

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 öväväger 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 beforderingsföretag, och rätten kan förordna att en försändelse som ankommer till ett beforderingsföretag 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 befordringsföretag 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 befordringsföretaget. 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 verkställt 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* verkställt 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 undermåttelseverksamhet 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 befordringsföretag 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 befordringsföretag 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 underlåtit 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 underlåtit 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 viddas 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 telegrafförsändelser, 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 försvarspflicht, 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 områden som kan falla inom den öppna polisens verksamhetsområde (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 integritetsskyddsnamnden

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

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 avhjälpas (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 integritetsskyddsnamnden 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 befodringsföretag 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. massmediaredaktioner 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 uppräknings 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 tilläggsrequisite, 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 överträdelsena 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 makters 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 hotbildsbeskrivning. 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, blottlade 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 miljöförstöringen 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 miljörörelse 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 förbjudna,

”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 ransonering infördes med motbok. För åtskilliga personer var törsten dock större än motbokens begränsade tilldelning av starka varor. Ransonering 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 insmuglat 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 effektbrott.

Beträffande brottskategorin kriminella konflikter bör det betonas att tidigare forskning pekat på att även våldsbrott kopplat till organiserad brottslighet ofta är effektbrott 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 uppklaras 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 ensamman 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 gruppodynamiken 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 skälig 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, anför 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 brottslighet 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.

6 Kartläggning av tillämpningen

6.1 Inledning

6.1.1 Kartläggningsuppgiften i direktiven

Utredningen ska analysera tvångsmedlens effekt på den personliga integriteten och tvångsmedlens nytta (kapitel 7). För att detta ska kunna ske krävs kännedom om hur de aktuella lagarna har tillämpats. Utredningen ska således kartlägga tillämpningen.

I direktiven betonas att det är en komplicerad uppgift att beskriva effekterna av tvångsmedelstillämpning. Faktorer som är relevanta för nyttobedömningen är t.ex. att uppgifter som inhämtats genom tvångsmedlet utgjort underlag i en förhörssituation, använts som tillåten överskottsinformation, lett till stärkta misstankar mot den misstänkte eller lett till att ett annat tvångsmedel använts. Om åtal väckts eller lagföring skett på grund av tvångsmedlet, är även detta relevant. Gemensamt för dessa exempel är dock, anges det, att de inte, vare sig enskilt eller tillsammans, bör utgöra absoluta mått på lagstiftningens effektivitet utan att de i stället bör ingå i en mer resonerande och samlad analys.

Det går alltså inte att begränsa kartläggningen till vissa angivna kvantitativa uppgifter. Som en del i kartläggningen ska dock utredningen redovisa uppgifter om hur de tre aktuella lagarna har tillämpats i en mängd olika – i direktiven fastslagna – avseenden. Uppgifterna gäller både tvångsmedelsanvändningens omfattning och tvångsmedelsanvändningens nytta. Vad beträffar omfattningen rör uppgifterna bl.a. antalet tillstånd, antalet misstänkta, tillstånds- och verkställighetstider, vilka platser eller teleadresser som tillstånden gällt samt i vilken utsträckning tredje man omfattats. Vad gäller nyttan ska redovisningen avse bl.a. flertalet av de exempel på relevanta faktorer som angetts ovan.

6.1.2 Utredningens tillvägagångssätt m.m.

Flera tillvägagångssätt är möjliga

Det finns flera tillvägagångssätt som skulle kunna användas vid kartläggningen. Inget av dem är oproblematiskt, och olika tillvägagångssätt kan vara lämpliga för olika typer av uppgifter.

Flertalet av de frågor som rör *omfattningen och karaktären* av tvångsmedelstillämpningen rör kvantitativa uppgifter (antalet tillstånd som meddelats, varaktigheten av dessa, vilka teleadresser eller platser de avsett osv.). Frågorna går att formulera på ett sådant sätt att något egentligt bedömningsutrymme inte finns när de ska besvaras. Sådana uppgifter lämpar sig därför att lämnas av de brottsbekämpande myndigheterna – t.ex. i blankettform – för vart och ett av de ärenden där de aktuella lagarna tillämpats.

Beträffande frågor om *effekterna* av tvångsmedelstillämpningen är läget mer komplicerat. Endast vissa indikatorer kan fångas upp genom specifika förutbestämda frågor i en blankett eller ett frågeformulär (t.ex. beträffande hur många tillstånd användningen av tvångsmedlet lett till ett annat tvångsmedel eller lett till ett åtal). Spörsmålet om nytta – särskilt kvalitativ sådan – kräver dock en helhetsbedömning som ger anledning till mer öppna frågor och svar. Dessutom lämnar även specifikt ställda frågor avseende kausalitet med nödvändighet ett utrymme för bedömningar. För denna typ av frågeställningar kan det vara ändamålsenligt för en utredare att själv tränga in i grundmaterialet genom att ta del av handlingar eller intervjuer med olika aktörer. En undersökning av tillämpningen med ett sådant tillvägagångssätt har efterfrågats i doktrinen (se t.ex. Cameron i SvJT 2007 s. 96). Inte heller en sådan metod är dock problemfri. Inte minst eftersom materialet i de enskilda ärendena ofta är omfattande och svårgenomträngligt kan det vara svårt för en utomstående att skaffa sig en välgrundad uppfattning om förhållandena (se t.ex. Eklundh i JT 2003-04 s. 21). Därtill kan resursskäl medföra begränsningar i det antal ärenden som kan granskas.

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

(se avsnitt 6.2.2–6.2.4).¹ Även i de övriga nordiska länderna synes detta ha varit det huvudsakliga tillvägagångssättet (6.3.2–6.3.4).² I Tyskland har däremot mer ingående studier av källmaterial i tvångsmedelsärenden gjorts i samband med undersökningar av bl.a. nyttan av olika hemliga tvångsmedel (6.3.5).

Utredningens kartläggning står på tre ben

Utredningen har 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. Bearbetningen av blankettsvaren har i sin helhet skett inom utredningen. Blanketten har innefattat huvuddelen av de specifika frågor om omfattning och effekter av tvångsmedelsanvändningen som berörs i utredningens direktiv.

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 polis³ 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.

¹ Ett undantag är den utvärdering som gjordes inför 2008 års utredningslag, se avsnitt 6.2.4.2. När tillsyn sker av att myndigheternas verksamhet sker i enlighet med lag görs också inspektioner och genomgångar av material på plats, se avsnitt 9.3.3.

² I Norge dock kompletterat med en enkät där poliser, åklagare, domare och offentliga ombud svarat på frågor om nytta och integritetsintrång utifrån sin allmänna erfarenhet av ärenden om hemliga tvångsmedel, se avsnitt 6.3.2.2.

³ Hos Säkerhetspolisen har de intervjuade handläggarna dock inte alltid varit polisutbildade, utan de har ibland haft en annan bakgrund.

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. Sådana möten med företrädare ur samtliga av de nämnda kategorierna har hållits i Stockholm, Malmö och Göteborg.

