger stöd för att domstolsprövningen av hemliga tvångsmedel har fungerat på ett tillfredställande sätt och fyllt en viktig funktion som en rättssäkerhetsgaranti. Utredningen anser således att den slutliga prövningen av frågor om de aktuella tvångsmedlen fortsatt bör ske i domstol.

Det kan dock förekomma situationer där det uppkommer starka behov av hemliga tvångsmedel med mycket kort varsel. En särskild ordning där åklagaren i vissa brådskande fall ska kunna fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel är därför nödvändig. Bl.a. åklagarens kompetens och fristående ställning samt regler om efterföljande prövning i domstol gör att rättssäkerhetsintresset tillgodoses.

I dag får åklagaren fatta interimistiska beslut beträffande sådana tvångsmedel som omfattas av 2008 års utredningslag. Fr.o.m. den 1 juli 2012 finns en sådan möjlighet även beträffande hemlig teleövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken. Behovet av en interimistisk beslutsmöjlighet kan dock inte i någon beaktansvärd grad anses skilja sig åt beroende på vilket hemligt tvångsmedel det är fråga om. Utredningen föreslår därför att en möjlighet till interimistiska åklagarbeslut ska finnas beträffande samtliga de hemliga tvångsmedlen, såväl under förundersökning som enligt 2007 års preventivlag.

För ett interimistiskt åklagarbeslut bör krävas att det kan befaras att inhämtandet av rättens tillstånd skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen (tvångsmedlen under förundersökningen) respektive för att förhindra den brottsliga verksamheten (2007 års preventivlag). Möjligheten ska således, som i dag, kunna tillämpas endast när ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat, om rättens tillstånd skulle avvaktas.

Interimistiska beslut ska utan dröjsmål anmälas till rätten som ska pröva ärendet skyndsamt. Rätten ska upphäva beslutet om den bedömer att det inte finns skäl för åtgärden. Även interimistiska beslut som redan har verkställts ska prövas av rätten. Om rätten då finner att det vid tidpunkten för åklagarens beslut saknades skäl för åtgärden, ska de inhämtade uppgifterna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som omfattats av avlyssningen eller övervakningen eller den som uppgifterna avser.⁴

Reglerna om överskottsinformation och om avlyssningsförbud i vissa fall

Överskottsinformation

Överskottsinformation är uppgifter som genom tvångsmedel har kommit fram om annat än det brott som har legat till grund tillståndet. Överskottsinformation får alltid användas för att förhindra förestående brott. När det gäller utredning av brott finns begränsande regler för att använda överskottsinformation från de

⁴ Denna ordning motsvarar väsentligen vad som fr.o.m. den 1 juli 2012 gäller för interimistiska beslut enligt 27 kap. rättegångsbalken om tillstånd till hemlig teleövervakning. Beträffande kvarhållande av försändelser föreslår utredningen en delvis annan ordning, vilken motsvarar den som i dag gäller för interimistiska beslut enligt 2008 års utredningslag.

hemliga tvångsmedlen. Dessa regler är betydligt strängare i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag än i 27 kap. rättegångsbalken.

Vi anser att regleringen om överskottsinformation bör enhetligas. Av integritetshänsyn bör vissa begränsningar fortsatt gälla för att använda överskottsinformation för att utreda brott. Vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller att förundersökning eller motsvarande utredning får inledas på grund av överskottsinformation, endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för det brott som ska utredas och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller det finns särskilda skäl. Detta ger uttryck för en rimlig avvägning mot integritetsintresset. Överskottsinformation enligt dessa regler används i dag inte i någon påfallande hög utsträckning, och inget skäl har kommit fram att anta något annat än att tillämpningen i praktiken lett till rimliga följder. Sammantaget är utredningens uppfattning att de begränsningar som i dag gäller enligt 27 kap. rättegångsbalken för att använda överskottsinformation bör gälla för samtliga nu aktuella hemliga tvångsmedel.

Avlyssningsförbud

I regleringen om hemlig rumsavlyssning förbjuds avlyssning såväl av vissa platser som av vissa samtal. Detta medför att personer ur vissa yrkeskategorier som huvudregel inte får avlyssnas i sin yrkesutövning (bl.a. advokater, läkare, psykologer och verksamma vid massmediaredaktioner). För hemlig teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag gäller motsvarande avlyssningsförbud av samtal. Vi bedömer att dessa avlyssningsförbud ger uttryck för en lämplig avvägning mot integritetsintresset och bör kvarstå.

Vid hemlig teleavlyssning under förundersökning (27 kap. rättegångsbalken) är avlyssningsförbudet i dag betydligt snävare och omfattar endast samtal mellan den misstänkte och dennes försvarare. Utredningen föreslår att detta förbud utvidgas och utformas som det i 2007 års preventivlag. Detta medför att regleringen enhetligas och att integritetsskyddet förstärks.

Vissa övriga förslag

Utredningen har behandlat också andra frågor än de som berörs ovan. Bl.a. föreslår vi följande.

Lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Den 1 juli 2012 upphävs bestämmelserna i lagen om elektronisk kommunikation om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden. Bestämmelserna ersätts bl.a. av bestämmelser i en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Enligt den nya lagen ska övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation få hämtas in, om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott vilka har ett straffminimum på minst fängelse i två år.

Enligt en tidsbegränsad bestämmelse i lagen finns en möjlighet att hämta in uppgifter om vissa brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde vilka inte har ett straffminimum som uppgår till två års fängelse. Utredningen föreslår att denna möjlighet ska permanentas och att den ska avse de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet).

Tillträdestillstånd vid hemlig rumsavlyssning

Vid hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten efter särskilt tillstånd i hemlighet bereda sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot sådant intrång. Utredningen föreslår följande.

- Tillträdestillstånd bör, om det finns särskilda skäl, utöver den plats som ska avlyssnas få avse en plats som direkt gränsar till den platsen.
- Avser tillträdestillståndet ett fordon, bör det innefatta en befogenhet för polisen att, om det behövs i samband med tillträdet, tillfälligt flytta fordonet.

- När ett tillstånd till hemlig kameraövervakning avser en plats som även omfattas av tillstånd till hemlig rumsavlyssning, bör tillträdestillstånd få meddelas även för att installera hjälpmedel för kameraövervakningen. De sistnämnda tillträdestillstånden bör dock inte få avse någons stadigvarande bostad.

Forumreglerna beträffande hemliga tvångsmedel vid vissa brott

Några särskilda forumregler finns i dag inte beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökning. Därmed tillämpas reglerna i 19 kap. rättegångsbalken om laga domstol i brottmål. Som huvudregel gäller att rätten i den ort där brottet förövades är behörig. Om det är lämpligt, får prövning i stället ske där den misstänkte har hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. I vissa fall får frågor om tvångsmedel prövas av domstol på en annan ort. Så får ske när beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål. I fråga om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag gäller i stället att prövningen ska ske av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns.

Utredningen föreslår att frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel beträffande brott som i dag regleras i 2008 års utredningslag, utöver av den domstol som är behörig enligt 19 kap. rättegångsbalken, ska få tas upp av Stockholms tingsrätt. Även vid tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag föreslås Stockholms tingsrätt, vid sidan av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns, vara behörig domstol.

Frågan om reglerna bör göras permanenta m.m.

Utredningen har beträffande tvångsmedlen enligt de tre aktuella lagarna genomfört en samlad och omfattande kartläggning. En analys har gjorts avseende behov, nytta och integritetsintrång. Vi har sedan vägt intresset av en effektiv brottsbekämpning mot de effekter på den personliga integriteten som tvångsmedlen har haft och kan förväntas ha. Sådana avvägningar har gjorts såväl i frågorna om de brottsbekämpande myndigheterna alls bör få använda de olika tvångsmedlen som i frågor hänförliga till regleringens närmare utformning. Det är på denna grund som utredningen har

utformat sitt förslag om regler om hemlig rumsavlyssning, preventiva tvångsmedel och utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av vissa brott inom Säkerhetspolisens område.

Det finns ingenting som tyder på att de behov av de aktuella tvångsmedlen som utredningen funnit skulle minska inom överskådlig tid. Inte heller i övrigt har det kommit fram något som ger skäl att anta att de sakförhållanden som ligger till grund för utredningens bedömningar är av tillfällig natur. Utredningen anser därför att reglerna bör göras permanenta.

Reglerna om hemlig rumsavlyssning och om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område (2008 års utredningslag) bör enligt utredningens uppfattning föras in i 27 kap. rättegångsbalken. Reglerna om preventiva tvångsmedel bör fortsatt finnas i en särskild lag (2007 års preventivlag).

Regeringens årliga skrivelse till riksdagen om användningen av vissa hemliga tvångsmedel i brottsutredningar bör innehålla även en redovisning av tillämpningen av bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel (2007 års preventivlag). Säkerhetspolisens användning bör dock inte redovisas.

1 Författningsförslag

1.1 Om hur förslagen framställts (viss blå text)

För att ge en överblick över regleringen och för att underlätta förståelsen av våra förslag har vi valt att beträffande 27 kap. rättegångsbalken och 2007 års preventivlag återge lagstiftningen i dess helhet. Även paragrafer som vi föreslår inte ska ändras har sålunda tagits med. De oförändrade paragraferna har getts en blå teckenfärg.¹

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken (1942:740) dels att 27 kap. 21, 21 a, 22, 23, 23 a, 24, 26, 28, 31, 32 och 33 §§ samt rubriken till 27 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas åtta nya paragrafer, 27 kap. 9 a, 20 d, 20 e, 25 a, 34, 35, 36 och 37 §§, samt närmast före 27 kap. 1, 18 och 34 §§ nya rubriker av följande lydelse.

¹ Den blå texten motsvarar väsentligen lagstiftningens nuvarande lydelse. I de fall paragraferna den 1 juli 2012 ska ändras i enlighet med prop. 2011/12:55 (se rskr. 2011/12:212) återges emellertid istället lydelsen efter den ändringen.

Lydelse enligt prop. 2011/12:55 *Föreslagen lydelse*

27 kap. Om beslag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation m.m. **27 kap. Om beslag och hemliga tvångsmedel m.m.**

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Beslag m.m.

1 §

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag. Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

Vad som sägs i detta kapitel om föremål gäller också om skriftlig handling, i den mån inte annat är föreskrivet.

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

2 §

Beslag må ej läggas å skriftlig handling, om dess innehåll kan antagas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 §, ej må höras som vittne därom, och handlingen innehaves av honom eller av den, till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Ej heller må, med mindre fråga är om brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, hos den misstänkte eller honom närstående, som avses i 36 kap. 3 §, beslag läggas å skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes.

3 §

Brev, telegram eller annan försändelse, som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag, får tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren.

4 §

Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag.

Föremål, som i annat fall påträffas, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman, om det inte är fråga om en försändelse som avses i 3 §.

Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras hos honom, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå.

4 a §

Om en målsägande eller någon som trätt i dennes ställe har framställt anspråk på det beslagtagna föremålet och det är uppenbart att han eller hon har bättre rätt till detta än den hos vilken beslaget har gjorts, får undersökningsledaren eller åklagaren innan åtal väckts besluta att föremålet skall lämnas ut till honom eller henne.

En underrättelse om beslutet skall genast sändas till den hos vilken beslaget har gjorts.

5 §

Rätten må förordna om beslag å föremål, som företes vid rätten eller eljest är tillgängligt för beslag.

Fråga om beslag må av rätten upptagas på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Efter åtalet äge rätten även på yrkande av målsäganden så ock självmant upptaga fråga därom.

Väckes vid rätten fråga om beslag, skall, så snart ske kan, förhandling därom äga rum inför rätten. Om sådan förhandling gälle i tillämpliga delar vad i 24 kap. 17 § är stadgat. Är fara i dröjsmål, må rätten omedelbart förordna om beslag att gälla, till dess annorlunda förordnas.

6 §

Har ett beslag verkställts utan rättens förordnande, får den som drabbats av beslaget begära rättens prövning av beslaget. När en sådan begäran har kommit in, skall rätten så snart som möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom fyra dagar därefter hålla en sådan förhandling som avses i 5 §. Om

huvudförhandling sätts ut att hållas inom en vecka sedan begäran framställdes och rätten inte anser att det behöver hållas en särskild förhandling, får begäran dock prövas vid huvudförhandlingen.

Har beslut fattats enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål skall lämnas ut, får den som drabbats av beslaget begära rättens prövning av beslutet. För denna prövning gäller vad som sägs i första stycket. Den som har framställt anspråk på föremålet skall underrättas om förhandlingen.

7 §

Då rätten förordnar om beslag eller fastställer verkställt beslag, skall, om inte åtal redan har väckts, rätten utsätta den tid, inom vilken åtal skall väckas. Tiden får inte sättas längre, än vad som är nödvändigt.

Om den tid som avses i första stycket är otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om framställning om detta görs före tidens utgång.

8 §

Om det inte inom den tid som avses i 7 § har väckts åtal eller kommit in någon begäran till rätten om förlängning av tiden eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, skall beslaget omedelbart hävas.

Har beslut fattats enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål skall lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om beslutet enligt 4 a § andra stycket har sänts till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne medger det, får dock beslaget hävas omedelbart. Detsamma gäller, om rätten fastställer ett beslut enligt 4 a § om att föremålet skall lämnas ut.

Om någon har framställt ett anspråk på ett beslagtaget föremål eller yrkat att en viss åtgärd skall vidtas med detta föremål, utan att det har fattats beslut enligt 4 a § om att föremålet skall lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Om denne medger det, skall dock beslaget hävas omedelbart. Av underrättelsen skall det framgå hos vem beslaget har gjorts. Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas i detta fall.

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren. Har den som drabbats av beslaget begärt rättens prövning av ett

beslut enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål skall lämnas ut, hävs beslaget av rätten.

När målet avgörs, skall rätten pröva om ett beslag fortfarande skall bestå. Om målet avgörs genom dom, skall tredje stycket inte tillämpas. Rätten får i samband med dom besluta om beslag.

8 a §

När ett beslag har hävts ska, om föremålet inte enligt 4 a § ska lämnas ut till målsäganden eller någon som trätt i dennes ställe, föremålet lämnas ut till den hos vilken beslaget har gjorts. Gör denne inte anspråk på föremålet eller kan det inte utredas hos vem beslaget har gjorts, ska föremålet lämnas ut till den som gör anspråk på det om denne kan visa sannolika skäl för sin rätt till föremålet.

Om den som ett föremål ska lämnas ut till enligt första stycket inte hämtar det, eller föremålet inte kan lämnas ut till någon enligt samma stycke, tillämpas lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

8 b §

När ett föremål enligt 8 a § ska lämnas ut till den hos vilken beslaget gjorts eller den som gör anspråk på föremålet ska denne så snart som möjligt efter det att beslaget har hävts, underrättas om att föremålet kan hämtas och att det, om det inte hämtas, kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras.

Om det i fall som avses i 8 a § är känt att någon annan också har drabbats av beslaget ska även denne underrättas om att beslaget har hävts och, om föremålet ska lämnas ut, till vem utlämnandet ska ske.

9 §

Rätten får förordna, att försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befodringsföretag skall, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Fråga därom får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Ett förordnande skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befodringsföretaget. I förordnandet skall det tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan.

När en försändelse på grund av ett förordnande hållits kvar, skall befodringsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som har begärt förordnandet. Denne skall omedelbart pröva, om beslag skall ske.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens förordnande enligt 9 §, får åklagaren ge ett sådant förordnande. När en försändelse på grund av åklagarens förordnande hållits kvar, ska befodringsföretaget utan dröjsmål anmäla detta till åklagaren. Åklagaren ska omedelbart pröva, om beslag ska ske.

Har åklagaren gett ett förordnande enligt första stycket, ska han eller hon utan dröjsmål skriftligt anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva förordnandet.

Om ett förordnande om att hålla kvar en försändelse har upphört att gälla innan rätten har prövat ett ärende enligt andra stycket, ska åklagaren anmäla åtgärden till Säkerhets- och integritetskyddsmyndigheten.

10 §

Beslaget föremål skall tas i förvar av den som verkställt beslaget. Om det kan ske utan fara och eljest är lämpligt, får dock föremålet lämnas kvar i innehavarens besittning. Ett föremål som

lämnas kvar i innehavarens besittning skall förseglas eller märkas som beslagtaget, såvida det ej framstår som obehövt.

Den från vilken beslag har skett får ej överlåta föremålet eller i strid mot ändamålet med beslaget förfoga över föremålet på annat sätt. Ett föremål som ej tas i förvar eller förseglas får nyttjas av innehavaren, om ej annat beslutas.

Föremål, som tagits i beslag, skall väl vårdas, och noggrann tillsyn skall hållas däröver, att det icke förbytes eller förändras eller annat missbruk sker därmed.

11 §

Om den från vilken beslag sker, inte är närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål underrättas om det och om vad som har skett med det beslagtagna. Om en försändelse hos ett befordringsföretag har tagits i beslag, skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren underrättas och, om avsändaren är känd, även denne.

11 a §

Den hos vilken ett beslag görs skall underrättas om att det kan komma att fattas ett beslut enligt 4 a §. Någon underrättelse behövs inte, om det är uppenbart att ett sådant beslut inte kommer att fattas.

12 §

Post- eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling, som tages i beslag, må icke närmare undersökas, ej heller brev eller annan sluten handling öppnas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren; dock må sakkunnig eller annan, som anlitas för utredningen angående brottet eller eljest därvid höres, efter anvisning av myndighet, som nu sagts, granska handlingen. Äger den som verkställer beslaget ej närmare undersöka handlingen, skall den av honom förseglas.

Handling, varom här är fråga, skall snarast möjligt undersökas. Kan innehållet i post- eller telegrafförsändelse i sin helhet eller till någon del utan men för utredningen meddelas mottagaren, skall avskrift eller utdrag av handlingen ofördröjligen tillställas honom.

13 §

Över beslag skall föras protokoll, vari ändamålet med beslaget och vad därvid förekommit angives samt beslagtaget föremål noga

beskrives.

Den som drabbats av beslag äge på begäran erhålla bevis om beslaget, innehållande även uppgift å det brott misstanken avser.

14 §

Vad i 25 kap. 8 § är stadgat om reseförbud äge motsvarande tillämpning beträffande beslag.

14 a §

Kan föremål skäligen antagas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken, må det tagas i beslag. Härvid äga bestämmelserna i detta kapitel om beslag motsvarande tillämpning.

15 §

För säkerställande av utredning om brott må byggnad eller rum tillstängas, tillträde till visst område förbjudas, förbud meddelas mot flyttande av visst föremål eller annan dylik åtgärd vidtagas.

Om åtgärd, som nu nämnts, gälle i tillämpliga delar vad i detta kapitel är stadgat om beslag.

16 §

har upphävts genom lag (1989:650).

17 §

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

Hemliga tvångsmedel

18 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid förundersökning som avser

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

2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff eller

3. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta sådana åtgärder som anges i 19 §.

19 §

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,

2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller

3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får sådana meddelanden som avses i första stycket 1 även hindras från att nå fram.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas vid förundersökning som avser

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,

2. brott enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken, brott enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken som inte är att anse som ringa, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64), brott enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

3. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff.

I fall som avses i 20 § andra stycket får hemlig övervakning av elektronisk kommunikation dock användas endast vid förundersökning som avser brott som kan föranleda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 18 § andra stycket.

20 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får, om inte annat följer av andra stycket, endast ske om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse

1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk

kommunikationsutrustning som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller

2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får, utöver vad som anges i första stycket, ske i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Övervakning som innebär att uppgifter hämtas in om meddelanden får dock endast avse förfluten tid.

Avlyssning eller övervakning får inte avse meddelanden som endast överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

20 a §

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

Hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff, eller
3. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

20 b §

Hemlig kameraövervakning får, utom i fall som avses i 20 c §, användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Åtgärden får, utom i fall som avses i 20 c §, avse endast en sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

20 c §

Om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet,

får hemlig kameraövervakning användas för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats. Hemlig kameraövervakning enligt denna paragraf får ske endast om syftet är att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

20 d §

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som

1. sker i hemlighet och med tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och

2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, som allmänheten inte har tillträde till.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om

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

2. spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

4. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om sådan gärning är belagd med straff, eller

5. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde

överstiger fängelse i fyra år.

20 e §

Hemlig rumsavlyssning får användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Åtgärden får avse endast en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes bostad, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

Hemlig rumsavlyssning får inte avse

1. en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet för vilken tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,

2. en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller

3. en sådan plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas av präster inom trossamfund eller av dem

som har motsvarande ställning inom ett sådant samfund, för bikt eller enskild själavård.

Lydelse enligt prop. 2011/12:55 Föreslagen lydelse

21 §

Frågor om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

Frågor om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

I ett beslut att tillåta åtgärder enligt första stycket ska det anges vilken tid tillståndet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, när det gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

I ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det anges vilket telefonnummer eller annan adress, vilken elektronisk kommunikationsutrustning eller vilket geografiskt område tillståndet avser. Det ska vidare särskilt anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät.

I ett tillstånd till hemlig kameraövervakning ska det anges vilken plats tillståndet gäller.

I ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning ska det anges vilken plats tillståndet gäller. Om tillståndet är förenat med ett särskilt tillstånd enligt 25 a § att få tillträde till platsen för att installera tekniska hjälpmedel, ska det anges särskilt i beslutet.

I ett beslut om att tillåta hemlig rumsavlyssning ska anges också vem som är skäligen misstänkt för brottet.

I ett beslut att tillåta åtgärder enligt första stycket ska det, när det finns skäl till detta, också i övrigt föreskrivas villkor för att

tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.

21 a §

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut.

Har åklagaren gett ett sådant tillstånd ska han eller hon *genast göra en skriftlig anmälan om* åtgärden till rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva om det finns skäl för åtgärden. Finner rätten att det inte finns sådana skäl, ska den upphäva beslutet.

Har åklagarens beslut verkställts innan rätten gjort en sådan prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Finner rätten att det saknats sådana skäl får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av övervakningen.

Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut.

Har åklagaren gett ett sådant tillstånd, ska han eller hon *utan dröjsmål skriftligt anmäla* åtgärden till rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva om det finns skäl för åtgärden. Finner rätten att det inte finns sådana skäl, ska den upphäva beslutet.

Om åklagarens beslut *har* verkställts innan rätten gjort en sådan prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Finner rätten att det saknats sådana skäl, får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av *avlyssningen eller övervakningen, eller för den som uppgifterna avser.*

22 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte ske av telefonsamtal eller andra meddelanden *mellan den misstänkte och hans eller hennes försvarare*. Om det *framkommer* under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen avbrytas.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte ske av telefonsamtal eller andra meddelanden *där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram*. Om det under avlyssningen *kommer fram* att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen *omedelbart* avbrytas.

Hemlig rumsavlyssning får inte avse samtal eller annat tal där någon som angetts i första stycket yttrar sig. Om det under rumsavlyssningen kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller sådant tal, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.

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

Upptagningar och uppteckningar ska, i den mån de omfattas av *förbud enligt första eller andra stycket*, omedelbart förstöras.

23 §

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *eller* hemlig kameraövervakning, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning*, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

23 a §

Om det vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *eller* hemlig kameraövervakning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om

1. det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller

2. det finns särskilda skäl.

Om det har kommit fram uppgifter om förestående brott, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om

1. det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller

2. det finns särskilda skäl.

24 §

En upptagning eller upp-teckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation *eller* hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 12 § första stycket.

Upptagningar och upp-teckningar från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

En upptagning eller upp-teckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *eller hemlig rumsavlyssning* eller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 12 § första stycket.

Upptagningar och upp-teckningar från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation,

eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras.

Upptagningar från hemlig kameraövervakning som saknar betydelse från brottsutredningssynpunkt ska förstöras omedelbart efter det att de har granskats. I de delar upptagningarna är av betydelse från brottsutredningssynpunkt ska de bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter omedelbart förstöras.

Trots vad som sägs i andra och tredje styckena får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, *hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning* ska, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

25 §²

När tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har lämnats, får de tekniska hjälpmedel som behövs för åtgärden användas.

I 6 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation som gäller för den som driver verksamhet som avses i den lagen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 a §

Vid hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet bereda sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får avse endast den plats som ska avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen.

Om en plats omfattas av både hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning, får ett särskilt tillstånd enligt första stycket meddelas även beträffande kameraövervakningen. Tillståndet får dock inte avse tillträde eller installation för hemlig kameraövervakning i någons stadigvarande bostad.

Om ett tillstånd enligt första eller andra stycket avser ett fordon, får den verkställande myndigheten, om det behövs, i samband med tillträdet tillfälligt

² Lydelse enligt 2011/12:JuU8.

flytta fordonet.

Om ett tekniskt hjälpmedel har installerats med stöd av ett tillstånd enligt första eller andra stycket, ska hjälpmedlet återtas eller göras obrukbart så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet har hävts.

När ett beslut om hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning verkställs får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt.

Offentligt ombud

Lydelse enligt prop. 2011/12:55 Föreslagen lydelse

26 §

Offentliga ombud ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning.

Offentliga ombud ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning.

Ett offentligt ombud har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, att yttra sig i ärendet och att överklaga rättens beslut.

27 §

Regeringen förordnar för tre år i sänder personer som kan tjänstgöra som offentliga ombud. Under treårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden.

Ett offentligt ombud ska vara svensk medborgare och ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Ett offentligt ombud får inte vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen ska inhämta förslag på lämpliga kandidater från

Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden.

Ett offentligt ombud får trots att regeringens förordnande har upphört slutföra pågående uppdrag.

28 §

När en ansökan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation *eller* hemlig kameraövervakning har kommit in till rätten, ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara.

När en ansökan *eller anmälan* om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* har kommit in till rätten, ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara.

Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig.

Ett uppdrag som offentligt ombud gäller även i högre rätt.

29 §

I fråga om ersättning till offentligt ombud tillämpas bestämmelserna i 21 kap. 10 § första och andra styckena samt 10 a §.

30 §

Den som förordnats som offentligt ombud i ett ärende får inte obehörigen röja vad han eller hon i ärendet fått kännedom om.

Underrättelse till enskild

31 §

Den som är eller har varit misstänkt för brott ska, om inte annat följer av 33 §, underrättas om hemlig avlyssning av elektr-

Den som är eller har varit misstänkt för brott ska, om inte annat följer av 33 §, underrättas om hemlig avlyssning av elektr-

onisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *eller* hemlig kameraövervakning som han eller hon har utsatts för. Om avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation har avsett ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som innehas av någon annan än den misstänkte, ska, *om inte annat följer av 33 § eller inhämtning har skett med stöd av 20 § andra stycket och integritetsintrånget för den enskilde kan antas vara ringa*, även innehavaren underrättas. Om kameraövervakning har avsett en plats som innehas av någon annan än den misstänkte och som allmänheten inte har tillträde till, ska, om inte annat följer av 33 §, även innehavaren av platsen underrättas.

onisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* som han eller hon har utsatts för. Om avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation har avsett ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som innehas av någon annan än den misstänkte, ska även innehavaren underrättas. *Detta gäller dock inte om annat följer av 33 § eller inhämtning har skett med stöd av 20 § andra stycket och integritetsintrånget för den enskilde kan antas vara ringa.* Om kameraövervakning *eller rumsavlyssning* har avsett en plats som innehas av någon annan än den misstänkte och som allmänheten inte har tillträde till, ska, om inte annat följer av 33 §, även innehavaren av platsen underrättas.

En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades.

En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan enligt 23 kap. 18 § eller på annat sätt har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas, om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

32 §

En underrättelse enligt 31 § ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och när det har skett. Den som är eller har varit misstänkt för

En underrättelse enligt 31 § ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och när det har skett. Den som är eller har varit misstänkt för

brott ska få uppgift om vilken brottsmisstanke som har legat till grund för åtgärden eller som åtgärden har *föranlett*. Den som inte är eller har varit misstänkt för brott ska få uppgift om detta.

En underrättelse om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska även innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som avlyssningen eller övervakningen har avsett. En underrättelse om hemlig kameraövervakning ska även innehålla uppgift om platsen för åtgärden.

brott ska få uppgift om vilken brottsmisstanke som har legat till grund för åtgärden eller som åtgärden har *lett till*. Den som inte är eller har varit misstänkt för brott ska få uppgift om detta.

En underrättelse om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska även innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som avlyssningen eller övervakningen har avsett. En underrättelse om hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* ska även innehålla uppgift om *vilken plats som har övervakats eller avlyssnats*.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Har det på grund av sekretess *enligt första stycket* inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1,

Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1,

2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 4, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. brott som avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–5 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. *brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,*

6. brott som avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–6 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Särskilda bestämmelser för vissa brott

34 §

De särskilda bestämmelserna i 35–37 §§ gäller vid förundersökning angående

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig under rättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för

terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–6, om sådan gärning är belagd med straff.

35 §

Ett sådant skriftligt meddelande som avses i 2 § andra meningen får vid förundersökning angående brott som avses i 34 § tas i beslag, även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Ett beslut enligt första stycket får meddelas endast av rätten eller åklagaren.

Har åklagaren beslutat om beslag enligt andra stycket, ska han eller hon utan dröjsmål skriftligt anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

36 §

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig

kameraövervakning enligt 18, 19 eller 20 a §§ får användas vid förundersökning angående brott som avses i 34 §, även om brottet inte uppfyller kraven i 18 § andra stycket, 19 § tredje-fjärde styckena eller 20 a § andra stycket.

37 §

Frågor om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller kvarhållande av försändelse enligt 9 § eller 9 a § andra stycket får vid förundersökning angående brott som avses i 34 §, utöver av domstol som stadgas i 19 kap., prövas även av Stockholms tingsrätt. Detsamma gäller för prövningen av beslag enligt 35 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs att lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott som gäller till utgången av år 2013³ ska fortsätta att gälla utan begränsning till viss tid, samt

dels att 1, 2, 3, 6, 8, 12, 13, 16 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2011/12:55 *Föreslagen lydelse*

1 §

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns *särskild anledning att anta* att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § *första och andra styckena* rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns *en påtaglig risk*

1. att en person kommer att utöva brottslig verksamhet enligt *andra stycket*, eller

2. att någon eller några inom en organisation eller grupp kommer att utöva brottslig verksamhet enligt *andra stycket*, samt det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen kommer att främja denna verksamhet.

³ Lagens giltighetstid senast förlängd 2012:64.

enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig under rättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,

5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Brottslig verksamhet ska vid tillstånd enligt första stycket innefatta

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

7. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihets-

berövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

2 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 1 § får endast avse

1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Avlyssning eller övervakning får inte avse meddelanden som endast överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 1 § får endast avse

1. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den *person* som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller

2. ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den *person* som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Hemlig kameraövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en plats där *någon* person som avses i 1 § kan antas komma att uppehålla sig, eller

2. en plats där den brottsliga verksamheten som avses i 1 § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

3 §

Hemlig kameraövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en plats där *den* person som avses i 1 § kan antas komma att uppehålla sig, eller

2. en plats där den brottsliga verksamheten som avses i 1 § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

4 §

Under de förutsättningar som anges i 1 § får tillstånd meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befodringsföretag.

I det tillstånd som avses i första stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befodringsföretag ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet ska innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

5 §

Tillstånd enligt denna lag får meddelas endast om

1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som avses i 1 §, och

2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som avses i 1 § eller för något annat motstående intresse.

6 §

Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1–5 §§ prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns. Frågan tas upp på ansökan av åklagaren.

Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1–5 §§ prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns *eller av Stockholms tingsrätt*. Frågan tas

upp på ansökan av åklagaren.

Vid tillståndsprövningen ska vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas.

6 a §

Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd enligt 6 § skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut.

Har åklagaren lämnat tillstånd enligt första stycket, ska han eller hon utan dröjsmål skriftligt anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten gjort en sådan prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Finner rätten att det saknats sådana skäl, får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av avlyssningen eller övervakningen, eller för den som uppgifterna avser.

7 §

Den tid under vilken ett beslut om tillstånd gäller får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Lydelse enligt prop. 2011/12:55 *Föreslagen lydelse*

8 §

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,
2. vilken eller vilka av punkterna i 1 § 1–6 som ligger till grund för tillståndet, och
3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,
2. vilken eller vilka av punkterna i 1 § *andra stycket* 1–7 som ligger till grund för tillståndet, och
3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser, och
2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät.

I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning ska, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, den plats anges som tillståndet avser.

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel ska det, när det finns skäl till detta, också i övrigt föreskrivas villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.

9 §

Vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen användas.

10 §

Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet om tillstånd. Polisen ska omedelbart

underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet ska hävas.

11 §

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte ske av telefonsamtal eller andra meddelanden där den som yttrar sig inte skulle ha kunnat höras som vittne, enligt 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, om det som har sagts eller på annat sätt framkommit. Om det av avlyssningen framgår att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen omedelbart avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska, i den utsträckning de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 §, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet *endast om det är fråga om brott som anges i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.*

Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet. *Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om*

- 1. det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller*
- 2. det finns särskilda skäl.*

Lydelse enligt prop. 2011/12:55

Föreslagen lydelse

13 §

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska granskas snarast möjligt.

Detsamma gäller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet.

Upptagningar och uppteckningar ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör förestående brott eller uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

14 §

En försändelse som omfattas av tillstånd enligt 4 § får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befodringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag.

15 §

Rättens beslut i frågor om tvångsmedelsanvändning enligt denna lag får verkställas omedelbart.

På förfarandet enligt denna lag tillämpas reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor, om inte annat sägs i denna lag. Handläggningen ska ske

skyndsamt.

16 §

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § 6 ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats som innehas av någon annan, ska även denne underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en sådan plats till vilken allmänheten har tillträde inte underrättas.

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § *andra stycket* 7 ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats som innehas av någon annan, ska även denne underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en sådan plats till vilken allmänheten har tillträde inte underrättas.

Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske efter det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades.

En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

17 §

En underrättelse enligt 16 § ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och uppgift om tiden för åtgärden. Vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som åtgärden har avsett. Vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen även innehålla uppgift

En underrättelse enligt 16 § ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och uppgift om tiden för åtgärden. Vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som åtgärden har avsett. Vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen även innehålla uppgift

om *platsen för åtgärden*. Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § 6 ska få uppgift om vilken misstanke som har legat till grund för åtgärden. Den som inte är eller har varit misstänkt ska få uppgift om detta.

om *vilken plats som har övervakats*. Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § *andra stycket* 7 ska få uppgift om vilken misstanke som har legat till grund för åtgärden. Den som inte är eller har varit misstänkt ska få uppgift om detta.

18 §

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 17 §, ska en underrättelse enligt 16 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Har det på grund av sekretess enligt första stycket inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades, får underrättelsen underlåtas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet
dels att nuvarande 4–9 §§ ska betecknas 3–8 §§,
dels att 2 § ska ha följande lydelse

Lydelse enligt prop. 2011/12:55 Föreslagen lydelse

- 2 §
- Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att
1. åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, och
 2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.
- Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar
1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
 2. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
 3. kapning, sjö- eller luftfarts-sabotage eller flygplats-sabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
 4. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
 5. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet, enligt 19 kap. 5, 7, 8 § eller 10 §

brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande macts räkning, eller

7. brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Inhämtning enligt första stycket får bara ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

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

Härigenom föreskrivs att 28 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ska upphöra att gälla vid utgången av år 2013.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål att 4 kap. 25, 27, 28 a och 28 b §§ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2011/12:55 Föreslagen lydelse

4 kap

25 §

En ansökan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Av ansökan ska det framgå under vilken tid åtgärden önskas och sådana uppgifter som behövs för att åtgärden ska kunna genomföras. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd till åtgärden eller, när så får ske *enligt 27 kap. 21 a § rättegångsbalken*, själv besluta om åtgärden.

Upptagningar och uppteckningar behöver inte granskas enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken. Om åklagaren har fattat beslut enligt första stycket, ska återredovisning enligt 2 kap. 17 § ske först sedan rätten fattat beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Upptagningar och uppteckningar

En ansökan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Av ansökan ska det framgå under vilken tid åtgärden önskas och sådana uppgifter som behövs för att åtgärden ska kunna genomföras. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd till åtgärden eller, när så får ske, själv besluta om åtgärden.

Upptagningar och uppteckningar behöver inte granskas enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken. Om åklagaren har fattat beslut enligt första stycket, ska återredovisning enligt 2 kap. 17 § ske först sedan rätten fattat beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *eller hemlig avlyssning av*

får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

elektronisk kommunikation.
Upptagningar och uppteckningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

I fråga om underrättelse till en enskild enligt 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna i 27 kap. 31 § andra stycket och 33 § andra och tredje styckena samma balk inte tillämpas. Underrättelse ska lämnas så snart det kan ske efter det att åtgärden enligt första stycket har avslutats. Underrättelsen ska, utöver vad som följer av 27 kap. 33 § första stycket rättegångsbalken, skjutas upp om sekretess gäller enligt 18 kap. 17 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att åtgärden avslutades, får underrättelsen underlåtas. Underrättelse ska inte lämnas om utredningen gäller brott som motsvarar brott som anges i 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

En ansökan om hemlig kameraövervakning av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd.

En ansökan om hemlig kameraövervakning av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd *eller, när så får ske, själv besluta om åtgärden.*

Upptagningar behöver inte granskas enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

Upptagningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning har skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt

Om åklagaren har fattat beslut enligt första stycket, ska återredovisning enligt 2 kap. 17 § ske först sedan rätten fattat beslut om hemlig kameraövervakning. Upp-

27 kap. 24 § rättegångsbalken.

tagningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning har skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

I fråga om underrättelse till enskild enligt 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna i 4 kap. 25 § tredje stycket denna lag tillämpas.

28 a §

En ansökan om hemlig rumsavlyssning av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd.

En ansökan om hemlig rumsavlyssning av någon som befinner sig i Sverige handläggs av åklagare. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättens tillstånd eller, när så får ske, själv besluta om åtgärden.

Upptagningar och uppteckningar behöver inte granskas enligt 13 § första stycket lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning.

Upptagningar och uppteckningar behöver inte granskas enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

Upptagningar och uppteckningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 13 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

Om åklagaren har fattat beslut enligt första stycket, ska återredovisning enligt 2 kap. 17 § ske först sedan rätten fattat beslut om hemlig rumsavlyssning. Upptagningar och uppteckningar får bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning skett enligt 2 kap. 17 § endast om detta är tillåtet enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

I fråga om underrättelse till enskild enligt 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning ska bestämmelserna i 4 kap. 25 §

I fråga om underrättelse till enskild enligt 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna i 4 kap. 25 § tredje

tredje stycket denna lag tillämpas. stycket denna lag tillämpas.

28 b §

Om hemlig rumsavlyssning ska äga rum av någon som befinner sig i en annan stat och den andra staten kräver att ansökan först ska prövas av domstol i Sverige, får rätten på begäran av svensk åklagare besluta att tillåta rumsavlyssningen.

Underrättelse enligt 15 § Underrättelse enligt 27 kap. lagen (2007:978) om hemlig 31–33 §§ *rättegångsbalken* ska rumsavlyssning ska inte lämnas. inte lämnas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning

Härigenom föreskrivs i fråga om i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag finns bestämmelser om användning av övervakningsutrustning (allmän kameraövervakning). Allmän kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet.

I fråga om hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål gäller bestämmelserna om hemlig kameraövervakning i 27 kap. rättegångsbalken och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

I fråga om hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål gäller bestämmelserna om hemlig kameraövervakning i 27 kap. rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll att 22 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2011/12:55 Föreslagen lydelse

22 §

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en åklagare.

Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, ska den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen. I fråga om brott eller förestående brott som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen ska dock 27 kap. 24 § andra och *fjärde* styckena rättegångsbalken tillämpas.

Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, ska den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen. I fråga om brott eller förestående brott som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen ska dock 27 kap. 24 § andra och *tredje* styckena rättegångsbalken tillämpas.

En försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en åklagare. En sådan handling ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befodringsföretag tillställas den till vilken försändelsen är ställd och en annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om den inte tas i beslag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 14 b § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 b §

Underrättelseskyldighet enligt 27 kap. 31 § rättegångsbalken eller 15 § lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, ska fullgöras av den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare.

När en underrättelse har underlåtits enligt 27 kap. 33 § andra stycket rättegångsbalken eller 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning, ska den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om detta.

Om den åklagare som avses i denna paragraf inte kan fullgöra underrättelseskyldigheten enligt första och andra styckena ska denna i stället fullgöras av en annan åklagare.

Underrättelseskyldighet enligt 27 kap. 31 § rättegångsbalken, ska fullgöras av den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare.

När en underrättelse har underlåtits enligt 27 kap. 33 § andra stycket rättegångsbalken, ska den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om detta.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

2.1.1 Det ursprungliga uppdraget

Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2008 och gäller – efter att deras giltighetstid förlängts – till och med den 31 december 2013. Lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2009 och gäller, även den efter förlängning av giltighetstiden, till utgången av 2013.

Enligt direktiven (se bilaga 1) ska utredningen utvärdera hur de nämnda lagarna har tillämpats och analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör förändras i något eller några avseenden. Syftet med uppdraget är att ta slutlig ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas. I uppdraget ingår bl.a. följande.

Kartläggning

Utredningen ska beskriva hur lagarna har tillämpats. Av beskrivningen ska det framgå hur varje lag har tillämpats inom såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen. Även Tullverkets tillämpning ska beskrivas.

Analys av nytta, behov och integritetsintrång

Utredningen ska med utgångspunkt i sin kartläggning

- analysera vilken nytta tvångsmedelsanvändningen enligt lagarna har gett,
- göra en samlad analys av vilken inverkan lagarna har haft på den personliga integriteten, och
- analysera vilket behov av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet som finns.

Rättssäkerhetsgarantier m.m.

Utredningen ska också närmare undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna fungerar vid tvångsmedeltillämpningen enligt de aktuella lagarna samt ta ställning till vissa frågor som avser överskottsinformation och avlyssningsförbud. Utredningen ska således

- analysera regleringen om offentliga ombud, underrättelse-skyldighet, domstolsprövning och Säkerhets- och integritets-skyddsnämndens efterhandskontroll i förhållande till de krav som Europakonventionen ställer,
- analysera om det av rättssäkerhetsskäl finns behov av förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen enligt de tre lagarna,
- särskilt belysa om och i så fall på vilket sätt systemet med offentliga ombud har förändrat domstolarnas prövning av tvångsmedelsfrågan,
- analysera om det finns behov av en förändring i något eller några avseenden beträffande systemet med offentliga ombud inklusive om och i vilken utsträckning det finns behov av vidareutbildning av ombuden,
- analysera vilka effekter den reglering om överskottsinformation som finns i de tre lagarna har haft för den brottsbekämpande verksamheten,
- analysera om det, mot bakgrund av bl.a. vikten av en enhetlig reglering, finns skäl för förändringar av regleringen om överskottsinformation,

- analysera effekterna av förbudet mot avlyssning av samtal eller meddelande mellan en enskild och någon av de yrkeskategorier som anges i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken i lagen om hemlig rumsavlyssning och i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, och
- analysera om det finns skäl för förändringar när det gäller förbudet mot avlyssning i vissa fall.

Tillämpningsområde m.m.

Utredningen ska med beaktande av de slutsatser som dragits vid utvärderingen analysera även om regleringen bör justeras i vissa andra avseenden. Utredningen ska således

- analysera om det finns skäl till förändringar av tillämpningsområdet för tvångsmedlen, exempelvis när det gäller för vilka brott som tvångsmedlen får tillämpas,
- analysera om det finns skäl att särreglera Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till hemliga tvångsmedel på underrättelsestadiet eller under förundersökning, och
- analysera om det finns skäl att förändra gällande beslutsordning i något eller några avseenden och då särskilt överväga om det finns behov av en särskild beslutsordning i brådska fall.

Utredningen ska lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder.