Kapitlets disposition

I det följande berörs inledningsvis visst bakgrunds- och jämförelse-material, nämligen tidigare kartläggningar i Sverige och utomlands (de nordiska länderna och Tyskland). Sedan redogörs närmare för hur utredningens kartläggning gått till och – framför allt – för vad som kommit fram vid denna. De tre benen i kartläggningen behandlas därvid i olika avsnitt. Dessa avsnitt kommunicerar i viss mån med varandra. De slutsatser som dras utifrån kartläggningen återfinns emellertid huvudsakligen i kapitel 7, där analysen av behov, nytta och integritetsintrång görs.

6.2 Tidigare kartläggning av tvångsmedel

6.2.1 Beslag, husrannsakan och frihetsberövande tvångsmedel

Någon statistik eller andra uppgifter som speglar hur ofta, eller för vilka ändamål, beslag eller husrannsakan används finns tyvärr inte tillgänglig (se t.ex. Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2 uppl. 2009, s. 373 och 539). Eftersom frihetsberövanden är en typ av tvångsmedel som skiljer sig betydligt från de hemliga tvångsmedlen finns inte anledning att här i detalj presentera kartläggningar som skett av gripande, anhållande eller häktning. Någon fortlöpande statistik kring de frihetsberövande tvångsmedlen har heller inte förts. Detta har medfört att varje större översyn av reglerna har föregåtts av empiriska undersökningar (se Lindberg i SvJT 2007 s. 54). En sådan undersökning gjordes t.ex. av 1983 års häktning utredning (se SOU 1985:27 s. 87–100). Det är i detta sammanhang tillräckligt att anteckna följande om vad som då kom fram beträffande år 1982.

- Av de som anhölls (30 400) blev tre fjärdedelar åtalade.
- En tredjedel av de anhållna begärdes häktade. Tingsrätten ogillade tolv procent av häktningsframställningarna.
- Av de som häktades åtalades nästan samtliga (98 procent).
- Totalt var det sju procent av åtalen som inte ledde till fällande domar. Endast för två procent av de som häktades blev åtalet ogillat eller nedlagt.

6.2.2 Tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken

6.2.2.1 Inledning

Det kan vara av något större intresse att redogöra för vissa av de uppgifter som lämnats i regeringens årligen återkommande skrivelse till riksdagen om tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Uppgifterna om hemlig kameraövervakning avser också tillämpningen av bestämmelserna i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Den lagen upphörde att gälla år 2008. Redogörelsen nedan är baserad på en sammanställning som Integritetsskyddskommittén gjort. Den sträcker sig längre tillbaks i tiden och är mer utförlig och innefattar kommentarer som utelämnats här (se SOU 2007:22 del 2 s. 141–152).⁴ Uppgifter har dock här lagts till från skrivelserna avseende åren 2006–2010. Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen innefattas inte i redovisningen till riksdagen och därmed heller inte i redogörelsen här.

Det sätt på vilket uppgifter redovisats i skrivelsen till riksdagen har förändrats över tiden. Detta gäller särskilt måttet för att mäta effekten/nyttan av tvångsmedlen. T.o.m. redovisningen för år 2008 mättes denna med utgångspunkt från ”åtgärdens betydelse för förundersökningen”. Innebörden av denna formulering bestämdes dock olika för olika perioder. Under en lång tid var innebörden oklar. För åren 1999–2002 gällde att åtgärdens betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte skulle avse att ”misstanken hade bekräftats genom avlyssningen”. Från och med redovisningen för år 2005 skulle till fall där åtgärden haft betydelse

⁴ Se även den kartläggning/analys beträffande lagstiftningens tillämpning under 1960- och 1970-talen som finns i prop. 1975/76:202 s. 115–120.

i stället räknas endast de fall då åtgärden hade lett till användningen av ett annat tvångsmedel. Fr.o.m. redovisningen för år 2009 gav regeringen Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen ett mer precist redovisningsuppdrag. Den redovisning till riksdagen som regeringen gett för åren 2009 och 2010 går i vissa avseenden inte att jämföra med redovisningarna för tidigare år (men däremot med varandra). Nyttan redovisades t.ex. för dessa år i relation till antalet förundersökningar och definierades på så sätt att åtgärden skulle ha fört utredningen framåt genom att den lett till vissa utredningsåtgärder (se skr. 2010/11:66 samt 2011/12:39).

6.2.2.2 Hemlig teleavlyssning

Tabell 6.1 Hemlig teleavlyssning - Antalet meddelade tillstånd

År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotika-brottslighet	År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotika-brottslighet
1983	435	418	1997	439	281
1984	427	414	1998	312	251
1985	239	233	1999	281	216
1986	228	213	2000	312	242
1987	220	205	2001	398	277
1988	225	210	2002	533	367
1989	238	214	2003	531	446
1990	227	214	2004	714	493
1991	274	243	2005	833	542
1992	319	258	2006	893	583
1993	345	261	2007	966	640
1994	390	309	2008	990	600
1995	416	333	2009	1 659	(se nedan)
1996	397	306	2010	2 531	(se nedan)

Antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning har som synes ökat under en lång tid. Under den senare tiden, från år 2001 och framåt, har mer betydande ökningarna skett jämfört med de föregående åren. Mest markant är detta för åren 2009 och 2010 (en ökning med 67 procent respektive 52 procent jämfört med året före).

Regeringen har lämnat vissa förklaringar till ökningarna. I fråga om ökningen under år 2002 anförde regeringen att denna till stor

del berodde på att polisen fått bättre tekniska möjligheter till avlyssning och kunde avlyssna andra typer av telefoner (skr. 2003/04:36). I sammanhanget nämndes att ett flertal personer ofta är inblandade i samma kriminella verksamhet, särskilt när det gällde narkotikabrottslighet. Detta medförde enligt regeringen att ett stort antal tillstånd kunde meddelas inom ramen för en och samma förundersökning. Samma förklaring lämnades beträffande den betydande ökningen under år 2003 (skr. 2004/05:36). I skrivelsen 2006/07:28 anfördes även att grov brottslighet i dag har en mer organiserad struktur och att det är vanligt att större grupperingar deltar i planeringen och utförandet av brott. Den nya lagstiftningen om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som trädde i kraft den 1 oktober 2004 hade också medfört att antalet meddelade tillstånd ökat. Vad gäller ökningen år 2009 har regeringen instämt i Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens slutsatser att denna beror dels på en förändring av telefonkulturen hos kriminella (mot användning av telefoner, teadresser och kontantkort som ofta byts ut), dels på en nationell myndighetsgemensam satsning mot grov organiserad brottslighet (skr. 2010/11:66). Liknande slutsatser drogs beträffande ökningen år 2010 (skr. 2011/12:39).

Av de mer detaljerade redovisningarna för åren 2009 och 2010 framgår även bl.a. följande. Varje tillstånd till hemlig teleavlyssning hade i genomsnitt omfattat ungefär två teadresser. Avlyssningen avsåg i flertalet fall teadresser som innehades av den misstänkte. Under år 2008 avsåg en knapp tredjedel av tillstånden teadresser som avlyssnats eller övervakats innehades av annan än den misstänkte, t.ex. gemensamma telefoner i hemmet och teadresser där en arbetsgivare innehade teadressen. Under år 2009 sjönk denna andel till en femtedel och under år 2010 sjönk den ytterligare till ungefär en tiondel. Av samtliga avlyssnade teadresser avsåg 70 (år 2009) respektive 74 procent (år 2010) oregistrerade kontantkort som innehafts av den misstänkte och elva respektive 15 procent den misstänktes eget mobilabonnemang eller fasta telefon. Resterande andel avsåg bl.a. annans abonnemang (tre respektive en och en halv procent) eller annans abonnemang i gemensam bostad (två respektive en och en halv procent). Fem ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning avslogs år 2009 och 29 avslogs år 2010. Detta var under respektive cirka en procent av det totala antalet ansökningar vilket var i nivå med vad som redovisats för år 2008. I huvudsak alla tillstånd till hemlig teleavlyssning under åren 2009 och 2010 hade verkställts.

Huvuddelen av tillstånden avser misstankar om grovt narkotikabrott och grovt smugglingsbrott eller båda. Det antal av tillstånden som avsett sådan brottslighet t.o.m. år 2008 framgår av tabellen ovan. En mer detaljerad redovisning för tillståndens fördelning på olika brott finns i redogörelserna för åren 2009 och 2010:

- grovt narkotikabrott eller grovt smugglingsbrott (bl.a. även dopningsbrott), 70 procent år 2009 respektive 76 procent år 2010,
- våldsbrott (bl.a. mord, våldtäkt, grovt koppleri och människohandel), 14 procent respektive elva procent,
- tillgreppsbrott (bl.a. rån, grov stöld och grovt bedrägeri), elva procent respektive sju procent,
- ekonomisk brottslighet (bl.a. grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott), två procent respektive tre procent, och
- övriga brott (bl.a. grov mordbrand och grovt vapenbrott), tre procent för vart och ett av åren.

Tabell 6.2 Hemlig teleavlyssning - genomsnittlig avlyssningstid (i dagar)

1985	60	1994	43	2003	37
1986	53	1995	50	2004	40
1987	54	1996	47	2005	41
1988	48	1997	49	2006	39
1989	44	1998	37	2007	47
1990	46	1999	36	2008	47
1991	44	2000	39	2009	31
1992	47	2001	45	2010	43
1993	43	2002	38		

Någon tydlig trend avseende utvecklingen av den genomsnittliga avlyssningstiden vid hemlig teleavlyssning finns inte. Dock minskade denna för år 2009 med 34 procent jämfört med det närmast föregående året. Regeringen konstaterade att tillstånden sålunda blivit fler men verkstälts under kortare tid under det året. Den totala avlyssningstiden (antal timmar) hade stigit med endast tio procent trots att antalet tillstånd ökat med 67 procent. Detta

anknöts till den analys avseende ändrade telefonvanor hos avlyssnade som berörts ovan (skr. 2010/11:66).

Tabell 6.3 Hemlig teleavlyssning - "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" (i procent)

1985	77	1994	52	2003	46
1986	64	1995	51	2004	50
1987	68	1996	49	2005	42
1988	44	1997	42	2006	47
1989	51	1998	45	2007	47
1990	47	1999	52	2008	54
1991	48	2000	46	2009	(se nedan)
1992	47	2001	42	2010	(se nedan)
1993	56	2002	46		

Betydelsen av redovisningen för tidigare år avseende nytta och effekt av hemlig teleavlyssning är svårbedömd, eftersom kriterierna för bedömningen ibland har varit oklara och i alla händelser har varierat över tiden (se ovan). Det kan konstateras att andelen tillstånd där användning av tvångsmedlet "haft betydelse för förundersökningen" ofta understigit 50 procent. Det har dock ifrågasatts av praktiker om dessa siffror ger en riktig bild av verkligheten (se t.ex. Wollstad i SvJT 2007 s. 24 och Hilding Qvarnström i SvJT 2007 s. 136).

Av den mer detaljerade redovisningen av nytta för år 2009 och 2010 framgår bl.a. följande (skr. 2010/11:66 och 2011/12:39). Tillstånd till hemlig teleavlyssning hade meddelats i 390 förundersökningar år 2009 och 368 förundersökningar år 2010. Tvångsmedlet hade enligt myndigheternas redovisning varit till nytta i 212 respektive 263 av dessa förundersökningar vilket motsvarar 54 respektive 71 procent. I samma förundersökning kunde den hemliga teleavlyssningen ha lett till nytta på flera olika sätt. I de förundersökningar myndigheterna hade bedömt att den hemliga teleavlyssningen hade varit till nytta redovisades detta för år 2009 så här:

- 29 procent – uppgifterna hade lett till frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats,
- 22 procent – uppgifterna hade lett till annat tvångsmedel såsom husrannsakan, beslag eller annat hemligt tvångsmedel,

- 14 procent – uppgifterna hade använts vid förhör,
- 12,5 procent – uppgifterna hade lett till frihetsberövande av någon annan i förundersökningen,
- 11,5 procent – uppgifterna hade lett till att den misstänkte avförts från förundersökningen,
- sex procent – uppgifterna hade åberopats som bevisning vid huvudförhandling, och
- fem procent – uppgifterna hade använts som överskotts-information enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

Den nyttofördelning som redovisades för år 2010 var väsentligen densamma som för år 2009, utom beträffande uppgifter som lett till att den misstänkte avförts (endast två procent år 2010) och uppgifter som åberopats vid huvudförhandling (en ökning till 13 procent år 2010).

6.2.2.3 Hemlig teleövervakning

Tabell 6.4 Hemlig teleövervakning - Antalet meddelade tillstånd

År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotikabrottslighet	År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotikabrottslighet
1990	42	38	2001	414	285
1991	41	35	2002	549	369
1992	60	57	2003	645	450
1993	60	54	2004	753	495
1994	68	62	2005	1 027	562
1995	44	33	2006	1 119	594
1996	99	70	2007	1 315	644
1997	165	115	2008	1 455	659
1998	333	258	2009	2 134	(se nedan)
1999	297	219	2010	3 250	(se nedan)
2000	358	251			

Antalet meddelade tillstånd till hemlig teleövervakning ökade kraftigt under åren 1997 och 1998. Nivån bibehölls sedan de närmaste följande åren. Under vart och ett av åren fr.o.m. 2002 kan

åter markanta ökningar noteras. Den största ökningen avser – som beträffande hemlig teleavlyssning – åren 2009 och 2010. De åren ökade antalet tillstånd med 47 respektive 52 procent.

I sin skrivelse 1998/99:21 anförde regeringen att ökningen år 1997 till stor del kunde förklaras med att praxis hade utvecklats så att ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning ofta kombinerades med en ansökan om tillstånd till hemlig teleövervakning. Det ökade antalet tillstånd till hemlig teleövervakning kunde enligt regeringen också förklaras med att den snabba utvecklingen på telemarknaden, både vad avsåg trafikomfånget och de tjänster som tillhandahölls – t.ex. det system som gjorde det möjligt att använda mobiltelefon utan något abonnemang som kunde härledas till viss person – hade försvårat polisens brottsbekämpande verksamhet. Samma förklaring lämnades i fråga om t.ex. ökningarna under åren 2002 och 2003 (skr. 2003/04:36 och 2004/05:36). I det sammanhanget tillades att det hade visat sig att den tekniska informationen om teledelanden som de brottsbekämpande myndigheterna kunde få genom hemlig teleövervakning var mycket betydelsefull och var ett viktigt komplement till teleavlyssning vid utredning av brott.