2.1.2 Vissa ytterligare frågor

2.1.2.1 Tilläggsuppdrag som redovisas i detta betänkande

Säkerhetspolisens tillgång i vissa fall till uppgifter om elektronisk kommunikation

Efter förslag av regeringen har riksdagen beslutat nya bestämmelser som rör de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation, vilka gäller fr.o.m. den 1 juli 2012 (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212). Bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation om de brottsbekämpande myndig-

heternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden upphävs. Enligt en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet kommer myndigheterna att kunna inhämta sådana uppgifter om brottslig verksamhet som innefattar brott med ett straffminimum på minst fängelse i två år. Enligt nya bestämmelser i rättegångsbalken kommer tillstånd till hemlig teleövervakning i en förundersökning innan det finns en skäligen misstänkt person att kunna meddelas beträffande brott med ett straffminimum på fängelse i minst två år eller vid försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott samt vid brott som i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse. Utredningen ska mot den bakgrunden enligt tilläggsdirektiv (bilaga 3) analysera

- Säkerhetspolisens behov av att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två års fängelse, och
- behovet av att kunna ge tillstånd till hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) i syfte att inom ramen för en förundersökning utreda vem som skäligen kan misstänkas för vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffvärde än fängelse i två år.

Offentliga ombud vid hemlig teleövervakning

När bestämmelserna om offentliga ombud infördes ansågs behovet av sådana ombud vara mindre vid hemlig teleövervakning än vid hemlig teleavlyssning, och reglerna kom därför inte att omfatta sådan övervakning. Det ansågs dock att ett slutligt ställningstagande i frågan borde anstå. Utredaren ska enligt de nämnda tilläggsdirektiven

- ta ställning till om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation).

2.1.2.2 Tilläggsuppdrag som redovisas senare (grova vapenbrott m.m.)

Hemlig teleavlyssning kan enligt nuvarande ordning användas vid misstanke om grovt vapenbrott endast om brottet i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse. Utredningen har i tilläggsdirektiv (bilaga 4) getts i uppdrag att

- ta ställning till om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning bör vidgas till att omfatta fler grova vapenbrott och något eller några andra allvarliga brott för vilka det av utredningsskäl är särskilt angeläget att få del av uppgifter om innehållet i elektronisk kommunikation.

Denna del av uppdraget kommer att redovisas i ett senare betänkande.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft såväl möten som mer informella kontakter med experterna.

Utredningen har också samrått med företrädare för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Därtill har informella möten hållits med poliser och åklagare i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna som i sin vardag praktiskt tillämpar hemliga tvångsmedel. Sådana möten har på de nämnda orterna skett även med advokater och f.d. domare som är förordnade som offentliga ombud samt med domare som handlägger ärenden om de för utredningen aktuella tvångsmedlen.

Företrädare för utredningen har besökt den danska Rigspolitichefen och Rigsadvokaten.

Det har förekommit kontakter mellan utredningen och företrädare för Polismetodutredningen (Ju 2008:01) och Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelsetjänst (Ju 2010:03).

För att kartlägga tillämpningen av de tre lagarna har – vid sidan av samråd och kontakter enligt ovan – uppgifter inhämtats från de brottsbekämpande myndigheterna om tillämpningen i enskilda fall. Detta har skett *dels* genom en blankett där myndigheterna lämnat uppgifter ärendewis avseende samtliga ärenden och tillstånd enligt lagarna t.o.m. den 31 december 2011, *dels* genom att utredningen

inom ramen för en djupundersökning har granskat ett urval av enskilda ärenden.

Delar av utredningens kartläggning och analys har genomförts i samarbete med Brå. Sålunda har den inledande redogörelse för brottsutvecklingen som presenteras i betänkandet (avsnitt 5.3.2) utarbetats huvudsakligen inom Brå. Vid den nämnda djupundersökningen har, såvitt avser ärenden som handlagts av den öppna polisen, medarbetare vid Brå svarat såväl för att hämta in uppgifter (genomgång av skriftligt material och intervjuer) som för en sammanställning av underlaget och för en inledande analys av detta. Vad avser ärenden som handlagts av Säkerhetspolisen har motsvarande arbete genomförts av en forskare från Brå (tillika expert i utredningen) tillsammans med utredningssekreteraren.

2.3 Betänkandets disposition

I kapitel 3, Bakgrund, ges en översiktlig beskrivning främst av de regler som i dag gäller för användningen av hemliga tvångsmedel.

I kapitel 4, Internationell utblick, berörs kort den motsvarande regleringen i Finland, Norge, Danmark och Tyskland.

I kapitel 5, Behovet av tvångsmedlen – bakgrund och behovsbeskrivningar, anges något om brottsutvecklingen i stort (historia och samtid), samt redogörs för de tillämpande myndigheternas beskrivningar av behovet av de aktuella hemliga tvångsmedlen.

Kapitel 6, Kartläggning av tillämpningen, omfattar redogörelser både för vad som kommit fram vid utredningens egen kartläggning och för visst bakgrunds- och jämförelsematerial (främst tidigare uppgifter om tillämpningen av hemliga tvångsmedel i Sverige och utomlands).

Kapitel 7, Nytt behov och integritetsintrång – utgångspunkter, analys och inledande avvägningar, innefattar vad som framgår av dess rubrik.

I kapitel 8, Tillämpningsområdet för de aktuella tvångsmedlen, lämnas förslag på hur detta område bör bestämmas. Här behandlas således frågor både om vilka brott (eller vilken brottslig verksamhet) tvångsmedlen bör få avse och vilka krav som i övrigt bör ställas för att tillstånd ska få meddelas.

I kapitel 9, Rättssäkerhetsgarantierna, behandlas inledningsvis frågan om den aktuella regleringen är förenlig med de krav som ställs i regeringsformen och Europakonventionen, samt frågan om

det av rättssäkerhetsskäl behövs några förändringar i de garantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen. Därefter berörs vissa särskilda frågor med avseende på regleringen av offentliga ombud.

Kapitel 10, Överskottsinformation, innehåller överväganden och förslag om hur regleringen beträffande sådan information bör vara utformad.

På motsvarande sätt handlar kapitel 11, Förbud mot avlyssning i vissa fall, om hur detta förbud bör se ut.

I kapitel 12, Vissa övriga frågor kring regleringens utformning, finns överväganden och förslag i ett flertal avseenden. Bl.a. behandlas beslutsordningen och beslutens varaktighet, utformningen av reglerna om tillträdestillstånd i samband med hemlig rumsavlyssning, vissa frågor om reglerna om underrättelse till enskild samt forumregler.

Kapitel 13, Frågan om reglerna bör göras permanenta m.m., innehåller överväganden och förslag beträffande den frågan samt vissa närliggande frågeställningar.

I kapitel 14, Vissa anmärkningar, berörs några frågor som faller utanför det som vi har möjlighet att utreda inom ramen för vårt uppdrag, men som kan vara angelägna att uppmärksamma i det fortsatta lagstiftningsarbetet på området.

I kapitel 15 behandlas frågor om konsekvenserna och genomförandet av utredningens förslag, och i det avslutande kapitel 16 finns kommentarer till författningsförslagen.

3 Bakgrund

3.1 Något om de brottsbekämpande myndigheternas uppgifter

3.1.1 Brottsutredande verksamhet och underrättelseverksamhet

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Polisen (Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och polismyndigheterna) har således – tillsammans med åklagaren – en *brottsutredande* funktion. Även vissa andra myndigheter, däribland Tullverket, har vissa självständiga brottsutredande uppgifter.

Förfarandet vid den utredning som föregår ett beslut om åtal, förundersökningen, regleras i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Förundersökning ska, enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken, inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut att inleda förundersökning fattas oftast av polismyndighet eller av åklagare. Om förundersökning har inletts av polismyndighet eller annan och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon är skäligen misstänkt för brottet eller om det finns särskilda skäl. Så är bl.a. fallet om det blir aktuellt att använda sig av hemliga tvångsmedel. Förundersökningen har enligt 23 kap. 2 § rättegångsbalken huvudsakligen två syften. Det ena syftet är att utröna om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal skall väckas. Det andra syftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid en huvudförhandling i domstol.

Polisen (både inom den s.k. öppna polisen och Säkerhetspolisen) bedriver också *underrättelseverksamhet*. Även vissa andra

myndigheter, såsom Ekobrottsmyndigheten och Tullverket, bedriver sådan verksamhet. Denna verksamhet är i huvudsak inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. Ett övergripande mål med underrättelseverksamheten är att förse de brottsutredande myndigheterna med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. I underrättelseverksamheten samlar myndigheterna sålunda in, bearbetar och analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda, förebygga och förhindra brott. Det framtagna underrättelsematerialet kan också läggas till grund för ett beslut om att inleda en förundersökning.

3.1.2 Särskilt om Säkerhetspolisens verksamhet

Säkerhetspolisen är Sveriges civila säkerhetstjänst. Myndighetens uppdrag är att bedriva personskyddsverksamhet, förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt bedriva terrorismbekämpning. Säkerhetspolisen är också utredande polis vid brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Tyngdpunkten i uppdraget är dock att förebygga brott.

Säkerhetspolisens uppdrag återspeglas i myndighetens verksamhetsidé och organisering av arbetet. Eftersom Säkerhetspolisens verksamhet primärt syftar till att förebygga och inte att utreda brott kan Säkerhetspolisen inte bedriva verksamheten utifrån brottsanmälningar. Myndigheten måste i stället själv ha förmåga att identifiera aktörer som har avsikt att begå aktuella brott för att bedöma vilka förutsättningar dessa har att sätta sina planer i verket. Det brottsförebyggande arbetet grundas därför i stor utsträckning på uppgifter som inhämtas i säkerhetsunderrättelseverksamhet. Denna verksamhet bedrivs i ett skede innan det finns tillräckliga skäl för att inleda förundersökning. I stor utsträckning bygger verksamheten på att uppgifter inhämtas innan en person eller gruppering har konkreta planer eller vidtagit åtgärder för att begå brott.

3.2 Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel

Rättegångsbalken innehåller inte någon definition av vad ett *straffprocessuellt tvångsmedel* är. Det rör sig dock om åtgärder som

har en funktion inom straffprocessen men som inte är straff eller andra sanktioner. Åtgärderna företas i myndighetsutövning och utgör ett intrång i någons rättsfär. Vanligtvis – men inte beträffande alla tvångsmedel – innefattar användningen tvång mot person eller egendom. (Se t.ex. Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2 uppl. 2009, s. 5 f. samt Bylund, *Rättegång*, tredje häftet, 7 uppl. 2006, s. 38 ff.)

Under en förundersökning används straffprocessuella tvångsmedel i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål ska kunna genomföras. Exempel på sådana tvångsmedel är husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag, gripande, anhållande och häktning.

Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar de *hemliga tvångsmedlen* en särställning. Dessa är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, kvarhållande (och kontroll) av försändelse samt hemlig rumsavlyssning. Den berörde är inte medveten om dessa åtgärder, men det antas att de äger rum mot hans eller hennes vilja. Integritetskränkningen medför att åtgärderna, även i avsaknad av tvång, betecknas som tvångsmedel (se Bylund, a.a. s. 42).

En grundläggande förutsättning för att använda straffprocessuella tvångsmedel är normalt att en förundersökning har inletts. Användningen ska då ytterst ha ett sådant syfte som angetts ovan, dvs. utredning eller lagföring av ett visst brott. Undantag finns dock. I vissa fall får hemliga tvångsmedel användas utan att det pågår förundersökning, då i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet (se vidare under 3.4.2).

3.3 Vissa grundläggande regler till skydd för den personliga integriteten

3.3.1 Regeringsformen

De hemliga tvångsmedlen är, liksom andra straffprocessuella tvångsmedel, exempel på lagreglerade undantag från det skydd mot intrång i den personliga integriteten som medborgarna har enligt regeringsformen.

Enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen ska det allmänna värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen har inte karaktären av en rättsligt bindande föreskrift utan anger ett mål för den

samhälleliga verksamheten. Av 2 kap. 6 § första stycket framgår att var och en är skyddad mot bl.a. ”husrannsakan och liknande intrång” och mot ”undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande”. Enligt paragrafens andra stycke gäller därutöver att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot ”betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden”.

Skyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen kan begränsas endast genom lag och i övrigt enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 20, 21 och 25 §§ regeringsformen. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

3.3.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Vidare gäller, enligt 2 kap. 19 § regeringsformen, att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Regleringen och användandet av hemliga tvångsmedel berörs främst av artiklarna 8 och 13, men också i viss mån av artikel 6, i Europakonventionen.

Enligt *artikel 8* har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Detta skydd är av mycket allmän art och omfattar en mängd åtgärder. Med korrespondens avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer. Även överföring av meddelanden med hjälp av t.ex. telefon, telefax, radio och datorer, såsom elektronisk post, omfattas (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3 uppl. 2007, s. 344).

Inskränkningar i rättigheter enligt artikel 8 får ske under vissa förutsättningar. En inskränkning måste ske med stöd av lag. Den måste vidare vara ägnad att tillgodose något av vissa särskilt angivna allmänna eller enskilda intressen, däribland statens säkerhet, den

allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott. Inskränkningen måste även anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Detta kan i huvudsak sägas innebära att det måste finnas ett angeläget samhällsligt behov av inskränkningen och att den måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom inskränkningen (a. a. s. 304 f.). Det lagstadgade undantaget måste vara utformat med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är i rimlig utsträckning förutsebar.

Enligt *artikel 13* i Europakonventionen ska var och en som fått sina i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkta ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet. Med ett ”effektivt rättsmedel” avses ett rättsmedel som medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål, oavsett om det leder till framgång för klaganden eller inte. Det krävs inte att prövningen sker inför domstol. Även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. Det är inte nödvändigt att ett enda rättsmedel ensamt uppfyller kravet på ett effektivt rättsmedel, utan flera rättsmedel kan tillsammans uppfylla kravet.

Artikel 6 innehåller bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Bestämmelserna anses medföra bl.a. en rätt för en åtalad att ta del av utredningsmaterialet.

3.3.3 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Förenta Nationernas generalförsamling antog år 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. I artikel 12 i förklaringen slås fast att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens. Denna grundsats har arbetats in i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 17).

3.4 Nuvarande ordning avseende hemliga tvångsmedel

3.4.1 Ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna

När regleringen av hemliga tvångsmedel beskrivs bör inledningsvis framhållas att tre allmänna principer gäller för all tvångsmedelsanvändning, nämligen ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Dessa principer gäller således alltid vid beslut om, och tillämpning av, de hemliga tvångsmedlen. Enligt ändamålsprincipen får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel får användas endast om det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Enligt proportionalitetsprincipen, slutligen, ska en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden (se t.ex. 27 kap. 1 § rättegångsbalken).

3.4.2 De olika hemliga tvångsmedlen

3.4.2.1 Inledning

I det följande beskrivs reglerna om de olika hemliga tvångsmedlen.

Bland de hemliga tvångsmedlen ingår hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Det bör uppmärksammas att regleringen beträffande dessa två tvångsmedel i vissa avseenden förändras fr.o.m. den 1 juli 2012 (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212). Vi har – bl.a. eftersom vår kartläggning av tvångsmedlens tillämpning gäller de hittillsvarande reglerna – valt att i detta avsnitt beskriva reglerna som de ser ut nu (dvs. innan ändringarna).

Hur regleringen kommer att se ut efter att den ändras berörs bl.a. i avsnitt 3.5.

3.4.2.2 Hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse finns i 27 kap. rättegångsbalken.

Hemlig teleavlyssning innebär att teledelanden som befordras eller har befordrats till eller från ett visst telefonnummer, en kod eller en annan teledress avlyssnas eller spelas in i hemlighet genom ett tekniskt hjälpmedel (27 kap. 18 §). Med teledelande avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare. Tvångsmedlet kan sålunda tillämpas på alla former av kommunikation genom elektroniska kommunikationsnät och är tillämpligt på både muntlig och skriftlig kommunikation (t.ex. elektronisk post, SMS och telefax). Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning som rör ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff, samt vid förundersökning som gäller ett brott med lägre straffminimum, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teledress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 §). Genom detta tvångsmedel ges inte tillgång till uppgifter om innehållet i teledelanden. De uppgifter som kommer fram är i stället trafikuppgifter och lokaliseringuppgifter. Den förra typen av uppgifter kan avse teledelandets ursprung, mål och färdväg samt kommunikationens datum, tid, storlek och varaktighet. Den senare avser uppgifter om den geografiska positionen för någon som använder en kommunikationstjänst (se Lindberg, a.a. s. 507 och prop. 2002/03:110 s. 260). Eftersom regleringen också är tillämplig på datakommunikation, kan uppgifter erhållas t.ex. om vilka hemsidor en abonnent har besökt och mellan vilka e-postadresser kommunikation har skett. Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader samt vid förundersökning om vissa angivna brott, nämligen dataintrång enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken, barnpornografibrott som inte är att anse som ringa enligt 16 kap 10 a § brottsbalken, narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller narkotikasmuggling enligt 6 § första eller tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Hemlig teleövervakning får användas också vid misstanke om försök, förberedelse eller stämpling till ovan nämnd brottslighet, om en sådan gärning är straffbelagd.

För både hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning gäller att de får användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett brott och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen om brottet. Åtgärden får avse en teleadress som, under den tid som tillståndet avser, innehas eller har innehafts av den misstänkte eller som annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte eller en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte, under den tid som tillståndet avser, har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta (27 kap. 20 §).

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål utan att upplysning om övervakningen lämnas. Tvångsmedlet omfattar inte ljudupptagning (se prop. 1995/96:85 s. 38). Regleringen avseende vilka brott som förundersökningen ska angå för att hemlig kameraövervakning ska få användas är densamma som för hemlig teleavlyssning (27 kap. 20 a §). Övervakningen får som huvudregel, i likhet med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får då avse endast sådan plats där den skäligen misstänkte kan antas komma att uppehålla sig (27 kap. 20 b §). Om det inte finns någon skäligen misstänkt för brottet, får dock hemlig kameraövervakning användas för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet (27 kap. 20 c §).

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning får enligt rättegångsbalken beslutas enbart av domstol på begäran av åklagare. Tiden för tillstånd får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet (27 kap. 21 §). Tiden kan förlängas genom förnyade beslut. Ett tillstånd kan förenas med villkor som begränsar användningen av tvångsmedlet (se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 46). Om det inte längre finns skäl för ett beslut om något av de aktuella tvångsmedlen, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet (27 kap. 23 §).

Det bör nämnas att även *husrannsakan* och *beslag* enligt 27 och 28 kap. rättegångsbalken kan ske ”i hemlighet”, i den meningen att den mot vilken åtgärden vidtas inte är medveten om den då den

verkställs (se t.ex. 27 kap. 4 § jämförd med 28 kap. 7 § andra stycket). Regleringen av dessa tvångsmedel skiljer sig dock avsevärt från vad som gäller beträffande de hemliga tvångsmedel som behandlats ovan. De regler som gäller för beslag och husrannsakan kommer i det fortsatta att beröras endast i begränsad omfattning.

Något bör dock anges om reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om *kvarhållande av försändelse* som ibland benämns postkontroll. Rätten får enligt 27 kap. 9 § på ansökan av en åklagare eller förundersökningsledare förordna att försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befodringsföretag när den kommer in ska hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Förutsättningarna för att använda detta tvångsmedel är sålunda huvudsakligen knutna till reglerna om beslag (se 27 kap. 1–3 §§). Av dessa regler framgår bl.a. att ett föremål får tas i beslag, om det skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott. En försändelse som finns hos ett post- eller telebefodringsföretag får dock tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller därutöver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren. Ett förordnande om kvarhållande får inte avse längre tid än en månad från den dag då detta delgavs befodringsföretaget. Om det finns behov av förlängning av den beslutade tiden, kan ett nytt förordnande meddelas. När en försändelse hållits kvar ska befodringsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som har begärt förordnandet, och denne ska omedelbart pröva om beslag ska ske. Kvarhållandet är hemligt i den meningen att den misstänkte eller annan som drabbas av åtgärden inte ska underrättas om den. Det bör därvid anmärkas att huvudregeln om att den från vilken beslag sker, om denne inte är närvarande vid beslaget, utan dröjsmål ska underrättas inte gäller vid beslag av en försändelse hos ett befodringsföretag. I stället ska underrättelse lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen (se 27 kap. 11 §). Detta beror på att syftet med åtgärden annars skulle förfelas.¹ Se vidare om underrättelser vid användning av hemliga tvångsmedel i avsnitt 3.4.3.

¹ Det kan noteras att Polismetodutredningen i betänkandet SOU 2010:103 (s. 217 f.) har föreslagit det ska införas en generell möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att avvakta med att underrätta den från vilken ett beslag sker, till dess underrättelse kan ske utan men för utredningen.

3.4.2.3 Övriga regler om hemliga tvångsmedel under förundersökning

Regler om hemliga tvångsmedel under förundersökning finns även utanför rättegångsbalken. Dessa regler avser främst utredning av särskilt allvarliga eller annars samhällsfarliga brott. Två av de tidsbegränsade lagar vars tillämpning utredningen har att utvärdera innehåller sådan reglering, nämligen lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott. Därutöver finns vissa regler i lagen (1998:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. samt i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning, ibland kallad buggning, regleras i lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning. Tvångsmedlet innebär att avlyssning eller upptagning sker i hemlighet med tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till (1 § lagen om hemlig rumsavlyssning).

Hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om vissa allvarliga eller annars samhällsfarliga brott. Tvångsmedlet används av såväl den öppna polisen och tullen som av Säkerhetspolisen. Brott som omfattas är de för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år samt vissa andra brott, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år. Dessa brott är

- människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,
- våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,
- grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,
- våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,
- grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,

- grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,
- grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,
- grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,
- grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § femte stycket brottsbalken,
- grovt övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § andra stycket brottsbalken,
- grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller
- grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Därtill får tvångsmedlet användas vid förundersökning om försök, förberedelse eller stämpling till de ovan nämnda brotten, förutsatt att sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år (2 §).

Hemlig rumsavlyssning får, i likhet med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett sådant brott som omfattas av lagen och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (3 §). Hemlig rumsavlyssning får vidare avse endast en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes får avlyssning ske endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där (4 §).

Flera regler kring själva tvångsmedelsbeslutet motsvarar regleringen i 27 kap. rättegångsbalken. Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas sålunda av rätten efter ansökan av åklagare (7 §). Tillståndet får inte ges för längre tid än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Rätten ska föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks (8 §). Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig rumsavlyssning, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet (10 §).

Lagen är, som framgått, tidsbegränsad och gäller till och med den 31 december 2013.

Lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott

Lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag) gäller vid förundersökning angående vissa allmänfarliga brott, brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Brotten är sådana som utreds av Säkerhetspolisen. De hemliga tvångsmedel som omfattas är sådana som regleras i 27 kap. rättegångsbalken, nämligen hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse. Därtill berörs i ett visst avseende möjligheten till beslag (se avsnitt 3.4.5). Beslut om tvångsmedel får enligt 2008 års utredningslag i vissa fall fattas trots att krav i rättegångsbalken inte är uppfyllda samt i vissa fall fattas interimistiskt av åklagare. Finns ingen särreglering i lagen, gäller bestämmelserna i rättegångsbalken.

De brott som omfattas är

- sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
- mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
- uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3, 4 eller 5 § brottsbalken,
- högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,
- företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning, och
- terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning,

rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Därtill gäller lagen vid försök, förberedelse eller stämpling till ovan nämnda brott, om sådan gärning är belagd med straff (1 §).

Tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning får enligt lagen meddelas avseende de aktuella brotten, även om de inte uppfyller de krav avseende straffminimum eller antaget straffvärde som uppställs i 27 kap. rättegångsbalken (3 §).

Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd till de nämnda tvångsmedlen skulle medföra en sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får interimistiskt tillstånd till åtgärden ges av åklagaren (4 §). Med tillämpning av samma olägenhetsrekvisit får åklagaren också ge tillstånd till kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken (5 §). Har åklagaren lämnat interimistiskt tillstånd, ska han eller hon genast göra en skriftlig anmälan om åtgärden hos rätten. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Finner rätten att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet. Vid rättens prövning ska reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor tillämpas (6 och 7 §§).

Lagen är tidsbegränsad och gäller, som lagen om hemlig rumsavlyssning, till och med den 31 december 2013.

Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. har ett begränsat tillämpningsområde. Den ska tillämpas om riket är i krig, samt i vissa fall vid krigsfara eller om det råder det utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara (2 §). Enligt denna lag ges möjlighet till interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel.

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. rättegångsbalken eller hemlig rumsavlyssning enligt lagen (2007:978) om hemlig

rumsavlyssning skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden beslutas även av undersökningsledaren. Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av första stycket, ska det genast anmälas hos rätten. Rätten ska pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, ska det upphävas (28 §).

Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

Genom lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och förordningen (2000:704) med samma namn har innehållet i flera internationella överenskommelser som Sverige är bundet av implementerats. Lagen är tillämplig på samarbete som tar sikte på rättsliga förfaranden som gäller utredning om och lagföring för brott. Enligt lagen kan rättslig hjälp omfatta bl.a.

- hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning,
- tekniskt bistånd med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning,
- tillstånd till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning,
- hemlig kameraövervakning samt
- hemlig rumsavlyssning (1 kap. 2 §).

Tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning i Sverige – utförd av svenska myndigheter – lämnas under samma förutsättningar som gäller för motsvarande åtgärder under en svensk förundersökning, enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning, med beaktande av de särskilda bestämmelser som finns i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål (2 kap. 1 §). En ansökan om rättslig hjälp i form av dessa tvångsmedel handläggs av åklagare. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för den begärda åtgärden och ansöka om rättens tillstånd (4 kap. 25, 27 och 28 a §§). Vid prövningen om åtgärden kan vidtas i Sverige ska gärningen bedömas enligt svensk rätt och de svenska strafftrösklarna gäller. Det föreligger ett krav på dubbel straffbarhet (2 kap. 2 §).

Tekniskt bistånd i Sverige med hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning kan lämnas på ansökan av EU-länder, Island eller Norge. Sådant bistånd förutsätter bl.a. att teleavlyssningen eller teleövervakningen avser någon som befinner sig i en av de nämnda staterna – dvs. inte i Sverige – och att ansökan innehåller en bekräftelse på att ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning i en brottsutredning har meddelats i den ansökande staten. Genom hänvisning till reglerna i 27 kap. rättegångsbalken ställs för att tekniskt bistånd ska lämnas samma krav som där beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning bl.a. i fråga om brottets svårhetsgrad, brottsmisstanke och förutsättningar att rikta tvångsmedlet mot viss teleadress. En ansökan prövas dock av åklagare, eftersom det redan finns ett behörigt beslut från den andra staten som tillåter tvångsmedelsanvändningen (4 kap. 25 b §).

De länder som nämnts i föregående stycke kan även ansöka om tillstånd till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning – utan svenskt bistånd – av någon som befinner sig i Sverige. En ansökan om sådan rättslig hjälp handläggs av åklagare som genast ska pröva om förutsättningar för åtgärden finns och i så fall ansöka om rättens tillstånd. De förutsättningar som föreskrivs i 27 kap. 18–22 §§ rättegångsbalken om svårhetsgrad, brottsmisstanke m.m. gäller även här. För bifall krävs dubbel straffbarhet (26 a §).

En ansökan kan avslås på grund av hänsyn till Sveriges suveränitet, rikets säkerhet samt svenska allmänna rättsprinciper eller andra väsentliga intressen. Detsamma gäller bl.a. om gärningen har karaktär av ett politiskt brott, utgör ett militärt brott eller omständigheterna annars är sådana att ansökan inte bör bifallas. Om åklagaren finner att ansökan bör avslås på någon sådan grund, ska han eller hon lämna ansökan till regeringen som beslutar i frågan (2 kap. 14 och 15 §§).

Om en begäran om rättslig hjälp bifalls, kan beslutet förenas med villkor som är påkallade med hänsyn till enskilds rätt eller som är nödvändiga från allmän synpunkt. Sådana villkor kan innebära t.ex. att uppgifterna inte får föras vidare till annan stat eller att de ska förstöras efter att de har använts i den utredning de har begärts in för. Villkor får dock inte ställas upp om de strider mot en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige (5 kap. 2 §).

3.4.2.4 Preventiva tvångsmedel

Vissa möjligheter finns, som nämnts, att använda hemliga tvångsmedel utan att det pågår en förundersökning. Dessa finns i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott – som är den sista av de tre tidsbegränsade lagar som utredningen har att utvärdera – samt i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års preventivlag) får tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt allvarliga brott. Tillstånd får meddelas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet (1 och 5 §§). Under de nämnda förutsättningarna får tillstånd också meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag. Därvid kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats (4 §). Denna variant av postkontroll har således, till skillnad från reglerna om kvarhållande av försändelse i 27 kap. rättegångsbalken, inte direkt kopplats till beslagsinstitutet.

Katalogen av brott för vilka 2007 års preventivlag får tillämpas har stora likheter med den i 2008 års utredningslag (se ovan). Skillnaderna är följande.

Den förevarande lagen omfattar, till skillnad från 2008 års utredningslag, inte olovlig kårverksamhet eller företagsspioneri. Inte heller omfattas annat än grova brott såvitt avser obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall samt brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning

avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Slutligen omfattas inte osjälvständiga brottsformer.

Däremot omfattas viss brottslighet av 2007 års preventivlag som inte omfattas av 2008 års utredningslag, nämligen mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Denna brottslighet är, till skillnad från den som också 2008 års utredningslag omfattar, sådan som faller inom den öppna polisens verksamhetsområde.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 2007 års preventivlag får avse endast en teleadress som under den tid tillståndet omfattar innehas eller har innehafts av den som kan antas komma att utöva den brottsliga verksamheten, en teleadress som annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon under den tid tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta. Hemlig kameraövervakning får avse endast en plats där en sådan person som kan antas komma att utöva den brottsliga verksamheten kan antas komma att uppehålla sig, eller en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats. Regleringen motsvarar således i dessa hänseenden i huvudsak den i 27 kap. rättegångsbalken.

Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt lagen prövas av domstol efter ansökan av åklagare (6 §). Tillståndet får – som beträffande övriga hemliga tvångsmedel – inte ges för längre tid än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (7 §). Om tiden inte räcker, får tillstånd sökas på nytt. Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet. Polisen ska omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet ska hävas (10 §). Reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor tillämpas på förfarandet, om inte annat sägs i lagen (särreglering finns avseende forum, se avsnitt 3.4.6). Handläggningen ska ske skyndsamt (15 §).

Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll får en utlännings utvisas ur landet bl.a. om det med hänsyn till vad som är känt om utlännings tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott (1 §). Om ett beslut om sådan utvisning tills vidare inte ska verkställas på grund av inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, får Migrationsverket eller regeringen besluta att vissa tvångsmedelsregler som finns i lagens 19–22 §§ ska tillämpas på utlännings. Detsamma gäller om det utvisningsbeslut som inte ska verkställas har fattats enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716) och det finns sådana omständigheter avseende utlännings som nämnts ovan (11 och 11 a §§).

Av 19 och 20 §§ framgår att tvångsmedelsreglerna när de är tillämpliga medför att rätten under vissa förutsättningar kan meddela tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning. Detta får ske om det är av betydelse för att utröna om utlännings eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och det finns synnerliga skäl. Under samma förutsättningar kan rätten meddela de nämnda myndigheterna tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlännings eller som avsänts från honom och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos ett befodringsföretag (s.k. postkontroll). Rätten kan därvid förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befodringsföretag ska hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats (20 § andra och tredje styckena).

Yrkande om tillstånd hos domstol görs av Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. En särskild regel gäller beträffande forum (se avsnitt 3.4.6). Tillståndet ska, som beträffande övriga hemliga tvångsmedel, meddelas att gälla för en viss tid som inte får överstiga en månad. Om tiden inte räcker, får en ny ansökan göras. I fråga om förfarandet i övrigt tillämpas 27 kap. rättegångsbalken (21 §).

3.4.3 Rättssäkerhetsgarantier

Tillämpningen av de olika hemliga tvångsmedlen omfattas av ett antal rättssäkerhetsgarantier. De har kommit till mot bakgrund av bl.a. de krav på rättssäkerhet som gäller enligt Europakonventionen.

3.4.3.1 Prövning i domstol

Som framgått ovan krävs det normalt en domstolsprövning när hemliga tvångsmedel ska användas. Det undantag av betydelse som finns är de möjligheter till interimistiska åklagarbeslut som ges i 4 och 5 §§ i 2008 års utredningslag.

Tingsrätt är beslutsför med en lagfaren domare. I motiven har framhållits att beslut om hemliga tvångsmedel bör fattas endast av ordinarie domare eller av en tillförordnad domare som har motsvarande mognad och yrkeserfarenhet (se prop. 1999/2000:26 s. 103 ff. samt prop 2002/03:74 s. 43). För att meningsfull domstolskontroll ska kunna utövas krävs bl.a. att vissa krav ställs på det underlag som presenteras för domstolen. I ett rättsfall avseende preventiva tvångsmedel (hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning) har Högsta domstolen uttalat sig om dessa krav, se NJA 2009 s. 917.

Domstolsbeslut får, på sätt som beslut om tvångsmedel enligt rättegångsbalken i allmänhet, överklagas (se t.ex. 49 kap. 5 § första stycket 6). Eftersom den som avses i ett tvångsmedelsbeslut normalt inte känner till beslutet har han eller hon dock inte någon reell möjlighet att överklaga.

3.4.3.2 Offentligt ombud vid domstolsprövningen

Offentliga ombud ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol rörande flertalet av de hemliga tvångsmedlen. Beträffande de hemliga tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller att offentliga ombud ska förordnas i ärenden hos domstol om *hemlig teleavlyssning* och *hemlig kameraövervakning* (se 27 kap. 26 §). Detta gäller genom hänvisning till reglerna i rättegångsbalken även ärenden som avser tillstånd till dessa tvångsmedel med tillämpning av 2008 års utredningslag (se dess 7 §), 2007 års preventivlag (se dess 6 §) eller lagen om särskild utlänningskontroll (se dess 21 §). Offentligt ombud ska förordnas

också vid ärende om *hemlig rumsavlyssning* (se 7 § lagen om hemlig rumsavlyssning). Däremot finns inte regler om offentligt ombud beträffande hemlig teleövervakning eller postkontroll. Detta främst eftersom de sistnämnda tvångsmedlen anses som mindre ingripande än de övriga.

Regeringen förordnar för tre år i sänder personer som kan tjänstgöra som offentliga ombud. Ett offentligt ombud ska vara svensk medborgare och ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Regeringen ska inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden (27 kap. 27 § rättegångsbalken).

Ett offentligt ombud har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, att yttra sig i ärendet och att överklaga rättsens beslut. När en ansökan om hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning har kommit in till rätten, ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara. Avseende hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning – men inte beträffande hemlig rumsavlyssning – finns dock ett undantag beträffande det offentliga ombudets närvaro vid sammanträdet. Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig (se 27 kap. 28 § rättegångsbalken, samt de hänvisningsparagrafer i de övriga lagarna som angetts ovan). Den som förordnats som offentligt ombud i ett ärende får inte obehörigen röja vad han eller hon i ärendet fått kännedom om (27 kap. 30 § rättegångsbalken).

3.4.3.3 Underrättelse till enskild

Det finns en skyldighet att i efterhand underrätta vissa personer om att hemliga tvångsmedel har använts.

Hemliga tvångsmedel under förundersökning

Beträffande de hemliga tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken och hemlig rumsavlyssning gäller som huvudregel följande. Den som är eller har varit *misstänkt* för brott ska underrättas om

hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. Om teleavlyssning eller teleövervakning har avsett en teleadress som innehas av någon annan än den misstänkte, ska även *innehavaren av teleadressen* underrättas. Om kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning har avsett en plats som innehas av någon annan än den misstänkte och som allmänheten inte har tillträde till, ska även *innehavaren av platsen* underrättas.

En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades. En underrättelse ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och när det har skett. Den som är eller har varit misstänkt för brott ska få uppgift om vilken brottsmisstanke som har legat till grund för åtgärden eller som åtgärden har föranlett. Den som inte är eller har varit misstänkt för brott ska få uppgift om detta. En underrättelse om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning ska även innehålla uppgift om vilken teleadress som avlyssningen eller övervakningen har avsett, och en underrättelse om hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska innehålla uppgift om platsen för åtgärden (27 kap. 31 och 32 §§ rättegångsbalken samt 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning).

Det finns dock ett flertal undantag från underrättelseskyldigheten.

En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan på annat sätt har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas, om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

Därtill är förundersökningar angående ett antal brottstyper som Säkerhetspolisen normalt handlägger helt undantagna från underrättelseskyldigheten, nämligen de brott som medför att 2008 års utredningslag är tillämplig (se ovan), utom företagsspioneri för främmande makts räkning, samt därutöver

- brott som avses i 18 kap. 6 § eller 19 kap. 3, 4, 9, 12 eller 13 § brottsbalken (dvs. svikande av försvarsplikt, trolöshet eller egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, vårdslöshet med hemlig uppgift, olovlig värvning och tagande av utländskt understöd), samt
- brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk (dvs. gärningar riktade mot statschefen eller vilka innefattar

kränkning av främmande makt genom att riktas mot dess representanter i riket).

Även försök, förberedelse eller stämpling till samtliga nämnda brott, eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, när detta är straffbelagt, undantas från underrättelseskyldigheten (27 kap. 33 § rättegångsbalken).

Slutligen råder undantag från underrättelseskyldigheten, om det råder förundersökningssekretess, sekretess i underrättelseverksamhet eller viss annan sekretess för uppgifterna, nämligen sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Underrättelsen ska då skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller. Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas (27 kap. 33 § rättegångsbalken).

Underrättelseskyldigheten särregleras inte i 2008 års *utredningslag* vilket medför att det som anförts om tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller även vid tillämpning av den lagen. Viss särreglering gäller däremot beträffande underrättelser om de ovan nämnda tvångsmedlen när de beslutas i enlighet med lagen om *internationell rättslig hjälp i brottmål* (se lagens 25, 26, 27-28 b). Regleringen innebär att bestämmelserna om underrättelse till enskild ska tillämpas när hemliga tvångsmedel används inom ramen för internationell rättslig hjälp, under förutsättning att det finns ett svenskt tvångsmedelsbeslut och att den faktiska avlyssningen eller övervakningen sker i Sverige.

Som nämnts ovan (avsnitt 3.4.2) kan *husrannsakan och beslag enligt 27 och 28 kap. rättegångsbalken* ske i hemlighet i den meningen att den som åtgärden vidtas mot inte vid verkställigheten är medveten om att detta sker. Även i dessa fall föreligger regler om underrättelseskyldighet. Beträffande husrannsakan gäller som huvudregel – förutsatt att undersökningen inte uppehålls – att den mot vilken åtgärden vidtas eller dennes ”hemmavarande husfolk” ska få tillfälle att närvara eller tillkalla ett vittne. I de fall ingen av dessa närvarat ska den som husrannsakan vidtagits hos underrättas så snart det kan ske utan men för utredningen (28 kap. 7 § andra stycket). Beträffande beslag gäller, om den mot vilken beslag sker inte är närvarande vid beslaget, att denne utan dröjsmål ska underrättas om beslaget och om vad som skett med det beslagtagna. Det enda undantaget från underrättelseskyldigheten

avseende beslag är för försändelse som i samband med hemlig postkontroll beslagtogs hos ett befordringsföretag. Endast vad avser sådana försändelser får underrättelsen skjutas upp till dess den kan ske utan men för utredningen (27 kap. 11 §). Något undantag från underrättelseskyldighet, utöver möjligheten att skjuta upp den om det är till men för utredningen, finns – till skillnad från vad som gäller de hemliga tvångsmedel som behandlats ovan – varken beträffande husrannsakan eller beslag.

Preventiva tvångsmedel

Underrättelseskyldigheten vid tillämpning av 2007 års *preventivlag* har konstruerats så att underrättelse ska ske endast avseende tvångsmedelsåtgärd som grundat sig ett på sådant brott i lagens uppräknade område (brott enligt 1 § 6, dvs. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande med systemhotande syfte). Den som varit utsatt för en sådan åtgärd ska som huvudregel underrättas om den. Beträffande underrättelse till andra än utsatta – och beträffande underrättelsers innehåll – gäller i stort sett detsamma som vid hemliga tvångsmedel under förundersökningen. Sålunda ska, om åtgärden har avsett en teleadress eller en plats som innehas av någon annan, även denne underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en sådan plats till vilken allmänheten har tillträde inte underrättas. En underrättelse ska innehålla uppgift om vilket tvångsmedel som har använts och uppgift om tiden för åtgärden. Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken teleadress som åtgärden har avsett, och vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen även innehålla uppgift om platsen för åtgärden. Den som har varit utsatt ska få uppgift om vilken misstanke som har legat till grund för åtgärden. Den som inte är eller har varit misstänkt ska få uppgift om detta. Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske efter det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades (16 och 17 §§).

Samma undantag från underrättelseskyldigheten som enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller för redan erhållna, uppenbart betydelselösa och sekretessbelagda uppgifter. Om underrättelse inte kan ske på grund av sekretess, räknas dock den tidpunkt från

vilket ett år ska löpa innan underrättelse får underlåtas från det att ärendet avslutats (se lagens 16 och 18 §§).

Beträffande hemliga tvångsmedel enligt *lagen om särskild utlänningskontroll* gäller inte någon underrättelseskyldighet.

3.4.3.4 Säkerhets- och integritetsskydds nämnden

Syftet med Säkerhets- och integritetsskydds nämnden är att den ska bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten i förhållande till den brottsbekämpande verksamheten. Nämndens uppgifter framgår av lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet samt förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskydds nämnden.

Nämnden ska bl.a. utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lag eller annan författning och ska utövas genom inspektioner och andra undersökningar. Nämnden får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten och ska verka för att brister i lag eller annan författning avhjälps (lagens 1 och 2 §§).

Nämnden är också skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel, samt om användningen av tvångsmedlen och därmed sammanhängande verksamhet har skett i enlighet med lag eller annan författning. Nämnden ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts (3 §).

I vissa fall ska Säkerhets- och integritetsskydds nämnden erhålla underrättelse från åklagaren om vidtagna tvångsmedelsåtgärder. När underrättelse i efterhand till enskild om tvångsmedelsanvändningen har underlåtits på grund av sekretess, ska nämnden sålunda underrättas om detta (se 14 b § förundersökningskungörelsen [1947:948] och förordningen [2007:1144] om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott). Därtill ska åtgärden anmälas till nämnden i de fall åklagare meddelat interimistiskt beslut om hemligt tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag men beslutet har upphört att gälla innan domstol prövat ärendet (se 6 § 2008 års utredningslag).

3.4.4 Överskottsinformation m.m.

3.4.4.1 Regler om överskottsinformation

När tvångsmedel används kan det komma fram uppgifter som inte har något samband med det brott som legat till grund för tvångsmedelsbeslutet. Uppgifterna kan i stället ha betydelse för att utreda ett annat begånget brott eller för att förhindra nya brott. I vad mån sådan överskottsinformation från tvångsmedel i allmänhet får användas är inte generellt reglerat i lag. Beträffande flertalet av de hemliga tvångsmedlen finns dock en sådan reglering.

Hemliga tvångsmedel under förundersökningen

Gemensamt för samtliga hemliga tvångsmedel är att överskottsinformation som kommer fram om ett förestående brott får användas för att förhindra brottet. Beträffande hemliga *tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken* – och därmed även vid tillämpningen av *2008 års utredningslag* – gäller därutöver följande. Om det vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller det finns särskilda skäl (27 kap. 23 a §). Regleringen beträffande överskottsinformation omfattar, som synes, inte postkontroll.

Beträffande *hemlig rumsavlyssning* är kraven för att få använda överskottsinformation till annat än att förhindra förestående brott betydligt högre ställda. Sådana uppgifter får användas för att utreda ett annat brott än det som har legat till grund för tvångsmedelsbeslutet, endast om det är fråga om ett brott som är så allvarligt att lagen om hemlig rumsavlyssning hade fått tillämpas på det (se 12 § lagen om hemlig rumsavlyssning).

Någon särreglering avseende överskottsinformation finns inte i lagen om *internationell rättslig hjälp i brottmål*. Som nämnts finns dock en möjlighet att förena rättslig hjälp till en annan stat med villkor, t.ex. avseende hur uppgifter ska hanteras.

Preventiva tvångsmedel

Regleringen i 2007 års *preventivlag* är utformad på motsvarande sätt som i lagen om hemlig rumsavlyssning. Om det kommit fram uppgifter om begångna brott, får uppgifterna sålunda användas för att utreda brotten endast om dessa motsvarar sådan brottslig verksamhet som medför att lagen får tillämpas, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff (se 12 § 2007 års *preventivlag*).

Reglerna i *lagen om särskild utlänningskontroll*, å andra sidan, är utformade på samma sätt som de i 27 kap. rättegångsbalken. Sålunda gäller att, om det vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning har kommit fram uppgifter om ett brott som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen eller övervakningen, får uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter, eller det finns särskilda skäl.

3.4.4.2 Granskning och bevarande av upptagningar och uppteckningar m.m.

Hemliga tvångsmedel under förundersökningen

Nära knuten till reglerna om överskottsinformation är den reglering som avser granskning och bevarande av de uppgifter som inhämtas genom tvångsmedlen. Beträffande tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken och – eftersom särreglering inte finns i 2008 års *utredningslag* även vid tillämpning av den lagen – gäller i detta avseende följande.

Uppteckningar eller upptagningar som har gjorts vid *hemlig teleavlyssning* eller *hemlig teleövervakning* eller en upptagning som har gjorts vid *hemlig kameraövervakning* ska granskas snarast möjligt. Granskningen ska göras av rätten, undersökningsledaren, åklagaren eller – efter anvisning av någon av de nämnda myndigheterna – sakkunnig eller någon annan som anlitats för utredningen av brottet (27 kap. 24 § första stycket jämfört med 27 kap. 12 §). I praktiken utförs den första granskningen oftast av de utredningsansvariga polismännen, eller av en tolk, efter delegation från åklagaren (se Lindberg, a.a. s. 498).

Upptagningar och uppteckningar från de tre nämnda tvångsmedlen ska, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott, ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras. Beträffande hemlig kameraövervakning föreskrivs därtill att upptagningar från sådan övervakning som saknar betydelse från brottsutredningssynpunkt ska förstöras omedelbart efter det att de har granskats, samt att förstörandet av uppteckningar eller upptagningar som bevarats för att förhindra brott ska ske omedelbart efter att behovet av dem för detta ändamål upphört. Genom ett särskilt undantag gäller att brottsutredande myndigheter, trots det som nu sagts, beträffande samtliga tre tvångsmedel får behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag (27 kap. 24 § andra-fjärde styckena). Om det har kommit fram uppgifter som får behandlas i register eller på annat sätt enligt de förutsättningar som ställs upp i exempelvis polisdatalagen (2010:361) eller lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, utgör alltså den nämnda regleringen inte hinder för att uppgifterna behandlas enligt dessa lagar. Vad avser gallring m.m. av uppgifterna gäller då vad som föreskrivs i de särskilda lagarna (se prop. 2004/05:143 s. 52).

Beträffande uppteckningar och upptagningar från *hemlig rumsavlyssning* gäller en reglering som i ovan beskrivna hänseenden motsvarar den som gäller för hemlig teleavlyssning. Det anges dock uttryckligen i lagen om hemlig rumsavlyssning att bevarande för utredning av brott förutsätter att brottet är ett sådant som kan medföra att lagen blir tillämplig (se dess 13 §).

För hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning finns regler om att vissa samtal och visst tal inte får avlyssnas (se avsnitt 3.4.5 nedan). Uppteckningar eller upptagningar ska, i den mån de omfattas av sådant förbud, omedelbart förstöras (27 kap. 22 § andra stycket rättegångsbalken och 5 § andra stycket lagen om hemlig rumsavlyssning).

Viss särreglering finns i *lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål*. Bland annat behöver, när rättslig hjälp i Sverige lämnas med hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning, någon granskning

av upptagningar och uppteckningar inte ske. Däremot får uppteckningarna eller upptagningarna bevaras efter det att ärendet om rättslig hjälp har avslutats och återredovisning har skett, endast om detta är tillåtet enligt 27 kap 24 § rättegångsbalken respektive 13 § lagen om hemlig rumsavlyssning (4 kap. 25, 27 och 28 a §§ lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål). Som nämnts kan rättslig hjälp till en annan stat förenas med villkor vilka kan innebära t.ex. att uppgifterna ska förstöras efter att de har använts i den utredning som rättshjälpen avser (5 kap. 2 §).

Preventiva tvångsmedel

Även en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning med tillämpning av 2007 års *preventivlag* ska granskas snarast möjligt. Granskningen får dock utföras av en något vidare krets än den som tillämpas vid hemliga tvångsmedel under förundersökning, nämligen av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller – efter anvisning av någon av de nämnda myndigheterna – av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Vad gäller bevarande av upptagningar och uppteckningar motsvarar regleringen den som gäller beträffande hemlig rumsavlyssning. Upptagningarna och uppteckningarna ska sålunda, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar de innehåller sådan överskottsinformation som enligt lagen får användas för att utreda brott, ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras. Undantag gäller även här som medför att tillåten överskottsinformation efter den nämnda tidpunkten fortsatt får behandlas i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag (13 § 2007 års *preventivlag*). Som beträffande hemlig rumsavlyssning och hemlig teleavlyssning under förundersökningen finns regler om att vissa samtal inte får avlyssnas (se avsnitt 3.4.5) och upptagningar eller uppteckningar som omfattas av sådant förbud ska omedelbart förstöras (11 § 2007 års *preventivlag*).

I 2007 års *preventivlag* finns också regler om granskningsförfarandet efter ett tillstånd till s.k. postkontroll. En försändelse som omfattas av ett sådant tillstånd ska undersökas snarast möjligt.

Den får undersökas, öppnas eller granskas av samma krets som enligt lagen får granska upptagningar eller uppteckningar från de övriga hemliga tvångsmedlen (se ovan). När undersökningen har slutförts ska en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag (14 § 2007 års preventivlag).

I *lagen om särskild utlänningskontroll* skiljer sig regleringen något från den i de andra lagarna. Regler om granskning och bevarande av upptagningar och uppteckningar finns i lagen endast beträffande hemlig teleavlyssning, trots att även tillstånd till hemlig teleövervakning kan meddelas enligt lagen. En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, ska den i denna del som huvudregel omedelbart förstöras efter granskningen. I fråga om bevarande som är av betydelse ur brottsutrednings-synpunkt eller för att förhindra förestående brott gäller dock detsamma som enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken beträffande upptagningar och uppteckningar från avlyssningen (22 § första och andra styckena lagen om särskild utlänningskontroll).

Vad gäller granskningsförfarandet vid postkontroll enligt lagen om särskild utlänningskontroll gäller detsamma som enligt 2007 års preventivlag. Dock får granskningen utföras endast av den snävare personkrets som just beskrivits (22 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll).

3.4.5 Förbud mot användning av tvångsmedlen i vissa fall

3.4.5.1 Förbud mot avlyssning

Hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. rättegångsbalken får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen avbrytas (27 kap. 22 §). Detsamma gäller vid tillämpning av *2008 års utredningslag*, eftersom frågan inte särreglerats där. Någon särskild reglering av frågan finns inte heller i *lagen om särskild utlänningskontroll*.

Mer omfattande förbud gäller beträffande hemlig rumsavlyssning och beträffande hemlig teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag.

Beträffande *hemlig rumsavlyssning* förbjuds såväl avlyssning av vissa platser som av vissa samtal. Sådan avlyssning får sålunda inte avse en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas

- för verksamhet för vilken tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen (dvs. massmediareaktioner och liknande)
- för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen, eller
- av präster inom trossamfund eller av dem, som har motsvarande ställning inom ett sådant samfund, för bikt eller enskild själavård (se 4 § lagen om hemlig rumsavlyssning).

Hemlig rumsavlyssning får heller inte avse samtal eller tal, oavsett var detta äger rum, när någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram. Detta medför att ett absolut förbud gäller mot att avlyssna samtal mellan en misstänkt och hans försvarare eller själasörjare, samt att samtal med personer ur vissa andra yrkeskategorier som huvudregel inte får avlyssnas (bl.a. de yrkeskategorier som berörts ovan i samband med förbudet att avlyssna vissa platser). Om det under rumsavlyssningen framgår att det är fråga om ett sådant samtal eller sådant tal som avses i förbudet, ska avlyssningen omedelbart avbrytas (5 § lagen om hemlig rumsavlyssning).

För *hemlig teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag* gäller ett förbud mot avlyssning av vissa samtal som motsvarar det i lagen om hemlig rumsavlyssning (se 11 § 2007 års preventivlag).

3.4.5.2 Förbud mot beslag

Även reglerna om beslag bör nämnas i detta sammanhang eftersom viss särreglering finns i *2008 års utredningslag*.

Enligt 27 kap. 2 § får beslag inte ske av skriftliga handlingar, om deras innehåll kan antas vara sådant att befattningshavare eller

annan, som avses i 36 kap. 5 §, inte får höras som vittne om det, och handlingen innehas av honom eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för. Inte heller får, annat än om det är fråga om brott med ett straffminimum som uppgår till minst fängelse två år, hos den misstänkte eller honom närstående som avses i 36 kap. 3 §, meddelanden mellan den misstänkte och någon närstående eller mellan sådana närstående inbördes tas i beslag.

Av 2 § 2008 års utredningslag framgår emellertid att sådana meddelanden till eller från närstående som nämnts ovan, när den lagen är tillämplig, får tas i beslag, även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

3.4.6 Forum

Vad beträffar *hemliga tvångsmedel under förundersökningen* gäller reglerna i 19 kap. rättegångsbalken om laga domstol i brottmål. En fråga om tvångsmedel får därvid tas upp även av annan domstol än den som följer av de övriga reglerna i det nämnda kapitlet om beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål (se 19 kap. 12 §).

Såvitt avser de preventiva tvångsmedlen gäller särskilda regler. Frågor om hemliga tvångsmedel enligt 2007 års *preventivlag* prövas av rätten i den ort där den polismyndighet som handlägger ärendet finns (6 § 2007 års preventivlag). Frågor om hemliga tvångsmedel enligt *lagen om särskild utlänningskontroll* prövas av Stockholms tingsrätt (21 § lagen om särskild utlänningskontroll).

3.4.7 Verkställighetsfrågor

Beslut om hemliga tvångsmedel kan verkställas omedelbart (30 kap. 12 § rättegångsbalken, 14 § lagen om hemlig rumsavlyssning 15 § 2007 års preventivlag och 21 § lagen om särskild utlänningskontroll).

När domstolen har lämnat tillstånd till *hemlig teleövervakning* eller *hemlig teleavlyssning* får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen användas (27 kap. 25 § rättegångsbalken och 9 § 2007 års preventivlag). Detsamma gäller när åklagaren har meddelat ett interimistiskt beslut enligt 2008 års utredningslag (se dess 8 §).

Vid *hemlig rumsavlyssning* får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd från domstolen, i hemlighet bereda sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett sådant tillstånd får dock avse endast den plats som ska avlyssnas. Det hjälpmedel som installerats ska återtas eller göras obrukbart så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet hävts. Olägenhet eller skada får inte förorsakas utöver vad som är absolut nödvändigt (6, 9 och 11 §§ lagen om hemlig rumsavlyssning). Någon motsvarande möjlighet att ge tillstånd till den verkställande myndigheten att bereda sig tillträde finns inte avseende *hemlig kameraövervakning*.

3.5 Nya regler om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (1 juli 2012)

Vissa ändringar av reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kommer att träda ikraft den 1 juli 2012 (se prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212). Bl.a. kommer följande att gälla.

Terminologin förändras. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kommer i fortsättningen att benämnas hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Beträffande hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) görs även ett antal andra ändringar och förtydliganden.

Det införs en möjlighet att inom ramen för tvångsmedlet hämta in lokaliseringssuppgifter som gäller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som är påslagen men som vid det aktuella tillfället inte används eller har använts för kommunikation. Det blir också möjligt att hämta in uppgifter om vilka sådana kommunikationsutrustningar som har funnits i ett visst område.

Hittills har de brottsbekämpande myndigheterna, vid sidan av de hemliga tvångsmedlen, haft möjligheter att bereda sig tillgång till uppgifter om särskilda elektroniska meddelanden enligt bestämmelserna i lagen om elektronisk kommunikation (LEK). Dessa bestämmelser – som gällt både i underrättelseverksamhet och under förundersökning – upphävs. Bestämmelserna ersätts dels av bestämmelser i rättegångsbalken som under vissa förutsättningar

möjliggör hemlig teleövervakning i en förundersökning, även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brott, dels av bestämmelser i en ny lag om inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet.

Tillstånd till hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) ska under förundersökning även enligt de nya reglerna lämnas av allmän domstol. Det införs dock en möjlighet för åklagare att i vissa fall fatta interimistiska beslut. I underrättelseverksamhet ska beslut om inhämtning fattas av myndigheten. För att uppgifter som har inhämtats i underrättelseverksamhet ska få användas i en förundersökning krävs dock ett domstolstillstånd.

Vi har naturligtvis beaktat dessa nya regler. De behandlas i relevanta delar i samband med vår analys och våra överväganden. Däremot har vi – bortsett från i våra lagtextförslag – valt att använda oss av de hittillsvarande beteckningarna för tvångsmedlen. Vi skriver sålunda, även i framåtsyftande resonemang, om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

3.6 Något om den praktiska hanteringen vid verkställighet av tvångsmedlen

3.6.1 Inledning

För att förstå regleringen av de hemliga tvångsmedlen – och de effekter som tvångsmedlen för med sig – kan det vara av värde att nämna något om hur det praktiskt går till när tvångsmedlen verkställs.

I det följande beskrivs kort de åtgärder som vidtas efter att ett tillstånd meddelats till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning.

Framställningen i denna del är tänkt att ge en ungefärlig överblick över hur förfarandet ser ut idag. Det bör dock betonas att vare sig teknik eller förfarande är förhållanden som är statiska, utan att dessa utvecklas och förändras över tid.

3.6.2 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

För att verkställa beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning krävs kontakter mellan de brottsbekämpande myndigheterna och leverantörerna på området (dvs. de som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och tjänster).

Säkerhetspolisen svarar på de brottsbekämpande myndigheternas sida för att samordna den tekniska verkställigheten gentemot leverantörerna. Den som fått tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skickar sålunda alltid tillståndsbeslutet till Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen skickar i sin tur uppgifter om den teledress som ska avlyssnas till den leverantör som innehar teledressen och/eller kan utföra avlyssningen. Sedan kopplas adressen in. Detta utförs i vissa fall av leverantören och i vissa fall av Säkerhetspolisen i samverkan med personal från leverantören.²

Trafikuppgifterna och – vid hemlig teleavlyssning – innehållet i samtalen överförs i realtid till ett centralt avlyssningssystem där de sorteras under ett visst ärende. För att ta del av informationen i ärendet krävs särskild behörighet. Den som erhållit tvångsmedelsbeslutet ansvarar för att tilldela rätt personal behörighet till informationen.

När avlyssningen eller övervakningen ska avslutas meddelas aktuell leverantör. Tvångsmedlet kopplas ur och i förekommande fall återtas de tekniska hjälpmedel som behövts för åtgärden. Samtidigt avslutas realtidsavlyssningen eller -övervakningen i det centrala avlyssningssystemet.³

3.6.3 Hemlig rumsavlyssning

Vid hemlig rumsavlyssning måste tekniska hjälpmedel installeras för att genomföra avlyssningen i den lokal eller utrymme som beslutet avser. Installationen genomförs, oavsett vem som erhållit

² Om avlyssningen sker av teledresser i elektroniska kommunikationsnät beträffande vilka s.k. anpassningsskyldighet råder, svarar leverantören själv för inkopplingen av teledressen med hjälp av programvara i det elektroniska kommunikationsnätet. Om avlyssningen avser elektroniska kommunikationsnät där anpassningsskyldighet inte råder, t.ex. internet, samråder Säkerhetspolisen med berörd leverantör kring den installation av de nödvändiga tekniska hjälpmedel som behövs för att genomföra avlyssningen. Installation, dvs. inkoppling sker i samverkan med personal från leverantören.

³ Vid leverans av endast historiska trafikuppgifter (dvs. uppgifter som avser förfluten tid) anses övervakningen avslutad så snart leverantören tillhandahållit uppgifterna.

tillståndet, av utbildad personal från Rikskriminalpolisen eller Säkerhetspolisen.

I övrigt liknar den praktiska verkställigheten vid hemlig rumsavlyssning i flera avseenden den vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Avlyssnat material förs sålunda över till det centrala avlyssningssystemet. Den som erhållit beslutet ansvarar också för att tilldela rätt personal behörighet i systemet för den avlyssning man vill genomföra. Det är på detta sätt som avlyssnat material blir tillgängligt för behörig personal hos den myndighet som hanterar rumsavlyssningen.

När rumsavlyssningen avslutas återtas de tekniska hjälpmedel som använts för avlyssningen. Samtidigt avslutas rumsavlyssningen i det centrala avlyssningssystemet.

3.6.4 Hemlig kameraövervakning

Vid hemlig kameraövervakning installeras en (normalt fjärrmanövrerad) övervakningskamera av utbildad personal från den brottsbekämpande myndighet åt vilken tillståndet erhållits. Kameran anbringas på ett sådant sätt att den plats som tillståndet avser övervakas. Videobilden överförs elektroniskt till en mottagande utrustning. I den mottagande utrustningen sker därefter analys och bearbetning.

När kameraövervakningen avslutas återtas de tekniska hjälpmedel som använts för övervakningen.

4 Internationell utblick

4.1 Inledning

Eftersom tvångsmedelsregler är så tätt förknippade med ett lands processordning och myndighetsstruktur är det svårt att jämföra reglerna annat än på ett relativt ytligt plan (se t.ex. SOU 2009:66 s. 41-43 och Lindberg i SvJT 2007 s. 50). I det följande ges dock en överblick över regleringen av hemlig rumsavlyssning och preventiva (hemliga) tvångsmedel i vissa andra länder. I förekommande fall berörs också specialregler av andra hemliga tvångsmedel som avser säkerhetspolisens verksamhet. De länder som omfattas av redogörelsen är Finland, Norge och Danmark, samt – mer översiktligt – Tyskland.

Att utöver regleringen i de nordiska länderna även den i Tyskland beskrivs beror främst på att vissa vetenskapliga studier av tillämpningen av hemliga tvångsmedel har gjorts i det sistnämnda landet. Dessa studier – och även vissa uppgifter om tillämpningen av hemliga tvångsmedel i nordiska länderna – berörs i avsnitt 6.3.

4.2 Finland

4.2.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel i Finland

I Finland betecknas teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation som hemliga tvångsmedel. Regler om dessa tvångsmedel finns huvudsakligen i 5 a kap. tvångsmedelslagen. Teleavlyssning och teleövervakning motsvarar i huvudsak det som i Sverige avses med begreppen. Teknisk observation innefattar teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning. Teknisk avlyssning innefattar motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning enligt svensk rätt.¹ Med optisk övervakning avses att en

¹ Med teknisk avlyssning avses hemligt avlyssning eller upptagning som riktas mot den misstänkte eller en plats där den misstänkte antas befinna sig.

viss person eller plats där en misstänkt kan antas befinna sig fortlöpande eller vid upprepade tillfällen observeras i hemlighet med kikare, kamera, videokamera eller någon annan sådan anordning eller metod. Begreppets innebörd skiljer sig sålunda något från den närmaste motsvarigheten i Sverige, hemlig kameraövervakning. Teknisk spårning, slutligen, innebär att ett fordon eller en vara spåras med hjälp av en radiosändare som har fästs vid fordonet eller varan eller genom någon annan metod. Sådan spårning behandlas inte vidare här (se dock SOU 2010:103 s. 263 f. samt 283–288).

Även i 3 kap. polislagen finns regler om hemliga metoder för att inhämta information genom bl.a. de ovan nämnda metoderna (teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation). Beroende på situationen används metoderna för att förhindra, avslöja eller avbryta ett brott. Det finns skillnader mellan tvångsmedelslagen och polislagen i flera avseenden, bl.a. vad gäller definitioner av tvångsmedlen och förutsättningar för att använda dem.

Den finska regeringen lade i november 2010 fram propositioner med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen, samt med förslag till ny polislag (RP 222/2010 och RP 224/2010). Dessa stadfästes av Finlands president den 22 juli 2011, och lagstiftningen träder i kraft den 1 januari 2014. Den nya lagstiftningen kommer att medföra flera ändringar beträffande reglerna om hemliga tvångsmedel. Dessa ändringar kommer att beröras nedan.

4.2.2 Hemlig rumsavlyssning

Det är av betydelse för förutsättningarna att använda teknisk avlyssning enligt tvångsmedelslagen om denna riktas mot ett utrymme som är avsett för stadigvarande boende.

Beträffande avlyssning mot misstänkta som *inte befinner sig i utrymmen som är avsedda för stadigvarande boende* gäller följande. När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, narkotikabrott, ett straffbart försök till de nämnda brotten, förberedelse till brott som begås ”i terroristiskt syfte” eller för grovt tullredovisningsbrott, får den myndighet som sköter förundersökningen av brottet utföra teknisk avlyssning av den misstänkte, om

de uppgifter som fås genom avlyssningen kan antas vara av synnerlig vikt för utredning av brottet. Detta får ske också mot en misstänkt som avtjänar straff i en straffanstalt eller som är internerad i tvångsinrättning eller som är rannsakningsfånge, när fången befinner sig i sin cell eller i anstaltens övriga utrymmen som står till fångarnas förfogande (5 a kap. 4 § 1 och 2 mom.).

Tillstånd kan beviljas att rikta teknisk avlyssning också mot ett *utrymme som är avsett för stadigvarande boende* och där den misstänkte sannolikt befinner sig. Förutsättningarna är då att det skulle vara väsentligt svårare eller omöjligt att utreda brottet med hjälp av tvångsmedel som inte i lika hög grad inkräktar på den misstänktes eller andras rättigheter, samt att misstanken avser något av vissa särskilt angivna brott. Dessa är bl.a. folkmord eller förberedelse till sådant, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse, tortyr, landsförräderi, spioneri, grovt sexuellt utnyttjande av barn, dråp, mord, grov människohandel, grovt rån, grovt narkotikabrott, grovt sabotage samt vissa terroristrelaterade brott. I samtliga fall innefattas straffbara försök till brotten (4 § 3 mom.).

Den tjänsteman som gör förundersökningen har rätt att placera avlyssningsanordningar i de utrymmen som avlyssnas, om avlyssningen förutsätter detta. Tjänstemannen har då rätt att i hemlighet gå in i ovan nämnda utrymmen för att installera och avlägsna anordningen (4 § 4 mom.).

Beslut om teknisk avlyssning meddelas av domstol när det gäller utrymmen avsedda för stadigvarande boende eller avlyssning av en person i fångvårdsväsendets förvar, samt om avsikten är att placera en avlyssnings- eller övervakningsanordning i ett fordon som används av den misstänkte eller i det utrymme där den misstänkte befinner sig. I övriga fall beslutar den polisman som är chef eller biträdande chef för den polisenhet som ansvarar för förundersökningen. I de sistnämnda fallen – dvs. när domstolsbeslut inte krävs – kan därtill undersökningsledaren besluta interimistiskt ”om saken inte tål uppskov” (5 §).

När domstolen tar upp ett ärende som gäller tillstånd till teknisk avlyssning av ett utrymme som är avsett för stadigvarande boende ska den förordna ett offentligt ombud för att ta till vara intressena för den misstänkte som avlyssnas och andra som kan bli avlyssnade. Den som fullgör eller har fullgjort ett uppdrag som offentligt ombud får inte obehörigen röja en omständighet som han eller hon har fått kännedom om under uppdraget (6 a §).

Ett tillstånd eller ett beslut som gäller teknisk avlyssning kan ges för högst en månad åt gången. I tillståndet eller beslutet ska nämnas de personer och platser som tvångsmedlet får riktas mot. Tillståndet eller beslutet kan också förenas med andra begränsningar och villkor. I tillståndet och beslutet ska också nämnas den undersökningsledare som leder och övervakar utförandet av åtgärderna och svarar för att tvångsmedelsreglerna iakttas (7 §).

Förbud gäller mot att avlyssna vissa samtal, bl.a. mellan en misstänkt och dennes försvarare, präst samt – i vissa fall – närstående och läkare. Om det under avlyssningen kommer fram att det är fråga om sådana samtal, ska avlyssningen omedelbart avbrytas och eventuella upptagningar och anteckningar omedelbart förstöras (10 §).

Undersökningsledaren ska upphöra att använda tvångsmedlet när åtgärden har uppnått sitt syfte eller tillståndets eller beslutets giltighetstid har löpt ut. Undersökningsledaren ska underrätta den som har beviljat tillståndet eller meddelat beslutet om detta.

När ärendet har överlämnats till åklagaren för prövning eller det annars har beslutats att förundersökningen ska avslutas ska den misstänkte underrättas om att hemliga tvångsmedel använts mot honom eller henne. Om beslut att avsluta undersökningen inte har fattats i ärendet eller ärendet inte har överlämnats till åklagaren för prövning när ett år har förflutit sedan användningen av tvångsmedel upphörde, ska den misstänkte senast då underrättas. Domstolen kan på framställning av undersökningsledaren av viktiga skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte ska underrättas senare eller inte alls (11 §).

Undersökningsledaren eller en av honom förordnad tjänsteman ska så snart som möjligt undersöka de upptagningar som har gjorts (12 §). Överskottsinformation som har erhållits genom teknisk avlyssning och som inte har samband med ett brott eller som gäller något annat brott än det för vars utredning tillståndet till eller beslutet om teleavlyssning eller teknisk avlyssning har getts ska förstöras efter det att målet har avgjorts genom en lagakraftvunnen dom eller lämnats därhän. Informationen får dock förvaras och lagras i förundersökningsmyndigheternas register som avses i lagen om polisens personregister, om den gäller ett sådant brott för vars utredning teleavlyssning eller teknisk avlyssning får användas, eller den behövs för att förhindra vissa särskilt angivna brott (katalogen har likheter med den som ger möjlighet att avlyssna stadigvarande bostäder). Information som inte ska utplånas ska förvaras i

ytterligare fem år efter det att målet har avgjorts genom en lagakraftvunnen dom eller har lämnats därhän (13 §).

Möjligheten att bevara överskottsinformation regleras sålunda relativt utförligt. Någon lagreglering av hur överskottsinformation får nyttjas finns däremot inte (se t.ex. finska Högsta domstolen, HD 2007:58). I praxis gäller som utgångspunkt att överskottsinformation får användas som bevis.

Även i 3 kap. polislagen finns regler som ger möjlighet till teknisk avlyssning. En polisman får utföra teknisk observation, om det finns grundad anledning att anta att observationen kan ge uppgifter som behövs för att avvärja ett brott. Sådan observation får ske av en *person som inte befinner sig i ett rum eller utrymme som används för stadigvarande boende* eller en person som avtjänar straff i en straffanstalt eller som är internerad i tvångsinrättning eller mot en rannsakningsfånge, när denne befinner sig i utrymmen som står till fångarnas förfogande. En anordning som används för teknisk observation får placeras i utrymmen där teknisk observation är tillåten, om observationen förutsätter detta. Ett ytterligare villkor för teknisk avlyssning är att det på grund av en persons uppträdande eller annars finns grundad anledning att anta att han eller hon gör sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, till ett narkotikabrott eller till viss förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte. En polisman får enligt polislagen utföra teknisk observation av en *person som befinner sig i en bostad* endast i en s.k. stormnings-situation, dvs. om detta är nödvändigt för att en polisåtgärd tryggt ska kunna vidtas eller sådan överhängande fara avvärjas som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som ska gripas eller skyddas (31 §).

När teknisk avlyssning enligt polislagen förutsätter att en anordning som används för observationen placeras i ett rum eller utrymme i vilket den som ska observeras vistas eller i ett fordon som den som ska observeras använder, eller när den riktar sig mot en person som är omhändertagen av fångvårdsväsendet, beslutas den av domstol. I övriga fall får polisman som tillhör befälet, eller i vissa fall annan polisman, besluta. I de fall domstolsbeslut krävs får polisman besluta interimistiskt, utom beträffande frihetsberövade personer (31, 32 b och 32 c §§).

De lagändringar som träder i kraft den 1 januari 2014 innebär bl.a. följande.

Det förtydligas att teknisk avlyssning enligt tvångsmedelslagen får användas under förundersökning, medan reglerna i polislagen ger möjlighet att använda avlyssning för att förhindra eller avslöja brott. Med förhindrande av brott avses åtgärder som syftar till att förhindra brott, försök till brott och förberedelse till brott, när det utifrån iakttagelser av en persons verksamhet eller utifrån annan information om en persons verksamhet finns grundad anledning att anta att personen i fråga kommer att göra sig skyldig till brott samt åtgärder som syftar till att avbryta ett redan påbörjat brott eller begränsa den direkta skada eller fara som brottet medför. Med avslöjande av brott avses åtgärder som syftar till att klarlägga om det finns grund för att inleda förundersökning, när det utifrån iakttagelser av en persons verksamhet eller utifrån annan information om en persons verksamhet kan antas att ett brott har begåtts. Om det under tiden för teknisk avlyssning enligt polislagens regler framgår att det finns anledning att misstänka att ett brott om vilket inhämtas information har begåtts, får information för utredning av brottet inhämtas i ytterligare högst tre dygn med stöd av tillståndet. Om det sedan för utredningen är nödvändigt att använda hemliga tvångsmedel, ska ärendet inom den nämnda fristen prövas enligt tvångsmedelslagen.

Såvitt avser tvångsmedelslagens regler innebär de i sammanhanget viktigaste ändringarna i övrigt följande. Beslut om teknisk avlyssning ska i något högre utsträckning fattas av polis. Endast beträffande bostadsavlyssning och avlyssning mot en misstänkt som befinner sig i en myndighetslokal och som berövats sin frihet på grund av brott ska domstolsbeslut krävas. En reglering av hur överskottsinformation får användas införs. Enligt denna reglering ska överskottsinformation få användas i samband med *utredning* av brott, när informationen gäller ett brott för vars utredning det tvångsmedel genom vilket informationen har fåtts skulle ha fått användas. Överskottsinformation ska dessutom alltid få användas för att *förhindra brott*, för att rikta in polisens verksamhet och som en utredning som stöder att någon är oskyldig. Slutligen ska överskottsinformation få användas också för att förhindra betydande fara för någons liv, hälsa eller frihet eller betydande miljö-, egendoms- eller förmögenhetsskada. En särskild regel om att avlyssning ska avbrytas, om den som avlyssningen riktas mot inte befinner sig i det utrymme eller på den plats, som avlyssnas införs också.

Beträffande polislagens regler görs ändringar som närmar regleringen till den i tvångsmedelslagen. Teknisk avlyssning ska enligt polislagen få ske, förutsatt att man med den metoden kan antas få information för att förhindra, avslöja eller avvärja risk för brott, samt användningen av metoden kan antas vara av synnerlig vikt för att förhindra eller avslöja ett brott. Teknisk avlyssning för att *avslöja* brott får ske avseende vissa särskilt uppräknade brott som faller inom den finska skyddspolisens område (högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet och terroristrelaterade brott). Vad gäller teknisk avlyssning för att *förhindra* brott behålls i huvudsak den nu gällande brottskatalogen. Regleringen som medger teknisk avlyssning mot utrymmen som används som stadigvarande bostäder endast i s.k. stormningssituationer behålls också. Beslutsordningen förenklas. Endast teknisk avlyssning mot en misstänkt som berövats sin frihet ska beslutas av domstol. I övriga fall enligt polislagen ska en anhållningsberättigad polisman besluta i tillståndsfrågan.

4.2.3 Preventiva tvångsmedel

De hemliga tvångsmedlen enligt tvångsmedelslagens 5 a kap. (teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation, se definitioner i 4.2.1) är ägnade att utreda brott och förutsätter i de flesta fall att någon är skäligen misstänkt för ett sådant (2–4 b §§). Däremot finns, som framgått ovan, i 3 kap. polislagen regler om sådana metoder för att avvärja, förhindra eller avslöja brott.

Beträffande *teleövervakning* och *teleavlyssning* gäller följande (31 c och 31 d §§). En polisman har för att förhindra eller avslöja ett brott rätt att rikta teleövervakning eller teleavlyssning mot en teleanslutning, teleadress eller teleterminalutrustning som är i en persons besittning eller som denne annars antas använda, eller tillfälligt stänga en sådan anslutning eller anordning, om det på grund av personens uttalanden, hotelser eller uppträdande finns grundad anledning att anta att han eller hon gör sig skyldig till vissa uppräknade brott.

Vad avser teleövervakning omfattar uppräknningen följande. Brottsför vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, brott som är riktat mot ett automatiskt databehandlingssystem och begås med hjälp av en teleterminalutrustning, koppleri, hotande av någon som ska höras vid rättskipning, olaga hot,

narkotikabrott, straffbart försök till något av de nämnda brotten eller till förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte.

Vad avser teleavlyssning är uppräknningen betydligt mer restriktiv och begränsar sig till terroristrelaterad brottslighet, nämligen vissa brott som begås i "terroristiskt syfte" och förberedelse till sådana, ledande av terroristgrupp, främjande av en terroristgrupps verksamhet, meddelande av utbildning för ett terroristbrott, rekrytering för ett terroristbrott eller finansiering av terrorism.

En ytterligare förutsättning för teleavlyssning är att uppgifterna kan antas vara av synnerlig vikt för att förhindra eller utreda brottet.

Utöver de fall som anges ovan har en polisman dessutom rätt att utföra teleövervakning eller teleavlyssning i s.k. stormnings-situationer, dvs. om det är nödvändigt för att avvärja överhängande allvarlig fara som hotar liv eller hälsa.

En särskild regel finns om *inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge* (betecknas i den nya lagen "inhämtande av basstationsuppgifter"). Polisen kan beviljas tillstånd att få uppgifter om de mobilteleapparater som vid en viss tidpunkt registreras i telesystemet via en basstation som finns i närheten av en viss plats, om uppgifterna kan antas vara av synnerlig vikt för att förhindra ett brott som ingår i katalogen för teleövervakning samt i stormnings-situationer.

Beslut om teleavlyssning, teleövervakning och inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge fattas av domstol. En polisman som tillhör befälet får dock besluta interimistiskt om teleövervakning och inhämtande av uppgifter om mobiltelefoners läge. I dessa fall ska beslutet underställas domstol inom 24 timmar (32 b–32 d §§).

Under vilka förutsättningar *teknisk avlyssning* får ske enligt polislagen – och den ordning i vilken sådan beslutas – har behandlats ovan i 4.2.2. Såvitt avser *optisk övervakning* (i den nya lagen "optisk observation") gäller i stort sett detsamma som för teknisk avlyssning, dock att brottskatalogen vid optisk övervakning – utom beträffande frihetsberövade personer – är mer extensiv än vid teknisk avlyssning. För optisk observation av icke frihetsberövade personer omfattar katalogen brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader (31 §).

En polisman som har fattat beslut om teleavlyssning, teleövervakning eller teknisk observation eller framställt yrkande

om detta till domstol ska efter det att observationen, övervakningen eller avlyssningen har avslutats som huvudregel underrätta den person som varit föremål för åtgärden, om detta inte äventyrar det ändamål för vilket information inhämtas eller förundersökningen av ett brott (33 §).

Som framgått har Finlands president stadfäst ny lagstiftning som kommer att träda i kraft den 1 januari 2014. Denna innefattar ändringar av de nu aktuella reglerna i polislagen. Innehållet i ändringarna har, med inriktning på teknisk avlyssning, berörts ovan. Definitionerna av – och flera av förutsättningarna för – de åtgärder som regleras i tvångsmedelslagen och polislagen enhetligas. Gränsdragningen mellan åtgärder enligt tvångsmedelslagen och enligt polislagen förtydligas också. Därvid definieras bl.a. begreppen förhindrande av brott och avslöjande av brott, och klargörs i vilken utsträckning tvångsmedel enligt polislagen fortsatt får användas, om det uppkommer anledning att misstänka att ett brott om vilket information inhämtas har begåtts (se avsnitt 4.2.2). En distinktion görs i polislagen mellan förhindrande och avslöjande av brott såvitt avser brottskatalogerna. En enhetlig katalog, som innefattar brott som faller inom den finska säkerhetspolisens område, ska gälla för tvångsmedlen för att avslöja brott. Såvitt avser förhindrande av brott ska de nu gällande katalogerna med vissa justeringar kvarstå.

4.2.4 Särskilda utredningsmöjligheter för säkerhetspolisen

Som framgått har i vissa avseenden särskild hänsyn tagits till den finska säkerhetspolisens (Skyddspolisen) behov vid utformningen av reglerna om utredningsmetoder och hemliga tvångsmedel i polislagen respektive tvångsmedelslagen. Sådana hänsyn har i än högre grad tagits i de antagna ändringarna i polislagen, genom vilka möjlighet ges att använda de berörda metoderna för att avslöja – utöver terroristrelaterade brott – bl.a. brott mot rikets säkerhet och högmålsbrott (se ovan). Någon särskild lagstiftning vid sidan av polislagen och tvångsmedelslagen som ger skyddspolisen möjlighet att använda hemliga tvångsmedel finns dock inte.

4.3 Norge

4.3.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel i Norge

Som hemliga tvångsmedel kan i Norge betecknas kommunikationskontroll, skjult fjernsynsovervakning, romavlytting, teknisk sporing och reglerna om utleveringspålegg, beslag och ransaking med utsatt underretning.

Kommunikationskontroll innefattar dels kommunikationsavlytting, dels annan kontroll av kommunikationsanlegg. Det förra av dessa två begrepp motsvarar i stort hemlig teleavlyssning, medan det senare i stort motsvarar hemlig teleövervakning. Skjult fjernsynsovervakning innebär hemlig kameraövervakning, vilket dock i Norge får ske endast mot offentlig plats. Romavlytting motsvarar huvudsakligen det som i svensk rätt avses med hemlig rumsavlyssning. Teknisk sporing är termen för s.k. pejling och behandlas inte vidare här (se SOU 2010:103 s. 264 f. och 283–288). Inte heller ovan angivna motsvarigheter till kvarhållande av försändelse, beslag eller husrannsakan ”i hemlighet” behandlas i detalj här.

Regler om de ovan angivna tvångsmedlen för att utreda pågående eller begångna brott finns i Straffeprocessloven (främst 9, 15 a, 16 a kap.). I samma lag finns också regler om att nyttja tvångsmedlen under förundersökning för att förhindra (avverge) allvarlig brottslighet (17 b kap.). Politiloven innehåller regler om den norska säkerhetspolisens (PST) användning av hemliga tvångsmedel i förebyggande syfte (17 d–f §§).

En norsk offentlig utredning – Metodekontrollutvalget – avgav i juni 2009 betänkandet NOU 2009:15. I betänkandet utvärderas polisens bruk av hemliga tvångsmedel. Därtill föreslås vissa ändringar av tvångsmedelsreglerna. Remissvar har inhämtats över betänkandet. Förslagen är under behandling inom det norska Justitiedepartementet.

4.3.2 Hemlig rumsavlyssning

Polisen kan ges tillåtelse att företa romavlytting när någon på skälig grund är misstänkt för brott enligt en särskild katalog. Katalogen innehåller terrorhandling eller försök till sådan, mord eller dråp, grovt rån samt särskilt grovt narkotikabrott. Beträffande grovt rån och särskilt grovt narkotikabrott gäller tilläggsrequisitet att

gärningen ska vara ett led i verksamheten i en organiserad kriminell gruppering. Samma krav gäller som huvudregel avseende mord och dråp. Vid mord och dråp föreligger dock ett alternativt tilläggsrequisit, nämligen att gärningen är ett led i ett motarbetande av rättsväsendet, t.ex. riktad mot ett vittne. Tillstånd till romavlytting förutsätter att det kan antas att åtgärden är ”av vesentlig betydelse för å oppklarne saken, og att oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort”. Därtill gäller proportionalitetsprincipen. Tillstånd får beviljas bara avseende plats där det kan antas att den misstänkte kommer att uppehålla sig. För att tillstånd ska ges att avlyssna en offentlig plats eller annan plats som är tillgänglig för ett större antal personer krävs att det föreligger särskilda skäl. Detsamma gäller plats där advokat, präst eller annan erfarenhetsmässigt för samtal av särskilt förtrolig karaktär, om denne inte själv är misstänkt i saken (straffeprocessloven § 216m).

Beslut om romavlytting meddelas av domstol. Om annat inte beslutas av rätten, får polisen när tillstånd meddelats bereda sig tillträde (foreta innbrudd) för att installera eller avlägsna utrustning som behövs för avlyssningen. Romavlytting ska anordnas på så sätt att samtal i vilka den misstänkte inte deltar i minsta möjliga mån fångas upp.

Tillstånd till romavlytting kan ges av rätten för en bestämd tid som inte får vara längre än nödvändigt och högst två veckor åt gången. Såvitt avser förfarandet vid romavlytting i övrigt gäller genom en hänvisning samma regler som för kommunikationskontroll (dvs. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning). Av dessa regler framgår bl.a. följande.

Om det föreligger stor risk för att förundersökningen annars på grund av dröjsmål blir lidande, kan den begärande myndigheten (normalt åklagarmyndigheten men under vissa förutsättningar polisen) besluta om interimistiskt tillstånd. Ett sådant beslut ska snarast möjligt och senast 24 timmar efter det att verkställighet påbörjats underställas rättens prövning. Om denna frist löper ut utom ordinarie kontorstid, förlängs den dock till dess domstolen åter är öppen (§ 216d).

När en domstol handlägger frågor om de aktuella tvångsmedlen (kommunikationskontroll och romavlytting) ska den snarast utse en offentlig advokat för den misstänkte. Den offentlige advokatens uppgift är att tillvarata den misstänktes intressen vid handläggningen av tillståndsfrågan. Advokaten ska ges del av ansökan och underlaget för denna samt har med vissa begränsningar efter

begäran rätt till insyn i andra handlingar i saken. Den offentlige advokaten får överklaga rättens beslut. Det stadgas dock särskilt att advokaten är bunden av tystnadsplikt och inte får sätta sig i förbindelse med den misstänkte (§ 100a).

Den begärande myndigheten svarar för att upptagningar eller uppteckningar som gjorts vid användningen av tvångsmedlet snarast möjligt förstörs i den mån de är utan betydelse för förebyggande av eller förundersökning om brott. Så får dock inte ske förrän en eventuell tilltalad och dennes försvarare getts möjlighet att ta del av materialet. Upptagningar eller uppteckningar ska också förstöras i den mån de innehåller uppgifter som omfattas av vissa undantag från vittnesplikt, om dessa inte avser sådan misstanke som skulle kunna ligga till grund för beslut om tvångsmedlet (§ 216g).

Det finns – i samband med regler om tystnadsplikt – regler om överskottsinformation. Tystnadsplikt gäller avseende vad som förekommit i samband med begäran eller beslut om tvångsmedlen, samt beträffande det som kommit fram i samband med användningen av dessa. Det stadgas dock att denna tystnadsplikt inte ska medföra hinder mot att uppgifter används till ändamål enligt en särskild uppräkningslista. Uppräkningslistan innefattar följande. Användning som ett led i utredningen av brott. Användning som bevis för ett brott som kan föranleda den tvångsmedel från vilket uppgiften kommer. Användning för att förhindra att någon blir oskyldigt dömd. Användning för att förhindra brott som kan medföra frihetsstraff. Slutligen innefattas användning vid lämnande av upplysningar till tillsynsmyndighet (§ 216i).

Underrättelse till misstänkt eller annan som varit föremål för tvångsmedlen ska inte i något fall ske per automatik. Däremot ska envar på begäran som huvudregel underrättas, om han eller hon som misstänkt undergått kommunikationskontroll eller romavlytting. Sådan underrättelse ska dock inte ske avseende brott mot rikets säkerhet (brott enligt 8 eller 9 kap. Straffeloven). Underrättelse kan ske tidigast ett år efter det att tvångsmedelsanvändningen avslutats. Domstol kan besluta att underrättelsen ska skjutas upp eller underlåtas, om den skulle vara till skada för utredningen eller andra skäl talar mot att underrättelse ska ske (§ 216j).

Enligt reglerna får romavlytting sålunda användas för att utreda begångna brott. Därtill får romavlytting i vissa fall – i likhet med andra hemliga tvångsmedel – användas i syfte att avvärja allvarlig brottslighet eller t.o.m. i förebyggande syfte. Reglerna om sådan

preventiv tvångsmedelsanvändning behandlas i det närmast följande avsnittet.

4.3.3 Preventiva tvångsmedel

Preventiv tvångsmedelsanvändning enligt Staffeprocessloven

Domstol kan ge polisen tillstånd att i en förundersökning nyttja ett antal tvångsmedel när det finns *rimlig grund att tro att någon kommer att begå vissa handlingar* (straffeprocessloven § 222d). Dessa handlingar utgörs av brott enligt en särskild katalog. Bland de tvångsmedel som får beslutas finns kommunikationskontroll, skjult fjernsynsovervakning och romavlytting (men även motsvarigheterna till husrannsakan och kvarhållande av försändelse).