Vad avser ökningen för åren 2009 och 2010 anförde regeringen följande (skr. 2010/11:66 och 2011/12:39). Enligt de brottsutredande myndigheterna är det nödvändigt att få tillgång till övervakningsuppgifter i samband med hemlig teleavlyssning för att tvångsmedelsanvändningen ska vara ändamålsenlig. Samtliga tillstånd till hemlig teleavlyssning förenades därför med tillstånd till hemlig teleövervakning. Den angivna ökningen hängde således samman med antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning. Under år 2010 var dock ökningen markant även när det gällde antalet tillstånd till enbart hemlig teleövervakning. Av det totala antalet tillstånd under år 2009 avsåg 475 enbart hemlig teleövervakning, vilket innebär en ökning med två procent jämfört med år 2008. För år 2010 var den siffran 719 tillstånd, vilket innebär en ökning med 51 procent jämfört med år 2009.

Sex ansökningar om hemlig teleövervakning avslogs vart och ett av åren 2009 och 2010, vilket var mindre än en procent av det totala antalet ansökningar.

Fördelningen mellan olika brottstyper i sådana fall där enbart tillstånd till hemlig teleövervakning meddelats skiljer sig något från fördelningen beträffande hemlig teleavlyssning. För åren 2009 och 2010 var fördelningen följande:

- tillgreppsbrott (bl.a. rån, grov stöld och grovt bedrägeri), 58 procent år 2009 respektive 59 procent år 2010,
- våldsbrott (bl.a. mord, våldtäkt, grovt koppleri och människohandel), 22 procent respektive 21 procent,
- grovt narkotikabrott och grovt smugglingsbrott (inklusive grovt dopningsbrott), 13 procent respektive 16 procent,
- ekonomisk brottslighet (bl.a. grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott), två procent respektive tre procent, och
- övriga brott (bl.a. grov mordbrand och grovt vapenbrott), fem procent respektive en procent.

Tabell 6.5 Hemlig teleövervakning- genomsnittlig övervakningstid (i dagar)

1990	42	1997	49	2004	39
1991	43	1998	38	2005	42
1992	47	1999	36	2006	40
1993	35	2000	38	2007	51
1994	45	2001	45	2008	49
1995	49	2002	38	2009	32
1996	49	2003	37	2010	38

Tabell 6.6 Hemlig teleövervakning- "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" (i procent)

1990	19	1997	36	2004	51
1991	17	1998	48	2005	47
1992	25	1999	48	2006	50
1993	35	2000	44	2007	51
1994	28	2001	41	2008	40
1995	52	2002	46	2009	(se nedan)
1996	33	2003	46	2010	(se nedan)

Vad gäller genomsnittlig övervakningstid och bedömningen av nytta (fram till år 2009) kan avseende hemlig teleövervakning i väsentliga delar hänvisas till det som anförts om hemlig televlyssning ovan. Dock kan följande noteras. Den hemliga teleövervakningen uppvisade under tidigare år en sämre effektivitet än

hemlig teleavlyssning så till vida att den i en lägre andel av genomförda övervakningar uppgavs ha ”haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte”. Förhållandet ansågs då vara naturligt med tanke på tvångsmedlens olika användningsområden (se t.ex. skrivelse 1995/96:9). Under senare år visar övervakningen i stort sett samma effektivitet som avlyssningen. Någon särskild förklaring till detta har inte lämnats i regeringens skrivelser. En anledning kan vara att hemlig teleavlyssning under senare år i större utsträckning än tidigare har kombinerats med tillstånd till hemlig teleövervakning (se SOU 2007:22, del 2, s. 150).

I den mer detaljerade redovisningen avseende åren 2009 och 2010 framgår följande om nytta i de fall tillstånd till *enbart* hemlig teleövervakning (dvs. inte även hemlig teleavlyssning) hade meddelats. Tvångsmedlet hade enligt myndigheternas redovisning för vart och ett av dessa år varit till nytta i 67 procent av förundersökningarna. I en och samma förundersökning kunde den hemliga teleövervakningen ha lett till nytta på flera olika sätt. I de förundersökningar där myndigheterna bedömde att den hemliga teleövervakningen hade varit till nytta redovisades denna så här för år 2009:

- 54 procent – uppgifterna har använts vid förhör,
- 38 procent – uppgifterna har åberopats som bevisning vid huvudförhandling, och
- 8 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats eller har använts som överskottsinformation i enlighet med 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

För år 2010 redovisades fördelningen istället enligt följande:

- 27 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av misstänkt,
- 27 procent – uppgifterna har använts vid förhör,
- 25 procent – uppgifterna har åberopats som bevisning vid huvudförhandling,
- 15 procent – uppgifterna har lett till ett annat tvångsmedel (husrannsakan, beslag eller annat hemligt tvångsmedel),

- tre procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av annan,
- två procent – uppgifterna har lett till att en misstänkt avförts, och
- en procent – uppgifterna har använts som överskottsinformation i enlighet med 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

6.2.2.4 Hemlig kameraövervakning

Tabell 6.7 Hemlig kameraövervakning - Antalet meddelade tillstånd

År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotikabrottslighet	År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotikabrottslighet
1996 (11 mån)	40	30	2004	29	19
1997	43	39	2005	49	23
1998	45	38	2006	53	33
1999	30	27	2007	51	32
2000	43	33	2008	77	50
2001	31	27	2009	82	(se nedan)
2002	33	30	2010	99	(se nedan)
2003	23	16			

Tabell 6.8 Hemlig kameraövervakning-
genomsnittlig övervakningstid (i dagar)

1996 (11 mån)	32	2004	22
1997	47	2005	38
1998	38	2006	33
1999	32	2007	35
2000	27	2008	40
2001	34	2009	34
2002	29	2010	30
2003	26		

Tabell 6.9 Hemlig kameraövervakning- "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" (i procent)

1996 (11 mån)	48	2004	48
1997	28	2005	61
1998	51	2006	55
1999	50	2007	43
2000	44	2008	27
2001	35	2009	(se nedan)
2002	66	2010	(se nedan)
2003	39		

Jämfört med andra hemliga tvångsmedel har tillstånd till hemlig kameraövervakning meddelats i relativt få fall. Av redogörelserna för den aktuella perioden framgår att andelen fall där övervakningen säga ha "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" varierat ganska kraftigt. Enligt regeringen har tvångsmedlet dock visat sig vara ett värdefullt verktyg i polisens spaningsarbete (se t.ex. skr. 2006/07:28).