Tvångsmedelsåtgärden måste alltså vara ett led i en förundersökning. En sådan får inledas endast om det finns rimlig grund att undersöka om det "föreligger" ett brott. Därmed måste det – även om huvudändamålet med förundersökningen är att avvärja ett brott – finnas grund att tro att någon straffbar handling pågår eller har begåtts. Ytterligare förutsättningar för användningen är att det kan antas att "inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge handlingen og at avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort". Även en proportionalitetsprincip gäller. För bl.a. kommunikationskontroll och romavlytting gäller också ett krav på särskilda skäl. Något sådant krav gäller däremot inte för skjult fjernsynsovervakning.

De brott som kan föranleda tillstånd till samtliga de nämnda tvångsmedlen enligt reglerna ovan är *dels* desamma som ger rätt att använda romavlytting för att utreda begångna brott (se 4.3.2 ovan), *dels* vissa andra brott som faller inom säkerhetspolisens (PST) område. De senare brotten innefattar ytterligare terroristrelaterad brottslighet samt olovlig befattning med plutonium, uran eller biologiska vapen.

Därtill får PST använda tvångsmedlen enligt ovan – *utom romavlytting* – för att avvärja vissa ytterligare brott, innefattande brott mot statens självständighet och säkerhet, brott mot statsledningen och statsöverhuvudet (eller de som tillhör främmande staters organ), de allvarligaste överträdelserna av bestämmelserna om militära organisationer, handlingar som är straffbara enligt

vapenexportlagen samt vissa allvarliga brott om de begåtts med sabotageavsikt.

En möjlighet till interimistiska tillståndsbeslut finns för den begärande myndigheten när det föreligger stor risk för att brotten annars inte kan avvärjas. Sådana interimistiska beslut ska underställas rättens prövning snarast möjligt och senast 24 timmar efter det att verkställighet påbörjats.

I övrigt gäller för tvångsmedelsanvändningen i avvärjande syfte i tillämpliga delar de bestämmelser som avser användning av de aktuella tvångsmedlen för att utreda pågående eller begångna brott. Det huvudsakliga innehållet i dessa bestämmelser – såvitt angår romavlytting och kommunikationskontroll – framgår i avsnitt 4.3.2 ovan. Därtill kan följande nämnas. Tillstånd till kommunikationskontroll får som huvudregel inte ges för längre tid än fyra veckor åt gången. Ett undantag gäller för brott mot statens självständighet och säkerhet eller mot Norges statsförvaltning och statsöverhuvud. Beträffande sådana brott får, om förundersökningens art eller andra särskilda omständigheter talar för att en förnyad prövning efter fyra veckor är utan betydelse, tillstånd ges för högst åtta veckor (§ 216f).

Preventiv tvångsmedelsanvändning enligt Politiloven

Säkerhetspolisen (PST) är det enda organ i Norge som får använda tvångsmedel utom ramen för en förundersökning. PST får under vissa förutsättningar använda hemliga tvångsmedel i förebyggande syfte. Regler om detta finns i Politiloven (§§ 17d–f).

Domstol kan ge PST tillstånd att som ett led i sin förebyggande verksamhet nyttja vissa tvångsmedel. Dessa innefattar skjut fjernsynsovervakning, kommunikationskontroll och romavlytting. (Därtill får tillstånd ges till bl.a. vissa former av husrannsakan, beslag och hemlig postkontroll, men dessa tvångsmedel behandlas inte vidare här.) Detta får ske om det finns grund att undersöka om någon förbereder vissa straffbara handlingar, nämligen terrorhandlingar, olovlig underrättelseverksamhet eller attentat mot representanter för Norges högsta statsmyndigheter eller motsvarande organ i andra stater. Tillstånd får ges bara om det finns grund att tro att åtgärden ger upplysningar av väsentlig betydelse för att kunna förebygga handlingen, att förebyggande annars i väsentlig grad försvåras och att ingreppet inte med hänsyn till sakens art eller till

förhållandena i övrigt framstår som oproportionerligt. I likhet med tvångsmedelsanvändning enligt Straffeprocessloven gäller därtill ett krav på särskilda skäl för bl.a. kommunikationskontroll och romavlytting men inte för skjut fjernsynsovervakning.

Tillstånd får ges för högst sex månader åt gången, förutsatt att särskilda omständigheter talar för att en förnyad prövning efter fyra eller åtta veckor skulle vara utan betydelse. Tvångsmedelsanvändningen ska dock avbrytas före utgången av fristen i beslutet, om villkoren för sådan inte längre är uppfyllda eller bruket av tvångsmedel inte längre är lämpligt.

Beträffande förebyggande av attentat mot representanter för Norges högsta statsmyndigheter eller motsvarande organ i andra stater finns det en möjlighet att ge interimistiska beslut. Sådant beslut kan meddelas av chefen (eller i vissa fall den biträdande chefen) för PST, om det vid dröjsmål föreligger stor risk för att möjligheten förebygga den straffbara handlingen går förlorad. Romavlytting är dock undantaget från denna möjlighet till interimistiska beslut. Ett interimistiskt beslut ska snarast möjligt och senast 24 timmar efter det att verkställighet påbörjats underställas rättens prövning. Beslutet får meddelas muntligen eller skriftligen, men muntliga beslut ska snarast möjligt nedtecknas.

Offentligt ombud ska förordnas i ärendena om förebyggande tvångsmedel. Beträffande reglerna om sådana ombud, se avsnitt 4.3.2 ovan. Däremot har den som tvångsmedlet vänder sig mot inte rätt till någon underrättelse om detta ens i efterhand på egen begäran.

På samma sätt som beträffande hemliga tvångsmedel enligt Straffeprocessloven finns det regler om överskottsinformation vilka samordnats med regler om tystnadsplikt. Reglerna om överskottsinformation är dock betydligt strängare i det nu aktuella sammanhanget. Tystnadsplikt gäller för vad som förekommit i samband med begäran eller beslut om tvångsmedlen, samt beträffande det som kommit fram i samband med användningen av dessa. Tystnadsplikt medför inte hinder mot att uppgifter används som ett led i förebyggandet eller utredningen av sådana brott som faller inom PST:s ansvarsområde, som bevis för en terrorhandling, för att förhindra att någon blir oskyldigt dömd eller för att förhindra en allvarlig straffbar handling som kan kränka annans liv, hälsa eller frihet.

4.3.4 Särskilda utredningsmöjligheter för säkerhetspolisen

I Straffeprocessloven har alltså förutsättningarna för användning av hemliga tvångsmedel beträffande de brott som faller inom Säkerhetspolisens (PST) verksamhetsområde i flera avseenden särreglerats. Reglerna om tvångsmedel i förebyggande syfte i Politilagen är tillämpliga endast på PST. Några övriga regler som ger PST möjlighet att använda hemliga tvångsmedel föreligger inte.

4.4 Danmark

4.4.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel i Danmark

I Danmark finns regler om hemliga tvångsmedel i retsplejeloven. Dessa regler gäller både för den öppna polisen och den danska motsvarigheten till Säkerhetspolisen (Politiets Efterretningstjeneste, PET).

I lagens 71 kap. regleras motsvarigheterna till hemlig teleavlyssning (telefonaflytning), hemlig teleövervakning (teleoplysning/utvidet teleoplysning), hemlig kameraövervakning (observation), hemlig postkontroll (brevåbning/brevstandsning) och hemlig rumsavlyssning (anden aflytning). Därtill tillåts under vissa förutsättningar s.k. hemlig dataavläsning (dataaflæsning). Det sistnämnda tvångsmedlet behandlas inte vidare här (jfr dock avsnitt 14.2).

Ingrepp i meddelandehemligheten behandlas i kapitlets 780-791 §§. Av 780 § framgår att telefonaflytning, anden aflytning, teleoplysning, utvidet teleoplysning, brevåbning och brevstandsning är sådana ingrepp, samt att polisen kan tillåtas att företa dessa enligt reglerna i kapitlet.

För att ingrepp i meddelandehemligheten ska få vidtas krävs som huvudregel (1) att det finns starka skäl att anta – ”bestemte grunde til at antage” – att det genom det berörda kommunikationssättet ges meddelanden eller befordras förändelser till eller från en misstänkt, (2) att ingreppet kan antas vara av avgörande betydelse för undersökningen, samt (3) att undersökningen rör vissa brott (781 §). Därtill gäller en proportionalitetsprincip (782 §).

Vilka brott som åtgärden får användas mot skiljer sig mellan de olika tvångsmedlen. Samtliga tvångsmedel får användas mot brott med sex år eller mer i straffskalan samt beträffande vissa uppräknade uppsåtsbrott. För anden aflytning och utvidet teleoplysning (det senare innebär inhämtning av uppgifter om

samtliga telefoner inom ett visst område vid en viss tid) tillkommer dock ett krav på att misstanken rör en gärning som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller hälsa eller för betydande samhällsvärden.

Observation regleras i 791a §. Detta begrepp omfattar all fotografering eller iakttagelse med kikare eller andra hjälpmedel av personer som befinner sig på ”icke fritt tillgängliga platser”. Sådan får ske om ingreppet är av väsentlig betydelse för undersökningen och denna rör ett brott som kan medföra ett fängelsestraff. När observationen – som vid hemlig kameraövervakning i Sverige – genomförs med hjälp av fjärrstyrd eller automatisk utrustning krävs dock att brottet har ett straffmaximum på minst fängelse ett år och sex månader. Om sådan observation avser personer i en bostad ställs ännu högre krav. Dessa krav motsvarar i stort de som gäller för anden aflytning, med tillägget att det krävs att det finns starka skäl att anta att bevis kan erhållas genom ingreppet.

4.4.2 Hemlig rumsavlyssning

För att anden aflytning ska få beslutas krävs alltså att det finns starka skäl att anta att det genom det vid de avlyssnade samtalen lämnas meddelanden till eller från en misstänkt, att åtgärden kan antas vara av avgörande betydelse för undersökningen, att undersökningen rör vissa brott (som huvudregel med sex år eller mer i straffskalan) samt att misstanken rör en gärning som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller hälsa eller för betydande samhällsvärden. Ingreppet ska också vara proportionellt.

Anden aflytning får inte riktas mot vissa personer som undantagits från vittnesplikten, nämligen läkare, präster samt försvarare/advokater när de erhållit uppgifterna i sin yrkesverksamhet (782 §).

Det är domstol som beslutar om anden aflytning. I beslutet ska anges vilken plats tillståndet avser samt vilken period det avser. Denna period får vara högst fyra veckor. Förlängning kan ske med högst fyra veckor åt gången. Polisen får under vissa förutsättningar meddela interimistiska tillstånd. Detta får ske om ändamålet med åtgärden annars skulle gå förlorat. Om ett sådant tillstånd beslutas, ska detta snarast möjligt och senast 24 timmar efter att åtgärden verkställts underställas rättens prövning (783 §).

Innan rätten beslutar om anden aflytning ska den utse en advokat för den som ingreppet avser, och advokaten ska ges möjlighet att yttra sig. Advokaten ska underrättas om alla sammanträden i saken och är berättigad att närvara vid dessa samt att ta del av allt skriftligt material. Advokaten har dock tystnadsplikt och får inte utan polisens tillstånd kontakta den som ingreppet avser (784 och 785 §§).

Efter att åtgärden avslutats ska den som har rådighet över den avlyssnade platsen eller lokalen som huvudregel underrättas. Om den som ska underrättas har varit misstänkt, ska han underrättas om vad misstanken avsett. Underrättelse ska ske så snart som möjligt. Om en underrättelse skulle vara till skada för utredningen eller för en annan utredning om brott som kan utgöra grund för ingrepp i meddelandehemligheten, eller om det krävs det för att skydda förtroliga uppgifter om polisens arbetsmetoder eller finns något annat skäl, får dock rätten på begäran av polisen besluta att skjuta upp underrättelsen (788 §).

Om polisen vid anden aflytning får överskottsinformation (dvs. information om ett annat brott än det som tillståndet avser) får denna användas för att utreda brottet. Överskottsinformationen får däremot som huvudregel inte användas som bevis i domstol, om brottet inte är sådant att det hade kunnat föranleda anden aflytning. Domstolen kan besluta om undantag från denna begränsningsregel, om andra utredningsmetoder inte är ägnade att säkra bevis i saken, om saken gäller ett brott som kan medföra fängelse i 1 år och 6 månader eller mer samt rätten i övrigt anser detta invändningsfritt. (789 §).

Material från anden aflytning ska som huvudregel förstöras om åtal inte väcks. Om materialet är av utredningsbetydelse, får dock förstörelsen efter beslut från domstol underlåtas (791 §).

4.4.3 Preventiva tvångsmedel. Särskilda utredningsmöjligheter för säkerhetspolisen

Några särskilda regler om preventiva tvångsmedel finns inte. Det har dock i tidigare utredningar anmärkts att kravet på misstankegrad för att använda hemliga tvångsmedel under förundersökning är satt något lägre än i Sverige, vilket ansetts medföra att det i Danmark inte föreligger ett lika stort behov att använda sådana metoder inom ramen för underrättelseverksamhet (se SOU 2009:1 s. 82).

Som framgått finns inte heller någon särskild lagstiftning avseende PET:s – den danska motsvarigheten till Säkerhetspolisen – användning av hemliga tvångsmedel. Däremot är de ovan behandlade reglerna i retsplejeloven generösa när det gäller sådana brott som faller inom ramen för PET:s verksamhetsområde vilka omfattas av 12 och 13 kap. straffeloven. Sålunda ingår samtliga dessa i den katalog av brott som, när de är uppsåtliga, kan föranleda tillstånd till alla de tvångsmedel som behandlats ovan (se 781 och 791a §§).

4.5 Tyskland

4.5.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel i Tyskland

Som nämnts lämnas endast en kortare redogörelse beträffande reglering i Tyskland. Där finns regler om hemliga tvångsmedel både på federal och delstatlig nivå. I huvudsak berörs i det följande de federala regler som står att finna i den tyska Straffprocesslagen.

I tysk rätt görs inte någon skillnad mellan signalspaning och hemlig teleavlyssning/hemlig teleövervakning. I stället används i lagstiftningen begreppet telekommunikationsövervakning. Telekommunikationsövervakningen kan omfatta trafik som går både i eter och i tråd. Eterspaning och trådspaning regleras i ett och samma regelsystem och utan att det finns särskilda regler för de båda olika fallen. Övervakningen kan avse såväl innehållet i meddelandena som övriga trafikuppgifter. Telekommunikationsövervakning får i Tyskland utföras av såväl underrättelse- och säkerhetstjänster som polisen. Både sådana myndigheter på federal nivå och på delstatsnivå har rätt att använda telekommunikationsövervakning (se SOU 2009:66 s. 97).

Grundförutsättningarna för telekommunikationsövervakning – avseende information som huvudsakligen motsvarar den som i Sverige inhämtas genom hemlig teleavlyssning – regleras i 100a § Straffprocesslagen. Sådan övervakning får ske om (1) misstanke föreligger att en person har begått (2) något av de allvarliga brott som räknas upp i paragrafen, antingen i fullbordad form eller som ett straffbart försök/förberedelse, (3) förutsatt att brottet i det enskilda fallet är att se som särskilt allvarligt, samt (4) att andra sätt att utreda omständigheterna eller var den misstänkte uppehåller sig skulle medföra betydligt större svårigheter eller sakna utsikt till

framgång. Ett tillstånd får riktas endast mot en person som kan antas mottaga eller sända meddelanden avsedda för – eller härrörande från – den misstänkte eller en person vars teleadress den misstänkte kan antas använda. Av 100g § framgår att information om trafikdata – vilken synes motsvara sådan information som kan inhämtas genom hemlig teleövervakning i Sverige – får inhämtas om förutsättningarna (1)–(3) ovan är uppfyllda, samt om det är ”nödvändigt för att utreda omständigheterna eller var den misstänkte uppehåller sig”.

De brott mot vilka tvångsmedlet får användas räknas upp i en omfattande katalog. Bl.a. omfattas narkotikabrottslighet, ett antal grövre våldsbrott och brott mot den personliga friheten, rån, vissa stöldbrott, vissa vapenbrott, vissa mut- eller bestickningsbrott, vissa förfalskningsbrott, vissa bedrägeribrott, utpressning, vissa häleribrott och vissa skattebrott. Information om trafikdata får under vissa förutsättningar inhämtas även beträffande andra brott än de som ingår i katalogen, om dessa brott begåtts ”genom användning av telekommunikation”.

Tillstånd meddelas av domstol på ansökan av åklagaren. Tillstånden får gälla längst tre månader, och får förlängas längst tre månader i taget. Åklagaren får, när omständigheterna gör detta nödvändigt, meddela interimistiska tillstånd. Interimistiska beslut ska underställas rätten inom tre dagar (100b §).

4.5.2 Hemlig rumsavlyssning

Grundförutsättningarna i Straffprocesslagen för tillstånd till hemlig rumsavlyssning – vilka liknar förutsättningarna för tillstånd till teletvångsmedlen – framgår av 100c §.

Ett beslut om hemlig rumsavlyssning förutsätter att (1) misstanke föreligger att en person har begått (2) något av de särskilt allvarliga brott som räknas upp i paragrafen, antingen i fullbordad form eller som ett straffbart försök/förberedelse, (3) att brottet i det enskilda fallet är att se som särskilt allvarligt, (4) att det kan antas att avlyssningen kommer att leda till att uttalanden från den misstänkte spelas in vilka är av betydelse för att utreda omständigheterna eller var en medmisstänkt uppehåller sig samt (5) att andra sätt att utreda omständigheterna eller var en medmisstänkt uppehåller sig skulle medföra betydligt större svårigheter eller sakna utsikt till framgång.

Åtgärden får riktas endast mot den misstänkte och får som huvudregel avse en ”privat lägenhet” endast om denna tillhör den misstänkte. En privat lägenhet som tillhör någon annan får dock avlyssnas, om det kan antas att den misstänkte kommer att befinna sig där och det inte genom att avlyssna den misstänktes lägenhet går att uppnå åtgärdens ändamål.

Katalogen av brott beträffande vilka hemlig rumsavlyssning får användas är mer begränsad än beträffande teletvångsmedlen och är huvudsakligen inriktad på sådana brott som förknippas med organiserad brottslighet. Bl.a. mord/dråp, allvarigare narkotika- och smuglingsbrott samt rån, utpressning och vapenbrott omfattas men också t.ex. allvarigare fall av penningtvätt, penningförfalskning, häleri och mutbrott/bestickning.

Även tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelas av domstol på ansökan av åklagaren. Tillstånden får gälla längst en månad, och får förlängas längst en månad i taget. Någon möjlighet för åklagaren att meddela interimistiska tillstånd finns inte (100d §).

4.5.3 Preventiva tvångsmedel. Särskilda regler för säkerhetstjänsterna

Vid sidan av reglerna i Straffprocesslagen finns det också regler i andra lagar som ger myndigheter möjlighet att bedriva telekommunikationsövervakning. I den s.k. G 10-lagen (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses) är dessa möjligheter uppdelade på två situationer. Den ena avser övervakning i enskilda fall, den andra s.k. strategisk övervakning (se t.ex. SOU 2009:66 s. 99 f. och SOU 2005:21 s. 85 f.). Strategisk övervakning – vilken närmast liknar svensk signalspaning – behandlas inte vidare här.

Telekommunikationsövervakning i enskilda fall får enligt G 10-lagen ske vid misstanke om att någon planerar, begår eller har begått vissa i lagen särskilt angivna brott av allvarigare slag. Det rör sig bl.a. om brott mot rikets säkerhet och mot det demokratiska systemet. Därtill får sådan övervakning ske mot någon som misstänks vara medlem i en organisation vars verksamhet eller mål är inriktade på att begå brott mot den konstitutionella friheten och demokratin eller mot rikets säkerhet. Övervakning med stöd av dessa bestämmelser får ske bara om det är utsiktslöst att kunna ta reda på omständigheterna kring brottsmisstanken på andra sätt

eller om det annars skulle vara väsentligt svårare att få tag i den informationen. Endast den tyska federala säkerhetstjänsten (Bundesverfassungsschutz), de olika delstaternas säkerhetstjänster, den tyska federala utrikesunderrättelsetjänsten (Bundesnachrichtendienst) och den militära säkerhetstjänsten (Militärische Abschirmdienst) får bedriva telekommunikationsövervakning med stöd av bestämmelserna i G 10-lagen om övervakning i enskilda fall. Information som har inhämtats genom telekommunikationsövervakning i enskilda fall med stöd av G 10-lagen får dock lämnas till polisen för att användas för att förhindra eller klara upp vissa allvarligare brott. Informationen får också användas som bevisning i rättegång (se vidare om detta i SOU 2009:66 s. 99 f.).

Den federala öppna polisen ges i Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) vissa möjligheter att använda telekommunikationsövervakning, buggning och hemlig dataavläsning för att avvärja terroristhot. Detta kan tillåtas för att avvärja en överhängande fara för statens säkerhet eller för liv, hälsa eller frihet till person eller egendom som är av betydande värde (se t.ex. 20h och 20l §§).

5 Behovet av tvångsmedlen – bakgrund och behovs- beskrivningar

5.1 Inledning

Vid en analys av behovet av ett visst tvångsmedel bör, enligt utredningens direktiv, de tillämpande myndigheternas behovsbeskrivning och det syfte med tvångsmedlet som rättsordningen bestämmer bilda utgångspunkt för bedömningen. Vidare anges att en närmare behovsanalys alltid är beroende av samhällsutvecklingen i stort.

Redan nu bör poängteras att frågan om behovet av ett visst hemligt tvångsmedel nära hänger samman med tre andra frågor; nämligen *dels* vilken information som de brottsbekämpande myndigheterna behöver för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag, *dels* vilka möjligheter de har att erhålla informationen på andra sätt än genom att använda det hemliga tvångsmedlet samt *dels* vilka möjligheter det aktuella tvångsmedlet kan erbjuda att nå informationen.

I detta kapitel berörs inledningsvis vilka uppgifter de brottsbekämpande myndigheterna har och vad de hemliga tvångsmedlens syfte är. Sedan behandlas samhällets utveckling såvitt avser brottslighet, brottsbekämpningsmetoder och teknik. Några iakttagelser görs också beträffande hur lagstiftningen om hemliga tvångsmedel har utvecklats relativt brottslighetens mönster. Därefter återges de behovsbeskrivningar som de tillämpande myndigheterna lämnat till utredningen.

Även vad som kommit fram vid utredningens kartläggning av tillämpningen av de aktuella tvångsmedlen har betydelse för analysen av vilka behov som finns. Resultaten av den kartläggningen presenteras i kapitel 6. Behovsfrågan analyseras sedan –

gemensamt med frågorna om nytta och integritetsintrång – i kapitel 7.

5.2 De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet och tvångsmedlens syfte

5.2.1 De brottsbekämpande myndigheternas uppgifter; behovet av information

I avsnitt 3.1 har något nämnts om de brottsbekämpande myndigheternas uppgifter. Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Även vissa andra myndigheter, däribland Ekobrottsmyndigheten och Tullverket, har självständiga uppgifter av brottsutredande slag.

Polisen (och de andra nämnda myndigheterna) bedriver *underrättelseverksamhet*. Denna verksamhet, som blivit allt viktigare och som utvecklats starkt under senare tid, är i huvudsak inriktad på att avslöja om en viss inte närmare specificerad brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. Ett övergripande mål med underrättelseverksamheten är att förse de brottsutredande myndigheterna med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. I underrättelseverksamheten samlar myndigheterna sålunda in, bearbetar och analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda, förebygga och förhindra brott. Underrättelsematerialet kan – lika väl som en anmälan om ett brott – läggas till grund för ett beslut om att inleda en förundersökning.

Förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Förundersökningen har huvudsakligen två syften. Det ena syftet är att utröna om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal skall väckas. Det andra syftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid en huvudförhandling i domstol.

Beträffande Säkerhetspolisen bör noteras att tyngdpunkten i uppdraget mycket tydligt är förlagd till att förebygga och förhindra brott. Det brottsförebyggande arbetet grundas i stor utsträckning på uppgifter som inhämtas i s.k. säkerhetsunderrättelseverksamhet (dvs. verksamhet som bedrivs i ett skede innan det finns tillräckliga

skäl för att inleda förundersökning). Verksamheten kan inte bedrivas utifrån brottsanmälningar, och myndigheten måste själv identifiera aktörer som har för avsikt att begå aktuella brott (se vidare t.ex. SOU 2009:66 s. 78 f.).

I både underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet har polisen legitima behov av information. I den senare verksamheten behöver även bevis säkras. Information och bevis kan erhållas på ett flertal sätt. Detta kan ske genom t.ex. rutinmässig rapportering och spaning samt kontakter med anmälare eller tipsare. Även de hemliga tvångsmedlen är verktyg som används i dessa sammanhang.

5.2.2 De hemliga tvångsmedlens syfte

De hemliga tvångsmedlen betecknas traditionellt som *straffprocessuella* tvångsmedel. Det är också huvudsakligen under förundersökning som hemliga tvångsmedlen får användas (enligt regler i bl.a. 27 kap. rättegångsbalken, lagen om hemlig rumsavlyssning och 2008 års utredningslag). Tvångsmedelsanvändningen är då knuten till förundersökningens brottsutredande syfte. Tvångsmedlen får i dag användas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen av det eller de brott som förundersökningen gäller. Detta villkor kan vara uppfyllt när tvångsmedlet väntas ge bevisning som leder till en fällande dom, men också när information kan erhållas som har en indirekt verkan, som att bidra till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ge uppslag till spaning eller bilda underlag för andra åtgärder (se vidare om kravet på synnerlig vikt i avsnitt 8.3.4).¹

När hemliga tvångsmedel – eller åtgärder som kan liknas vid sådana – har tillåtits utom ramen för en förundersökning har syftet dock varit ett annat, nämligen att förhindra brott. Enligt 2007 års preventivlag får hemliga tvångsmedel brukas, om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra viss brottslig verksamhet. Uttrycket synnerlig vikt tillämpas i huvudsak på samma sätt som vid tvångsmedel under förundersökningen.

Det kan tyckas att de olika syftena – att utreda respektive förhindra brott – borde medföra att en tydlig linje kan dras mellan preventiva tvångsmedel och tvångsmedel under förundersökning.

¹ Som huvudregel får hemliga tvångsmedel under förundersökningen användas endast då det finns en skäligen misstänkt person. När undantag gjorts från denna regel har dessa knutits till att åtgärden ska ha ett mer specifikt syfte, nämligen att fastställa eller utreda vem som är skäligen misstänkt.

Så är det dock inte. Eftersom inte endast fullbordade brott är straffbelagda är gränslinjen mellan förebyggande och utredande övervakning inte helt fast (se vidare i t.ex. avsnitt 8.4.1 och 8.4.2.3). I förarbetena till de lagar som avser tvångsmedel under förundersökningen har ibland också framhållits att det är av betydelse att kunna vidta åtgärder för att utreda och lagföra allvarliga brott redan på förberedelse- och försöksstadierna eftersom man därigenom kan förhindra att allvarliga brottsplaner kan genomföras (se t.ex. prop. 2007/08:163 s. 49). Det godtas sålunda att även tvångsmedel under förundersökningen – i vart fall indirekt – kan ha ett preventivt syfte.

5.3 Brottsutvecklingen m.m.

5.3.1 Inledning

Behovet av hemliga tvångsmedel som komplettering och alternativ till andra informationsinhämtningsmetoder (och till varandra) påverkas naturligtvis av flera olika samhällsförhållanden. Särskilt intressant är brottsutvecklingen i vid mening, alltså inte bara kvantitativt utan också kvalitativt.

I utredningens direktiv anges att brottsutvecklingen under senare år har präglats av en ökad internationalisering, förbättrad teknisk kapacitet och tydligt organiserade, resursstarka kriminella grupperingar. Det är av stort intresse att undersöka om denna uppfattning är riktig. Detta inte minst eftersom samma utgångspunkt har använts i flera tidigare lagstiftningsärenden på området och det från flera håll har efterfrågats en mer ingående analys på denna punkt (se t.ex. Träskman i SvJT 2005 s. 868 och SvJT 2007 s. 101 ff.; Andersson i SvJT 2007 s. 122 ff.; Ulväng i SvJT 2007 s. 3; Flyghed i SvJT 2007 s. 59 ff.; Ramberg i SvJT 2007 s. 161).

Det är också av visst intresse hur lagstiftaren hittills har valt att anpassa regleringen av hemliga tvångsmedel till brottsutvecklingen. Denna fråga behandlas avslutningsvis i detta avsnitt.

5.3.2 Brottsutvecklingen²

5.3.2.1 Inledning

Med åren har listan på vad som kallas samhällsfarliga brott utökats. I dag innehåller den både ”klassiska” brott som spioneri och ”nyare” brott som terrorism och våldsamt politisk extremism. Skillnader i omfattning, mål och medel har lett till att brotten över tid lyst olika starkt på den radar som bevakar allvarliga brott. Ibland försvinner de, men ofta dyker de upp i ny tappning.

Ett ögonkast på radarskärmen sommaren 2011 visar att vårt grannland Norge drabbats av den dödligaste terrorattacken på nordisk mark i modern tid. En nationalistisk, kristen, anti-islamistisk terrorist utlöste då nämligen sprängmedel i centrala Oslo och riktade vapnen mot en grupp politiskt aktiva ungdomar som terroristen påstod hade förrått fosterlandet. Terrorismen fick ett delvis nytt ansikte.

I Sverige lyser radarpunkterna inte lika starkt. Antalet internet-sidor med våldsbejakande extremistisk propaganda har visserligen spridit sig som en löpeld under senare år, och konflikterna mellan de extremistiska rörelserna tycks ha blivit våldsammare (Ekman och Olsson 2010, s. 35, Säkerhetspolisen 2010d). Ser vi på dödligt våld i allmänhet, är det dock färre offer jämfört med för några år sedan (Brå 2011:5, s. 16). Däremot ökar inslaget av kriminella uppgifter med dödlig utgång något (a.a. s. 51). De kriminella gängerna har blivit fler (Korsell 2011). De syns och hörs, medan de diskreta kriminella entreprenörerna fortsätter med sina olagliga affärer. I kölvattnet till den arabiska våren har svenska människorätts-aktivister med ursprung i bl.a. Syrien blivit övervakade av landets regimtrogna underrättelsetjänst (Amnesty 2011, s. 1).

Vad är det då som påverkar brottslighetens närvaro och utvecklingen? Vad har kommit till och vad har försvunnit? Vilka likheter och skillnader finns det mellan olika brottstyper? Hur har samhället bidragit till, uppfattat och reagerat mot dessa typer av brott över tid? Frågorna kring brottslighetens utveckling och fortlevnad är många. Syftet med detta avsnitt är att beskriva brottsutvecklingen av nämnda brottstyper med ett särskilt fokus på brottens motiv, medel och mål liksom deras modus operandi. Eftersom brottsutvecklingen äger rum i en vidare samhällskontext

² Redogörelsen i detta avsnitt har utarbetats huvudsakligen inom Brå. Texten innehåller en stor mängd referenser. För att underlätta läsningen har endast korta hänvisningar skett i texten och en källförteckning för avsnittet införts i slutet av betänkandet.

berörs även diskussioner om hur brottsutvecklingen förhåller sig till samhälls- och teknikutvecklingen i stort och brottsbekämpande myndigheters och lagstiftares strategier för att motverka brott. Till detta kommer hur gärningspersonerna ändrar sina strategier och anpassar sig till samhällets motåtgärder.

Nedan redovisas utvecklingen av spioneri, terrorism, politisk extremism, organiserad brottslighet, dödligt våld och grova rån. Det avslutande stycket ägnas åt att reflektera över skillnader och likheter mellan brottsområdena som är av betydelse för utredningens diskussion om hemliga tvångsmedels effektivitet och hur dessa bör användas och utvecklas för att avslöja och utreda kriminaliteten.

5.3.2.2 Spioneri – ett av världens äldsta yrken

Sedan urminnes tider har spioneribrottets huvudsakliga syfte varit att samla information med målet att förbättra en aktörs position gentemot sin fiende eller motståndare. Till följd av samhällsutvecklingen i allmänhet och krigsutvecklingen i synnerhet har dock målen för spioneri förändrats avsevärt. I dag syftar spioneri mot Sverige inte enbart till att skaffa fram information om landets militära och civila försvarsförmåga. I och med Sveriges deltagande i internationella organisationer bedrivs även politiskt spionage mot Sverige, mellanstatliga organisationer och EU i syfte att få information om Sveriges förhandlingsposition i olika frågor. Till det kommer spionage för att komma över tekniska landvinningar inom industrin samt spionage riktat mot flyktingar som befinner sig i Sverige.

Det totala kriget och det totala spioneriet

Tiden före och under andra världskriget är en viktig brytpunkt för spioneribrottets moderna utveckling. Från slutet av 1800-talet genomgick krigsväsendet en snabb utveckling, och det blev allt viktigare att i fredstid samla information om den tänkbara fiendens potentiella krigsförmåga. Som svar på denna utveckling infördes år 1913 en spionerilagstiftning som gör spioneri i fredstid till ett

brott. Härigenom bryts den sedan länge rådande uppdelningen mellan krigsspioneri och fredsspioneri (Flyghed, 1992 s. 222 ff.).³

Upptäckningen mot andra världskriget förde med sig ytterligare förändringar av krigsväsendet. Det moderna ”totala” krigets karaktär – där krigsföringen utvidgats till att innefatta förstörelse av viktiga civila samhällsfunktioner – ledde till att även icke-militära områden måste skyddas (a.a. s. 222 ff.). Eftersom krigsföringen kunde komma att riktas även mot Sveriges folkförsörjning kom spioneri som syftade till att underminera denna att klassas som ett brott (Flyghed 1992, s. 224, 254, SOU 1940:8 s. 18). Att samla icke-militär information som kunde underminera rikets säkerhet blev också belagt med straff (Flyghed 1992, s. 224).

Vid andra världskrigets utbrott hade Sverige även förklarat sig neutralt. Sverige kom härmed att bli ett centrum för spioner från de krigförande länderna (Agrell 2006, s. 7).⁴ För att vidmakthålla goda relationer med de krigförande länderna och därigenom hålla Sverige utanför kriget kom även spionage som kunde skada landets förbindelser med dessa främmande makter att ses som ett brott (Flyghed 1992, s. 48). Det utökade skyddsbehovet innebar också att straffprocessuella tvångsmedel fick en ny roll och ett utökat användningsområde.

Krigsåren innebar mycket snabba förändringar av spioneribestämmelserna, och de hemliga tvångsmedelslagarnas omfattning utvidgades kraftigt. Med facit i hand kan konstateras att spionerilagstiftningen inte enbart reflekterade den faktiska spionagebrottsligheten. Lagstiftningen hade även en bredare utrikespolitisk betydelse där det främsta syftet var att skydda Sveriges utrikespolitiska relationer med främmande makter (Flyghed 1992, s. 259 ff., Agrell 2006, s. 8). Det bedrevs därtill mycket omfattande telefonavlyssning och kontroll av postförsändelser, en verksamhet vars proportioner senare bedömts vara obefogad med tanke på den faktiska nytta den tycks haft.⁵

³ I 1864 års strafflag åttonde kapitel står förräderi och andra för rikets säkerhet menliga brottslighet – dåtidens motsvarighet till senare tiders spioneribestämmelser – med på listan över statsfientliga brott. Spioneri ansågs vara ett brott endast under krigstid.

⁴ För vidare diskussion angående relationen mellan den svenska neutraliteten och underrättelseverksamhet, se Agrell (2006) och Flyghed (1992).

⁵ För jämförelse av användningen av straffprocessuella tvångsmedel under andra världskriget se Flyghed 1992 samt SOU 2002:87.

Kalla kriget och alliansfriheten

Trots att andra världskriget tagit slut präglades åren fram till 1952, då lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (1952 års lag) infördes, av en intensiv och utbredd förkrigsstämning. Det var inte fråga om nästa krig skulle bryta ut, utan när (Agrell 2000, s. 131 och 132, SOU 2002:87, s. 144 och 145). Sverige, liksom övriga västvärlden, påverkades starkt av dåtidens internationella spänningar. Sovjetunionens geografiska närhet och militära maktposition och kommunismens internationalistiska ansats – världskommunismen – ansågs utgöra ett överhängande hot mot Sveriges säkerhet. Krigsårens neutralitetspolitik byttes ut mot alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Kontraspyonage fortsatte därför att vara en viktig fråga för Sveriges oberoende.

Det upplevda kommunistiska hotet kom både utifrån och inifrån. Den sovjetiska underrättelsetjänstens spionageverksamhet betraktades som ett reellt hot mot Sveriges säkerhet. På grund av det yttre kommunistiska hotet och den växande skaran av inhemska svenska kommunister bedömdes spionage och sabotage utgöra allvarliga hot under perioden 1950–1970 (SOU 2002:87, s. 19 f.). Uppfattningen att svenska kommunister kunde komma att genomföra en revolution ledde till ett betydande sidospår inom Säkerhetspolisens kontraspyonage bestående av en mycket vidsträckt och långvarig övervakning av svenska kommunister.⁶

Från slutet av 60-talet till mitten av 70-talet förändrades uppfattningen om hotbilden något. Hotet om inre omvälvning kvarstod, men till följd av en viss avspänning i maktkampen mellan Sovjet och USA avtog tidigare års förkrigsstämning. Under 80-talet avslöjade Säkerhetspolisen flera sovjetiska underrättelseofficerare, något som sågs som en framgång för dess kontraspyonageverksamhet (a.a. s. 337). Dessa avslöjanden saknade samband med den generella övervakningen av svenska kommunister (a.a. s. 367).

Fram till slutet av 80-talet var spioneribrottsligheten främst riktad mot Sveriges försvar och politiska styre. Säkerhetspolisens huvudsakliga ambition var därmed att avslöja och utreda spionage (Hansén 2007, s. 153). Enligt Säkerhetstjänstkommissionens

⁶ Enligt Säkerhetstjänstkommissionens betänkande *Rikets säkerhet och den personliga integriteten De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet sedan 1945* (SOU 2002:87 s. 60) användes under åren 1950–1965 närmare hälften av Säkerhetspolisens spaningsresurser till att avlyssna och övervaka svenska kommunister. Det officiella syftet var att utreda spionage, kontraspyonage och sabotagebrott.

betänkande (SOU 2002:87, s. 22) innehöll Säkerhetspolisens hotbild av svenska kommunister delvis ”schablonartade och överdrivna inslag” vilket ledde till att hotbildens livslängd kraftigt förlängdes.

Företagsspioneri: jakten på kunskap, pengar och teknik

Samtidigt som tidigare former av spioneri kvarstod har nya spioneribrott kommit att uppmärksammas allt mer sedan 90-talet.

Statsstyrt företagsspioneri innebär att en främmande makt bedriver spionage mot ett svenskt företag med avsikt att få tillgång till företagshemligheter. Detta kan skada svenska intressen eller rikets säkerhet. Till skillnad från spionage som syftar till att underminera ett lands säkerhet är företagsspioneriets motiv främst ekonomiskt och tekniskt. Statsstyrt företagsspioneri ligger under Säkerhetspolisens kontraspionageområde. Spioneribrott där ett företag spionerar på ett annat företag för att förbättra sin konkurrensposition ligger normalt inom den öppna polisens verksamhetsområde. Här kommer enbart statsstyrt företagsspioneri att beskrivas.

Sverige är ett exportland med en kunskapsintensiv och högteknologisk industri. Länder som vill snabba på sin egen utveckling såväl som andra exportländer kan göra stora ekonomiska och tekniska vinster genom att skaffa information om hur Sverige byggt upp sin grundforskning. För Sveriges del kan företagsspioneri åsamka stora ekonomiska förluster och innebära att viktiga forskningsresultat hamnar i fel händer. Civil forskning har fått allt större betydelse för att driva teknikutvecklingen och även för att ta fram teknik som kan användas för ändamål inom totalförsvaret. Exempel på detta är bioteknisk forskning och biotekniska system och produkter vilka kan användas även för att utveckla och tillverka biologiska och kemiska massförstörelsevapen (Säkerhetspolisen 2004, s. 3). Mot den bakgrunden kan företagsspioneri vara särskilt allvarligt. Främmande staters underrättelseverksamheter hämtar in en betydande del av underrättelseinformation genom öppna källor som traditionella medier och internet. Som inom allt spionage utgör kontakter med utvalda personer på olika företag dock den viktigaste insamlingsmetoden (a.a. s. 5). Det kan också förekomma att e-post och mobiltelefoner övervakas. Ett känt exempel av företagsspioneri är det så kallade Ericssonärendet där den ryska underrättelsetjänsten försökte få tillgång till teknisk

information för att ”avlyssna och manipulera försvarets telekommunikationer i framtiden” (Säkerhetspolisen 2010f). I det fallet förekom ett intensivt arbete där Säkerhetspolisen med hjälp av ett flertal informationsinhämtningsmetoder, bl.a. fysisk spaning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, kunde konstatera att den misstänkte ryske underrättelseofficieren hade kontakter med anställda på Ericsson (Eriksson i *Fokus* 2009).

Flyktingspionage: jakten på enskilda individer

Flyktingspionage innebär att främmande stater samlar in och vidareförmedlar uppgifter om enskilda personer och deras verksamhet. Flyktingspionage riktas främst mot oppositionella och exilgrupper i Sverige. Sådant spionage är inte någon ny företeelse utan har varit en realitet sedan åtminstone efter andra världskrigets slut. Spionaget har inte som syfte att direkt underminera Sveriges säkerhet utan att förhindra och underminera oppositionella och exilgruppers inflytande över främmande regimers politik. Enligt Säkerhetspolisen bedriver i dag mellan tio och tjugo stater – främst icke-demokratiska stater – aktivt spioneri mot flyktingar i Sverige (Säkerhetspolisen i *Dagens Nyheter*, 2009-11-10).⁷

Ökningen av flyktingspionage sker mot bakgrund av att Sverige under lång tid fört en relativt öppen flyktingpolitik med ett tydligt mål att ge skydd åt flyktingar som förföljs av sina hemstater på grund av sina politiska åsikter. Sverige har också en av världens starkaste yttrandefrihetslagstiftningar, något som har gjort det möjligt för oppositionella och exilgrupper att ge uttryck för åsikter utan att oroa sig för repressalier från den svenska staten. Kommunikationsutvecklingen och den ökade rörligheten har gjort det möjligt för oppositionella och exilgrupper att fortsätta påverka den politiska utvecklingen i sina hemländer. För sina forna hemländers regimer betraktas därför dessa individer som ett säkerhetspolitiskt problem.

År 2010 dömdes en man till fängelse för grov olovlig underrättelseverksamhet efter att ha spionerat på exilugurer bosatta i Sverige, Norge,

⁷ Sedan 1995 har, enligt uppgifter i nyhetsmedia, tio utländska diplomater utvisats från Sverige efter att ha förklarats icke önskvärda (non grata) av regeringen till följd av misstankar om att de bedrivit flyktingspionage. De flesta av utvisningarna skedde efter 2002 (Sandin i *Dagens Nyheter* 2009-09-10). Att förklara en diplomat non grata är en av de yttersta åtgärderna regeringen kan vidta. Regeringen väljer dock inte alltid att gå den vägen. Utländska diplomater lämnar Sverige även på eget initiativ, exempelvis till följd av att den svenska Säkerhetspolisen meddelat dem att de hålls under bevakning.

Tyskland och USA.⁸ Spioneriet utfördes för den kinesiska regimen räkning. Bevisningen bestod till stor del av hemlig teleavlyssning av den misstänkte mannens telefon samt av vittnesförhör (Säkerhetspolisen 2010e, s. 2, Svea hovrätts dom den 17 september 2010 i mål nr B 2575-10).

Underrättelseofficerare är tränade att hemlighålla sin verksamhet

Svårigheten med att utreda och förebygga spioneribrott löper som en tråd genom den svenska kontraspionagehistorien. Samtidigt som främmande staters och den svenska säkerhets- och underrättelsetjänstens hjälpmedel förändrats en hel del under de senaste två decennierna visar spioneribrott och kontraspionage flera viktiga likheter över tid. Främmande maktens underrättelsepersonal arbetar fortfarande främst under någon form av täckbeteckning, t.ex. diplomater eller något annat officiellt organ från en främmande stat (för exempel se Forsberg 2009, Agrell 1998). Det förekommer dock också att de utgår från så kallade icke-traditionella plattformar som inresande delegationer, företag och nyhetsbyråer (Säkerhetspolisen 2010j, s. 23). Den främsta informationskällan består av personer med insyn i områden som är av intresse för underrättelsetjänsterna (Ds 2005:21, s. 119 ff., Säkerhetspolisen 2010j). En betydande del av en underrättelseofficers tid spenderas följaktligen med att värva personer till att bli agenter. Dessa placeras sedan in i olika agentnät med vilka underrättelsepersonalen håller kontakt och ger uppdrag. Därtill samlar underrättelseofficerer själva in information – både på laglig och på olaglig väg. Underrättelsepersonal och agenter är generellt mycket säkerhetsmedvetna. Den interna kommunikationen är ofta dold och sker vanligtvis genom koder. Samtalen är ofta kryptiska och hänvisningar sker på ett sådant sätt att enbart avsändaren och mottagaren förstår vad som avhandlas. Arbetet diskuteras inte per telefon eller på platser som kan vara bevakade. Restauranger och andra svårövervakade offentliga platser används för möten.

Olika metoder tillämpas också för att avslöja svenska brottsbekämpande myndigheters bevakning (SOU 2009:70, s. 53). Det

⁸ Uigurer är en 8–10 miljoner stor folkgrupp som bor i Xinjiangprovinsen i Kinas nordvästra delar. Under åren 2008 och 2009 skedde en rad upplopp i provinsen, och hundratals uigurer och hankineser dödades. Konflikten mellan uigurerna och den kinesiska regeringen bottnar i ett utbrett missnöje med den kinesiska regeringens behandling av uigurer. I dag lever omkring 700 uigurer i Sverige (*Dagens Nyheter* 2009-09-04).

kan även gå mycket långa perioder – ibland flera år – då ingen aktivitet alls äger rum (SOU 2002:87 s. 382). Främmande staters underrättelseofficerare har dessutom god tillgång till sofistikerade hjälpmedel och stora ekonomiska resurser (Forsberg 2003, s. 285). En svaghet är dock att det ofta finns ett behov av att mötas för att kunna överlämna material, diskutera uppkomna frågor och delge instruktioner. Särskilt nödvändigt är det om spioneriet riktas mot dynamiska företeelser där det händer mycket som behöver rapporteras eller på annat sätt hanteras. Till detta kommer att det inte är ovanligt att underrättelseofficerare är knutna till en ambassad eller ett liknande offentligt organ. Det innebär att värdlandets säkerhetstjänst ofta har en god bild av vilka personer som agerar under täckmantel vilket underlättar säkerhetstjänstens övervakning (för exempel se Agrell 2006).

Denna beskrivning av spioneribrottslighetens arbetssätt gäller över tid. Samtidigt har den tekniska utvecklingen delvis gjort det svårare att upptäcka spioneri, och brottets negativa effekter på samhället har ökat. Internet, digitala krypteringsmetoder, USB-minnen, portabla hårddiskar och olika mjukvaruprogram har rent praktiskt gjort det enklare att spionera. Personer som innehar positioner med hög databehörighet har möjligheten att få tillgång till känslig information (RPS rapport 1996:4, s. 290). Framväxten av en allt mer teknikberoende infrastruktur ökar det svenska samhällets sårbarhet för främmande maktens försök att underminera landets försvar och infrastruktur. Den tekniska utvecklingen innebär dock också förbättrade möjligheter för den svenska säkerhets- och underrättelsetjänsten att exempelvis upptäcka och utreda de digitala spår som uppstår vid intrång i datorer och andra tekniska system.

Mot bakgrund av främmande staters underrättelseverksamhets metoder och resurser är det resurskrävande att följa en spionmisstänkt under långa perioder och att avlyssna och analysera dennes kommunikation. Utifrån tidigare bedömningar har straffprocessuella tvångsmedel sedan 50-talets andra hälft fram till nutid främst setts som ”ett värdefullt komplement till övriga spaningsmetoder” (SOU 1989:18, s. 64, SOU 2002:87, s. 300). Genom att exempelvis hänga upp teleavlyssningen på en viss individ har syftet främst varit att kartlägga den spionmisstänktes kontakter och aktiviteter och få god personkännedom om den misstänkte samt att kontrollera förtroliga medlars uppgifter (SOU 2002:87, s. 25, 300).

Säkerhetstjänstkommissionen (SOU 2002:87, s. 229, 251, 377) påpekar att Säkerhetspolisen åtminstone fram till 80-talet använt sig av en mer överdriven retorik när de ansökt om telefonkontroll i förhållande till deras allmänna hotbilda-beskrivning. Utifrån Säkerhetstjänstkommissionens betänkande framstår det som att hemlig teleavlyssning och teleövervakning ansetts som mindre effektiva verktyg för att utreda och förebygga spioneribrott (SOU 2002:87 s. 248, 251). En anledning är underrättelseofficerarnas och agenternas höga säkerhetsmedvetande och professionalism. Som nämndes ovan kan dock telefonavlyssningen vara ett värdefullt komplement till andra spaningsmetoder, exempelvis yttre spaning, där telefonavlyssning bidrar till att skapa en bild av den misstänktes rörelsemönster och förehavanden. Slutligen, mot bakgrund av att spioner och spionagerter använder sig av såväl äldre som nyare kommunikationsmetoder, finns det inom kontraspionaget ett fortsatt behov av ett stort urval av spanings- och informationsinsamlingsmetoder.

Framåtblick

Enligt Säkerhetspolisen förekommer inte någon minskning – men inte heller någon ökning – av främmande makters underrättelseverksamhet i Sverige. De traditionella spionerimålen som politik och försvar kommer rimligen att bestå om än i något mindre omfattning. Den säkerhetspolitiska kartan håller också på att ritas om. Det handlar om Sveriges närområde där den säkerhetspolitiska utvecklingen i Ryssland kan leda till framtida spänningar. Längre bort växer Kina sig allt starkare, medan USA är på tillbakagång. En fråga är också vart Europa är på väg. Hittills har den europeiska gemenskapen inneburit stabilitet och fred. Samtidigt finns sprickor i Europabygget med stora ekonomiska skillnader och nationalistiska tendenser. Även det säkerhetspolitiska läget inom Europa kan förändras.

Mot bakgrund av att den demokratiska utvecklingen under senare år har försämrats i flera geopolitiskt viktiga länder som Kina, Ryssland, Iran och Pakistan kan flyktingspionage komma att bli vanligare i Sverige. Enligt en studie från Freedom House (2009, exekutiv sammanfattning) har dessa länder anammat ett allt mer auktoritärt förhållande gentemot den egna befolkningen. Länderna har bl.a. infört vittgående inskränkningar i yttrandefriheten och

använder sig i allt större utsträckning av avancerade och välfinansierade teknologiska metoder för att övervaka och censurera oppositionella samt förhindra spridningen av politiska åsikter på internet (Freedom House 2009, exekutiv sammanfattning). För Sveriges del är utvecklingen i Kina, Ryssland och Iran av särskild vikt eftersom dessa länder sedan tidigare bedrivit underrättelseverksamhet i Sverige. Som flyktingspionfallet mot uigurerna visar har Kina både förmågan och intresset att övervaka exilgrupper i andra länder.

På det ekonomiska området är konkurrensen hård om marknadsandelar och det gäller även varor och tjänster av säkerhetspolitisk betydelse. Sveriges stora exportberoende ställer höga krav på att ligga på framkant med högteknologiska lösningar och innovationer. Statsstyrt företagsspioneri kommer därför även fortsättningsvis att vara en realitet.

5.3.2.3 Terrorism – alltid närvarande men sällan förekommande

Begreppet terrorism liksom dess många adjektiv – religiös, politisk, nationalistisk och separatistisk – är högst omdiskuterat och än mer så till följd av 00-talets storskaliga terroristattacker. I denna text kommer begreppet terrorism att användas för handlingar som avsiktligt omfattar våld för att nå politiska mål.⁹

Terrorismens historia är lång och innehållsrik. Den innefattar judiska seloters upprop mot Romarriket år 66 e.Kr., assasinernas attacker mot fiendeläger i Persien under början av 1000-talet, liksom den terrorvåg som svepte över Europa under 1900-talets början och vars offer innefattade såväl presidenter som kungligheter (Kumm 2002). Under de mer närliggande decennierna har de tamilska tigrarna (LTTE) satt skräck i både Indiens och Sri Lankas befolkning med självmordsattacker, medan judiska och palestinska terroristgrupper medverkat till en eskalerande terrorspiral i Mellanöstern. Denna historiska kontext kan vara bra att ha i åtanke när vi nu gör ett bjärt kast och förflyttar oss till Sverige – ett land där terrorism historiskt sett varit ett litet problem.

⁹ Denna definition används av Vertigans (2007, s. 448). För vidare begreppsdiskussionen se bl.a. Schmid (1984), Laqueur (1999), Mailik (2001).

Terrorism – ett litet problem i Sverige

Grundat på antalet terroristbrott skulle 70-talet kunna utnämnas till terrorismens årtionde i Sverige. År 1971 mördade kroatiska Ustasja-medlemmar den jugoslaviska ambassadören i Stockholm. Följande år kapade andra Ustasja-medlemmar ett svenskt plan och krävde att de aktivister som hade fängslats för mordet på den jugoslaviska ambassadören skulle frigges. Terrorister ur Baader-Meinhof-ligan ockuperade år 1975 den västtyska ambassaden. Två personer ur gisslan och en terrorist dödades. Samma år avslöjades att aktivister ur Röda Arméns japanska fraktion förberedde en attack mot den libyska ambassaden i Stockholm. Två år senare, 1977, greps flera tyska aktivister ur Röda Armén efter det att Säkerhetspolisen avslöjat deras plan på att kidnappa dåvarande biträdande arbetsmarknadsministern Anna-Greta Leijon. I likhet med 1972 års flygkapning var kidnapparnas syfte att få de terrorister som fängslades efter ockupationen av västtyska ambassaden frisläppta.

Dessa händelser, särskilt ockupationen av västtyska ambassaden, blottade allvarliga brister i Sveriges förmåga att förebygga terroristattacker på svensk mark. Trots det resulterade händelserna inte i några väsentliga förändringar i synen på det rådande regelverket eller dåtidens kontraterrorismstrategier (Hansén 2007, s. 153). Att händelserna hade ”relativt lyckliga slut” var en viktig anledning till att förändringar uteblev (a.a. s. 153, 155). Även avslöjandet av bl.a. Stig Bergling-affären kom att förstärka bilden att det från en säkerhets- och demokratisynpunkt allvarligaste problemet inte var ett antal terrorister utan snarare polisen och Säkerhetspolisen själva (a.a. s. 153, 159, 164).¹⁰ Terroristattackerna ledde dock till att kontraterrorismens förebyggande verksamhet fick större fokus och utökade resurser från och med år 1975 (SOU 2002:87, s. 291). År 1973 infördes även en ny terroristlag. Lagen möjliggjorde utvisning av en utlänning som baserat på dennes tidigare verksamhet och omständigheter kunde befaras begå eller medverka till ett terroristbrott (jfr avsnitt 8.4.3.1).

Under 80-talet befann sig aktivister knutna till olika terroristgrupper, däribland PKK, al-Gama al-Islamiya, Hujahedin E. Khalk (MEK) Hamas och Hisb’allah i landet. Från svensk sida ansågs inte närvaron av terrorister som något större problem (Norell 2005,

¹⁰ Stig Bergling arbetade vid Säkerhetspolisen och avslöjades som spion åt den sovjetiska underrättelsetjänsten.

s. 15). Två forna PKK-medlemmar mördades i Uppsala, enligt Säkerhetspolisen på direkt order av PKK:s ledning (Sävborg Romare, 2001, s. 22). Trots en relativ frånvaro av terroristattacker förstärktes Säkerhetsunderrättelsetjänstens verksamhet (SOU 2002:87, s. 63). Förstärkningen hade flera orsaker. Mordet på Olof Palme år 1986 och Stig Berglings rymning år 1987 ledde till att landets krisberedskap i allmänhet kom att ifrågasättas (Hansén 2007, s. 211). 70-talets starka misstroende mot Säkerhetspolisen hade också vänts till en mer positiv syn under 80-talets slut och 90-talets början (SOU 2002: 87, s. 41, Hansén 2007, s. 50). Därtill kom den rådande svenska terrorismuppfattningen att omvärderas. Från att tidigare ha sett terrorism som ett i grunden internationellt fenomen, där Sverige främst utgjorde ett slagfält för konflikter som härstammande i andra länder, kom terrorism att betraktas som ett nationellt problem (Hansén 2007, s. 76, 156). Denna omvärdering skedde dels mot bakgrund av att antalet inhemska högerextremistiska våldsbejakande grupper hade ökat, dels på grund av att terrorism som ett globalt fenomen hade tilltagit (Hansén 2007 s. 156, 159, Sävborg Romare 2000, s. 22, SOU 2002:87, s. 63).

Det nya perspektivet på terrorism ledde till att Sverige år 1991 fick en nationell insatsstyrka som bl.a. ska bekämpa terroristattacker. Samma år infördes även lagen om särskild utlänningskontroll. Lagen innebar bl.a. att en person kunde bli utvisad också om det fanns misstanke om att denne skulle begå brottslig handling i annan stat än Sverige. Tidigare kunde endast personer som befarades begå terroristbrott i Sverige utvisas.

Sammanfattningsvis har den svenska synen och reaktionen på terroristbrott under 70- och 80- talet präglats av ett reaktivt förhållningssätt och en relativt restriktiv kontraterrorismverksamhet. De lagändringar som genomfördes medförde dock en successiv förskjutning mot förebyggande verksamhet. Medan lagändringarna tydligt anspelar på terrorismens internationella karaktär, kom Sveriges kontraterrorismverksamhet även fortsättningsvis att definieras som en inomstatlig affär (Norell 2005, s. 10).

90-talet till nutid: den ”nya” terrorismen

90-talet utgör en brytpunkt för synen på terrorism. I och med detta årtionde träder vad många anser representera den ”nya”

terrorismen in på världsscenen.¹¹ Grunden till nytolkningen låg i de allvarliga terroristdåd som drabbade världen under 90-talet, exempelvis attentatsförsöket mot World Trade Center i New York år 1993 och bombningarna av de amerikanska ambassaderna i Kenya och Tanzania år 1998. Flertalet av dessa dåd tycktes enligt vissa bedömare skilja sig från tidigare dåd i fråga om omfattning, motiv, medel och mål (se exempelvis Hoffman 1998 och Laqueur 1999). Den tydligaste skillnaden var att, medan antalet attacker visade en minskande trend, så ökade antalet döda per attack (Rees och Aldrich 2005, s. 910). En framträdande förklaring till det ökade antalet döda är att målet och syftet med den ”nya” terrorismens attacker blivit allt mer diffust (Schreier 2005b, s. 147). Terroristattackerna under 60-, 70- och 80-talet hade relativt tydliga separatistiska, politiska och nationella motiv och syftade främst till att vinna sympati för en specifik politisk eller geografisk förändring. Målet för attackerna blev därmed även relativt förutsägbart.

Terroristgrupperna som genomförde 90-talets attacker liksom 11 septemberattacken, terroristdådet i Madrid år 2004 och attacken mot Londons kollektivtrafik år 2005 hade dock ett mer omfattande mål i sikte. Det religiöst motiverade islamistiska terroristnätverket al-Qaida och dess ad hoc-grupper som utförde dessa attacker vill nämligen sprida islam globalt och störta den nuvarande globala samhällsordningen och dess främsta företrädare USA och Europa (Norell i Heldmark och Ryman 2008, s. 68, 108, Howard 2007, s. 126, Arguilla, Ronfeldt och Zanini 1999, s. 146). Bettison (2009, s. 131) är dock kritisk till uppfattningen att den islamistiska terrorismen skulle handla om ett organiserat krig mot västvärlden. För att åstadkomma denna genomgripande samhällsförändring syftar attackerna till att skapa så stor förödelse och så många dödsoffer som möjligt i det nuvarande samhället (Arguilla, Ronfeldt och Zanini 1999, s. 134, Norell 2005, s. 9). Som ovan nämnda attacker ger vid handen har förskjutningen från det specifika syftet och motiven till det globala och allomfattande lett till att den ”nya” terrorismens mål finns överallt. När dessutom fienden är ett helt samhällssystem har våldet till skillnad mot tidigare utvecklats till att bli mer urskillningslöst och oförutsägbart (Schreier 2005b, s. 137).

¹¹ Martha Crenshaw, professor i statsvetenskap vid Stanford universitetet, härleder uppkomsten av uttrycket ”new terrorism” till tiden efter attackerna mot World Trade Center 1993.

Dagens religiöst motiverade terrorism är dock inte enbart islamistisk. Urskillningslöst våld och oförutsägbarhet är ett karaktärsdrag som finns hos många religiöst motiverade terrorister. Som nämntes i inledningen utfördes terroristattacken i Norge år 2011 av en självdeklarerad anti-islamistisk och ”kristen riddare” (Breivik 2011, s. 847). Likaså har kristna högerextremister under lång tid utgjort ett av de största terroristhoten i USA, och bakom det moderna samhällets första terroristattack som genomfördes med biologiska vapen (saringas) stod den japanska domedagssekten Aum Shinrikyo. Flyghed (2011, s. 11) och Vertigans (2007, s. 445) pekar även på att många av de ”nya” och religiöst motiverade terroristgruppernas underliggande krav innefattar klassiska antikoloniala motiv, krav på självbestämmande och kamp mot orättvisor. En tydlig majoritet av det totala antalet terroristattacker i Europa utförs dessutom fortfarande av separatiska terroristgrupper (Europol 2011).

Den ”nya” terrorismen har nu funnits i över 25 år. Det nya i den ”nya” terrorismen är att den religiöst motiverade terrorismen har pånyttfötts och delvis ersatt, men även kommit att inkludera, tidigare årtiondens politiskt motiverade terrorism. Enligt Gunartana (2005, s. 911) ter sig därmed den nya terrorismen i retrospektiv inte alls så ny. Den nuvarande terrorismens globala karaktär och urskillningslösa våldsanvändning följer dock delvis av att terroristerna ser terroristattacker som en allomfattande religiös plikt snarare än ett specifikt politiskt ställningstagande (Löow 2011, s. 44, Rees och Aldrich 2005 s. 911).

Terroristorganisationer – ett konglomerat av transnationella nätverk

Förutom att den ”nya” terrorismens motiv och mål delvis förändrats sedan 90-talet har också den teknologiska utvecklingen och den ökade rörligheten för människor och varor lett till viktiga förändringar av terroristgruppernas modus operandi.

Organisationsstrukturen hos dagens terroristorganisationer skiljer sig från de traditionella organisationerna på flera områden. Dagens terroristorganisationer, och då företrädesvis al-Qaida och dess ad hoc-grupper, karakteriseras av överlappande och sammankopplade transnationella och globala nätverk som i sin tur består av mindre grupper eller celler med ett mindre antal personer (Arquilla, Ronfelt och Zannini 1999, s. 140 ff.). Till skillnad från traditionella

terroristorganisationer som PKK och ETA är dessa nätverk decentraliserade och geografiskt utspridda över hela världen (Takeyh och Gvodsev 2002, s. 79). Den decentraliserade nätverksstrukturen innebär att de mindre grupperna inte vet vilka andra grupper som är med i nätverken. Nätverken har en platt struktur utan tydligt ledarskap, och medlemskapet i organisationen är flytande till sin karaktär (Jakobsson 2004 s. 25 f., Schreier 2005a, s. 47, Arquilla, Ronfelt och Zannini 1999, s. 135). I likhet med främmande staters underrättelsetjänster kan cellerna vara inaktiva under flera års tid för att sedan aktiveras för att utföra ett dåd (Krebs 2001, s. 46–47). Sedan USA:s invasion av Irak och Afghanistan har al-Qaidas medlemsantal decimerats kraftigt, och 2011 dödades dess ledare Osama bin Laden av amerikanska specialstyrkor. Majoriteten av de islamistiska terroristdåd som genomförts i världen under de senaste åren har inte heller utförts av al-Qaida själva utan av någon av dess 60-tal ad-hoc grupper (Ranstorp 2011). Det finns även en trend från dagens mindre terroristgrupper till en ökad förekomst av motiverade och resursstarka enskilda individer (Gunaratna 2005, s. 64).¹² Dessa individer har i regel tränat i al-Qaida-läger, men de arbetar enskilt eller tillsammans med olika terroristgrupper vid enstaka attentat (a.a. s. 64).

Från ett kontraterrorismperspektiv är denna utveckling delvis problematisk. Trenden mot ytterligare decentralisering – och den försämrade kapacitet till koordinering av resurser som denna leder till – innebär visserligen att risken för storskaliga terroristdåd minskar. Samtidigt innebär närvaron av allt fler – om dock medlemsmässigt mindre grupper – att möjligheterna att förebygga attentat blir mindre eftersom motståndarna blir fler. När det dessutom förekommer gärningspersoner som opererar ensamma utan stöd av grupperingar ökar svårigheten att samla information och med hjälp av den förebygga terrordåden.

Den enskilde terroristens Janusansikte

Beskrivningarna av den enskilde terroristen är minst sagt komplexa och målar sammantaget upp en bild som bäst kan liknas vid ett Janusansikte. Å ena sidan har terrorister – och då främst de religiösa – framställts i media som utbildade fanatiker som vill

¹² Denna trend bekräftas i Europols senaste rapport över terrorismaktiviteter i Europa (Europol 2011).

bomba den moderna nutiden tillbaka till en tidigare samhällsordning. Å andra sidan beskrivs de som tekniskt mycket kunniga och välutbildade individer som med hjälp av informationsteknologin nått en ställning som tidigare bara varit förunnat mer resursstarka organisationer (Rembe 2003, s. 179, Bettison 2009, s. 129, Marron 2008, s. 449). Post hoc-analyser av de personer som begått terroristdåd visar dock att det inte går att tala om någon typisk terrorist. Likt samhället i stort består terroristgrupper av mycket olika individer som på grund av individuella, kollektiva, kontextuella, politiska, religiösa, ekonomiska samt sociala motiv och omständigheter kommer att rättfärdiga användningen av våld för att uppnå sina mål (Vertigans 2007, s. 449 ff., Gill 2008, s. 415). Medlemmar i terroristgrupper har också olika roller. Vissa utför själva attacken medan andra ansvarar för finansiering, mobilisering och propagandaspridning.

Han – det är framför allt män som är aktiva inom terroristgrupper¹³ – är ofta ung eller medelålders. Han umgås många gånger med andra likasinnade extremister men kan också vara en välintegrerad samhällsmedborgare. Vissa terrorister har en kriminell bakgrund, andra inte (Schreier 2005b, s. 145). Flertalet islamistiska terrorister som begått terroristdåd i Europa har varit i olika träningsläger i Pakistan, Afghanistan, Somalia eller Sudan. Under senare år har antalet svenska medborgare som reser till Sudan och Somalia för att strida med islamistiska terroristorganisationer ökat (Säkerhetspolisen 2010b, s. 60 f.). Dessa har vanligtvis inte för avsikt att återvända till Sverige. De som gör det blir dock ofta viktiga förebilder för andra personer som vill delta i träningsläger (Säkerhetspolisen 2010b, s. 8, 64, Vertigans 2008, s. 401). I Säkerhetspolisens offentliga källor finns det inga uppgifter om hur många återvändare som finns i Sverige i dag eller om antalet återvändare ökat. Den senaste tillgängliga siffran är från år 2003. Då levde uppskattningsvis omkring tjugo personer i Sverige som varit i islamistiska träningsläger i Afghanistan och Pakistan (Rembe 2003, s. 167).¹⁴ Majoriteten av de personer som i dag reser till träningsläger eller militära strider i andra länder har dock inte för avsikt att återvända till Sverige (Säkerhetspolisen 2010b, s. 60 f. och 82).

¹³ För kvinnors roll inom terroristgrupper och våldsbejakande miljöer se exempelvis Bekko Erez och Globokar (2010) samt (Narcos 2005).

¹⁴ Enligt svensk lag är det inte olagligt att resa till ett annat land för att delta i träningsläger med militära inslag.

Under senare år har dock andelen individer som är födda i Europa och som begått islamistiska terroristdåd ökat (Roy, 2007 s. 52). Denna trend kan tyda på att islamistiska terroristgrupper lyckats etablera en mobiliseringsbas för framtida terrorister även i Europa (Europol 2011, s. 15, Bettison 2009, s. 131).¹⁵ Ett exempel är Mohamed Merah – "Toulouseterroristen" – som i början av år 2012 sköt ihjäl flera judiska skolbarn. Han var född i Frankrike och radikaliserades i samband med att han avtjänade straff i franska fängelser. Enligt Nesser (intervjuad i Christian Science Monitor, 2011) kan ökningen ses mot bakgrund av vissa europeiska länders kontraterrorismåtgärder. En annan mobiliseringsgrund kan vara den sorg och ilska som vissa europeiska muslimer upplever till följd av den stundom brutala behandling som invånarna i Irak och Afghanistan utsatts för i samband med USA:s invasion av de båda länderna (Gunaratna 2005, s. 63). För europeiska länder som deltar i den USA-ledda koalitionsstyrkan i Irak eller i ISAF-styrkan i Afghanistan kan risken för attentat på hemmaplan också ha ökat (Jakobsson 2004, s. 49 f.). För Sveriges del blev det högst tydligt i och med det misslyckade terroristattentatet i december 2010 då ett av attackens motiv enligt självmordsbombaren var Sveriges militära närvaro i Afghanistan (Ekot, Sveriges Radio 2010-12-12). Utifrån senare års terrorismforskning framstår det som ytterst svårt och därtill kontraproduktivt att skapa specifika terroristprofiler av såväl enskilda terrorister som terroristorganisationer (Bettison 2009 s. 131, Laqueur 1999, s. 90 ff., Gill 2008, s. 414). Att koppla en viss hotbild till en särskild grupp eller till enskilda individer kan leda till att indikationer på att andra aktörer planerar eller har utfört en attack förbises (Vertigans 2008, s. 400). Sammankopplingen mellan terrorister och vissa etniska och sociala grupper kan också leda till reell och upplevd kränkning, förföljelse och stigmatisering bland dessa grupper, företeelser som lyfts fram som viktiga mobiliseringsgrunder för framtida terrorister (Bettison 2009, s. 132, Norell i Heldmark och Ryman 2008, s. 70, Clarke och Newman 2007, s. 11). Enligt Vertigans (2008, s. 400 f.) kan överdrivna hotbildsbeskrivningar av exempelvis al-Qaida dessutom attrahera ett ökat stöd för terroristnätverket och därmed bidra till att terroristnätverkets faktiska våldspotential ökar. Vertigans menar även att senare års fokus på al-Qaida lett till att gruppaspekten av terrorismbrottslighet kraftigt överdrivits och att detta har

¹⁵ Terrorattacken mot Londons kollektivtrafik 2005 utfördes t.ex. av engelskfödda terrorister.

försämrat västerländska myndigheters förmåga att förebygga attacker (Vertigans 2008, s. 401).

Den nya informationsteknologin: terrorismens pärlport

Dagens terrorister har dragit stor nytta av den decentraliserade kommunikationsstruktur som råder på internet liksom floran av moderna kommunikationsmedel. Den nya informationsteknologin har gjort det möjligt att till låga kostnader samla in och dela med sig av information om olika metoder och strategier, att koordinera attacker och att få nödvändiga resurser (Rembe 2003, s. 179, Arquilla, Ronfeldt och Zannini 1999, s. 149, Gunaratna 2005 s. 64, Jakobsson 2004, s. 49). Terrorister använder dessutom satellittelefoner, internet och mobiltelefoner för att få direkt och situationell uppdatering av olika händelser. Flertalet terroristattacker i Irak och Iran har också skett genom att spränggladdningar utlösts med hjälp av mobiltelefoner.

Webb-baserade kommunikationsforum fungerar också som en viktig propagandakanal. Att dokumentera terrorattacker har enligt Anden Papadopolous (i Heldmark och Ryman 2008, s. 64) blivit lika viktigt som attackernas fysiska resultat. Genom att lägga upp videofilmer på attentat, självmordsbombares sista ord, länkar till andra terroristgrupper m.m. på bloggar, hemsidor och via diskussionsforum sprider terroristgrupper sin mission till en större skara människor (Arquilla, Ronfeldt och Zanini 1999, s. 147).¹⁶ Vissa forskare och praktiker hävdar att internet blivit en allt viktigare källa till självradikalisering, dvs. att individer som på internet intresserar sig för våldsförhärlikande beskrivningar och ideologier själva blir en del av den våldsbejakande extremistiska miljön (Bettison 2009, s. 131, Säkerhetspolisen 2010b, s. 33 ff.).¹⁷ Post-hoc analyser av terroristattacker visar dock att det snarare är regel än undantag att aktioner föregåtts av någon form av reell kontakt och inte enbart via teknologiska kommunikationsmedel (Ranstorp 2011, Gill 2008, s. 414, 417). Säkerhetspolisens kartläggning av islamistiska våldsbejakande extremister i Sverige visade också att omkring 80 procent av de omkring 200 våldsbejakande islamistiska extremister som finns i Sverige hade någon form av

¹⁶ Antalet internetsidor med våldsbejakande islamistisk propaganda har stigit lavinartat sedan den 11 september 2001. Se Christian Science Monitor (2011).

¹⁷ Begreppet radikaliserings är i sig ett omstritt begrepp inom forskningen om extremism. För vidare diskussion se Flyghed och Hörnqvist (2011) och Gardell (2011).

social länk till varandra (2010b, s. 46 f.).¹⁸ Detta pekar på att åtminstone i Sverige islamistiska våldsbejakande extremister umgås inom mer traditionella sociala nätverk. Säkerhetspolisen (2010b, s. 47) menar vidare att det förekommer radikaliserings till våldsbejakande islamistiska extremistiska miljöer i Sverige, men att denna inte ökat under senare år.

Mångfalden av kommunikationsmedel har även gjort det möjligt för terrorister att ständigt förändra sitt sätt att kommunicera. Den kommersiella tillgången på krypteringsmetoder används för att försvåra underrättelsetjänsternas arbete (Schreier 2005a, s. 39, Gunaratna 2005, s. 64). Till följd av att västerländska underrättelsetjänster kommit att övervaka digitala kommunikationsmedel i större utsträckning efter 11 septemberattacken har terroristgrupper delvis återgått till att använda traditionella medel som kurirer (Schreier 2005b, s. 147). Terroristgruppernas säkerhetsmedvetande och kommunikationsdisciplin står sig väl i jämförelse med underrättelsetjänsternas (Gunaratna 2005, s. 58, Jakobsson 2004, s. 60).

För underrättelsetjänstens del innebär dagens breda tillgång på kommunikationsmedel ett ökat behov av teknisk kompetens och kontinuerlig uppdatering av tekniska spaningsmöjligheter.

Finansieringen

I Sverige bedöms en betydande del av islamistiska våldsbejakande gruppers aktivitet bestå i att samla in pengar för att finansiera terroristverksamhet i andra länder (Säkerhetspolisen 2010b, s. 59).

Det världsomspännande terroristnätverket al-Qaida har stora ekonomiska resurser och anses fortfarande vara ekonomiskt oberoende. Organisationen har dessutom byggt upp ett omfattande finansieringsnätverk som innefattar en mångfald finansiärer – från stater och enskilda donatorer till lagliga och illegala företag (Basile 2004, s. 530). al-Qaidas ad hoc-grupper får ekonomiskt stöd av al-Qaida men bedriver även egna insamlingsaktiviteter. Mångfalden av finansiella resurser anses vara en betydande anledning till varför al-Qaida överlevt ”kriget mot terrorismen” (a.a, s. 530). FARC och PKK finansierar delvis sin verksamhet genom narkotika, vapen och människohandel. FARC, PKK och ETA har även insamlings- eller skattesystem i de geografiska områden de kontrollerar. ETA, som

¹⁸ Antalet svenska islamistiska extremister motsvarar ungefär det antal extremister som utgör brottskärnan inom autonoma respektive vit makt- rörelserna i Sverige.

nu dock säger sig ha lagt ner vapnen, har därtill gjort sig kända för utpressning (Valiño, Buesa och Baumert 2010, s. 15).

Sedan mitten av 90-talet har länken mellan organiserad brottslighet och terrorism rönt stor uppmärksamhet och gett upphov till en rad internationella avtal som syftar till att strypa finansieringen av terrorism (för exempel se Levi 2010). Enligt Levi (2010, s. 660) finns dock inga tydliga bevis som styrker att det finns något utbrett samarbete mellan organiserad kriminalitet och terroristgrupper. Terrorism fortsätter att finansieras via olika och av varandra icke-uteslutande källor menar Levi (a.a. s. 653). En anledning till att de två brottsverksamheterna inte är kompatibla är att de drivs av olika motiv. Terroristnätverk drivs av ideologiska motiv, medan kriminella nätverk eftersträvar monetära mål. Vid en jämförelse mellan kriminella nätverk och terroristnätverk visar Morselli m.fl. (2007, s. 143) att skillnaden i motiv leder till att terroristnätverk har längre tidshorisonter som gör att de prioriterar säkerhet framför effektivitet.

Valiño m.fl. (2010, s. 14) och Levi (2010 s. 661 ff.) menar att de internationella avtal som syftar till att strypa finansieringen av terrorism har flera brister.¹⁹ Bristen på grundläggande analyser av terroristernas finansiella verksamhet utpekas som en anledning (Valiño, Buesa och Baumert, 2010 s. 14 och Levi 2010 s. 654, 661 ff.) En annan orsak är att de internationella avtalen utformats efter den vinstdrivande rationalitet som driver organiserade brottslingar och inte den ideologiska rationalitet som driver terrorister. Följaktligen har utökade möjligheterna att ta fram information om individers finansiella transaktioner haft begränsad effekt inom kontraterrorismen (Passas 2006, s. 322).

Kontraterrorismen och den ”nya” terrorismen

Det misslyckade självmordsattentatet i december 2010 var det första allvarliga terrorattentatet på svensk mark sedan mitten på 70-talet. Samtidigt var det den första terroristattacken inom Sverige

¹⁹ Ett i Sverige uppmärksammat fall inträffade hösten 2001 när tre svenska medborgare fick sina finansiella tillgångar frysta efter att de förts upp på FN:s lista över individer och organisationer som misstänks finansiera terrorismverksamhet. Den svenska regeringen riktade stark kritik mot FN:s sanktionslista. Regeringen krävde bl.a. att listan över de kriterier som låg till grund för misstanke om finansiering av terroristverksamhet skulle offentliggöras (Rembe 2003, s. 168). Samtliga tre svenskar har sedermera strukits från FN:s lista, dock utan att ha fått någon kompensation (se t.ex. Knutsson i Advokaten, nr 4 år 2008).

som utförts av en islamistisk självmordsbombare. Denna attack tillsammans med det misslyckade terrorattentatet mot en irakisk vallokal fem år tidigare samt ett antal andra förberedelser/försök pekar på att den ”nya” terrorismens globala karaktär även omfattar Sverige.

Hotet från den ”nya” globala terrorismen och omvärldens reaktion till denna har också lett till en rad förändringar inom kontraterrorism internationellt och i Sverige. Mot bakgrund av 11 septemberattackerna i USA, attacken i Madrid år 2004 och attacken mot Londons kollektivtrafik år 2005 har den svenska kontraterrorismstrategin delvis kommit att formas av USA:s proaktiva perspektiv på kontraterrorism. I dag ska inte enbart enskilda attacker förhindras utan även propagandaspridning, insamling av pengar, rekrytering m.m. (skr. 2007/08:64, s. 6). En tydlig skillnad är dock att den svenska kontraterrorismstrategin inte innehåller några militära inslag där förebyggande militära attacker genomförs i andra stater.²⁰ Terrorism betraktas fortfarande som ett brott som ska hanteras inom det svenska rättsväsendet och av den civila säkerhets- och underrättelsetjänsten.

Området för övervakning och avlyssning av digitala och icke-digitala kommunikationsvägar har kraftigt utökats under 00-talet. Brottskategorier har tillkommit, och lagstiftningen beträffande terroristbrott har skärpts (Heldmark och Ryman 2008, s. 137 ff.).

Enligt flera bedömare representerar dock den hotbildsförskjutning som utvecklats sedan år 2001 mer en uppfattad snarare än en faktisk ökning av den nationella hotbilden (Flyghed i Heldmark och Ryman 2008, s. 132 ff. samt Rembe 2003, s. 182).²¹

²⁰ Enligt Rembe (2003, s. 171) har dock USA:s syn på terrorism som en form av krigsföring vunnit allt större mark i Sverige sedan Göteborgskravallerna och 11 septemberattackerna 2001.

²¹ Härigenom skulle lagstiftningen ha fått en mer beständig och bindande karaktär än vad som hade varit fallet under andra förhållanden (Eriksson och Noreen 2006:6, s. 10, Flyghed i Heldmark och Ryman 2008, s. 128, 132). Rembe och Flyghed anser att nuvarande hotbildsperspektiv lett till att metoder som tidigare ansågs exceptionella och oacceptabla i det svenska perspektivet på kontraterrorism kommit att anses som acceptabla och normala (Rembe 2003, s. 182, Flyghed 2000, s. 231, Flyghed i Heldmark och Ryman 2008, s. 130). Den påstådda förskjutningen skulle bero på flera anledningar. Norell (2005, s. 16) menar att en faktor är att hotbildsscenario har tagits från händelser i kontexter som saknar likhet med de svenska. Norell (i Heldmark och Ryman 2008, s. 61) menar även att vårt sätt att tänka om säkerhet i grunden har förändrats. Hypotetiska hot bedöms lika allvarliga som realistiska hot. En tredje förklaring som framförts är att vissa aktörer kan tjäna på nya hotbilder (Eriksson och Noreen 2006: 6 s. 16, Rees och Aldrich, 2005, s. 910, Christie (2001) refererad i Levi 2010, s. 660). Eriksson och Noreen anser t.ex. att den ökade uppmärksamhet som terroristhotet fått i Sverige under senare tid delvis kan förklaras med ”militärens ökande intresse för alternativa hotbilder i en tid då militära angrepp mot Sverige inte anses vara aktuella” (2006: 6 s. 19). Detta skulle till viss del gälla även Säkerhetspolisen (a.a. s. 18).

Behovet av nya organisationsformer

Till följd av Sveriges internationella åtaganden inom EU och FN har svenska terrorismbekämpande myndigheter utökat sitt nationella och internationella samarbete (se t.ex. skr. 2007/08:64). Sverige fortsätter att genomföra EU:s och FN:s strategier för att motverka terrorism. På den nationella nivån finns sedan några år tillbaka Samverkansrådet mot terrorism. Rådet som består av fjorton myndigheter har till uppgift att koordinera myndigheternas verksamhet för att motverka terrorism och att förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna. Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) bildades år 2005 på initiativ av Säkerhetspolisen. Vid NCT samarbetar representanter från Säkerhetspolisen, MUST och FRA kring strategiska terrorhotbedömningar mot Sverige och svenska intressen. Dessa förändringar förefaller delvis ha skett som ett svar på den sedan länge framförda kritiken av västerländska underrättelsetjänsters och brottsbekämpande myndigheters bristande analysförmåga och samarbetsvilja (Norell i Heldmark och Ryman 2008, s. 103, Ranstorp i Heldmark och Ryman 2008, s. 108, Williams 2009, s. 277, Rees och Aldrich 2005, s. 909 f., Norell 2005, s. 12, Schreier 2005b, s. 143, Rembe 2003, s. 179 ff., Gunaratna 2006, s. 72).

Flexibel nätverksstruktur svår att bekämpa

Dagens enorma, lättillgängliga och snabba kommunikationsflöde tillsammans med en ökad rörlighet av både varor, pengar och människor gör det möjligt för fler grupper och individer att genomföra attacker som tidigare krävde långvarig utbildning, specialkunskaper och en central ledning. Därtill har dessa förändringar frigjort terroristgrupperna från deras tidigare starka behov av lokalt stöd. Sprängmedel behöver inte smugglas in från något främmande land utan kan byggas med produkter köpta i den lokala järnhandeln. Med någorlunda god teknisk fingerfärdighet och med hjälp av den information som finns tillgänglig på nätet kan nästan vem som helst bygga en sprängladdning stark nog att spränga ett flervåningshus.

I centrum för dessa förändringar står terroristgruppernas nätverksstruktur som visat sig vara särskilt effektiv i det decentraliserade kommunikationssamhället. Kombinationen av

korta beslutsvägar och snabba kommunikationsmedel tillåter de informationsbaserade terroristnätverken att snabbt aktivera en mindre grupp, mobilisera resurser eller ändra sina planer om hinder uppstår. Enligt flera forskare är det också just kombinationen av snabbhet och flexibilitet som gett dagens terroristnätverk ett övertag mot de hierarkiskt informationsbaserade underrättelse-tjänsterna (Agrell i Heldmark och Ryman, 2008, s. 91, Ranstorp i Heldmark och Ryman 2008, s. 108, Arguilla, Ronfeldt och Zannini 1999, s. 137, Sheptycki 2007, s. 72 f., Rembe 2003, s. 181 f.). Forskarna och praktikerna menar att det är den hierarkiska strukturen som sådan snarare än bristen på tekniska hjälpmedel som underminerar underrättelsetjänsternas förmåga att agera effektivt (Agrell i Heldmark och Ryman 2008, s. 94, Rembe 2003, s. 182, Sheptycki 2007, s. 72 ff.).

Ytterligare en försvarande omständighet är svårigheterna för myndigheterna att förutse potentiella terrormål. Som tidigare diskuterats innebär utvecklingen mot en ”ny” terrorism att målen kan finnas var som helst och överallt.

Svårigheterna för myndigheter är följaktligen att det finns större globalt sammankopplade terroristnätverk, mindre terroristgrupper och enskilda terrorister. Dessutom är de mindre grupperna och de enskilda terroristerna inte nödvändigtvis kopplade till några tydliga grupperingar och nätverk. Tidigare pekades på svårigheten att ta fram särskilda ”terroristprofiler” eller att rikta in sig mot specifika grupper. Med andra ord ställer det krav på en bred underrättelse-inhämtning i kombination med en välutvecklad förmåga att identifiera personer som utgör ett hot om terrordåd utifrån den skara människor som visserligen delar terroristernas åsikter men inte begår faktiska terroristbrott. Med hänsyn till att terrormålen dessutom är mer utspridda och oförutsägbara talar mycket för att det är ett slöseri med resurser att bevaka samtliga tänkbara mål. Även skyddet av egendom och personer förutsätter därför en hög grad av flexibilitet som bygger dels på den nyss nämnda underrättelseinhämtningen, dels på djupgående analyser och dynamiska hotbilda-bedömningar av mål.

Av det sagda utkristalliserar sig två olika strategier. Den ena handlar om att bli mer fokuserad och fördjupa analysförmågan. Det gäller både de miljöer och grupperingar terrorister verkar inom samt tänkbara terroristmål. Fördelen med denna strategi är, om den är framgångsrik, att den leder till att strategiskt viktiga personer identifieras och att chansen att förhindra brott förbättras. Genom

att övervakningen är koncentrerad leder denna strategi till att förhållandevis få personer omfattas. Nackdelen med denna strategi är att underrättelsetjänstens möjligheter att i ett tidigt skede komma grupper eller individer som planerar eller stödjer terrorismverksamhet på spåren möjligtvis försämras något.

Den andra strategin går ut på att bredda underrättelseinhämtningen för att på kort sikt kontrollera miljöer och personer i syfte att bedöma risker och i vad mån de utgör ett hot. Faran ligger i att övervakningen glider över från risker för brott till registrering av åsikter. Den riskerar därmed leda till att många personer utsätts för integritetskänslig kontroll. Historiska exempel²² visar att den risken är uppenbar. Dessutom kan integritetsintrånget vara avsevärt för de personer som omfattas av kontrollen vilket dessutom kan bli kontraproduktivt eftersom det kan leda till motåtgärder. En nackdel är också att kontrollen kan bli splittrad, överväldigad i omfattning och därmed svårtolkad.

En variant är en medelväg där relativ bred kontroll leder till vissa fördjupningar.

Framåtblick

För många var det misslyckade terrorattentatet i Stockholm i december 2010 ännu ett bevis på att den ”nya” terrorismen kommit till Sverige. Risken att Europa och Sverige kommer att få se terrordåd i paritet med 11 september-attacken framstår dock som liten. I stället tycks snarare en tillbakagång till fler men mindre terroristdåd vara den framtid vi går till mötes. Decentraliseringen av terroristnätverken är en viktig anledning till det.