Av den mer detaljerade beskrivningen avseende åren 2009 och 2010 framgår följande. Under år 2009 avslogs ingen ansökan om tillstånd till hemlig kameraövervakning av domstol. Under år 2010 avslogs en ansökan. Tillstånd till hemlig kameraövervakning meddelades under de två åren i 36 respektive 52 förundersökningar. Fördelningen mellan olika brottstyper liknade för år 2010 den som framgått beträffande hemlig teleavlyssning, dvs. över 70 procent av tillstånden avser narkotikabrott (även inkluderat bl.a. smugglings- och dopningsbrott). Tvångsmedlet hade enligt myndigheternas redovisning varit till nytta i sex respektive 18 av dessa förundersökningar vilket motsvarar 17 respektive 35 procent. I samma förundersökning kan den hemliga kameraövervakningen ha lett till nytta på flera olika sätt. I de förundersökningar där myndigheterna hade bedömt att den hemliga kameraövervakningen hade varit till nytta redovisades denna för år 2009 enligt följande:

- 31 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats,
- 31 procent – uppgifterna har använts vid förhör,

- 20 procent – uppgifterna har åberopats som bevisning vid huvudförhandling, och
- 18 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av någon annan misstänkt i förundersökningen.

För år 2010 redovisades fördelningen istället enligt följande:

- 34 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av misstänkt,
- 26 procent – uppgifterna har lett till ett annat tvångsmedel (husrannsakan, beslag eller annat hemligt tvångsmedel,
- 19 procent – uppgifterna har använts vid förhör,
- 11 procent – uppgifterna har åberopats som bevisning vid huvudförhandling,
- sex procent – uppgifterna har lett till att en misstänkt avförts,
- fyra procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av annan, och
- inte något fall – uppgifterna har använts som överskotts-information i enlighet med 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

6.2.3 Lagen om särskild utlänningskontroll

Regeringen lämnar årligen en skrivelse till riksdagen med redogörelse för tillämpningen också av lagen om särskild utlänningskontroll. Av redogörelsen framgår bl.a. antalet fall då lagen om särskild utlänningskontroll har tillämpats. Detta antal avser alla utvisningsärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2010/11:39). Nedan framgår antalet fall per redovisningsperiod (fr.o.m. den 1 juli ett visst år t.o.m. den 30 juni året därpå).

Tabell 6.10 Lagen om särskild utlänningskontroll – tillämpning av lagen

Period	Antal fall	Period	Antal fall
1991/1992	3	2001/2002	0
1992/1993	3	2002/2003	5
1993/1994	0	2003/2004	2
1994/1995	5	2004/2005	2
1995/1996	4	2005/2006	2
1996/1997	0	2006/2007	1
1997/1998	1	2007/2008	0
1998/1999	0	2008/2009	1
1999/2000	3	2009/2010	0
2000/2001	4		

Lagen tillämpas alltså i relativt få fall. Det stora flertalet av de redovisade fallen gäller ärenden avseende omprövning av utvisningsbeslut. Det senaste fall då lagen tillämpats, där också lagens tvångsmedelsbestämmelser berörts i redogörelsen, inträffade under perioden 2004/2005. Regeringen anförde då följande (skr. 2005/06:61).

Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisen) beslutade den 14 september 2004 att ta en person i förvar enligt 9 § lagen om särskild utlänningskontroll. Den 15 september 2004 anmälde Säkerhetspolisen förvarsbeslutet till regeringen samt ansökte om utvisning av personen enligt 1 § första stycket 2 nämnda lag. Ärendet gällde en person med irakiskt ursprung som suttit frihetsberövad misstänkt för medhjälp till terroristbrott. Migrationsverket yttrade sig i ärendet. Förhandlingar i frågorna om bl.a. förvar och utvisning hölls i Stockholms tingsrätt vid flera tillfällen.

Regeringen beslutade den 20 december 2004 att personen skulle utvisas och förbjudas att återvända till Sverige. Regeringen förordnade vidare att verkställighet tills vidare inte fick ske (inhibition), att personen skulle fullgöra anmälningsplikt samt att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel fick tillämpas.

6.2.4 Tvångsmedel enligt de för utredningen aktuella lagarna

6.2.4.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag

Vid den utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag som gjordes under år 2009 (SOU 2009:70) behandlades bl.a. hur lagarna tillämpats.

Hemlig rumsavlyssning

Utredaren hämtade in uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna avseende år 2008. För den öppna polisen och tullen beviljades under det året tillstånd till hemlig rumsavlyssning mot 25 personer. Inte i något fall hade domstolen avslagit ansökan om hemlig rumsavlyssning. Beträffande 17 av tillstånden avsåg brottsmisstanken grovt narkotikabrott. I resterande fall hade tillstånd getts för misstanke om annan grov brottslighet. Den genomsnittliga tiden för tillstånd till hemlig rumsavlyssning var 44 dagar, medan den genomsnittliga faktiska avlyssningstiden var 31,5 dagar.⁵ Den längsta tid som tillstånd till avlyssning hade beviljats för var 137 dagar och den motsvarande faktiska avlyssningstiden var 128 dagar. De övriga uppgifter som hade inhämtats redovisades i följande tabell (a. SOU s. 140).

Under år 2008 har tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelats gentemot 25 personer. I	
4	fall har tillstånd meddelats efter begäran om rättslig hjälp från annat land
0	fall har domstolen avslagit ansökan om hemlig rumsavlyssning
3	fall har offentligt ombud överklagat domstolens beslut ⁶
15	fall har tillstånd getts till att avlyssningsutrustningen installerats på en plats som annars skyddas mot intrång
1	fall har domstolen föreskrivit villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan
1	fall har åtgärden avsett någon annans stadigvarande bostad än den misstänktes
0	fall har tillståndet rört person med s.k. särställning, dvs. person som tillhör vissa särskilda yrkeskategorier t.ex. advokater, läkare, präster eller journalister
7	fall har avlyssningen inte kunnat ske i önskad omfattning exempelvis på grund av att avlyssningsutrustningen inte kunnat installeras eller att den inte fungerat

⁵ Vid hemlig rumsavlyssning kan verkställighet ibland inte ske under viss tid som ett tillstånd omfattar, t.ex. på grund av svårigheter att installera den tekniska utrustningen.

⁶ *Utredningens anmärkning:* Denna uppgift är inte förenlig med de som vi vid vår kartläggning (ärendeblocketten) hämtat in från de brottsbekämpande myndigheterna. Vi har därför kontaktat landets samtliga sex hovrätter. De uppgifter som vi fått från hovrätterna bekräftar resultatet från vår ärendeblockett. Se vidare avsnitt 6.4.3.5.

Effekterna kunde enligt utredaren – med vissa reservationer – redovisas på följande sätt (a. SOU s. 147f.).

Om man trots detta ställer det första årets 17 förundersökningar i vilka hemlig rumsavlyssning har använts av den öppna polisen och tullen mot nedan angivna effektivitetsmått, framträder följande resultat.

Effekt	Antal fall i vilka effekten uppnåtts
Lett till fällande dom	1
Lett till att åtal har väckts	2
Lett till att ytterligare tvångsmedel har använts	3
Lett till att utredningen på annat sätt har förts framåt	5

I de två fall som lett till att åtal har väckts, åberopades uppspelning av upptagningar från den hemliga rumsavlyssningen som bevisning. I båda fallen avsåg brottsmisstanken grovt narkotikabrott såväl vid tillståndsgivningen som när det sedermera väcktes åtal.

I det ena ärendet där uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning skedde avlyssningen i en källarlokal där polisen misstänkte att det pågick omfattande försäljning av narkotika. Den hemliga rumsavlyssningen som pågick under sju dagar hade dessförinnan föregåtts av omfattande spaning samt såväl hemlig teleavlyssning som hemlig kameraövervakning. Den hemliga rumsavlyssningen avbröts när tillslag gjordes i ärendet. Uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen åberopades sedan som bevisning i målet. Enligt åklagaren i målet hade denna bevisning dock en mycket begränsad betydelse för utgången i målet där två personer (huvudmännen) dömdes för grovt narkotikabrott till 6 års respektive 4 års fängelse. Den avgörande bevisningen utgjordes i stället av annan bevisning såsom hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk bevisning samt uppgifter om den narkotika som togs i beslag. Denna bevisning var, enligt åklagaren, ett resultat av traditionellt spanings- och utredningsarbete och inte en följd av den hemliga rumsavlyssningen.

I det andra ärendet där uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning skedde avlyssningen i en bostad. Enligt åklagaren i det målet, som när detta skrivs ännu inte är avgjort, var uppgifterna som framkom genom rumsavlyssningen direkt avgörande för att åtal skulle kunna väckas i en del av en mycket omfattande brottsutredning.

Utredningen hade även hämtat in uppgifter från Säkerhetspolisen om hur den använt sig av hemlig rumsavlyssning. I det fallet

bedömdes dock sekretessen så stark att det inte var möjligt att lämna någon närmare redovisning av vad som hade kommit fram, annat än att Säkerhetspolisen under år 2008 inte hade beviljats tillstånd till hemlig rumsavlyssning i fler fall än den öppna polisen.

2007 års preventivlag

Utredaren samlade in uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna om hur tvångsmedel hade använts i preventivt syfte men bedömde att huvuddelen av de uppgifter som myndigheterna redovisat inte kunde lämnas ut av sekretesshänsyn. Framställningen i betänkandet om tillämpningen gavs därför en översiktlig karaktär.

Såvitt avser den öppna polisens verksamhet framgår endast att preventiva tvångsmedel under år 2008 användes i två ärenden som berörde sammanlagt tre personer. Säkerhetspolisen använde under samma period hemliga tvångsmedel i preventivt syfte i färre än 50 ärenden. Säkerhetspolisen lämnade följande exempel på när så hade skett (a. SOU s. 165–167).

- Uppgifter inkommer till Säkerhetspolisen om att en grupp förbereder sig för att resa till ett träningsläger utomlands i syfte att få terroristträning. Personerna i gruppen namnges bara med förnamn. Säkerhetspolisen känner till namnet på en i gruppen och dennes telefonnummer. Preventiv hemlig teleövervakning av dennes telefon gjorde det möjligt att identifiera gruppens övriga medlemmar. I ett senare skede kunde förundersökning inledas mot dem.
- Det finns skäl att tro att en aktör ingår i en struktur som logistiskt stödjer islamistisk extremism och terrorism med anknytning till al-Qaida. Ytterligare information krävs för att klargöra aktörens roll. Tingsrätten beviljade tillstånd till preventiv hemlig teleavlyssning genom vilken det framgick att aktören sannolikt främst ägnade sig åt ekonomiska oegentligheter.
- En ung aktör uppmanar andra ungdomar att utföra våldsdåd och har kontakter med ungdomar som misstänks vara på väg för att utföra väpnad jihad. I aktörens omedelbara närhet finns flera radikala individer. Tingsrätten beviljade tillstånd till preventiv hemlig teleövervakning. Aktören är fortsatt av intresse och flera andra aktörer av intresse kunde identifieras.
- En person som tidigare varit okänd för Säkerhetspolisen uppmärksammas för att han flitigt börjat umgås med personer som var aktuella i en förundersökning rörande terroristbrott. Det inkommer uppgifter om att denne person skulle ha anmält sig som

frivillig för att bli martyr i ett konfliktområde, men övertalats att stanna i Sverige för att fylla en logistisk roll och finansiellt stödja frivilliga stridande i andra konfliktområden. Enligt källan hade personen kontakter med andra personer i ett tredje land kopplade till al-Qaida. Tingsrätten beviljade tillstånd till preventiv hemlig teleövervakning.

- Säkerhetspolisen befarade att en person användes av ett känt radikalt våldsbejakande islamistiskt nätverk för att rekrytera nya medlemmar och sympatisörer. Personen som var utländsk medborgare och inrest i Sverige var sedan tidigare känd av Säkerhetspolisen. I Sverige umgicks personen med flera andra personer i ovannämnda nätverk, vilka Säkerhetspolisen misstänker utför terroristbrott. Säkerhetspolisen begärde preventiv hemlig teleavlyssning för att utröna personens avsikt och kontakter i Sverige, vilket tingsrätten beviljade. Ärendet övergick sedan till en förundersökning.
- Säkerhetspolisen fick information om att personer kopplade till den grova organiserade brottsligheten kartlagt en myndighetsperson. Kartläggningen var ett första steg innan personen skulle misshandlas eller dödas. Anledningen till att man skulle genomföra detta våldsdåd var att personen i sin myndighetsutövning stört det nätverk som personerna var kopplade till. Det var okänt vem som skulle utföra denna våldshandling. Säkerhetspolisen fick information om två möjliga personer som skulle ge sitt godkännande till våldsdådet och även ge uppdraget till någon fysisk person. Säkerhetspolisen fick tillstånd att använda preventiva tvångsåtgärder mot dessa två personer.
- Säkerhetspolisen fick information om att en journalist utsatts för hot. Journalisten arbetade med ett reportage om en person som drev ett företag som kunde kopplas till oegentligheter. Det fanns indikationer på att den möjliga hotutövaren skulle utsätta journalisten för ytterligare hot alternativt använda våld mot denne om ytterligare arbete med reportaget skulle utföras. Säkerhetspolisen fick tillstånd att använda preventiva åtgärder mot den möjliga hotutövaren.
- Säkerhetspolisen fick information om att gärningsmän utfört ett våldsdåd mot en myndighetsperson. Det fanns indikationer på att dessa hade koppling till grov organiserad brottslighet och att ytterligare våldsdåd skulle utföras. Genomfört våldsdåd och förväntat framtida våldsdåd var en hämnd för beslut som myndighetspersonen fattat. Det var inte känt vilka personer som genomfört våldsdådet. Underrättelseinformation pekade ut ett antal personer såsom möjliga utövare av ett eventuellt framtida våldsdåd mot myndighetspersonen eller annan myndighetsutövare. Säkerhetspolisen fick tillstånd att använda preventiva tvångsåtgärder.

- Med anledning av eskalerande våldsanvändning mellan autonoma och vit-makt relaterade extremistgrupperingar har Säkerhetspolisen genomfört preventiv telefonavlyssning. Av information från avlyssningen framgår att båda grupperingarna har anskaffat skjutvapen. Säkerhetspolisen vet vilka av personerna som förvarar vapnen och var dessa finns. Trots detta faktum kan Säkerhetspolisen inte genomföra husrannsakan och beslag av vapnen, eftersom information saknas som direkt anger att vapnen ska användas i brottslighet mot person.