Att förutsäga och förhindra terroristdåd kommer i likhet med i dag att vara svårt. Kommunikationsteknologin är en viktig orsak. Den upprorsstämning som spred sig över världen som svar på Lars Vilks karikatyrer av profeten Mohammed, som fick till följd att Vilks själv utsattes för flera attentat, pekar på hur enskilda händelser kan sätta igång processer och skeenden på hemmaplan samt i andra delar av världen. Det kan antas att hotbilden mot

²² I fotspår av efterkrigstidens rysskräck övervakade Säkerhetspolisen ett stort antal kommunister och vänsterextremister under 1950–1960-talet. Övervakningen kom senare att kallas för åsiktsregistrering då övervakningens juridiska grunder – att personerna utgjorde en säkerhetsrisk – kraftigt kom att ifrågasättas. Sammantaget innehöll Säkerhetspolisens personregister 300 000 namn, vilket motsvarade sju procent av Sveriges befolkning (Jonter 1999, s. 19).

Sverige även i framtiden kommer att påverkas av denna och liknande händelser och svenska internationella insatser.

Den religiöst motiverade terrorism som präglat 90- och 00-talets hotbild tycks vara här för att stanna åtminstone under en överskådlig framtid. Samtidigt tycks separatistiskt motiverad terrorism avta i Europa.

Konflikter i forna Sovjetländer pekar dock på att även separatistiska och nationalistiska terroristgrupper förflyttat sitt motstånd till utanför konfliktområdena.

5.3.2.4 Våldsbejakande politisk extremism

I likhet med i övriga Europa blev hotet från politiska extremister i Sverige allt mer märkbart under 20- och 30-talet (Löow i *Apropå* 2001). Upprinnelsen till den tidens hotbild var att svenska nationalsocialistiska och kommunistiska partier kom att bilda skyddskårer för sin politiska verksamhet. Skyddskårerna hade även det uttalade syftet att kunna ombildas till militära eller polisiära styrkor med uppgift att i kristider ta över den politiska makten. För att motverka framväxten av icke-demokratiska polisiära styrkor infördes år 1934 lagen om förbud mot vissa sammanslutningar. Lagen gör olovlig kårverksamhet, dvs. bildandet eller deltagandet i sammanslutningar som kan utvecklas till militär trupp eller polisstyrka, till ett brott.

Från andra världskrigets slut fram till 60-talet minskade antalet politiska extremister i Sverige (SOU 2002:87, s. 368, SOU 2002:91, s. 310, Brå 2009:15, s. 36). En anledning var självklart tredje rikets fall och frånvaron av ett utbrett samhällsstöd för nationalsocialistiska ideologier. En annan anledning var att den svenska kommuniströrelsen präglades av ett starkt icke-våldsperspektiv som dämpade de mest revolutionsinbitna kommunisternas vilja att ta till hammare och skära.

Under de senaste tio-femton åren har en religiöst islamistisk våldsbejakande miljö vuxit fram i Sverige. Eftersom den drivs av liknande religiösa motiv som islamistiska terroristgrupper och på grund av att dess brottsverksamhet främst innefattar handlingar i utlandet, behandlades denna extremistmiljö i föregående avsnitt.

Vit makt-rörelsen: Från internationell skinheadrörelse till militanta nazister och rasister

Vit makt-rörelsen är ett samlingsnamn för sammanslutningar vars politiska ståndpunkter präglas av rasideologi, antisemitism och nationalsocialism. Den rasideologiska föreställningsvärlden domineras av idén om en "vit överhet" och tron på den "judiska världskonspirationen", dvs. tron på att medierna, polisen, byråkratin och de intellektuella kontrolleras och styrs av judar (Lodenijs och Wikström 1997, s. 44, Laqueur 1999, s. 55). Därutöver finns ett flertal "moraliska fiender" som måste bekämpas – t.ex. homosexuella, narkomaner, pedofiler och våldtäktsmän. Rörelsen präglas av en stark vålds-ideologi där våldet ses som en oundviklig del i kampen för den vita överhögheten (Lodenijs och Wikström 1997, s. 44, Laqueur 1999, s. 235, Bjørge och Carlsson 1999, s. 15). Rörelsen innefattar rasister, nationalsocialister, högerextremister med flera.

Vit makt-rörelsens grundläggande perspektiv härstammar från 20- och 30-talets nationalsocialism, men dagens rörelse är inte en kvarleva eller en fortsättning på denna. I stället har dagens vit makt-rörelse sitt ursprung i och hämtar inspiration från 80-talets skinheadrörelse i Storbritannien, som blev allt mer nationalsocialistisk under 80-talet, och den amerikanska White power-rörelsen (SOU 2002:94, s. 181, Lodenijs 2006, s. 54 ff.). I likhet med sina internationella förebilder kom den svenska rörelsen att utveckla en ungdomsrörelse med en politisk plattform men utan partimedlemskap och administration (Brå 2009:15 s. 41). Rörelsens väg mot militarisering har sin början under tidigt 80-tal då högerextremister genomförde flera bombhot och ägnade sig åt att angripa och trakassera meningsmotståndare (SOU 2002:94, s. 208). Under 90-talet bildades allt fler vit makt-grupper, och från 90-talets mitt till 00-talets början ökade rasistiska och homofobiska brott. Personer ur vit makt-rörelsen attackerade bl.a. ett femtontal flyktinganläggningar i Sverige och utsatte flera enskilda individer för grova våldsbrott, inklusive mord.

Under 00-talet har vit makt-aktivister misstänkts och dömts för bl.a. mord, mordbrand, misshandel, vapenbrott, rån och hets mot folkgrupp (Brå 2009:15, s. 79, Bjurwald 2011, s. 228, Lodenijs 2006, s. 210, 212, Säkerhetspolisen 2010d). Senare års militarisering inom vit makt-rörelsen har lett till att hotet mot enskilda individer åter har ökat (Säkerhetspolisen, 2010d). Till följd av interna schismer och oenigheter har vad som tidigare varit en någorlunda

sammanhållen rörelse fragmenterats, vilket i sin tur lett till att rörelsens utåtriktade aktiviteter minskat (Ekman och Olsson 2010, s. 12, 19, 28 ff., 79). Antalet grupper har varit relativt konstant under 00-talet. Under senare år har dock rörelsens organisationsstruktur förändrats och består i dag i allt större utsträckning av olika lokala och oberoende sammanslutningar (Ekman och Olsson 2010 s. 19, 79). Utvecklingen mot mindre och lokala grupper utan någon övergripande nationell koordinering kan vara en förklaring till varför 90-talets nationella våldsvåg har trappats ner något (Bjørge och Carlsson 1999, s. 55 f.). Trots det finns enligt tidningen Expo (Ekman och Olsson 2011, s. 63 ff.) en pågående trend där den uttryckligen militanta och radikala organisationen Svenska Motståndrörelsen har ökat sina aktiviteter liksom sin andel av det totala antalet vit makt-aktiviteter.

Kontrajihadister och islamofobi

Till följd av att antimuslimska attityder ökat inom Europa och Sverige under de senaste åren har det i flera europeiska länder bildats sammanslutningar som kallar sig för nationella försvars- eller motståndsförbund bestående av extremistiska anti-islamister eller kontrajihadister.²³ Deras tillkomst är en motreaktion mot vad kontrajihadisterna anser är en pågående islamisering av det västerländska samhället som i slutänden kommer att störta den nuvarande samhällsordningen (Löow i Axess, 2011, s. 44). Enligt Gardell har denna islamofobiska kunskapsregim fått en mer militant prägel än vad som varit fallet inom vit makt-miljön (Gardell, 2011). Därtill menar Gardell att dessa sammanslutningar har tillgång till internationella och påtagligt goda finanser (a.a.). Så sent som år 2009 startades i England den självdeklarerade anti-islamiska organisationen English Defence League.²⁴ Sedan sin tillkomst har organisationen vuxit kraftigt. Trots att gruppen säger

²³ Se exempelvis Brå 2011:8, s. 44–45 och Fekez 2011. Gardell (2011 s. 224 f.) menar att den antimuslimska stämningen i Sverige är "tämmligen stark" men att den islamofobiska opinionen minskar över tid och att den främsta orsaken till detta är att antalet muslimer i Sverige har ökat (Gardell 2011, s. 224).

²⁴ Termen Defence League kommer från organisationen English Defence League men används även av andra länders anti-islamistiska organisationer.

sig vara en fredlig proteströrelse har flera av deras demonstrationer slutat i våldsamheter (Booth, Taylor och Lewis 2009).²⁵

I Sverige finns sedan år 2010 en motsvarighet till den engelska organisationen, Swedish Defence League.²⁶ Organisationen bedriver propagandaverksamhet, men organisationens ledare har deltagit vid åtminstone en av den engelska organisationens våldsamma demonstrationer (Swedish Defence League 2011). Till skillnad från traditionella vit makt- grupper säger sig de anti-islamistiska organisationerna vara multietniska och utstrålar inte den nazistiska historienostalgi som annars är vanlig inom vit makt-rörelsen. Denna skillnad, tillsammans med den utbredning som islamofobiska attityder redan har i dagens samhälle, kan öka risken för att kontrajihadister inte kommer att stanna vid att enbart skandera ”muslimska bröder bort från våra gator” utan att de även med våld kommer att försöka se till att så sker.

Den autonoma rörelsen: Från husockupationer till mordbränder

Den autonoma rörelsen²⁷ är ett samlingsbegrepp för olika rörelser som utgår från en socialistisk grundsyn och som eftersträvar ett klasslöst samhälle. Det klasslösa samhället nås via revolution där nuvarande samhällsordning och stat avskaffas (Bjørge och Carlsson 1999 s. 46 f.). Våld betraktas som ett legitimt vapen eftersom det syftar till att avskaffa en icke-legitim stat (Sandelin 2007, s. 113, 133 f., 137, 144). Inom den autonoma rörelsen finns även flera andra ideologiska tolkningar representerade, t.ex. anarkism, syndikalism och feminism. Många aktivister är också involverade i djurrätts- och miljöfrågor och i kampen mot rasism och fascism. Mångfalden av ideologiska tolkningar gör att den autonoma rörelse bäst beskrivs som en miljö med flera olika enfrågerörelser.

Dagens autonoma rörelse har sitt ursprung i svenska anarkist-grupper som bildades under 60- och 70-talet och som i sin tur

²⁵ English Defence League har uppmuntrat fotbollshuliganer att ansluta sig till gruppen med motivering att dessa är de enda som vågar gå ut och slåss på gatorna (Booth, Taylor och Lewis 2009).

²⁶ Enligt gruppens egen facebookside hade gruppen i juni 2011 2500 facebookanvändare. Det finns även ett flertal andra nationella Defence Leagues, däribland i Norge, Danmark, Finland, Tyskland, Frankrike, Ungern, Ryssland, Serbien och Australien, Kanada och förenta Staterna.

²⁷ Enligt Säkerhetspolisen (2010h) myntades begreppet i slutet av 80-talet efter inspiration från danska husockupanter. Rörelsens aktivister beskrivs också i termen extremvänstern och dess aktivister benämns ofta i medier som vänsterextremister.

inspirerades av dåtidens internationella anarkiströrelse (SOU 2002:91, s. 310). Den autonoma miljön har följaktligen lite att göra med 60- och 70-talets kommunistiska rörelse med kopplingar till Kina och ännu mindre med den Sovjettrogna kommunistfalangen. Som tidigare framgått ägnade Säkerhetspolisen tidigare kommunisterna mycket intresse men främst vad gäller spioneri och inte politisk extremism.

Under 80- och 90-talet kom två företeelser – husockupationsrörelsen och den ovan beskrivna framväxten av vit makt-rörelsen – att starkt påverka den autonoma rörelsens framväxt (SOU 2002:91, s. 344). Åren 1985–1987 deltog anarkistgrupper i flera husockupationer där anarkisterna gjorde våldsamt motstånd mot polisen (a.a. s. 332–342). Ur dessa händelser växte en militant anarkism fram, och ockupationerna kom att skilja husockupanterna från tidigare anarkistiska grupperns aktivism som hade präglats av ett starkt icke-våldsperspektiv (Brå 2009:15, s. 43). Vit makt-aktivisternas våldsvåg ledde sedermera till att de anarkistiska gruppernas aktivism inriktade sig på att bekämpa vit makt-rörelsen (SOU 2002:91, s. 343 f.). Ur detta motstånd växte antifascistiska grupper fram som ägnade sig åt att attackera högerextremistiska demonstrationer och enskilda meningsmotståndare (a.a. s. 343 f.). De anarkistiska och antifascistiska grupperna bedrev även sabotage och vandalism – främst riktat mot amerikanska företag i Sverige. Under slutet av 80-talet uppstod också en radikal miljö rörelse som under några år, förutom demonstrationer, utförde även sabotage mot väg- och brobyggen (a.a. s. 352, 380 ff.).

Jämfört med vit makt-rörelsen har den autonoma rörelsen haft ett mer utbrett samhällsstöd och delvis kommit att betraktas som en berättigad proteströrelse. De våldsamma Göteborgskravallerna år 2001, där autonoma aktivister drabbade samman med polisen, ledde dock till att allmänhetens acceptans för rörelsens delvis våldsamma metoder minskade.²⁸ Sedan dess har rörelsen delvis förlorat sitt momentum. Däremot kan dock polisens agerande mot rörelsens aktivister i anslutning till kravallerna ha gett upphov till en ökad bitterhet gentemot staten och därmed fungerat som grogrund för en viss nyrekrytering inom rörelsen. T.ex. bildades efter Göteborgskravallerna den uttryckligen radikala och militanta gruppen Revolutionära Fronten. Senare års brottsutveckling visar

²⁸ Se exempelvis Weibull och Nilssons studie *EU-toppmötet i svensk opinion* (2001).

också på att vissa autonoma aktivister ökat sin våldsanvändning (Säkerhetspolisen 2010a).

Under 00-talet misstänktes och dömdes autonoma aktivister för bl.a. mordbrand mot enskilda individer och företag (Brå 2009:15, s. 79, Sandelin 2007, s. 145 ff., Lodenius 2006, s. 209). Dessutom har det begåtts misshandel mot personer inom vit makt-rörelsen och hot och trakasserier mot förtroendevalda, journalister och poliser (SOU 2002:91, s. 381, Brå 2009:15, s. 78–79).

Säkerhetspolisens övervakning och analys av rörelserna

Säkerhetspolisens övervakning av vit makt-aktivister under 80-talet har beskrivits som passiv och avvaktande (SOU 2002:94, s. 210). 90-talets våldsutveckling och vit makt-rörelsens tilltagande storlek har lett till att Säkerhetspolisen förstärkt sin författningsskyddsverksamhet och utökat sitt samarbete med den öppna polisen (SOU 2002:94, s. 208–210, SOU 2002:91, s. 338).

Vissa forskare och journalister menar att Säkerhetspolisen, i likhet med allmänheten, under lång tid sett med blidare ögon på den autonoma rörelsens brottshandlingar (Sandelin 2007, s. 126, 157, Svensson i Publicistklubbens årsbok 2007, s. 34, Lodenius 2006, s. 85). En viktig anledning skulle vara att rörelsen har ett mindre våldskapital än vit makt-rörelsen och att det våld som används främst riktats mot egendom. Ytterligare en anledning kan vara att vit makt-rörelsen genom sina offentliga manifestationer gjort sin närvaro mer fysiskt kännbar i samhället och därmed dragit till sig större uppmärksamhet. Säkerhetspolisens bedömning av rörelserna under 80- och 90-talet skulle också ligga i linje med vad Lamperts (i SOU 2002:94, s. 210 f.) och Hjort (i SOU 2002:91, s. 384) beskriver som en eftersatt förmåga att bearbeta information om ytterlighetspartier samt att genomföra djupgående analyser av deras ideologiska grund. Enligt Bjered (intervju, 2011) har dock Säkerhetspolisens analysförmåga förbättrats sedan Säkerhetstjänstkommissionens betänkande år 2002. Säkerhetspolisens arbetsmetoder för att förebygga och utreda politisk motiverad brottslighet skiljer sig inte nämnvärt mellan rörelserna (SOU 2002:91, s. 353).

Rörelsernas struktur och aktivister

På ett generellt plan kan rörelserna beskrivas som marginaliserade ungdomssubkulturer där politiska aktiviteter kombineras med ungdomskulturens sedvanliga kännetecken och mera regelrätta stridsaktioner (Brå 2009:15, s. 43–44, Bjørgø och Carlsson 1999, s. 46 f.).

Aktivismen bedrivs i enskilda organisationer, nätverk, kampanjer och aktionsnamn.²⁹ Organisationerna finns i princip enbart i vit makt-miljön. De har en central ledare eller ledning och tydliga medlemskap och förhållningsregler. Som nämndes tidigare har dock även vit makt-rörelsen i allt större utsträckning kommit att bestå av olika nätverk och löst sammansatta grupper. Nätverken består av olika självbestämmande lokalgrupper som har en övergripande struktur men saknar en formell ledare. Flertalet aktivister engagerar sig i olika grupper, och ofta vet grupperna själva inte vilken grupp som har begått en aktion. De autonoma grupperna har en offensiv och överlagd strategi, och många aktivister ägnar en avsevärd del av sin tid åt att kartlägga meningsmotståndare och planera sina aktioner (Sandelin 2007, s. 102, SOU 2002:91, s. 349, Rembe 2003, s. 168). Vit makt och autonoma grupper styrs ofta av strikta interna regler. Reglerna kan komma att styra medlemmarnas liv till en sådan grad att grupperna kan liknas vid sekter (Örell 2011, Sandelin 2007, s. 108). Avhopp från gruppen innebär därför ofta att individer förlorar hela sin umgängeskrets. Av gruppen betraktas avhopparen som en förrädare och fiende.

Båda rörelserna har kontakter och nätverk på nationell och internationell nivå (Brå 2009:15, s. 134). De nationella nätverken och kontakterna används för att genomföra gemensamma aktioner, medan de internationella främst tjänar till att utbyta erfarenheter. Till följd av förbättrade och allt billigare resor har rörelserna i dag större möjlighet att delta vid aktiviteter som anordnas av deras internationella motsvarigheter.³⁰

Autonoma och vit makt-aktivister har liknande socioekonomisk bakgrund. Autonoma aktivister kommer dock i större utsträckning från en medelklassmiljö, medan vit makt-aktivister i något större utsträckning kommer från ekonomiskt svagare miljöer (Wistrich

²⁹ För en mer detaljerad beskrivning se Brå 2009:15 s. 43 f., Bjørgø och Carlsson 1999, s. 46 f. och Ekman och Olsson 2010, s. 16.

³⁰ För exempel se ”Köpenhamn: Rapport från stoppa nazimarschen”, motkraft.net. Tillgänglig via: <http://motkraft.net/2011/08/08/rapport-fran-stoppa-nazimarschen-kopenhamn/>

2002 refererad i Lodenius 2006). Båda rörelserna uppvisar en högre kriminell belastning än icke-aktivister i samma åldersgrupp (Brå 2009:15, s. 78).

Majoriteten av tiden bedriver aktivister inom respektive rörelse lagliga aktiviteter. Det vanligaste är propagandaspridning. De genomför även demonstrationer, manifestationer och konserter, delar ut flygblad och ger ut tidningar. I och med ungdomars i allmänhet större närvaro på internet har detta blivit en mycket effektiv och billig propagandakanal. Genom diskussionsforum, hemsidor, bloggar och nyhetsbrev sprids rörelsernas budskap till en betydligt större publik än vad rörelsernas mer traditionella demonstrationsverksamhet tillåter. Aktivister kan också enkelt och snabbt förmedla påhittiga tips på lagliga och olagliga metoder, skapa kontakter, lägga upp filmer på aktioner de begått, genomföra insamlingar och sälja litteratur, musik m.m. Internetpropagandan präglas dock i stort av våldsförhärlikande beskrivningar. Enligt Expo ökade antalet vit makt-förknippade webbplatser markant fram till år 2009. Denna ökning tycks dock också ha lett till att intresset för att delta i gatudemonstrationer minskat (Ekman och Olsson 2010, s. 43). Mobiltelefoner och sociala medier spelar en viktig roll vid planering och genomförande av demonstrationer och aktioner. Via mobiltelefoner kan aktivister snabbt mobilisera, koordinera och förflytta grupper samt informera varandra om polisens position och aktivitet. Göteborgskravallerna år 2001 var ett tydligt bevis på hur de autonoma aktivisternas förmåga att använda nya kommunikationsvägar gav dem ett övertag över en mindre flexibel poliskår.

Försäljningen av vit makt-musik är en viktig propagandaform och inkomstkälla för vit makt-rörelsen (Lodenius och Wikström 1997, s. 144). Någon motsvarande affärsverksamhet finns inte inom den autonoma rörelsen. Rörelserna har relativt små finansiella resurser och verksamheten stöds till stor del av aktivisterna själva. Därmed är de ekonomiska resurserna för brottslighet begränsande (Brå 2009:15 s. 132).

När våldet träder in

Enligt Säkerhetspolisen består respektive rörelses brottsaktiva kärna av 100–200 personer (Hanson i *Svenska Dagbladet* 2011-01-26). Det motsvarar en till två tiondelar av det totala antal aktivister

inom rörelserna. Brottsligheten kan dock generera olika stödaktioner som kan komma att ta stort utrymme i rörelsernas lagliga verksamhet. Propagandaarbetet romantiserar och rättfärdigar dessutom våld och andra olagliga metoder och skapar därigenom en social acceptans och en likgiltig syn på våld (Laqueur 1999, s. 235). Våldet har även ett självändamål och ett symboliskt värde. I likhet med fotbollshuliganer söker politiska extremister konfrontation för att det är spännande och ger adrenalinkickar (Bjørge och Carlsson 1999, s. 60 f.). Att delta i kollektiva våldshandlingar, t.ex. vid en demonstration, stärker dessutom banden mellan gruppens individer och ses som ett tillfälle för nya aktivister att visa att de är villiga att offra sig för gruppen (a.a. s. 64, 111)

De brott som begås är politiskt motiverade brott – dvs. brott med en tydlig koppling till rörelsernas politiska verksamhet eller ideologi – och icke-politiskt motiverade brott, dvs. där aktivisten begår brott av personliga skäl. Båda brottskategorierna inkluderar allt från skadegörelse, hets mot folkgrupp, hot och andra former av otillåten påverkan till sabotage, mordbrand och grova våldsbrott. Otillåten påverkan mot myndighetspersoner riktas till exempel mot åklagare, domare och personal på Migrationsverket. Syftet är att med hot eller våld skrämja eller straffa myndighetspersonal för vad aktivisterna anser är felaktiga beslut. Samtidigt är det återigen viktigt att poängtera att aktivisterna själva ofta utgör den främsta måltavlan för ovan nämnda brott. Enligt Bjørge och Carlsson (1999, s. 58) är respektive rörelses militanta extremister ett allvarligt hot mot den andra rörelsen.³¹ Ett tydligt exempel på det är att båda rörelserna använder sig av så kallade aktivisttelefoner dit medlemmar kan ringa in och rapportera att de sett någon från motsatta rörelse varefter någon i gruppen snabbt arrangerar en aktion mot motståndaren. Det kan därför antas att trenden av en ökad våldsanvändning främst kommer att drabba aktivisterna själva. Respektive rörelses våldskapital är också en anledning till varför båda rörelserna ägnar en stor del av sin tid åt att kartlägga varandra. Att ha koll på var motståndarna befinner sig är ett sätt att minska risken för att själv bli attackerad. Enligt Brå och Säkerhetspolisen kan miljöernas brottsliga aktiviteter under 00-talet sammanfattas som följande (Brå 2009:15, s. 84–85):

Brottsligheten inom båda extremistmiljöerna utövas alltså av unga och jämgamla människor. På ett övergripande plan framstår också den

³¹ Enligt Säkerhetspolisen (2010d) har konfrontationerna mellan rörelserna ökat under senare år, en utveckling som stärker Bjørge och Carlssons uppfattning.

politiskt motiverade brottsligheten ungefär lika allvarlig inom båda extremistmiljöerna. Den politiskt motiverade brottsligheten utgör dock bara en liten del av den totala brottsligheten. Vidare finns det tecken på att den politiskt motiverade brottsligheten är en mer central del inom den autonoma miljön jämfört med vit makt-miljön. Män inom vit makt- miljön är misstänkta för ett stort antal vålds- och vapenbrott och för mer än fyra gånger så många icke-politiskt motiverade som politiskt motiverade brott. Detta kan jämföras med kvinnor inom den autonoma miljön som i genomsnitt är misstänkta för fler politiskt än icke-politiskt motiverade brott. De politiskt motiverade brotten inom vit makt-miljön är också relativt oplanerade, och nästan en tredjedel består av hets mot folkgrupp som inte riktas mot en specifik individ. Den autonoma miljön å andra sidan planerar ofta sina politiskt motiverade brott och angriper mer frekvent måltavlor som är en direkt del av den politiska processen.

Kontrasubversiv verksamhet: att förebygga utan att stigmatisera

För att få insikt i rörelsernas verksamhet genomförde Säkerhetspolisen från 80-talets början och fram till 00-talet förundersökningar om olovlig kårverksamhet där hemliga tvångsmedel användes. Säkerhetstjänstkommissionen (i SOU 2002:91 s. 384) konstaterade dock att det bakomliggande motivet för dessa förundersökningar hade varit att få information om annan allvarlig brottslighet. Detta motiv stod enligt Säkerhetstjänstkommissionen i skarp kontrast till lagtextens intention, och användningen ansågs därför vara felaktig (SOU 2002:91, s. 197 och 384). Säkerhetspolisen har å sin sida länge framhållit att gällande brottsrubricering inte är anpassad till hur dagens extremister organiserar sig, och att bristen på en tidsenlig lagstiftning försvårar dess möjlighet att förebygga brott inom de extremistiska miljöerna (Säkerhetspolisen 2007). Bl.a. eftersom Åklagarmyndigheten numera har stramat upp sin hantering av detta slag av ärenden har bedömts att risken för att lagstiftningen beträffande olovlig kårverksamhet nu skulle användas felaktigt är begränsad (prop. 2007/08:163 s. 53).

Eftersom en omfattande del av rörelsernas våldsanvändning riktas mot varandra är en viktig förebyggande strategi från Säkerhetspolisen och den öppna polisen att hålla isär respektive rörelses grupper i samband med demonstrationer (SOU 2002:94, s. 212). Mot bakgrund av erfarenheterna från kravallerna i Göteborg har även de brottsbekämpande myndigheterna själva

utvecklat mindre konfrontativa arbetsformer i sitt bemötande av demonstranter (Polisen, 2010).

Utifrån ett långsiktigt brottsförebyggande perspektiv visar svenska såväl som internationella studier på vikten av att komma nära de personer som är aktiva inom extremistiska rörelser (Bjørge och Carlsson 1999, s. 204, Säkerhetspolisen 2010b, s. 14, Brå 2009:15, s. 120). En viktig del i arbetet är att inte fördöma, generalisera eller dra förhastade slutsatser om de individer som rör sig i extremistmiljöer eftersom det kan leda till stigmatisering och till att dessa individer följaktligen distanserar sig ytterligare från samhället (Kundnani, 2009, s. 9, 40). Ett viktigt led i detta arbete torde därför vara att systematiskt klargöra hur extremister tänker och vad deras ideologiska idéer består av (Gardell 2011). Att undvika skapandet av martyrer inom extremistmiljöerna är också viktigt eftersom dessa utgör förebilder för yngre aktivister (Bergman intervjuad i *Dagens Nyheter* 2009-02-28).

Mot bakgrund av de svenska extremiströrelsernas internationella kopplingar har Säkerhetspolisen sedan 80-talet kontinuerligt utvecklat och utökat sitt internationella samarbete (SOU 2002:87, s. 28). Detta handlar främst om att utbyta erfarenheter men också om operativ information gällande aktivister och deras aktiviteter (Säkerhetspolisen 2010c).

Konspirativa rörelser med mycket hemlighetsmakeri

Det finns flera orsaker till svårigheterna att förebygga och utreda brott begångna av våldsbejakande extremister. Den främsta anledningen är rörelsernas decentraliserade struktur och då främst den autonoma rörelsens. På grund av gruppernas slutna karaktär är det även svårt att infiltrera en grupp. Även om detta lyckas, är det inte säkert att gruppmedlemmarna själva vet vem som planerar eller har begått ett brott. De enskilda brotten struktur medför ytterligare problem. Många våldsbrott, särskilt de som begås av vit makt-aktivister, sker spontant. Iganski (2011) menar att de flesta hatbrott – inklusive våldsamma hatbrott – inte är planerade utan handlar om att en person befunnit sig på fel plats vid fel tillfälle. Brotten föregås inte heller av någon långvarig kommunikation. Att försöka förhindra dessa brott är därför mycket svårt (Iganski

2011).³² Autonoma extremisters brottslighet är däremot mer planerad, och det finns en tydlig måltavla.

Eftersom de båda rörelserna ser varandra som sina främsta motståndare vid sidan av statens företrädare präglas rörelserna av konspirationsteorier och hemlighetsmakeri. De mest aktiva personerna kan vara förtegnade med var de bor och på andra sätt skydda sig från insyn eller angrepp. Den tekniska kunskapen är god inom båda rörelserna och den utnyttjats bl.a. för att kartlägga politiska motståndare (Brå 2009:15, s. 134-135).

För att motverka insyn från staten är de brottsliga aktivisterna inom rörelserna högst medvetna om vilka lagar och övervakningsmetoder som deras aktiviteter berörs av.³³ Säkerhetsmedvetandet är relativt högt, och aktivisterna utgår ofta från att de är övervakande – inte bara av polisen utan även av den andra rörelsen. Planering av brott sker ofta förtäckt, exempelvis i form av till synes alldagliga diskussioner om en kommande fest och vem som ska ta med sig vad till festen. På webbsidor finns även instruktioner om hur man ska bete sig vid polisförhör och vad man kan respektive inte kan säga enligt yttrandefrihetslagstiftningen. I jämförelse med tungt belastade kriminella är dock säkerhetsmedvetandet betydligt lägre, och aktivisternas telefondisciplin har visat sig vara bristfällig (se exempelvis SOU 2002:91, s. 190, 349, 355). Rörelsernas begränsade ekonomiska resurser innebär också att de, till skillnad från terroristgrupper, spioner eller organiserade brottslingar, inte har någon betydande tillgång till avancerad kommunikationsutrustning. Från ett brottsbekämpande perspektiv torde därför möjligheterna att utreda och förebygga brott med hjälp av hemliga tvångsmedel vara högre än vid spionage och organiserad brottslighet. Till skillnad mot exempelvis spionage är den allmänna kommunikationen mellan brottsaktiva personer högre eftersom deras olagliga aktiviteter ingår i ett tydligt socialt sammanhang. Det kan möjligtvis skapa förutsättningar att genom hemliga tvångsmedel få information om aktioner med kriminella inslag.

³² Det ska också tilläggas majoriteten av hatbrott begås av "vanliga" människor och inte av vit makt-aktivister.

³³ För exempel se Ekman och Olsson: 2010 s. 60, Sandelin 2007, s. 145, "Han tränar för raskrig", *Aftonbladet*, 2004-11-20.

Framåtblick

De allvarliga våldsdåden under 90-talets senare del blev en väckarklocka för förståelsen att även unga människor – vare sig de är ”skinnskallar” eller ”anarkister” – har kapacitet och motivation att använda sig av våld och andra olagliga utomparlamentariska metoder för att nå politiska mål. Sedan 00-talets andra hälft finns det en tendens till ökad militarisering av mindre grupper inom respektive rörelse. Frånvaron av statistik över tid gör det dock svårt att fastställa om tendensen faktiskt finner empiriskt stöd. Det är också svårt att bedöma våldsanvändningens omfattning. Den brottsliga aktivismen inom extremistiska rörelser, i likhet med terroristaktioner, kan öka respektive minska till följd av enskilda händelser, uppmärksammande våldsbrott eller politiska beslut. På så vis framstår hotet från autonoma och vit makt-rörelserna mot Sveriges inre säkerhet mer latent än direkt. Samtidigt fortsätter extremister inom båda rörelserna att utgöra ett allvarligt hot mot enskilda individer (Brå 2009:15, s. 136). Ett rimligt antagande är att hotet mot enskilda individer på sikt kommer att öka till följd av att vissa extremister blir mer militanta.

Trots framväxten av en islamistiskt våldsbejakade miljö i Sverige finns det i dag inga tecken på några tydliga risker för att det ska uppstå våldsamma konflikter mellan denna miljö och vit makt-rörelsen eller den autonoma rörelsen. Däremot kan framväxten av kontrajihadister leda till att våldsbejakande islamistiska extremister i framtiden kommer att engagera sig även i inhemska politiska frågor.

När det gäller den radikala miljörörelsen uppvisade denna visserligen en tillbakagång under 00-talet. Det är dock rimligt att anta att rörelsen kan komma att återupplivas i framtiden och möjligen även ägna sig åt så kallad ekoterrorism (Laqueur 1999, s. 201).³⁴ En anledning till en sådan utveckling är att konsekvenserna av miljöförstörelsen börjat bli allt mer kännbara samtidigt som vetenskapliga kalkyler visar på att samhällets motåtgärder har haft relativt liten effekt. I ett samhälle där hotet om jordens undergång ses som en överhängande realitet är det rimligt att anta att utomparlamentariska aktioner – inklusive användningen av våld – ses som det enda verkningsfulla motmedlet.

³⁴ För ideologiska perspektiv och metoder inom radikala miljörörelsen se Ecodefense: A Field Guide to Monkeywrenching (1993). För exempel på aktioner se Harden i *Washington Post* 2006-01-21.

Eftersom miljöfrågor har ett starkare samhällsstöd än exempelvis rasistiska ideologier kan radikala miljögruppers handlande antas få ett större stöd bland allmänheten. Det kan i sin tur förbättra de radikala miljögruppernas förmåga att genomföra aktioner. I likhet med nuvarande svenska extremiströrelser och mot bakgrund av miljöhotets globala karaktär kommer även en framtida radikal miljörelse troligtvis att präglas av internationellt samarbete och av internationella influenser och skeenden.

5.3.2.5 Organiserad brottslighet – en fråga om lust och last

Organiserade former av kriminalitet har funnits i alla tider. Stråtrövare, tjuvligor, pirater och smugglare för visserligen tanken till det förflutna, men deras motsvarigheter finns än i dag. Det gör också vår tids efterföljare till strandridare, kustuppsyningsmän och hamnpoliser (Fahsing och Gottshalk 2008, Lenke 1985, Hall 1935, Andersson 2002, Johansen 1994). Visserligen innebär en kriminalitet som bedrivs i organiserade former alltid en utmaning för rättssamhället. Samtidigt är det enklare för myndigheterna att övervaka en mer eller mindre kontinuerlig verksamhet med flera personer involverade jämfört med enstaka brott som begås av en ensam gärningsperson. Flera gärningspersoner i en löpande kriminell verksamhet är också i behov av att kommunicera med varandra för att lösa uppkommande problem och lägga grunden för nästa operation. Organiserad brottslighet handlar därför i hög grad om att hemlighålla en verksamhet, både faktiska gärningar och kommunikation. I allmänhet läggs stora resurser ned för att dölja brottsligheten för myndigheterna. Utmaningen för rättsväsendet är därför att med hjälp av hemliga tvångsmedel och andra åtgärder kartlägga den kriminella verksamheten och binda de centrala personerna vid brott.

Spritsmugglingen under första världskriget är en viktig referenspunkt för den organiserade brottsligheten i Sverige. År 1917 infördes ransonering av sprit (Björ 1985). I flera andra länder rådde i stället i det närmaste totalförbud. Den i debatten inflytelserike läkaren Ivan Bratt menade dock att totalförbud enbart skulle leda till en omfattande illegal hantering av alkohol (Björ 1985, Johansen 1994, Johansen 2004). På den punkten hade Bratt rätt. Förbud, höga skatter och andra "hinder" skapar alltid ett utrymme för kriminella entreprenörer som ser ett tillfälle att förse marknaden med förbudna,

”skattefria” eller ransonerade varor och tjänster (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Då som nu förknippas organiserad brottslighet främst med kriminella entreprenörers handel av sådana varor och tjänster. Tvärt emot mediernas bild handlar det mer om affärer och långt mindre om hot, våld och död (Larsson 2008, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009).

Fortfarande ingår alkohol i sortimentet (Sjöstrand 2009). Till det kommer narkotika och dopningspreparat, tobak, koppleri, människohandel, stölder med efterföljande häleriverksamhet, i någon mån spel samt svart arbete i större skala (Larsson 2008, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Dessutom kan olika tjänster utföras, t.ex. indrivning och penningtvätt (Brå 2011:7, Brå 2011:4, Brå 2007:4).

Åter till första världskriget då ransoning infördes med motbok. För åtskilliga personer var törsten dock större än motbokens begränsade tilldelning av starka varor. Ransoning ledde även till att en marknad uppstod på både äkta och förfalskade motböcker. Dessutom tog hembränning och smuggling fart.

Motbokssystemet upphörde först år 1955. Utredningar visade att det knappast hade avsedd effekt och inte hindrade supandet för dem som alkoholpolitiken mest hade i blickfånget (Björ 1985). I Norge där det i det närmaste gällde totalförbud gissade många att smugglingen skulle upphöra samtidigt som regleringen. Per Ole Johansens omfattande forskning av norska förhållanden visar dock att alkohol var ”markedet som icke vill dö”. Infrastruktur, kontaktnät och kompetens var upparbetade. I vissa fall blev smuggling en familjeangelägenhet. Son följde i faders fotspår. För smugglarna innebär tradition också förnyelse. Med tiden utvecklades smugglingen från att partierna togs in via lastfartyg och båtar till att utnyttja passagerartrafiken till sjöss. I dag är det lastbilar och långtradare som gäller (Johansen 1994).

Narkotika, basvaran nummer ett

Även om alkohol- och cigarettsmuggling varit viktig för organiserad brottslighet, inte minst på det internationella planet, är olika narkotikapreparat de dominerande varorna under efterkrigstiden. För Sveriges del blev narkotika en fråga på allvar först under 60-talet (Kassman 1998). Visserligen förekom missbruk redan tidigare, men

i begränsade kretsar. Narkotikamissbruk betraktades tidigare närmast som ett hälsoproblem och inte en fråga för rättsväsendet.

Under sextioalet började hasch, cannabis, LSD och andra preparat användas för ”rekreation” av inte minst ungdomar (Korsell och Larsson 2011). Reaktionen lät inte vänta på sig och samhället satte in en rad motåtgärder. Narkotikastrafflagen infördes i slutet av sextioalet liksom möjligheten till telefonavlyssning vid misstanke om sådana brott. Sedan dess har det straffbara området utvidgats och straffen skärpts. Narkotika blev en viktig kriminalpolitisk fråga och har behållit sin prioritet under fyra decennier (Korsell 2006). Även det internationella trycket, inte minst från USA:s ”war on drugs”, har påverkat narkotikapolitiken (Korsell och Larsson 2011).

De hårdföra insatserna mot narkotika har dock fört med sig en del oförutsedda konsekvenser (Larsson 2008a). De kriminella marknadsaktörerna har anpassat sig till myndigheternas motåtgärder (Brå 2005:11, Brå 2007:4 och Brå 2007:7). Småskalighet, nätverksstruktur och säkerhetsarrangemang har medfört att narkotikaentreprenörerna varit förhållandevis framgångsrika, även om det skett till priset av långvariga fängelsestraff för åtskilliga gärningspersoner. Följaktligen finns mycket narkotika att köpa till låga priser. Däremot har det inte skett några dramatiska förändringar av missbrukets omfattning (Larsson 2008a).

Narkotika är en typisk importprodukt där Östeuropa och Nederländerna spelar en stor roll för distributionen av hasch, marijuana, amfetamin, heroin och kokain (RKP 2005:6, RKP 2007:3). Mycket uppmärksamhet riktas i dag mot kokain som spridit sig från att vara en inledning i begränsade kretsar till ett mera allmänt bruk (Wierup och de la Reguera 2010). En ny företeelse på cannabismarknaden är inhemsk storskalig odling. Lokaler görs om till växthus där plantorna utvecklas med näringstillförsel, värme och stark belysning (RKP 2007:3). I tulpanernas och växthusens Holland har denna industriella odling funnits sedan länge.

Organisationen

Smuggling och distribution ställer krav på organisation, logistik och kontakter (Johansen 1996, Brå 2005:11). Allt detta innebar för mycket besvär, engagemang och kostnader för att gärnings-

personerna skulle nöja sig med en enda smuggeltur (Johansen 1994). Dessutom vill marknaden ha mer, och pengar finns att tjäna. Verksamheter byggs därför upp, utvecklas, byter skepnad och förändras beroende på marknads svängningar, myndigheternas åtgärder och hur regleringar utvecklas (Brå 2005:11, Johansen 1996, Niska 1931). När tobaksskatten höjdes för ett antal år sedan ökade cigarettsmugglingen dramatiskt (Korsell och Nilsson 2003). I dag har Storbritannien särskilt höga skatter och Sverige fungerar därför också som ett transitland för cigarettsmuggling. Det gäller även för högskatteländerna Irland och Norge (Tullverket 2011).

Personer som vid varje tidpunkt kan ge ett handtag i de kriminella projekten varierar i omfattning och kompetens. Personalstyrka och arbetsdelning är avhängig projektet (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Det är verksamheten och dess behov av kompetens, kapital, kontakter och logistik som gör det nödvändigt att brottsligheten bedrivs i en organisatorisk struktur (Brå 2005:11). Följaktligen är det inte organisationen som kommer först utan de kriminella aktiviteternas behov, även om åtskilliga av dagens gäng – med eller utan motorcyklar – följer en delvis annorlunda logik vilket vi återkommer till (Larsson 2008, Johansen 1996).

När exempelvis en smugglingsoperation av narkotika genomförs tar den sig organisatoriska former (Brå 2005:11). Någon ger order, kurirer anlitas för riskfyllda uppgifter, andra gör rekognoseringar och liknande förberedelser, särskilda mottagare tar emot partiet och delar upp det. När väl partiet är i hamn, testat och distribuerat går organisationen ned i vänteläge. Organisationens kärna hanterar de ekonomiska frågorna och sköter betalningar. Medhjälpare sysslar med annat. Proceduren upprepas ofta senare, men medarbetarna kan skifta, liksom sättet att ta in partiet på. Den lösa organisatoriska strukturen är flexibel.

Många överenskommelser görs på kredit och väntjänster är vanliga (Brå 2007:4). I managementtermer är narkotikamarknaden en tämligen primitiv ekonomi som inte ger utrymme för stordriftsfördelar. Verksamheten bedrivs i en "fientlig" omgivning. Tull och polis lägger stora resurser på att övervaka smugglingsoperationerna och göra beslag. Det innebär begränsade möjligheter att växa. Under dessa spelregler verkar narkotikaentreprenörerna.

Organiserat svartarbete kan på ett helt annat sätt än narkotikabrottslighet bedrivs öppet (Brå 2007:27, Brå 2011:7). Dessutom sker arbetet i en legal inramning. Ny teknik och modern

styrning gör att arbetet är rationellt. Dessutom har bygg- och anläggningsbranschen pålitligare och resursstarkare beställare än narkotikamarknadens köpare. Sammantaget genererar därför organiserat svartarbete mycket pengar. Egendomligt nog är det först på senare tid som myndigheterna börjat använda hemliga tvångsmedel mot dessa former av organiserad ekobrottslighet.

Illegal hantering av varor som tobak och alkohol är också förhållandevis lönsamt. Ett skäl är att de saknar narkotikans kriminella laddning (Brå 2007:4, Brå 2011:7). Följaktligen kan därför sådana varor hanteras på ett mera öppet sätt.

Organiserad brottslighet som begrepp och företeelse

Under 60-talet användes knappt begreppet organiserad brottslighet. Då var organiserad brottslighet detsamma som omfattade narkotikabrottslighet och polisen byggde upp narkotikarotlar runt om i landet (Korsell 2006). Dessa började använda telefonavlyssning för att komma narkotikaentreprenörer på spåren. Poliser som var med på den tiden berättar att telefonavlyssningen hanterades med mycket stor sekretess, och det var bara några få inom kåren som hade insyn i verksamheten. Sedan dess har grova narkotikabrott dominerat polisens användning av hemlig teleavlyssning. Narkotikabrott har även varit det dominerande inslaget i rättsväsendets insatser mot organiserad brottslighet (Brå 2011:20). Ett skäl är det särskilt höga straffvärdet för narkotikabrott. Det är också ett självbärande brott i betydelsen att redan innehav av den förbjudna substansen är tillräckligt för fällande dom. Polismyndigheterna har under årtionden haft sina narkotikarotlar, men fram till helt nyligen har det funnits få exempel på specialenheter mot andra former av organiserad brottslighet.