6.2.4.2 2008 års utredningslag

2008 års utredningslag ersatte som bekant 1952 års lag. Inför införandet av den nya lagen genomförde regeringens särskilde utredare en granskning av hur 1952 års lag i praktiken hade tillämpats. Hon redogjorde i sin promemoria för bl.a. följande (Ds 2007:2 s. 115 ff.).

Utredaren hade vid granskningen träffat företrädare för myndigheterna och Stockholms tingsrätt samt gått igenom ärenden som handlagts vid den domstolen under åren 2004–2006. Med hänsyn till rådande sekretess ansågs inte någon detaljerad redogörelse kunna lämnas.

Utredaren fann att åklagaren när tillstånd begärdes regelmässigt hänvisade till både de allmänna bestämmelserna om tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken, respektive lagen om hemlig kameraövervakning, och bestämmelserna i 1952 års lag. I domstolens beslut att meddela tillstånd, vilket tecknades på åklagarens skriftliga framställning, angavs helt kortfattat att framställningen bifölls. Detta innebar att det inte direkt av handlingarna i ärendena kunde utläsas i vilken omfattning 1952 års lag hade varit en förutsättning för att bevilja åtgärden. Det gick därmed inte att ta fram ett underlag som visade den faktiska tillämpningen av särbestämmelserna i 1952 års lag. Enligt den uppskattning Åklagarmyndigheten gjorde förutsatte något mindre än hälften av besluten om hemliga tvångsmedel tillämpning av 1952 års lag.

Den brottsmisstanke som var mest frekvent förekommande under åren 2004–2006 var försök, förberedelse eller stämpling till någon form av terroristbrott enligt 2 och 3 §§ lagen om straff för terroristbrott. Något färre än hälften av besluten avsåg sådan brottsmisstanke. I övrigt förekom brotten allmänfarlig ödeläggelse, olovlig kårverksamhet, olovlig underrättelseverksamhet, sabotage,

mordbrand och spioneri. Bland de olika tvångsmedlen var beslut om hemlig teleavlyssning tillsammans med hemlig teleövervakning vanligast. Även beslut om enbart hemlig teleövervakning förekom i viss utsträckning, medan beslut om hemlig kameraövervakning förekom i mindre omfattning och beslut om postkontroll var ovanliga. Enligt vad genomgången av Stockholms tingsrätts diarium visade hade under perioden ett beslut om tillstånd överklagats. Överklagandet avsågs av hovrätten, och Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Under samma tid – åren 2004–2006 – hade det väckts åtal vid Stockholms tingsrätt i tre mål, varvid slutligt fem personer dömdes. För de målen redogjorde utredaren enligt följande (a. SOU s. 117–118).

År 2005 dömdes vid Stockholms tingsrätt två personer för förberedelse till terroristbrott och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse till sju respektive sex års fängelse. Brotten bestod i insamling och mottagande av stora summor pengar för vidarebefordran till Irak. De tilltalade hade anknytning till organisationer ansvariga för terrorattentat i Irak. Som bevisning åberopades bl.a. uppspelning av avlyssnade telefonsamtal och samtalslistor. I hovrätten sänktes straffen för båda sedan hovrätten, till skillnad från tingsrätten, bedömt delar av åtalet som brott mot lagen om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.

I ytterligare ett mål vid Stockholms tingsrätt dömdes år 2005 en person för företagsspioneri, grovt brott, och obehörig befattningsmed hemlig uppgift. Den brottsliga verksamheten var riktad mot företaget Ericsson. Förundersökningen i målet bedrevs i samarbete med säkerhetstjänster i utlandet vid vilka det enligt åklagaren kan ha förekommit användning av hemliga tvångsmedel. Eftersom den tilltalade erkände de faktiska omständigheterna behövdes inte någon bevisning i den delen.

År 2006 dömdes två personer för dels försök, respektive medhjälp till försök, till terroristbrott avseende ett attentat riktat mot en fastighet i Kista, vilken vid tillfället användes som vallokal för det irakiska parlamentet, dels för stämpling till terroristbrott. I den sistnämnda gärningen deltog ytterligare en person. Den gärningen bestod i planering av ett attentat mot Livets Ords huvudbyggnad i Uppsala. Vid förundersökningen hade förekommit hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Uppgifter som därvid framkommit åberopades som bevisning i målet. Efter överklagande frikändes en av de tilltalade i hovrätten medan de två övriga i stället dömdes för försök respektive medhjälp till försök till mordbrand och stämpling till mordbrand med straffflinring som följd.

Enligt Åklagarmyndigheten, fortsatte utredaren, hade det i samtliga mål varit avgörande för de fällande domarna att åklagaren hade kunnat åberopa uppgifter som hade kommit fram genom hemliga tvångsmedel. I vissa fall ledde uppgifterna till att den misstänkte erkände omständigheterna vilket kunde innebära att uppgifterna inte behövdes för att styrka åtalet. Utöver de berörda domarna hade uppgifter, i form av överskottsmaterial, som kommit fram vid tvångsmedelsanvändning lett till lagföring för annan brottslighet än den som föranlett åtgärden. Någon utredning av i vilken omfattning så skett hade dock inte varit möjligt att göra inom ramen för utredarens uppdrag.

Utredaren hade därutöver tagit del av Säkerhetspolisens (sekretessbelagda) årliga redovisningar av tvångsmedelsanvändningen till regeringen under åren 1998–2005. Dessa hade enligt utredaren brister. De gav intryck av att det inte fanns någon fast årligen återkommande struktur. Av redovisningarna kunde inte utläsas om ett beslut hade fattats med stöd av de allmänna bestämmelserna om hemliga tvångsmedel, dvs. enligt reglerna i rättegångsbalken eller lagen om hemlig kameraövervakning, eller med stöd av bestämmelserna i 1952 års lag. I stället anges Säkerhetspolisens totala användning av hemliga tvångsmedel. Redovisningarna visade dock – som utredarens genomgång av tingsrättens ärenden – att av det totala antalet beslut de om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning var de i särklass vanligaste. Hemlig kameraövervakning förekom i betydligt mindre omfattning, och beslut om postkontroll förekom sparsamt. Antalet beslut hade tredubblats efter år 2001 och därefter hållit sig relativt konstant på den högre nivån. En klar ökning kunde noteras från år 2001 till år 2002 när det gällde tvångsmedelsanvändningen inom kontraterrorismverksamheten. Från och med år 2004 kunde det konstateras en avsevärd ökning av beslut med anknytning till kontraspionaget, vilken enligt utredaren angetts kunna ha sin förklaring i ändrade redovisningsrutiner. Från samma tid hade antalet beslut inom författningsskyddet minskat avsevärt.

6.3 Andra länders tillämpning

6.3.1 Inledning

Värdet av att mellan länder jämföra redovisningar och undersökningar avseende tillämpningen av hemliga tvångsmedel är begränsat.