Det var först under 70-talet som organiserad brottslighet blev ett vedertaget begrepp i den svenska kriminalpolitiken. Från samhällets sida var uppmärksamheten stor fram till början av 80-talet då andra kriminalpolitiska frågor tog överhanden (Korsell 2006). Sedan dröjde det långt in på 90-talet innan organiserad brottslighet fick förnyad uppmärksamhet. Medlemskapet i EU och en väntad anstormning av ”rysk maffia” i kombination med förekomsten av den växande skaran av namngivna gäng gjorde sig gällande. Sedan dess har organiserad brottslighet fått allt större aktualitet, och för närvarande pågår en ”mobilisering” där myndighets-

samverkan, regionala underrättelsecentra och polisiära aktionsgrupper utgör hörnstenarna (Brå 2011:20).

Anpassning och kriminella motstrategier

Under spritsmugglingens glansdagar svarade tullen för övervakningen till sjöss och spritpolisen till lands. Även om telefonavlyssning fortfarande var ett okänt fenomen, använde smugglarna koder för inte avslöja detaljer kring platser, tider och rutter. Växeltelefonister eller obehöriga kunde lyssna och tipsa tullen, spritpolisen eller konkurrenter. Det fanns också informatörer som lämnade uppgifter till myndigheterna. Äventyrliga smugglare som Algoth Niska och Arthur Omre har i litterär form beskrivit den katt och rätta lek som förekom mellan myndigheter och smugglare (Niska 1931, Omre 1951).

Strategier för att dölja den kriminella verksamheten, skydda huvudmän, varor och pengar, skaffa information och till och med påverka myndighetspersoner är centrala frågor för organiserad brottslighet (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). I den kriminella miljön finns därför ett stort intresse av att följa myndigheternas arbete, bygga upp kunskap om deras rutiner och på lämpligt sätt anpassa verksamheten och utveckla motstrategier. Även om det finns åtskilliga exempel på kriminell anpassning, är dock den allmänna bilden att gärningspersonerna gör minsta möjliga och väljer enkla lösningar. Påståenden som att kriminella alltid ligger ”steget före” och att myndigheterna alltid ”hamnar på efterkälken” är därför missvisande (Brå 2011:7).

Den ständiga anpassningen till att verksamheten är kriminell leder till problem och sviktande nerver. Narkotikaentreprenörer vittnar om stressfyllda och riskabla livsvillkor med arbetsdagar som kan bli tjugofyra timmar (Brå 2007:7). Polisens spanare berättar i sin tur om frustrationen när de misstänkta personerna ständigt ändrar sig och uppträder oförutsägbart. Kriminella motstrategier är inte alltid genomtänkta. Till detta kommer att åtskilliga av de personer som är involverade i brottsligheten kännetecknas av bristande långsiktighet, längtan efter snabba pengar och ett festande liv (Junninen 2006, Brå 2007:4, Brå 2007:7). Det är omständigheter som inte alltid främjar ett högt säkerhetstänkande, och när garden sjunker får hemlig teleavlyssning sin stora chans.

Ett drag hos organiserad brottslighet är dock förmågan att i varierande grad neutralisera myndigheternas arbete (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Det sker bl.a. genom hot, korruption och andra former av otillåten påverkan (Brå 2006:11, Brå 2009:13, Brå 2009:7, Skinnari 2011). Åtskilliga exempel finns när poliser blir föremål för ”markeringar” genom att stöta på kriminella personer väl ofta eller genom att möta subtila hot i form av anspelningar på barn och familj (Brå 2009:7).

Säkerhetspolisen har fått ett särskilt ansvar för att motverka hot och andra former av otillåten påverkan riktad mot förtroendevalda, myndighetspersoner och journalister (Säkerhetspolisen 2009a, Säkerhetspolisen 2009b).

Lojalitet, vattentäta skott och säkra operationer

Ett hinder för den kriminella verksamheten är inte enbart aktiva brottsbekämpande myndigheter utan också avsaknaden av rättsskydd och andra fördelar som gäller för legalt företagande (Brå 2007:4, Brå 2011:7). Följaktligen är personerna i den kriminella miljön i hög grad beroende av varandra. Lojalitet är därför en viktig byggsten, och ofta rekryteras medarbetare på grundval av gemensamma band genom uppväxt, bekantskapskrets och liknande (Brå 2005:11, Brå 2011:7). I bakgrunden finns visserligen vetskapen om vad som kan hända om spelreglerna inte följs, men det är snarare lojalitet än rädsla som håller samman nätverken och de kriminella projekten. Om lojaliteten i de egna leden brister, är dock reaktionen mer oförsonlig än mot ”externa” personer (Brå 2008:8, Brå 2011:7). Lojalitet är en garant både för att samarbetet ska löpa smidigt och för att ingen information om de brottsliga aktiviteterna ska nå myndighetspersonernas öron. Sedan kan lojalitet byggas och förstärkas genom fördelaktiga villkor enligt principen att alla inblandade ska uppleva att de tjänar på affären (Brå 2011:7).

Eftersom vissa uppgifter i brottsuppläggen är tillfälliga och andra är särskilt riskfyllda anses det ofta vanskligt att helt förlita sig på lojalitet i kombination med ett bakomliggande hot om intern bestraffning. Insatserna är för höga. En vanlig organisatorisk metod är därför att projekten bygger på en kärna av personer som litar på varandra (Brå 2005:11, Brå 2007:4, Brå 2011:7). Sedan anlitas mer eller mindre utomstående för olika uppgifter. Meningen är att dessa

tillfälliga medarbetare ska ha mycket begränsad kännedom om helheten. Ett typiskt exempel är narkotikakurirer (Brå 2005:11). De kan rekryteras i länder där arbetslösheten är hög och lönenivån låg. Vissa kurirer känner inte ens till detaljerna för det egna uppdraget. Kuriren kan få i uppgift att köpa en begagnad bil av ett visst märke hos en utpekad bilhandlare, lämna in den på verkstad, hämta den efter några dagar för att sedan ge sig iväg på en resa där instruktioner om färdvägen ges efter hand. En sådan kurir har inte mycket att berätta för myndigheterna.

Många andra medarbetare har också en begränsad insyn i verksamheten. Det kan gälla personer som tränar och instruerar kurirer, bokar biljetter och hotell vid smugglingsoperationer, tar emot, testar och väger upp narkotika samt förvarar och distribuerar partier vidare (Brå 2005:11, Brå 2007:4, Brå 2007:7). För att ytterligare utveckla strategin med vattentäta skott anlitas mellan-händer för att rekrytera medarbetare.

Ibland läggs stora resurser ned på att med hög säkerhet ta in ett stort parti. En långtradare med cigaretter eller alkohol eller ett fartyg med olja kan medföra korrekta färddokument och leverera till ett företag med tillstånd att ta emot skattefria varor för vidare försäljning (Brå 2011:7). Gärningspersonerna kan ha köpt ett företag med tillstånd och gott renommé för att utnyttja det till dess myndigheterna reagerar och börjar ställa frågor. Vid narkotika kan omfattande förberedelser göras där gränsövergångar rekognoseras och lönnutrymmen tillverkas och testas (Brå 2005:11, Brå 2007:4).

Vid handel med förbjudna eller ”skattefria” varor är det vanligt att dessa byter ägare ett stort antal gånger (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Det är sällan en och samma gruppering som svarar för alla led, vare sig det handlar om smuggling av narkotika eller organiserade stölder av exempelvis en lastbilslast. Enbart på svensk mark kan delar av ett insmugglat narkotikaparti överlåtas upp till åtta gånger innan det slutligen når missbrukarna (Brå 2007:7). Stöldgods kan vandra från tjuv till flera hälarhänder och slutligen hamna hos ovetande köpare som gjort förvärvet i en helt legal omgivning (Brå 2006:6). Det innebär att handelns struktur gör det svårt för myndigheterna att komma åt de tidigare distributionsleden.

Situationen är dock annorlunda vid tjänsteproduktion som inte kan fragmenteras på samma sätt som varuhandel utan som förutsätter att en organisatör har överinseende över den löpande verksamheten (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Det innebär

att organisatören måste exponera den kriminella verksamheten genom marknadsföring eftersom det inte finns detaljister som möter kunderna. Så gott det går försöker organisatorerna vid organiserat svartarbete, koppleri och människohandel att hålla sig i bakgrunden (Brå 2008:21, Brå 2008:24, Brå 2011:7). De personer som utför tjänsterna måste under alla omständigheter ha kontakt med kunderna. Vid en högre organisationsgrad kan organisatorerna ha medarbetare som fungerar som kontaktförmedlare eller arbetsledare (Brå 2011:7). Dessutom kan det finnas medarbetare som exempelvis vid människohandel för sexuella ändamål rekryterar kvinnor i ursprungsländerna och hjälper till med att ordna resan till Sverige (Brå 2008:21, Brå 2008:24).

Sammanfattningsvis innebär flexibla organisationer, vattentäta skott, ett högt säkerhetstänkande och förmåga att ta till ostillåten påverkan att organiserad brottslighet är stryktålig och svår-bekämpad (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Traditionell bevisning i form av vittnen och målsäganden är inte lika tillgänglig vid organiserad brottslighet som vid traditionell kriminalitet. Det har inte enbart att göra med att det finns ett våldskapital som påverkar benägenheten att samarbeta med myndigheterna. En stor del av brottsligheten är en utpräglad affärsverksamhet utan tydliga brottsoffer och där tänkbara vittnen i själva verket är säljare eller köpare. Dessutom kan bilden av brottsligheten vara fragmentarisk (Brå 2008:8). Det gäller också för polisinfiltörer. Det är en riskfylld och resurskrävande verksamhet som knappast kan bidra med information av någon större bredd. Däremot är förutsättningarna större att ha tillgång till ett flertal informatörer från den kriminella miljön som lämnar upplysningar (Brå 2005:11).

Till myndigheternas utmaningar kommer dessutom att personer involverad i organiserad brottslighet har ett högt säkerhetstänkande vid kommunikation (Brå 2007:7, Brå 2011:7).

Säker kommunikation

Som vid annat företagande kräver kriminell verksamhet kommunikation. På ett sätt är behovet ännu större än vid legal verksamhet. Mycket kan gå fel i kriminella projekt, och situationer uppstår som måste hanteras och pareras. Det stora kommunikationsbehovet ska dock vägas mot att gärningspersonerna anser sig ha en förhållandevis god uppfattning om hur polis och tull arbetar (Brå 2007:7). De

flesta räknar därför med att hemlig teleavlyssning är allmänt förekommande. Även hemlig rumsavlyssning uppfattas som ett realistiskt hot. Det är dock inte ovanligt att myndigheternas förmåga och resurser överskattas. Motsatsvis förekommer också att övermod leder till att myndigheternas förmåga underskattas. Det finns exempel på gärningspersoner som rakt in i polisens dolda mikrofoner skryter om hur de lyckats överlista myndigheterna.

Durkdrivna personer involverade i organiserad brottslighet ägnar dock stor möda åt att kommunicera utan att myndigheterna ska kunna avlyssna samtal (Brå 2007:7). Ett vanligt förfaringssätt är att ha många telefoner och oregistrerade kontantkort.³⁵ En telefon kan användas för vanliga samtal medan ”fulluren” tas till vid affärssamtal. För att ytterligare minska risken används kodord, och samtalen sker i förtäckta ordalag. Främmande språk, ibland med ovanliga dialekter, förekommer också.

För att polisen ska ha svårt att forcera kommunikation använder vissa webbaserade krypterade telefonitjänster. Några har även tillgång till satellittelefon. Mail används också, och det finns exempel på hur gemensamma mailkonton utnyttjas för att undgå att meddelanden sänds mellan konton.

Vissa anser att den säkraste metoden är möten öga mot öga (Brå 2007:7, Brå 2011:7). Då finns inte någon risk att telefoner avlyssnas eller att samtal kan spåras. Det sker därför en hel del resande för att klara ut olika problem. För att undvika samtal över telefon förekommer internationella affärsresor över dagen för korta möten på flygplatser.

Möten äger rum i bostäder och lokaler, men också ofta i offentliga miljöer som kaféer och restauranger. På grund av risken för spanare, men framför allt buggning, väljs mötesplatser med omsorg, och dessa bestäms ibland med hjälp av kodord. De mest försiktiga föredrar möten ute i det fria, i parker, skogspartier eller vid parkeringsplatser.

Möten, inte minst på restauranger och barer, sker inte enbart för att undgå avlyssning utan motiveras också av den kriminella livsstilen (Brå 2007:4, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Genom att träffas i sådana miljöer får gärningspersonerna tillgång till viktig information och nödvändiga kontakter. Samtalen kan kretsa kring myndigheternas aktiviteter, vilka köpare man kan lita

³⁵ För en god illustration, se t.ex. den strategi som Avon Barksdales organisation använder i den amerikanska teveserien *The Wire*, säsong tre, då under ledning av Stringer Bell.

på och potentiella medarbetare eller kontakter. Andra personer i utelivet är därför centrala informationskanaler.

Slutsatsen är att organiserad brottslighet är särskilt svårbekämpad, och inte minst det förhållandevis höga säkerhetstänkandet hos gärningspersonerna innebär att myndigheterna måste använda ett brett spektrum av kartläggnings- och spaningsmetoder. Det går knappast att förlita sig på en metod, utan flera åtgärder måste sättas in för att bygga det pussel som kännetecknar polisens arbete mot organiserad brottslighet. Flera metoder innebär också att det finns en öppenhet från myndigheternas sida att dra nytta av de situationer när garden sänks, misstag begås och rutiner inte följs (Brå 2007:4, Brå 2007:7, Brå 2011:7).

Det var inte alltid bättre förr

”Svensk maffia”, ”Mobilisering mot grov organiserad brottslighet” och nu senast ”Maffiakrig” ger en bild av att organiserad brottslighet blir ett allt värre problem. En tillbakablick ger dock vid handen att vissa problem minskat.

Illegalt spel i betydelsen svarta spelklubbar har sannolikt minskat jämfört med situationen under sjuttioalet (AMOB 1977). Förklaringen är att statliga Svenska spel och andra tagit marknadsdelar från organiserad brottslighet. Efterfrågan på spel kan därför i hög grad tillgodoses lagligt. Till detta kommer den för myndigheterna svårkontrollerade utvecklingen av spel på nätet.

Alkoholpolitiken har också påverkat den illegala alkoholhandeln. Utbudet av restauranger med serveringstillstånd är ett helt annat jämfört med för bara några decennier sedan. I dag är krogtätheten mycket hög, och myndigheterna är generösa med serveringstillstånd. Svartklubbar med alkohol är därför knappast en framtidsbransch, även om staden Malmö synes vara ett undantag (jfr AMOB 1977). Av samma skäl bör efterfrågan på smuggelvaror också ha påverkats i viktiga riktning, även om det fortfarande är billigare att köpa ”skattefritt”. De generösa EU-reglerna för införsel av alkohol för privat bruk har dock skapat förutsättningar för att själv ta hem alkohol. Dessutom ger det möjlighet för småskalig import och försäljning i bekantskapskretsen. Sammantaget bör det ha lett till att den större organiserade alkoholsmugglingen minskat.

Hembränning lockar också allt färre personer (SoRAD). Förmodligen är det mer hobbybetonad verksamhet för ”finsmakare”. Skandaler med dödlig träsprit och ett ökat utbud av buteljerade legala och illegala alternativ har minskat marknaderna (Johansen 2008). Samtidigt har en mer urban livsstil ryckt undan fötterna för hembränning på samma sätt som för folkparker och dansbaneslagsmål. I dag är det etablerade märken som gäller. Ska något göras ”hemma” handlar den nya tiden om mikrobryggt öl och gårdsförsäljning av eget vin.

Jämställdheten och kvinnorörelsen har ändrat den etablerade synen på sex. Jämfört med sjuttioalet har sexklubbar, massageinstitut och bordeller minskat i antal (jfr AMOB 1977). Det hindrar dock inte att svenska män köper sex utomlands, och en hel del av marknaden har flyttat till turistmål, städer för affärsresenärer och andra platser där prostitution är mer accepterat. Människohandel för sexuella ändamål är dock en etablerad verksamhet. En förklaring är öppnare gränser och Sovjetväldets fall (Brå 2008:21). Globaliseringen skapar även ett tryck, och kvinnor kan därför komma från länder i Asien och Afrika. Människohandel för sexuell exploatering är ändå i Sverige en förhållandevis marginell företeelse i jämförelse med situationen i många andra länder.

Den utflyttade sexhandeln har onekligen paralleller till andra företeelser där svenskar drar nytta av eller utnyttjar sämre regleringar och kontroll i andra länder. Vissa importvaror kan ha låga priser till följd av barnarbete, undermåliga arbetsvillkor och miljöförstöring.

Hotbilder

Det förekommer att hotbilderna kring organiserad brottslighet kännetecknas av vissa överdrifter. Trots att organiserad brottslighet till skillnad mot terrorism sedan länge är fast förankrad i det svenska samhället har hotbilderna i bland saknat empiriskt underlag. I vissa fall kan det upplevas som att organiserad brottslighet har fogats till en lista över diffusa hot som ingått i politikernas och myndigheters retorik. Särskilt de namngivna gängen har vid vissa tillfällen tilldelats egenskaper som de knappast lever upp till. I bakgrunden ligger en massiv fond av populärkultur, men också minnet av det ”Nordiska mc-kriget” under 90-talet som skördade ett flertal offer – främst bland gängmedlemmarna själva

(Korsell och Larsson 2011, Wierup och Larsson 2007). Gängen skapar också mycket lokal oro där de finns. Dessutom förekommer skjutningar på öppen gata med oroväckande frekvens.

En vanlig uppfattning är att den organiserade brottsligheten med hög hastighet skaffar sig nya marknader och brottsområden. Även om moderna kommunikationer och ny teknik är en del av vardagen för personer med koppling till organiserad brottslighet, är det en förhastad slutsats att kriminaliteten i grunden förändrats och gått in i någon slags cyberbrottslighet. En stor del av dagens organiserade brottslighet är inriktad på klassiska områden för denna kriminalitet. Människors laster och begär finns givetvis fortfarande kvar. Frågan är om det finns några nya tendenser hos den organiserade brottsligheten.

Framåtblick

Vad som är nytt är först och främst etableringen av en stor mängd gäng. Det är en utveckling som pågått sedan mitten av 90-talet i Sverige, och gängen har sedan dess blivit allt fler. Särskilt mc-gäng, andra namngivna gäng och vissa (förorts-) ungdomsgäng är i dag en realitet. Kritik har förts fram att samhället reagerat för långsamt och för sent på etableringen av gängen och att det nu är svårt att bli av med dem (Wierup och Larsson 2007). Gäng har funnits och finns på många andra håll i världen, och delvis kommer också influenserna utifrån, inte minst från USA. För mc-gängens del etablerades de i Danmark redan i början av 80-talet (Cornils och Greve 2004, Larsson 2008).

Gängens lockelse är att erbjuda gemenskap och en alternativ karriär för vinndrivna existenser. Det kollektiva skrämsekapitalet innebär också att den individuella bäraren av gängens symboler får en maktposition (Brå 2008:8, Brå 2009:7). I takt med att gängen blivit fler innebär gängtillhörigheten också en trygghet mot andra gäng.

Gängen synes inte minska i omfattning trots samhällets mobilisering som, i vart fall för några år sedan, hade tydligt gängfokus. Visserligen innebär det ibland svårigheter att binda personer vid brott, men en ytterligare förklaring kan vara att åtskilliga gängmedlemmar inte begår den typ av brott som leder till långa fängelsestraff. Det skulle därför inte vara möjligt att genom inlåsning få bort gängen. Däremot bör lagföring ha en viss effekt. Myndighetssamverkan och

inte minst kommunala insatser för att försvåra etablering har inneburit hinder för gängen. Trots att gängen på detta sätt går en svår tid till mötes är de troligtvis här för att stanna då de attraherar en viss typ av människor.

Från gäng och starka bindningar är då steget inte långt till uppfattade kränkningar och behovet av att upprätthålla hedern (Larsson 2008). I kombination med droger och alkohol och den stress som utmärker människor i den kriminella miljön spårar det lätt ur. Personliga motsättningar trappas upp till konflikt mellan gäng. Även om det inte går att peka på siffror, är det troligt att våldet ökat inom de kriminella leden. Som framgår av avsnittet om mord är det tydligt att det dödliga våldet med anknytning till kriminella uppgörelser har ökat (Brå 2011:5). Förmodligen har det att göra med gängen eftersom den marknadsinriktade organiserade brottslighet som annars är bekant i Sverige i regel undviker våld, eftersom det drar till sig myndigheternas uppmärksamhet och därför är dåligt för affärerna (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009).

Ytterligare en nyhet har att göra med hot och våld. Det gäller utpressningsbrotten. Dessa brott förknippas dessutom med utvecklingen av gäng, även om merparten av brotten rimligtvis tar sikte på situationer som inte har med organiserad brottslighet att göra. Utpressning har i kriminalstatistiken närmast fyrdubblats sett till drygt en tioårsperiod (Rikskriminalpolisen 2007, Wierup 2007, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009).³⁶ Nyligen har straffet skärpts för utpressningsbrottet (prop. 2009/10:147). Utpressning brukar förknippas med mer territoriella former av organiserad brottslighet där meningen är att kontrollera ett område och tvinga de lokala företagen att betala en slags skatt eller beskyddarpengar (Dickie 2004, Jacobs 1999, Block 1994). Det är en form av organiserad brottslighet som inte är särskilt känd på våra breddgrader, men det är möjligt att det finns ett mindre inslag av sådan territorialitet även här. En mer närliggande förklaring är dock att kriminella lärt sig en praktik där det är enklare och mindre riskfyllt att utsätta en person för utpressning – ett slags utdraget rån – i stället för att försöka komma över alla pengar vid ett och samma tillfälle (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Polisuppgifter tyder på att utpressning i vissa fall är en följd av att inte

³⁶ Dessa siffror gäller dock utpressningsbrottet som sådant, och ökningen är därmed inte nödvändigtvis relaterad till sådan utpressning som förekommer inom organiserad brottslighet.

helt rumsrena affärer gått snett. Sådana brottsoffer, ofta en företagare, har sedan blivit ett rov för utpressare.

Hot och våld samt trakasserier, skadegörelse och korruption är redskap för otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner, brottsoffer och vittnen. Som nyss nämnts är otillåten påverkan inte någon ny företeelse. Det är dock möjligt att problemen riskerar att öka i framtiden. Flera faktorer kan tala för det. Förekomsten av gäng och mer synliga former av organiserad brottslighet i kombination med att myndigheterna blivit mer aktiva medför fler konfrontationer. Sådana laddade situationer ger inte sällan upphov till otillåten påverkan (Brå 2009:7). Det är också möjligt att gängbildningarna skapat en miljö tydligare kännetecknad av ”vi och dem” där det upplevs att man befinner sig i ett motsatsförhållande till myndigheterna och vissa myndighetspersoner. Detta förstärks av att rättsväsendet och samhället i övrigt tydligt tar avstånd från gängen och sätter in åtgärder mot personer med koppling till gäng. Det kan vara en av flera förklaringar till att trakasserier riktas mot enskilda myndighetspersoner. Önskan att tillhöra gäng eller att visa framfötterna medför också att unga aspiranter och andra som vill hävda sig tar till otillåten påverkan (Brå 2009:7).

Korruption är en form av otillåten påverkan som ofta syftar till att få ut information om vad myndigheterna arbetar med och vad de känner till om vissa personer (Brå 2009:7, Skinnari 2011). Förmodligen är dock vänskapskorruption vanligare än att penningsummor byter ägare. Det skulle då handla om att gamla kontakter missbrukas eller att relationer odlas i syfte att få ut uppgifter. Korruption kan övergå till en utpressningsliknande situation när väl en tjänsteman har gått över gränsen.

Ingen vet hur många personer som har kopplingar till organiserad brottslighet. En gissning är att de kriminella entreprenörerna blivit fler. Det har sannolikt att göra med att rörligheten ökat i samhället och över nationsgränserna vilket skapat fler möjligheter. Sverige är en del av världen på ett annat sätt än tidigare, och handeln har ökat kraftigt. Det gäller även förbjudna och ”skattefria” varor och tjänster. Fler får på det sättet tillfälle att tillgodose marknadens behov. Kriminella marknader utvecklas inte oberoende av samhällsutvecklingen utan följer i spåren av internationell handel med legitima varor och tjänster. Till detta kommer att samhällen som Sverige med en liten befolkning och förhållandevis små städer inte kan hysa kriminella organisationer av någon större storlek (jfr Johansen 2005). Det blir gärna småskaligt. Som tidigare nämnts

bidrar också myndigheternas aktivitet ytterligare till en decentralisering med en nätverksstruktur där personer går in och ur löst sammansatta grupperingar (Larsson 2008).

En annan utvecklingstendens är att kriminella entreprenörer i högre grad än tidigare samarbetar med ekobrottslingar eller företagare med inte helt rent mjöl i påsen (jfr Johansen 1996). McGång anlitas för att driva in skulder som kronofogden inte kan befatta sig med eftersom det handlar om kriminella eller svarta pengar. Inkassoverksamhet bedrivs utan tillstånd och kombineras dessutom med hot och våld.

Ekonomisk brottslighet kan bedrivas i sådana former att den räknas till organiserad brottslighet. Dessa ekobrottslingar använder oriktiga fakturor och registrerar företag vars enda uppgift är skicka fakturor mellan sig (Brå 2007:7, Brå 2011:7). Slutligen tas kontanter ut för att användas till svarta löner.

Det finns också tecken på att organiserad brottslighet börjat ta sig mer avancerade former med kopplingar till näringslivet och stora pengar (Korsell 2011). Även om det i sammanhanget är marginella företeelser sett till den organiserade brottsligheten i stort, är det ändå ett orostecken.

I takt med att samhället mobiliserar mot organiserad brottslighet är ett rimligt antagande att motstrategierna utvecklats. Ökad försiktighet och ännu säkrare kommunikationer bör vara svar på myndigheternas åtgärder. Behovet ökar också att följa myndigheternas arbete, och det kan leda till att försök till otillåten påverkan blir vanligare.

5.3.2.6 Övriga särskilt allvarliga brott

Mord och dråp: Det fullbordade dödliga våldet minskar totalt sett

Från mitten av 70-talet fram till 90-talet låg det fullbordade dödliga våldet på en relativt konstant nivå med drygt 100 brott per år. Vårt årtionde, men även 90-talets senare hälft, har visat ett tydligt trendbrott i dödsorsaksstatistiken. Under 00-talet begicks i genomsnitt 90 brott per år av fullbordat dödligt våld, vilket motsvarar en minskning med omkring 25 procent sett i förhållande till befolkningsutvecklingen. Det dödliga våldet i dagens Sverige är därmed tillbaka på samma nivåer som under 70-talets första hälft.

Internationella studier visar att det fullbordade dödliga våldet minskar även i andra västerländska länder (Brå 2011:5, s. 16).

Historiskt har det fullbordade dödliga våldet i Sverige karakteriserats av att vara så kallade ”affektbrott”. Dessa brott har ett expressivt motiv, dvs. att det dödliga våldet har skett på grund av svartsjuka eller något annat starkt känslotillstånd (Rying 2000, s. 83). Det vanligaste brottsscenarioet är att de inblandade känner varandra väl, antingen som partner och familjemedlem eller som bekant och vän. Närmare två tredjedelar av det fullbordade dödliga våldet sker i anknytning till familje- eller partnervåld och spontanbråk eller någon form av mindre dispyt mellan bekanta. Affektbrott begås ofta under alkoholberusning, och kniv är det våldsmedel som används mest (Rying 2000, s. 85, Brå 2011:5, s. 29). Kvinnor utgör merparten av alla offer för familje- och partnervåld, medan i brottskategorin spontanbråk och dispyter offren främst är män (Brå 2011:5, s. 23). I båda kategorierna är gärningspersonen i regel en man. Könsfördelningen vid dödligt våld i stort domineras med andra ord av män, både som offer och som gärningsperson.

Samtidigt som fullbordade dödliga våldsbrott minskar har andelen sådana brott som kategoriseras som kriminella konflikter ökat (a.a. s. 23). Det bör dock betonas att denna kategori av dödliga våldsbrott fortfarande är mycket liten. Under åren 2002–2008 utfördes omkring 70 sådana brott vilket motsvarar i genomsnitt 10 brott per år (Brå 2011:5, s. 51). Åren 1990–1996 utfördes 40 sådana brott. Kategorin innefattar olika former av konflikter. Det kan omfatta allt från två missbrukare som hamnar i en dispyt över småskaliga knarkskulder till massmedialt mer uppmärksammade kriminella uppgörelser. Till skillnad från affektbrott begås dessa brott i större utsträckning utomhus och med illegala skjutvapen. Brottens motiv är framför allt instrumentellt, dvs. brottets huvudsakliga mål är att komma över pengar eller andra föremål (Brå 2008:23, s. 69). Brotten är något oftare planerade än vid affektbrott. Det innebär att gärningspersonen i förväg har bestämt offer, brottsplats och våldsmedel. Gärningspersonen har dock inte alltid inledningsvis haft dödligt våld i åtanke, utan det kan vara stundens hetta som leder till att dispyten får dödlig utgång. Alkohol finns sällan med i bilden. Män utgör den största andelen av offer och gärningspersoner. Enligt Brå (2011:15, s. 51) tyder senare års ökning av illegala skjutvapen och fler kriminellt relaterade dödliga våldsbrott i viss mån på att det dödliga våldet mellan vuxna män håller på att ”professionaliseras”.

Kommunikation och förebyggande åtgärder

Affektbrott är svåra att förebygga. Brotten är spontana och sker ofta inomhus. Dessutom, eftersom brotten främst sker mellan tidigare bekanta och familjemedlemmar, är det svårt för utomstående att få insyn i den kommunikation som sker innan brottet begås. De förebyggande åtgärderna som visat sig mest effektiva består därför företrädesvis av socialpolitiska åtgärder (Brå 2011:5). Mot denna bakgrund tycks hemliga tvångsmedel främst vara till nytta i utredningar av redan begångna affektbrott.

Beträffande brottskategorin kriminella konflikter bör det betonas att tidigare forskning pekat på att även våldsbrott kopplat till organiserad brottslighet ofta är affektbrott och därför, på samma grunder som angavs ovan, torde vara svåra att förebygga med preventiva tvångsmedel (jfr Brå 2009:7 och Brå 2011:5). När dödliga våldsbrott förhindrats har det också snarare varit en bieffekt av annat underrättelse- och spaningsarbete (se avsnitt 6.3.2.5). Tidigare erfarenheter inom polisen pekar på att de tillfällen då kriminella faktiskt väljer att samarbeta med polisen är när de känt sig så hotade att de inte själva kan avvärja hotet, eller när de har blivit lurade och förrådade och till följd av det väljer att avslöja de personer som lurat dem.

Uppklaringsstatistiken för fullbordat dödligt våld minskar – men varför?

Uppklaringsstatistiken³⁷ för fullbordat dödligt våld har generellt minskat under 90- och 00-talet (Brå 2008:23 s. 77). I dag uppklasas knappt 80 procent av de fall som kommer till myndigheternas kännedom. Motsvarande siffra under 90-talets andra hälft var 87 procent (Brå 2011:5, s. 40). Sedan 2005 har uppkläringstalen ökat något, men de ligger fortfarande under andelen uppklarade fall på 90-talet. I jämförelse med andra brottskategorier är dock

³⁷ Under perioden 2002–2008 var det totala antalet anmälningar om dödligt våld 2118. Knappt 60 procent (1308 fall) av dessa var *tekniskt uppklarade brott* och knappt 40 procent (810 fall) *personuppklarade brott*. Tekniskt uppklarade brott inkluderar bl.a. anmälningar som blivit felkodade, brott som begåtts utomlands, brott som bedömts vara en olyckshändelse samt brott där gärningspersonen är minderårig eller där gärningspersonen själv avlidit under utredningen. Personuppklarade brott innebär att åklagaren väcker åtal mot den misstänkte. Det faktiska antalet fall av dödligt våld är således 810 fall. Av dessa är cirka 80 procent (670 fall) faktiskt personuppklarade brott (Brå 2011, Specialberäkning av uppklarade fall av anmälningar om dödligt våld under perioden 2002–2008).

uppklaringsprocenten hög över tid. En förklaring är att dödliga våldsbrott har högsta prioritet inom polisen. En annan är att offer och gärningsmän ofta finns i samma sociala sammanhang. Under senare år har polisen också fått kriminaltekniska medel som rimligen torde förbättra dess kapacitet att klara upp dödliga våldsbrott. Med hjälp av ny DNA-teknik kan en gärningsperson ofta bindas till brottsplatsen (Brå 2008: 23, s. 78).

Det finns flera möjliga anledningar till varför uppklaringsgraden ändå har minskat. En anledning är att andelen dödligt våld inom kategorin kriminella konflikter har ökat. Som beskrevs ovan skiljer sig dessa brott till sin struktur från affektbrott: de begås i större utsträckning i offentliga utomhusmiljöer i storstadslänen, mellan bekanta utanför familjen och med illegala skjutvapen. Det är svårare att säkra bevis i utomhusmiljöer än i inomhusmiljöer.

En annan anledning kan vara att det är svårare för polisen att få fram bra vittnesmål vid grövre brott i storstadsmiljöer på grund av att dess invånare inte uppfattar att polisen är en effektiv instans för att lösa brottets underliggande konflikt (Keel m.fl. 2009, s. 63). Individer inom den kriminella världen undviker också, även när våldet är dödligt, att blanda in polisen eftersom deras egna kriminella aktiviteter då kan bli föremål för undersökning.

Minskningen i uppklaringsgraden kan dock inte förklaras enbart med skillnader i strukturen på uppklarade och ouppklarade brott. Mot bakgrund av att ha jämfört internationell och svensk forskning på området anser Brå att ”det är [...] tänkbart att den minskade uppklaringsgraden av vissa särskilda typer av dödligt våld har att göra med organisatoriska och resursmässiga problem inom polisen” (Brå 2011: 5, s. 45).

Framåtblick

De senaste tjugo åren visar på en tydlig minskning av det totala antalet dödliga våldsdåd i Sverige. Inget i vare sig internationell eller svensk forskning tyder på att denna trend kommer att brytas under de närmaste åren. Affektbrotten kommer även fortsättningsvis att vara den vanligaste formen av dödligt våld. Socialpolitiska åtgärder som tidigare visat sig ha en preventiv eller dämpande effekt torde därför även fortsättningsvis prioriteras och förbättras. Att med hjälp av preventiva hemliga tvångsmedel

förhindra dödligt våld tycks mycket svårt. Den främsta orsaken till detta är det dödliga våldets struktur.

Grovt rån

Det totala antalet anmälningar om rån uppvisar en stadig och kraftig ökning från år 1975 till början av 00-talet. Sedan 00-talets början har ökningen dock avstannat, och antalet har fluktuerat kring samma nivå, även om det kan finnas stora årliga förändringar inom olika råntyper (Brå 2008:23, s. 144). Ökningen av antalet anmälningar om personrån är den främsta anledningen till att det totala antalet rån har ökat. Sedan år 1987 har antalet personrån fördubblats och utgjorde år 2010 omkring 70 procent av det totala antalet anmälningar (Brå 2011:14 s. 10, Brå 2008:23, s. 150). Både gärningsperson och offer för personrån är främst ungdomar i storstadsregioner. Rån som begås av ungdomar har visat tendenser till att vara en viktig inkörspport till en fortsatt brottskarriär (Brå 2000:3, s. 7).

Att gå från personrån till butiksrån är ett vanligt steg i denna brottskarriär. Under en längre tidsperiod har butiksrånen visat på en ökande trend, och en betydande andel av gärningspersonerna är ungdomar. Dock utgör andelen butiksrån fortfarande endast en liten del, cirka tio procent, av det totala antalet anmälda rån (Brå 2011:14 s. 10). Ökningen av butiksrån kan förklaras dels med att möjligheterna att begå butiksrån ökat i och med att det finns fler kvällsöppna butiker med låg bemanning, dels med att det blivit svårare att begå bilinbrott och bilstölder (Brå 2008:23, s. 148).

Bank-, post- och värdetransportrån visar en annan trend. Från att ha ökat markant under 90-talets början (från drygt 150 anmälda rån år 1987 till knappt 350 anmälda rån år 1993) har bank- och postrånen minskat. År 2010 befann de sig på samma nivå som under slutet av 80-talet (Brå 2008:23, s. 147). Värdetransportrån har legat på en relativt konstant nivå under 00-talet med drygt 50 anmälda brott per år. Den främsta förklaringen till att bank- och postrånen minskat är att säkerhetssystemen inom branschen blivit bättre (Brå 2004: 3 s. 9). En annan delförklaring är att antalet bankkontor som hanterar kontanter minskat, och att gamla tiders postkontor omvandlats till postombud som är belägna i butiksmiljöer (Brå 2011:14, s. 12). En tredje delförklaring som förts fram

är att polisen lyckats gripa de ligor som begick ett flertal bank- och postrån under 90-talet (Brå 2004:3 s. 9).

De personer som begår bank-, post- och värdetransportrån är vanligen män med hög kriminell belastning. Drygt en tiondel har kopplingar till av polisen kända kriminella gäng (Brå 2008:23, s. 151). Samtidigt som antalet rån har minskat har den redan höga organiseringsgraden för dessa typer av rån ha ökat (Brå 2004:3, s. 8). Antalet gärningspersoner per rån, liksom förekomsten av skjutvapen och maskering, har också ökat (a.a. s. 9).

Kommunikation och förebyggande åtgärder

Avancerade rån kräver en hög grad av planering, och behovet av kommunikation är därmed större än exempelvis vid personrån. Flyktväg, alibin, vem som ska göra vad, fördelning av bytet, alternativa planer, rekognosering av rånobjektet, införskaffade av flyktmedel med mera måste diskuteras. Eftersom bank-, post- och värdetransportrån begås av en relativt liten grupp kriminella personer som begår samma typ av brott upprepade gånger skulle spaningsinsatser riktade mot just denna grupp kunna ge effekt. Något som talar för det är att polisens omfattande spanings- och underrättelsearbete har lett till att antalet förberedelseanmälningar ökat under 90- och 00-talet (Brå 2008:23, s. 155).

Att förebygga person- och butiksrån med hjälp av riktade polisinsatser, inklusive användningen av preventiva tvångsmedel, tycks svårt. En viktig anledning är att en stor del av person- och butiksrånen inte är planerade i förväg. Ett undantag är kontorsrån där rånarna fått så kallad "insiderhjälp". Denna råntyp är dock ovanlig.

Framåtblick

Nuvarande utveckling pekar på en fortsatt ökning av rån, och då främst personrån. Eftersom en allmän ökning av rån historiskt har lett till en ökning av även grova rån är det rimligt att anta att också antalet grova rån kommer att öka.

5.3.2.7 Avslutning

I inledningen beskrevs vilka brott som i skrivande stund lyser på den radarskärm som bevakar samhällsfarliga brott i Sverige. I den historiska överblicken ovan har vi beskrivit hur spioneri, terrorism, våldsamt politisk extremism, organiserad brottslighet inklusive otillåten påverkan, rån och dödligt våld utvecklats över tid. Trots att brotten på många sätt är olika, har en rad likheter trätt fram som kan vara viktiga att beakta i en diskussion om en framtida användning av hemliga tvångsmedel och dessas effektivitet. Avsnittet avslutas därför med fyra reflektioner över hur brottsstrukturen påverkar de hemliga tvångsmedlens effektivitet. De två första berör antalet brottsaktörer och antalet brott per tidsperiod, medan de två sista betraktar graden av hemlighetsmakeri och säker kommunikation samt brottsaktörernas tidshorisont.

Ensam kontra gruppering

Huruvida ett brott begås av en enskild individ eller en grupp av individer påverkar både möjligheterna att förebygga och utreda brottet samt hur allvarligt brottet uppfattas vara. Den historiska överblicken visar att organiserad brottslighet inklusive dödligt våld med koppling till sådan kriminalitet alltid präglats av någon form av grupperingar, även om dessa kan vara tämligen lösa i kanterna. Avancerade rån begås också av grupper. Inom de extremistiska rörelserna finns flera olika typer av grupper som organisationer, aktionskampanjer och nätverk. Separatistiska terroristgrupper som PKK och ETA är typiska gruppkonstellationer. Den nyare nätverksbaserade terrorismen består även den av grupper, trots att de är geografiskt utspridda och oftast utgörs av ett mindre antal individer. Den intensiva interaktion som förekommer via digitala medier kan ses som en sammanlänkande och virtuellt gruppskapande plats för dagens nätverksbaserade extremist- och terroristgrupper. På så vis upprätthålls den traditionella gruppkaraktären och uppfattningen att man har en koppling till ett större sammanhang. Även om sådana virtuella grupper kan uppfattas som anonyma och svåra att komma inpå och identifiera, pekar Lööv (2011, s. 46) på att de virtuella mötesplatserna ger en unik möjlighet att få insyn i hur terrorister och våldsbejakande extremister tänker och resonerar. Och som nämndes tidigare är

kunskap om extremisters världsuppfattning en viktig förutsättning för samhällets förmåga att motverka dessa rörelser (Gardell 2011).

Brottsutvecklingen inom de flesta brottstyperna visar även att det skett en förskjutning från hierarkiska organisationer mot nätverksbaserade grupper. Således finns gruppaspekten kvar, även om dess utseende förändrats.

Främmande staters spioner och så kallade "lone wolf-terrorister" tillhör kategorin ensamma brottslingar, även om de kan samarbeta med enskilda medhjälpare. Det dödliga våldet liksom enklare rån begås av och drabbar främst enskilda individer, även om brotten ibland kan ha planerats och begåtts av ett mindre antal personer.

Om ett brott begås av en enskild eller av flera individer har betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att komma brottsaktörerna på spåren av den enkla anledningen att ju fler personer ett brott eller en brottslig verksamhet involverar, desto större blir behovet av kommunikation. Och ju fler kommunikationstillfällen som uppstår, desto fler möjliga situationer uppkommer då de brottsbekämpande myndigheterna kan få tillgång till information.

Samtidigt är det svårare att bekämpa en kriminalitet som begås av grupper eftersom brottsligheten inte står och faller med en enda person. Det handlar om mer eller mindre fasta nätverk av personer som dessutom ofta skiftar sin verksamhet mellan olika sorters brottsliga aktiviteter beroende på tillfällets karaktär och möjligheter till utbyte. Det kan därför vara svårt att med straffrättens individinriktade perspektiv få stopp på brottsligheten. Följaktligen torde hemliga tvångsmedel ge störst utbyte när de riktas mot strategiskt viktiga personer inom grupperingarna. Det är också mot sådana personer som de straffrättsliga åtgärderna bör ha störst effekt sett till den kriminella verksamheten. Om däremot syftet är att göra en hotbedömning, kan hemliga tvångsmedel vara en metod, men risken är uppenbar att träffbilden är liten.

Frågan kan också ställas om det inte finns en risk att hotbilda-bedömningar överskattar grupperingars kapacitet av det skälet att dessa består av en samling personer. Dessa personer kan ha mycket varierande vilja och förmåga att begå brott, samtidigt som gruppdynamiken också måste beaktas. På motsatt vis borde det finnas en risk att enskilda personers förmåga att begå brott med stor samhällsskada underskattas. Skälet är att en enskild person inte på samma sätt som en gruppering tillerkänns hög kapacitet. I

dagens teknologiska och globaliserade värld finns helt andra förutsättningar än tidigare att komma över information och andra resurser. Det borde innebära att det vore olyckligt att underskatta enskilda personers brottskapacitet.

Hemlighetsmakeri och säkerhet vid kommunikation

En återkommande fråga för all typ av brottslighet är säkerhet. Däremot finns markanta skillnader i säkerhetsnivån och graden av hemlighetsmakeri mellan de olika brottstyperna. Spioneri, terrorism och organiserad brottslighet karakteriseras av en hög nivå av hemlighetsmakeri och säkerhetsmedvetande. Spioner tränas i metoder för att inte bli upptäckta. Inom den organiserade brottsligheten verkar många kriminellt rutinerade personer med lång erfarenhet, och de har därför många gånger kapacitet att klara av att parera de brottsbekämpande myndigheternas olika drag. Som nämndes tidigare innebär dock det kriminella livet med droger och stress att säkerhetsnivån inte alltid ligger på en hög nivå. Våldsbejakande politiska extremister och rånarligor kan tidvis uppvisa ett högt säkerhetsmedvetande för att vid andra tillfällen slarva med säkerhetsdisciplinen. En förklaring till detta är den extremistiska rörelsens ungdomskaraktär och brist på avancerade kommunikationsmedel och rånarligornas jakt på snabba pengar. Inom de vanligaste formerna av dödligt våld och enklare rån är säkerhetsmedvetandet generellt sätt lågt, vilket följer av att brotten präglas av spontana och expressiva motiv.

När det gäller strategier för att förhöja säkerheten och därmed minska risken att bli uppdagade av polis och underrättelsetjänst framstår den nätverksbaserade organisationsstrukturen som mycket effektiv. Nätverksstrukturen gör det möjligt att begränsa antalet personer med bred överblick och djup insikt i den brottsliga verksamheten och därmed även risken för insyn utifrån. Nätverksstrukturen medför även flexibilitet och snabba beslutsprocesser och förbättrar därigenom brottsaktörernas möjligheter att bemöta myndigheters många gånger mera komplicerade motstrategier.

IT-revolutionen är ett annat fenomen som tydligt påverkat de flesta gärningspersoners förmåga att använda säkra kommunikationsvägar. Brottsaktörer använder i dag tekniska hjälpmedel som tidigare bara ett fåtal personer och organisationer hade tillgång till. Det bör dock betonas att den omtalade ”professionalisering” av brottslig-

heten som delvis förknippas med kommunikationsutvecklingen snarare borde ses som en reflektion av en vidare samhällstrend där specialisering och professionalism betonas och bejakas och inte som ett för brottsligheten specifikt karaktärsdrag.

Sammantaget ger skillnader i säkerhetsmedvetande och hemlighetsmakeri vid handen att hemliga tvångsmedel självfallet ger snabbare och större framgång vid brott med låg säkerhetsnivå. Samtidigt finns ett samband mellan samhällsskada och gärningspersonernas säkerhetsnivå. Därför kan snabb framgång inte vara ett ensamt kriterium för när hemliga tvångsmedel bör användas. Snarare kräver alltmer sofistikerade strategier hos mer avancerade kriminella aktörer en motsvarande högre grad av professionalism och bättre hjälpmedel hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Tidshorisont

Graden av hemlighetsmakeri och nivån på säkerhetsmedvetande beror också på vilken tidshorisont brottsaktörerna har. Spioneri har en särskilt lång tidshorisont som kan sträcka sig över flera år och decennier. Terrorism, organiserad brottslighet, våldsam politisk extremism och avancerade rån har även de relativt långa tidshorisonter. Orsaken till de längre tidshorisonterna skiljer sig dock åt. Terrorism och våldsam politisk extremism drivs av ideologiska motiv. Organiserad brottslighet drivs av ekonomiska. Denna skillnad gör att terroristen och extremisten kan avvakta med att begå ett brott, medan den organiserade mera traditionella brottslingen har ett kontinuerligt behov av att driva den kriminella verksamheten och få tag i pengar.

Brottslighet med lång tidshorisont, särskilt organiserad brottslighet med dess karaktär av en löpande kriminell verksamhet, skapar särskilt goda förutsättningar för brottsbekämparna att kartlägga med tvångsmedel, både preventivt och för att utreda redan begångna brott. Det gäller också ekonomisk brottslighet som bedrivs långsiktigt med flera personer inblandade.

Mot brottslighet med kort tidshorisont fungerar hemliga tvångsmedel bäst som ett sätt att utreda begångna brott.

Antal brott per tidsperiod

Organiserad brottslighet, spioneri och våldsamt politisk extremism representerar brottskategorier där antalet brott per tidsperiod är högt. Även om brottsfrekvensen är relativt lika, påverkar brottsaktörernas tidshorisont vilken typ av brott som begås. Precis som brottsaktörer med lång tidshorisont kan avvakta med att genomföra ett brott kan de också sprida ut de olika brottsmomenten över tid. Härmed kan en handling som i efterhand visar sig vara en del av ett större brott i realtid bedömas som en oförarglig handling. Att som terrorister finansiera terroristdåd genom att föra över många små summor pengar till en terrorists bankkonto är exempelvis mycket svårare att upptäcka och förebygga än en lastbil fullastad med smuggelcigaretter.

Dödligt våld, terroristdåd och rån sker mer sällan, men däremot kan förberedelsestiderna vara långa för terroristbrott och rån. Det skapar särskilda förutsättningar att med hjälp av bl.a. hemliga tvångsmedel komma brottsplanerna på spåren. Däremot kan det vara svårt att tolka moment som ett led i en kriminalitet som särskilt är fallet vid förberedelse till terrorism. Brottslighet med hög brottsfrekvens är lättare att kartlägga och även att förebygga. Det gäller exempelvis vid den organiserade brottslighetens ytterkanter där överlåtelser av partier av cigaretter, alkohol, dopningspreparat och narkotika regelbundet äger rum. Vid få brott fungerar tvångsmedel bäst vid utredning av begångna brott. Det bör dock åter betonas att frekvensen av brott inte kan vara det enda bedömningskriteriet eftersom exempelvis terroristattacker, som sker mycket sällan, när de äger rum åsamkar mycket stor samhällsskada. Dessutom kan det vara möjligt att kartlägga aktiviteter under förberedelsestadierna.

5.3.3 Något om utvecklingen av lagstiftningen om hemliga tvångsmedel

Bortsett från i ett par lagar som mellan 1939 och 1945 gällde för den allmänna säkerhetstjänstens verksamhet³⁸ var användningen av hemliga tvångsmedel ett oreglerat område till dess att rättegångsbalken infördes. När rättegångsbalken trädde i kraft, den 1 januari

³⁸ Lagen den 14 oktober 1939 om särskilda tvångsmedel vid utredning rörande brott som avses i 8 eller 19 kap. strafflagen m.m, respektive lagen den 9 januari 1940 om vissa tvångsmedel i krig eller krigsfara m.m.

1948, föreskrevs om den möjlighet till att hålla kvar försändelser som utan någon ändring av betydelse gäller än i dag (27 kap. 9 § rättegångsbalken). Därutöver föreskrevs följande beträffande telefonavlyssning (dåvarande 27 kap. 16 §).

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

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

Om granskning av uppteckning, som ägt rum vid samtals avhörande, äge vad som i 12 § första stycket stadgats om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning [utredningens anm: där framgick att annan än rätten, undersökningsledaren, åklagaren eller i vissa fall sakkunnig inte fick granska handlingen]. I den mån uppteckningen innehåller något, som ej är av betydelse för utredningen, skall den efter granskningen omedelbart förstöras.

Som synes känns huvuddrag och rekvisitstruktur från den regleringen igen i dagens lagstiftning om hemliga tvångsmedel under förundersökning. Sålunda gäller som huvudregel fortfarande samma eller liknande krav på misstanke mot person, misstankens styrka, avlyssningsobjektets anknytning till den misstänkte, åtgärdens betydelse för utredningen (synnerlig vikt) och brottets straffskala. Däremot har de tekniska definitionerna ("samtal till och från telefonapparat") av naturliga skäl förändrats. De huvudsakliga förändringarna har därutöver varit å ena sidan att ytterligare tvångsmedel införts och tvångsmedlen kommit att omfatta viss ny brottslighet, å andra sidan att integritetsskyddet och förfarandet stramats upp genom t.ex. förbud mot avlyssning i vissa fall, regler om överskottsinformation, regler om underrättelseskyldighet samt kontroll genom offentliga ombud och Säkerhets- och integritetsskydds nämnden.

Även i 2007 års preventivlag används flera av de rekvisit som ursprungligen förekom i rättegångsbalken. En tydlig skillnad finns emellertid här, eftersom preventiva tvångsmedel ska användas innan förundersökning inleds och en brottsmisstanke i traditionell mening föreligger.

Något ska nämnas om vad lagstiftaren i ärenden om hemliga tvångsmedel anfört kring samhällsutvecklingen. Dessförinnan kan

det dock vara på sin plats att ge en kort kronologisk redogörelse över huvuddragen i de ändringar som efter rättegångsbalkens införande skett i den relevanta lagstiftningen. (Se tabellen nedan. Lagen om särskild utlänningskontroll samt dess föregångare, lagar om särskilt förfarande vid krig eller krigsfara samt lagstiftningen om internationell rättslig hjälp i brottmål har av översiktlighetskäl inte tagits med.)

Tabell 5.1 Lagändringar efter rättegångsbalkens införande (kronologiskt)

År	Ändring
1952	1952 års lag infördes. Beträffande vissa brott som utreddes av säkerhetspolisen gavs möjlighet till telefonavlyssning även om straffet var lindrigare än två år. Även försök, förberedelse och stämpling till dessa brott omfattades – till skillnad från i rättegångsbalken – när detta var straffbelagt. Dessutom gavs möjlighet att förordna om att inställa och fördröja expedieringen av samtal samt inhämtande av uppgift från telefonanstalt om samtal. Det sistnämnda gav alltså en möjlighet till en form av hemlig teleövervakning, medan endast telefonavlyssning tilläts enligt rättegångsbalken. Möjlighet gavs till interimistiska åklagarbeslut. Lagen – som var tidsbegränsad – förlängdes vid ett stort antal tillfällen och gällde till och med 2008. Från och med 2009 ersattes den av 2008 års utredningslag (se nedan).
1969	Lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. infördes. Genom denna provisoriska lag gavs möjlighet att för viss grov narkotikarelaterad brottslighet meddela tillstånd till telefonavlyssning enligt rättegångsbalken även om minimistraffet understeg fängelse två år, samt att meddela tillstånd som gällde som längst en månad (istället för en vecka). Lagens giltighetstid förlängdes årsvis och upphörde att gälla 1981, i samband med att straffminimum höjdes för de aktuella brotten. En särskild regel infördes vid lagens upphörande i 27 kap. rättegångsbalken enligt vilken tillstånd avseende dessa brott fortsatt kunde meddelas att gälla upp till en månad.
1989	Terminologin moderniserades på så sätt att begreppen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning infördes. Hemlig teleövervakning tilläts för första gången enligt rättegångsbalken, detta för brott med straffminimum på 6 månader. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt rättegångsbalken tilläts avseende straffbelagda försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott. Hemlig teleavlyssning förbjöds beträffande samtal mellan den misstänkte och dennes försvarare. Den tid beslutet som längst fick gälla förlängdes från en vecka till en månad. Lagtekniskt upphävdes dåvarande 27 kap 16 § rättegångsbalken (där telefonavlyssning hade regletats) och 27 kap. 18–24 §§ infördes. (SFS 1989:650)

- 1993 och 1996 Anpassningar skedde av terminologin till den tekniska utvecklingen och förändringar av telelagstiftningen i Sverige. År 1993 ändrades reglerna för att innefatta även trafik hos privata teleoperatörer. År 1996 byttes begreppen teleapparat/teleanläggning mot teleadress. (SFS 1993:602 respektive 1995:1230)
- 1996 **Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning** infördes. Ett nytt hemligt tvångsmedel tilläts således. Förutsättningarna anknöts i huvudsak till regleringen av hemlig teleavlyssning. Även tillämpningen av 1952 års lag fick omfatta tvångsmedlet. Lagen om hemlig kameraövervakning var tidsbegränsad och förlängdes flera gånger. Den upphörde att gälla år 2009 då reglerna om hemlig kameraövervakning med oförändrat innehåll infördes i rättegångsbalken.
- 2004 Reglerna om offentliga ombud infördes. De brott som hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning fick användas mot blev fler. Sålunda infördes straffvärdesventilen beträffande hemlig teleavlyssning (27 kap. 18 §) och hemlig kameraövervakning enligt, samt brottskatalogen beträffande hemlig teleövervakning (27 kap. 19 §). Det gavs även möjlighet till att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning avseende teleadress som det fanns synnerlig anledning att anta att den misstänkte ringer till (dvs. inte innehar eller själv använder) enligt 27 kap. 20 §. Beträffande hemlig kameraövervakning infördes möjligheten att tillåta sådan övervakning av brottsplats, dvs. utan skäligen misstänkt. Möjlighet till inhämtning av historiska uppgifter vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ges. (SFS 2003:1146)
- 2005 Regler om hanteringen av överskottsinformation infördes (27 kap. 23 a § rättegångsbalken, samt motsvarande regel i dåvarande lagen om hemlig kameraövervakning). Vissa justeringar gjordes också av regleringen av bevarande/förstörande av upptagningar och uppteckningar från avlyssning eller övervakning. (SFS 2005:504)
- 2008 **Lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag** infördes. Hemlig rumsavlyssning infördes sålunda som nytt tvångsmedel och preventiv användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig postkontroll tilläts i vissa fall. Innehållet i dessa två lagar behandlas utförligt i andra delar av betänkandet (se bl.a. avsnitt 3.4.2 samt kapitel 8.) Det kan noteras att grundförutsättningarna för tillstånd till de preventiva tvångsmedlen är delvis andra än de som gäller för tvångsmedel under förundersökningen.
- 2008 Regler om underrättelseskyldighet och om kontroll av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden infördes. Detta skedde i samband med införandet av de två ovan nämnda lagarna. (SFS 2007:981)

2009

2008 års utredningslag ersatte 1952 års lag. Innehållet i denna lag har behandlats utförligt i andra delar av betänkandet (se t.ex. avsnitt 3.4.2 samt kapitel 8). Bestämmelserna i denna nya lag överensstämmer i huvudsak med de i 1952 års lag. Vissa justeringar gjordes dock avseende vilken brottslighet lagen skulle omfatta.

Vid arbetet med rättegångsbalken angav processlagsberedningen helt kort om behovet och nyttan av hemliga tvångsmedel att ”för utredningen om brott kan stundom vara av vikt, att den som verkställer förundersökningen äger möjlighet att taga del av telefonsamtal mellan den misstänkte och annan” (SOU 1938:44 s. 327). De föreslagna reglerna antogs sedan utan någon vidare diskussion (se om detta t.ex. sammanställningen i prop. 1975/76:202 s. 90 f.). Den behovsbedömning som påverkade utformningen av reglerna kan dock inte gärna ha gjorts mot någon annan bakgrund än de vid den tidpunkten – dvs. under 1940-talet – rådande förhållandena i samhället avseende bl.a. brottslighet och teknisk utveckling.

Redan några år efter rättegångsbalkens ikraftträdande framfördes att reglerna om de hemliga tvångsmedlen – såvitt avsåg Säkerhetspolisens verksamhet – var ”verklighetsfrämmande och opraktiska” samt att de inte motsvarade de krav som i det rådande utrikespolitiska läget kunde ställas upp. I ett inledande förslag till 1952 års lag ansåg statspolisintendenten att en reglering borde införas som hade en brottsförhindrande funktion och som delvis saknade anknytning till visst brott (baserad på den tillfälliga lag från 1940 som hade gällt under andra världskriget). Det föredragande statsrådet ansåg dock att man borde undvika vaga formuleringar och att 1952 års lag, som rättegångsbalken, borde ha ett rekvisit som anknöt till skäligen misstanke om visst brott (prop. 1952:22 s. 20 ff.). Den anpassning som skedde i 1952 års lag rörde alltså i stället vilka tvångsmedel som fick användas (även en tidig motsvarighet till hemlig teleövervakning), vilka brott som de fick användas mot (en katalog med säkerhetshotande brott, även osjälvständiga brottsformer) samt beslutsordningen (möjlighet till interimistiska beslut i visst fall). Ända sedan dess har spänningsförhållandet mellan rekvisitet om en misstanke om ett begånget brott och Säkerhetspolisens möjlighet att använda tvångsmedlen för att utföra sitt uppdrag debatterats (se t.ex. prop.

1975/76:202 s. 137 f. och 143 f., prop. 1988/89:124 s. 41, Ds 2005:21 s. 122 ff.).

Därefter har, när ändringar föreslagits av lagstiftningen om hemliga tvångsmedel som inte uteslutande avsett att ge ett förstärkt integritetsskydd, ofta uttryckligen uppgetts som skäl att samhället har utvecklats på så sätt att brottslighet eller teknik förändrats (se t.ex. prop. 1975/76:202 s. 120, prop. 1988/89:124 s. 38 ff. och prop. 2002/03:74 s. 38). Bl.a. har – särskilt beträffande den öppna polisen – betonats att brottslighet på flera områden blivit organiserad och systematiskt utövas i grupper eller nätverk. Sådana företeelser stämmer illa överens med rättegångsbalkens uppbyggnad kring ett brott vid ett tillfälle med en gärningsman.

Det var sålunda bl.a. med åberopande av att narkotikamarknaden delvis styrdes av ett mindre antal personer som ”höll sig i bakgrunden” som 1969 års lag infördes, och möjlighet gavs att använda telefonavlyssning avseende just allvarlig narkotikabrottslighet (se prop. 1969:5 s. 5 f.). Under 1970-talet uttrycktes däremot ståndpunkten att övrig brottslighet vid den tidpunkten – till skillnad från de s.k. säkerhetsfallen och allvarlig narkotikabrottslighet – i större utsträckning var oplanerade och begångna av en ensam gärningsman. Det rörde sig alltså, enligt lagstiftaren inte om organiserad brottslighet med flera inblandade personer (prop. 1975/76:202 s. 136). Senare gav lagstiftaren uttryck för att detta kommit att förändras. I samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning infördes återgavs i propositionen t.ex. ett konstaterande av SÄPO/Rikskrimkommittén (SOU 2000:25) att det i Sverige förekom kvalificerad och inte sällan organiserad brottslighet, innefattande inte endast narkotikabrottslighet utan även bl.a. ekobrottslighet och människosmuggling. Även liknande uppgifter från polisen återgavs, där också smuggling av alkohol och tobak, tillgreppsbrott, våldsbrott, handel med kvinnor samt olaglig vapenhantering pekades ut som områden för organiserad brottslighet. Regeringen konstaterade att denna utveckling måste tas på stort allvar vilket var ett av skälen till att tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning infördes för vissa allvarliga brott som utreds av den öppna polisen och tullen (se prop. 2005/06:178 s. 35 ff.). Liknande resonemang fördes då den öppna polisen gavs möjlighet att beträffande viss systemhotande brottslighet använda preventiva tvångsmedel (se t.ex. prop. 2005/06:177 s. 41).

Vad gäller Säkerhetspolisen har senast när 2008 års utredningslag infördes framhållits att det svenska samhället också i

dag är utsatt för säkerhetshotande brottslighet, fastän delvis av ett annat slag än det som en gång föranledde 1952 års tvångsmedelslag. Det rör sig i huvudsak om terrorism och organiserad kriminell verksamhet med delvis systemhotande inslag. I förgrunden för Säkerhetspolisens verksamhet står numera även s.k. statsstyrt företagsspioneri. Utmärkande för de nämnda brottstyperna är bl.a. att de ofta begås inom grupper eller nätverk som präglas av ett högt säkerhetsmedvetande, har stor kunskap om säkerhetsarbete och stora ekonomiska resurser (prop. 2007/08:163 s. 40 f., se även prop. 2005/06:178 s. 30 ff.). Särregleringen avseende flertalet brott som utreds av Säkerhetspolisen har mot den bakgrunden behållits (numera i 2008 års utredningslag) och buggning tillåtits avseende vissa brott. Därtill har preventiv tvångsmedelsanvändning tillåtits avseende ett antal av de allvarigare brott som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Sammanfattningsvis kan konstateras att lagstiftningen om hemliga tvångsmedel under förundersökning till huvuddrag och rekvisitstruktur fortfarande är lik den som kom till i och med rättegångsbalken. Detta trots att lagstiftaren konstaterat att samhället och brottsligheten – och därmed behoven av tvångsmedlen – förändrats väsentligt. Det fokus som reglerna om hemliga tvångsmedel har på ett brott vid ett tillfälle med en gärningsman kan inte anses vara anpassat till den bild som målas upp av dagens organiserade och säkerhetshotande brottslighet där brottsligheten utövas systematiskt i grupper eller nätverk. Eftersom syftet med en förundersökning är att utreda eller lagföra ett visst brott är detta spänningsförhållande sannolikt ofrånkomligt. Det bör dock uppmärksammas. Även spänningen mellan tvångsmedlens direkta syfte under förundersökning – att utreda begångna brott – och tyngdpunkten i Säkerhetspolisens uppdrag – att förhindra framtida brottslighet – kvarstår i högsta grad.

5.4 De tillämpande myndigheternas behovsbeskrivningar

5.4.1 Inledning

Utredningen har inhämtat aktuella beskrivningar beträffande behoven av de aktuella tvångsmedlen från öppna polisen, Säkerhetspolisen och Tullverket. De har av utredningen ombetts att så långt som möjligt konkretisera beskrivningarna och att beröra bl.a.

- vid vilken typ av brottslighet man typiskt sett önskar kunna använda tvångsmedlet.
- behovet av det hemliga tvångsmedlet i förhållande till övriga metoder att bekämpa brott,
- vid vilken tidpunkt i efterforskningarna behovet typiskt sett uppstår, och
- vilken information man typiskt sett hoppas få genom tvångsmedlet.

Nedan sammanfattas vad de anført i dessa frågor. Därtill återges några synpunkter som kommit fram när utredningen samrått med Ekobrottsmyndigheten. De synpunkter som myndigheterna gett avseende hur lagstiftningen bör utformas för att möta behoven behandlas dock i samband med utredningens förslag i kapitel 8–12.³⁹

5.4.2 Typ av brott eller brottslighet där myndigheten anser att tvångsmedlen bör få användas

5.4.2.1 Inledning

Myndigheterna har ansett att de aktuella hemliga tvångsmedlen bör få tillämpas på samtliga brott som i dag omfattas av lagstiftningen, samt att tillämpningsområdet för de olika lagarna (utom 2008 års utredningslag) i viss mån bör utökas att avse också andra brott.

Frågan om vilka brott som myndigheterna anser att de olika tvångsmedlen ska få användas mot behandlas mer utförligt i avsnitt 8.3.3 (tvångsmedel under förundersökningen) och 8.4.4 (preventiva tvångsmedel). Nedan berörs endast kortfattat de huvudargument som myndigheterna anført till stöd för att ett särskilt starkt behov av tvångsmedlen föreligger inom vissa områden.

³⁹ Myndigheterna har i samband med sina beskrivningar uppgett att de väsentligen vidhåller vad de i samband med tidigare lagstiftningsarbete anført om behoven. Allt som angetts i de tidigare lagstiftningsärendena återges inte här. Se dock t.ex. SOU 1998:46 s. 275–318, lagrådsremissen Hemlig rumsavlyssning (9 februari 2006) s. 29–37, Ds 2005:21 s. 122–157, SOU 2009:70 s. 149–151 och 169–170 samt Ds 2007:2 s. 123–129.

5.4.2.2 Öppna polisen, tullen och Ekobrottsmyndigheten

Den *öppna polisen* har, om det område där störst behov finns av hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel, anförts följande. Dessa tvångsmedel har sitt huvudsakliga användningsområde i bekämpningen av den *grova organiserade brottsligheten*. Den typen av brottslighet har en stor påverkan på samhället. Förutom allvarliga effekter på fysisk och psykisk hälsa, genom mord, misshandel, hot och trakasserier, otrygghet och social påverkan, medför den bl.a. allvarliga negativa ekonomiska effekter för enskilda och samhället. Brottsområden som traditionellt engagerar den grova organiserade brottsligheten är narkotikahandling i alla dess former, människohandel och människosmuggling, varusmuggling, grova stölder, rån, utpressning och annan ekonomisk brottslighet, t.ex. i form av skimming, punktskattebrott, bolagstömningar och penningtvätt. Den grova organiserade brottslighetens inblandning i dessa verksamheter är omfattande. Narkotikahandling bedöms som den brottslighet som är vanligast och den största källan till inkomst. De flesta brottsområdena har en internationell dimension, och i stort sett alla personer verkar över nations- eller regiongränser. Intresset för ekonomisk brottslighet ökar.

Även *tullen* har, beträffande behovet av hemlig rumsavlyssning, berört grov organiserad brottslighet. Sådan brottslighet, betonas det, är gränslös och just passerandet av nationsgränser utgör incitament för brottsliga gärningar. Den storskaliga narkotikabrottsligheten utgör en betydande del av den grova organiserade brottsligheten. Även grov cigarett- och spritsmuggling kan enligt tullen direkt hänföras till betydande inkomstkällor för organiserade brottsgrupperingar.

Ekobrottsmyndigheten har betonat att det i ärenden som avser grov organiserad brottslighet i de flesta fall finns misstankar om flera olika typer av allvarliga brott och att det kan röra sig också om ekonomisk brottslighet. De som verkar inom den grova organiserade brottsligheten rör sig fritt mellan olika brottstyper. Det är därför, framhålls det, svårt att se ändamålsenligheten i att lagstiftaren gör den skillnad på olika brott med samma straffvärde som förekommer i dessa sammanhang.

5.4.2.3 Säkerhetspolisen

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har betonat att praktiskt taget samtliga brott på Säkerhetspolisens område är *svårutredda brott som typiskt sett sker i lönnedom*. På grund av detta – och då tvångsmedlen i stor utsträckning kompletterar varandra – borde samtliga hemliga tvångsmedel få användas både för att förhindra och utreda brotten.

Säkerhetspolisen har utvecklat resonemanget om svårutreddhet särskilt beträffande spioneri. Den typen av brottslighet begås oftast av mycket välutbildade underrättelseofficerare och deras agenter, under vidtagande av olika försiktighetsåtgärder i mycket stor utsträckning. Detta innebär att det ofta är mycket svårt att få fram information kring det misstänkta brottet. Spioneribrotten är bland de mest svårutredda brotten som finns, med mycket välutbildade motståndare som håller lågfrekventa möten över lång tid, och oerhörda samhällsvärden står på spel vid den typen av brottslighet. Detta gäller även vid s.k. statsstyrt företagsspioneri vilket typiskt sett involverar samma aktörer.

Säkerhetspolisen har även påpekat att, eftersom straffskalorna för flertalet brott som myndigheten har att bekämpa inte skulle medge hemliga tvångsmedel enligt de ordinarie bestämmelserna, en särskild reglering av tvångsmedlen för brottslighet som faller inom myndighetens verksamhetsområde är av avgörande betydelse för Säkerhetspolisen.

5.4.3 Behovet av det hemliga tvångsmedlet i förhållande till övriga metoder att bekämpa brott

5.4.3.1 De hemliga tvångsmedlens förhållande till andra metoder att hämta in information och till varandra

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har, beträffande sådan brottslighet som Säkerhetspolisen bekämpar, uttryckligen berört frågan om *de hemliga tvångsmedlens förhållande till andra metoder att inhämta information*. Personer som misstänks för sådan brottslighet är, enligt åklagarkammaren, genom sin yrkesmässighet och/eller utbildning, bakgrund samt ”organisationstillhörighet” synnerligen svårspanade och svårutredda. De är tränade att inte avslöja sina förehavanden. Det finns ingen målsägare som gör anmälan. Inte heller brukar det finnas vittnen som kan bidra till utredningen. Dessutom brukar de misstänkta röra sig i miljöer där

en fysisk spanare lätt riskerar att bli avslöjad. Infiltrationsåtgärder är därför inte att tänka på. Några alternativ till hemliga tvångsmedel finns därmed ofta inte. Först när det genom hemliga tvångsmedel föreligger tillräckligt god bevisning om brott blir det aktuellt med andra tvångsmedel.

Flera av de ovanstående förhållandena har även framhållits av den öppna polisen och tullen beträffande allvarlig organiserad brottslighet.

Beträffande *de hemliga tvångsmedlens inbördes relation* har av samtliga myndigheter betonats att de på ett värdefullt sätt kompletterar varandra. Åklagarkammaren för säkerhetsmål har exemplifierat detta så här. Hemlig teleövervakning är nödvändigt för att få fram kontaktnät, telefonidentitet och positionsuppgifter. Hemlig teleavlyssning behövs för att om möjligt få reda på vad den misstänkte planerar, vilka åtgärder han vidtagit och vilka han träffar, samt även mer triviala men för utredningen nyttiga uppgifter som den misstänktes omgivning och levnadsvanor i övrigt. Hemlig kameraövervakning ger information om när den misstänkte lämnar eller kommer till en viss plats, ensam eller i sällskap samt vilka som besöker honom. Hemlig postkontroll används fortfarande, t.ex. i den situationen att det vid hemlig teleavlyssning kommit fram att den misstänkte ska skicka eller få en försändelse som har betydelse för utredningen. De hemliga tvångsmedlen kan var för sig eller i förening också ge understöd för fysisk spaning.

5.4.3.2 Särskilt om hemlig rumsavlyssning

Om hemlig rumsavlyssning i relation till de andra hemliga tvångsmedlen har den öppna polisen framhållit bl.a. följande.

I kampen mot brottsligheten fyller hemlig rumsavlyssning en mycket viktig funktion som ett synnerligen värdefullt komplement – inte ett alternativ – till andra hemliga tvångsmedel när det inte finns möjlighet att inhämta informationen på annat sätt. Tvångsmedlen ska ses som en mosaik, där varje bit behövs för ett lyckat utredningsresultat.

Tullen har pekat på betydelsen av hemlig rumsavlyssning som en sista utväg när övriga tvångsmedel och spaningsinsatser inte gett förväntat resultat.

Både öppna polisen och tullen har i sammanhanget framhållit att brottsutvecklingen lett till ett ökat behov av hemlig rumsavlyssning. Tullen har pekat på att personer inom den grova organiserade brottsligheten i allt mindre omfattning nyttjar kommunikation där hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning kan avslöja deras brottslighet, och att en del av kommunikationen i stället sker genom möten i fordon, lägenheter och på öppna platser. Den öppna polisen har anfört följande. De senaste årens brottsutveckling har präglats av en ökad internationalisering, förbättrad teknisk kapacitet och tydligt organiserade, resursstarka, slutna kriminella grupperingar. Den grova organiserade brottsligheten blir allt mera medveten om vilka åtgärder de brottsbekämpande myndigheterna har möjlighet att använda. De kriminella känner väl till de lagliga gränserna för tvångsmedlen och följer utvecklingen av lagstiftningsarbete och praxis. Man anpassar sitt beteende efter förutsättningarna. T.ex. undviker man att tala om brottslighet i avlyssningsbara telefoner och att hålla möten på platser som kan tänkas vara avlyssnade. För att ytterligare förstärka säkerheten kring sin verksamhet använder de kriminella ibland även olika former av motmedel, som exempelvis störningsutrustningar, detekteringsutrustningar, kameror, dolda larm och visuell motspaning. Brottsbekämpningens behov av hemlig rumsavlyssning ökar med teknikutvecklingen och beteendet hos de kriminella. Behovet gäller för utredning av grov organiserad brottslighet och vissa särskilt allvarliga brott i övrigt. Det gäller framför allt grova narkotikabrott och vissa grova våldsbrott.

Ekobrottsmyndigheten har instämt i vad den öppna polisen och tullen anfört om den grova organiserade brottslighetens internationalisering, ökade medvetenhet såvitt avser kommunikations-säkerhet och minskade telefonanvändning. Därtill har myndigheten poängterat att en tydlig tendens är att spårbarheten är mindre ju längre in i organisationen man tränger och ju mer centrala frågor som diskuteras. Med traditionella spanings- och utredningsmetoder, innefattande även teletvångsmedlen, kommer man numera ofta bara åt "fotfolket". De som i verkligheten står bakom brottsuppläggen använder i princip inte kommunikationsutrustning som kan spåras. Pengar vid svartjobb överlämnas numera sällan synligt, utan detta sker i lokaler utan insyn. De verkligt grova brottslingarna avhandlar frågor bakom stängda dörrar och genom att träffas personligen. Det finns i och för sig många goda exempel på att hemlig teleavlyssning har lett till lagföring och långa

fängelsestraff. Långvarig spaning och kartläggning, bl.a. av den grova brottslighetens organisation och ledningsstrukturer, gör att myndigheten anser sig ha en god bild av vilka som står bakom planläggningen och finansieringen, samt vilka som är de största ekonomiska vinnarna. För att kunna lagföra de grövsta brottslingarna och de ”verkliga hjärnorna” bakom brottsligheten skulle dock möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning behövas.

Också Säkerhetspolisen har betonat betydelsen av hemlig rumsavlyssning som ett komplement till andra tvångsmedel och inhämtningsmetoder i övrigt. Följande exempel på när hemlig rumsavlyssning kan ge tillgång till unik information av mycket stor vikt för utredningen har nämnts. Det kan röra sig om möten i en bil eller i ett rum för att prata om ett planerat terrorattentat där informationen inte kan komma till Säkerhetspolisens kännedom på annat sätt än genom buggning. Det kan även röra sig om att avlyssna ett möte mellan en för grovt spioneri misstänkt underrättelseofficer och dennes agent. Tvångsmedlet kan ha avgörande betydelse för att avvärja nära förestående brottlighet av mycket allvarlig karaktär. Det kan också vara mycket viktigt som bevis i rättegång. Det vore mycket otillfredsställande om det inte fanns möjlighet till hemlig rumsavlyssning, exempelvis om det finns trovärdiga uppgifter från flera av varandra oberoende källor att två personer planerar att mötas i en bil för att diskutera ett kommande terrorattentat. Den information som tvångsmedlet kan ge i en sådan situation är inte möjlig att erhålla på annat sätt än genom att rekrytera en av de två mötesdeltagarna som källa, vilket i den absoluta merparten av fall torde vara omöjligt (även av tidsskäl).

Samtidigt har både Säkerhetspolisen och tullen framhållit att antalet tillstånd för hemlig rumsavlyssning varit tämligen begränsat, delvis beroende på de mycket stora resurser som i regel krävs för att verkställa tvångsmedlet. Tullen har anmärkt att den resurskrävande förspaning, montering, bearbetning och demontering som krävs vid hemlig rumsavlyssning kan innebära att behovet inte alltid är det som styr om tvångsmedlet används eller inte.

Den öppna polisen har i sammanhanget påpekat att hemlig rumsavlyssning trots allt används i ökande omfattning. Den tid som gått sedan lagen trädde i kraft kan, enligt den öppna polisen, sägas ha varit en inkörningsperiod under vilken de brottsbekämpande myndigheterna har fått allt större erfarenhet av när

tvångsmedlet kan bli effektivt, tillståndens omfattning, verkställigheterna (t.ex. val av plats) och av det tekniska resultatet.

5.4.3.3 Särskilt om preventiva tvångsmedel

Säkerhetspolisen har anfört att behovet av tvångsmedel skulle kunna uttryckas som att hemliga tvångsmedel under förundersökningen används för att följa upp det kända hotet, medan preventiva tvångsmedel skulle användas för att identifiera det okända hotet. Preventiva tvångsmedel kan vara ett viktigt verktyg för att identifiera aktörer i syfte att bedöma det hot de utgör. Säkerhetspolisen hade sålunda, när de preventiva tvångsmedlen infördes, en förhoppning om att de skulle vara ett viktigt tillskott i säkerhetsunderrättelseverksamheten. Den tvångsmedelsanvändning som 2007 års preventivlag ger utrymme för tillgodoser dock inte behovet av att inhämta uppgifter i myndighetens brottsförebyggande arbete. Enligt Säkerhetspolisen har tvångsmedlen i dag däremot betydelse för att i en förutredning ta fram underlag för att bedöma om en förundersökning ska inledas. Den reella avsaknaden av straffprocessuella tvångsmedel i säkerhetsunderrättelseverksamheten gör, framhålls det, att myndigheten är hänvisad till information från utländska partners eller till inhämtningsmetoder som grundas på polislagens allmänna bestämmelser om polismans befogenheter. Det kan exempelvis vara fråga om s.k. källdrivning eller fysisk spaning som ibland sker med stöd av tekniska hjälpmedel.

Den öppna polisen har framhållit att en mycket viktig del i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten är möjligheten att bedriva ett effektivt kriminalunderrättelsearbete. Många gånger går det att konstatera att vissa personer är inblandade i brottslig verksamhet. Den grova organiserade brottslighetens karaktär av slutenhet, och de åtgärder som vidtas i den verksamheten för att försvåra det brottsbekämpande arbetet, gör dock att det ofta saknas mer konkreta uppgifter om brottsplaner och begångna brott. Det innebär att förundersökning inte kan inledas. Det finns ett påtagligt behov av att kunna använda tvångsmedel i preventivt syfte. Preventiva tvångsmedel har dock, delvis på grund av hur 2007 års preventivlag utformats (med bl.a. krav på misstanke mot en person) blivit ett relativt bortglömt hjälpmedel i underrättelseverksamheten.

5.4.4 Information som typiskt sett medför att man överväger att använda tvångsmedlen och tidpunkten då behovet uppstår

5.4.4.1 Öppna polisen och tullen

Hemlig rumsavlyssning

Den *öppna polisen* har uppgett att det, när det blir aktuellt att överväga hemlig rumsavlyssning, ofta finns en relativt klar bild över hur brottet har gått till. Den bilden kan bygga bl.a. på information från informatörer, andra hemliga tvångsmedel, teknisk utredning, inre och yttre spaning och uppgifter från förhör. Samtidigt görs bedömningen att den information som finns inte är tillräcklig för att komma vidare i utredningen, t.ex. till ett gripande. Kravet i lagen om hemlig rumsavlyssning på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt gör att tillämpningen många gånger aktualiseras först i ett senare läge när t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning inte leder till ett avgörande resultat.

Enligt *tullen* brukar behovet av hemlig rumsavlyssning uppstå då förundersökningen pågått en tid. Brist på resultat från andra hemliga tvångsmedel kan ge anledning att överväga hemlig rumsavlyssning. Sådan anledning kan uppkomma även då information från tvångsmedel, uppgiftslämnare eller spaning pekar ut att viss kommunikation ska ske som inte kan avlyssnas på annat vis än genom hemlig rumsavlyssning. Följande exempel har getts på sådana situationer.

- Övriga arbetsmetoder är inte tillräckliga på grund av den misstänktes eller brottsorganisationens försiktighet. Exempel på detta är att inga samtal sker över telefon utan vid personliga möten, eller att den elektroniska kommunikationen krypteras.
- Det framkommer att planering eller aktivitet ska ske på specifik plats, t.ex. att en kurir skall möta en mottagare av ett parti narkotika.
- Kontrollerade leveranser eller bevisprovokationer sker i t.ex. fordon eller hotellrum.

Preventiva tvångsmedel

Beträffande de preventiva tvångsmedlen är, enligt den öppna polisen, det informationsläge som föranleder en ansökan svårare att beskriva. Det bygger på inhämtning och bearbetning av under rättelseinformation som ger en sådan bild att rekvisiten i 2007 års preventivlag anses uppfyllda. Som den lagen utformats kan dock konstateras att det i praktiken uppstår ett behov av preventiva tvångsmedel tidigare i utredningarna än när det i dagsläget är möjligt att vidta åtgärder enligt lagen (dvs. innan det finns särskild anledning att anta att en person ska utöva viss brottslig verksamhet).

5.4.4.2 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har i sammanhanget, som bakgrund, betonat att tyngdpunkten i dess uppdrag är att förebygga brott. Därför är det endast en del av Säkerhetspolisens arbete som sker inom ramen för en förundersökning och som har till syfte att utreda brott. Den största delen av Säkerhetspolisens verksamhet avser åtgärder inom s.k. säkerhetsunderrättelseverksamhet som ska avslöja, förebygga och förhindra brottslighet. En central uppgift för Säkerhetspolisen är att utröna om det pågår verksamhet som kan komma att utvecklas till att bli säkerhetshotande. Vad avser kontraterrorism och författningsskydd handlar arbetet till stor del om att kartlägga de svenska extremistmiljöer som kan utgöra ett hot. Kartläggningen syftar till att få kunskap om miljöernas ideologier, aktörer och tillvägagångssätt. I dessa miljöer finns grupper, individer och nätverk som är beredda att använda våld, hot eller tvång för att nå sina mål, exempelvis politisk vinning eller hindra enskilda individer från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. På motsvarande sätt handlar arbetet inom kontrapionaget till stor del om att kartlägga de utländska under rättelseofficerarnas verksamhet i Sverige. Detta arbete initieras långt innan man kan tala om brottsmisstankar. Uppdraget kräver således att Säkerhetspolisen kan hämta in uppgifter på ett tidigt stadium, innan en person eller gruppering har konkreta planer eller har vidtagit åtgärder för att begå brott. När det finns skäligen misstanke om ett visst brott kan förundersökning inledas och hemliga tvångsmedel användas inom ramen för en sådan. Syftet

med en åtgärd i säkerhetsunderrättelseverksamheten är dock inte att få fram uppgifter som i sin förlängning kan leda till att en gärningsman kan lagföras. I underrättelseverksamheten förekommer visserligen att brott uppdragas. I arbetet med att förebygga brott mot rikets säkerhet är dock gärningsmannen ofta straffrättsligt immun, och brottet kan inte beivras på annat sätt än genom att en gärningsman förklaras vara inte önskvärd i landet.

Enligt Säkerhetspolisen kan det typiskt sett sägas att hemliga tvångsmedel övervägs då de bedöms kunna ge information som svarar mot ett i ärendet identifierat underrättelsebehov. Vad avser *preventiva tvångsmedel* uppstår behovet i ett mycket tidigare skede för att Säkerhetspolisen ska kunna utröna om det pågår verksamhet som kan komma att utvecklas till att bli säkerhetshotande. När det gäller *hemlig rumsavlyssning* är saken annorlunda. Behovet uppstår, enligt Säkerhetspolisen, typiskt sett när ärendet har kommit en tämligen lång bit eftersom det kräver en hel del kunskap innan misstankarna mot en person når upp till lagens krav. Vidare kräver en insats med hemlig rumsavlyssning typiskt sett en omfattande kunskap om platsen som ska avlyssnas, personer som vistas där och liknande.

Den information som föreligger i det läge när hemliga tvångsmedel begärs består, enligt Åklagarkammaren för säkerhetsmål, typiskt sett av källuppgifter, oftast i förening med Säkerhetspolisens kunskap om den misstänkte och den miljö som han befinner sig i.

5.4.5 Information som man typiskt sett hoppas komma åt

5.4.5.1 Öppna polisen och tullen

Den öppna polisen har uppgett följande angående vilken information man typiskt sett hoppas få genom tvångsmedlen. I kriminalunderrättelsetjänsten hoppas man, genom de *preventiva tvångsmedlen*, ytterst få uppgifter som klargör om brott planeras eller har begåtts, men också andra uppgifter som kan användas i den fortsatta bearbetningen av misstanken, t.ex. rörande inblandade personer, kontakter, organisation, struktur och funktioner. När man överväger att genomföra *hemlig rumsavlyssning* har polisen däremot många gånger en konkret och tydlig bild av brottsligheten och hoppas på att direkt avgörande bevisning ska komma fram genom åtgärden, t.ex. att man pratar om brottet på ett sådant sätt

att det tydligt framgår vem som är gärningsman alternativt att det blir möjligt att avföra personer som misstänkta i utredningen. Mer ofta ges direkt eller indirekt andra värdefulla detaljer som kan föra utredningen framåt, t.ex. uppgifter om ytterligare gärningsmän eller andra intressanta personer, hanteringen av pengar eller brottshjälpmedel, kontakten mellan personer, den brottsliga verksamhetens modus, organisation och maktstruktur (ofta mycket tät och sluten), enskilda personers funktion, vilka telefoner och platser som används i verksamheten, vilka brottsplaner som finns och vilka säkerhetsåtgärder som vidtas från de kriminellas sida.

Tullen har angett följande exempel på information som man hoppas komma åt genom hemlig rumsavlyssning.

- Information gällande den brottsliga planeringen.
- Information som kan underlätta yttre spaning.
- Information som kan användas som bevis för att lagföra den misstänkte.
- Information som kan leda till beslag och säkrande av bevis i förundersökningen för att slutligen leda till fällande domar och utslagna brottsorganisationer.

5.4.5.2 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har ansett att frågan om vilken information man allmänt sett vill komma åt är väldigt svår att svara på, och att något entydigt svar är inte möjligt. Typiskt sett kan dock sägas att förhoppningen är att tvångsmedlet ska ge information som svarar mot det i ärendet identifierade underrättelsebehovet.