Olikheterna i såväl regelsystem som mätmetoder gör meningsfulla sifferjämförelser svåra redan beträffande användningens omfattning (se t.ex. Schwartz i *The George Washington Law Review*, Vol. 72, 2004, s. 1245 och 1250 ff.). Vid jämförelser mellan nytto- och effektivitetsuppskattningar tillkommer bl.a. att nyttobegreppet kan ha definierats olika (jfr t.ex. NOU 2009:15 s. 120) samt att siffror och andelstal svårigen kan användas till att mäta annat än *kvantitativ* nytta.

Trots detta kan det vara av visst intresse att beskriva de andra nordiska ländernas redovisningar av tillämpningen av hemliga tvångsmedel. Detta inte minst för att illustrera olika sätt på vilka man kan närma sig mättnings- och redovisningsproblematiken. Sådana beskrivningar ges nedan. Därtill behandlas vissa undersökningar som gjorts av Max Planck-institutet i Tyskland, vilka är de mest utförliga empiriska studier som hittills gjorts i Europa av användningen av hemliga tvångsmedel. (För förståelsen av uppgifterna nedan rekommenderas läsaren att ta del av beskrivningen av respektive lands regelsystem i kapitel 4.)

6.3.2 Norge

I Norge utvärderade en statlig utredning så sent som år 2009 polisens användning av hemliga tvångsmedel (se avsnitt 4.3 ovan). En del av uppdraget var att empiriskt undersöka vilken betydelse tvångsmedlen hade haft för utredningen av allvarlig brottslighet. Undersökningen koncentrerade sig huvudsakligen på motsvarigheterna till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (gemensamt benämnda kommunikationskontroll) men även motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning (romavlytting) berördes i viss mån. Av utredningens betänkande (NOU 2009:15) framgår bl.a. följande.

6.3.2.1 Omfattningen av tvångsmedelsanvändningen

Det visade sig svårt att få en fullständig översikt över omfattningen av bruket av hemliga tvångsmedel i Norge eftersom det endast fördes statistik beträffande vissa av tvångsmedlen. Rigsadvokaten upprättade viss statistik beträffande sådan kommunikationskontroll och romavlytting som omfattades av straffeprocessloven. PST

förde statistik över sin användning i avvärjande och förebyggande syfte. För de övriga hemliga tvångsmedlen fördes ingen statistik.

För kommunikationskontroll hade Rigsadvokaten presenterat följande siffror (a. NOU s. 126 f.).⁷

Tabell 6.11 Kommunikationskontroll – användning per år

År	Antal ärenden ("saker")	Antal teleadresser ("telefoner/kom.anlegg")	Antal misstänkta
2001	117	547	
2002	296	1 107	
2003	288	1 099	512
2004	349	1 464	726
2005	288	1 344	602
2006	291	1 595	657
2007	229	1 306	

I de allra flesta av fallen rörde det sig om motsvarigheterna till både hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Orsaken till att det rörde sig om betydligt fler teleadresser än misstänkta personer angavs vara att många misstänkta hade flera telefoner och att många bytte telefon ofta för att undgå polisens övervakning. Ett klart flertal av de avlyssnade teleadresserna avsåg mobiltelefoner, och den andel av telefonerna som var tillgängliga för "ett större antal personer" var mycket låg (år 2007 var den 2 procent). Utredningen noterade att antalet personer per innevånare som utsattes för kommunikationskontroll var något högre i Norge än i Sverige. Trots detta ansågs att användningen av tvångsmedlet inte kunde anses vara särskilt omfattande.

Vad gällde möjligheten till hemlig rumsavlyssning, som hade införts år 2005, så hade denna endast nyttjats av den öppna polisen i ett fåtal fall. Under år 2006 meddelades sju beslut om hemlig rumsavlyssning och under år 2007 meddelades tio beslut.

Statistiken angående PST:s bruk av hemliga tvångsmedel var inte offentlig. Det kunde dock anges att denna visade att huvuddelen av PST:s användning av tvångsmedlen skedde i förebyggande syfte och bara i begränsad utsträckning som del i en förundersökning.

⁷ Av årsrapporter från Kontrollutvalget för kommunikationskontroll (tillsynsmyndigheten) framgår vissa siffror för senare år. Av rapporten för år 2009 kan t.ex. utläsas att kommunikationskontroll under det året brukades i 195 ärenden, avseende 1 030 teleadresser och 436 misstänkta.

EOS-utvalget (ett kontrollorgan för bl.a. PST med uppgifter liknande de som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i Sverige) hade genomgående beskrivit omfattningen av PST:s användning av hemliga tvångsmedel som blygsam.

6.3.2.2 Nyttan, integritetsintrång m.m.

Nyttan av kommunikationskontroll m.m.

Den norska utredningen skulle alltså inom ramen för sitt uppdrag undersöka vilken betydelse tvångsmedlen hade haft för utredningen av allvarlig brottslighet (dvs. åtgärdernas nytta). Utredningen betonade inledningsvis svårigheterna i detta.

Den första fråga som uppstod i sammanhanget var vilken brottslighet som skulle räknas som allvarlig. Utredningen använde dock utgångspunkten att sådana brott som enligt gällande rätt kunde föranleda tillstånd till de hemliga tvångsmedlen skulle ses som allvarliga. Att definiera begreppet "betydelse för utredningen" på så sätt att betydelsen blev mätbar var betydligt mer besvärligt. Olika utredningsmetoder kunde ha betydelse på olika sätt, och det var inte självklart vad som var en bra måttenhet (a. NOU s. 109 f.). Utredningen stannade vid att såväl direkt betydelse för lagföringen av brottet (t.ex. som underlag i åtalsfrågan eller bevis vid en huvudförhandling) som indirekt betydelse (t.ex. som underlag för andra utredningsåtgärder som får betydelse eller att misstanken stärks eller bortfaller) var relevant. Dessutom borde åtgärdens betydelse för att utreda andra allvarliga brott än det som tvångsmedelstillståndet avsåg beaktas.

Utredningens undersökning av nytta koncentrerades alltså huvudsakligen till kommunikationskontroll. Det konstaterades att Rigsadvokaten, på grundval av rapporter från polismästare, årligen presenterade en uppskattning av den andel av ärendena där kommunikationskontroll använts och där denna gett resultat i form av "gripanden, beslag och/eller information av stor bevis- och utredningsmässig betydelse". För år 2007 bedömdes att detta var fallet i mer än hälften av ärendena, medan det för år 2006 upplystes att sådana resultat nåtts i knappt 60 procent av ärendena. För år 2005 var den resultatandel som angavs knappt 50 procent. Rigsadvokaten hade dock påpekat att detta inte betydde att

tvångsmedlet var utan betydelse i de övriga ärendena (a NOU s. 115).⁸

Ursprungligen hade den norska utredningen ambitionen att göra en genomgång av handlingar i ärenden om kommunikationskontroll, i viss mån motsvarande den som vi har gjort avseende de för oss centrala tvångsmedlen (se avsnitt 6.5-6.9 nedan). Detta visade sig dock av praktiska skäl inte vara möjligt. I stället ombads forskare vid Politihøgskolen att genomföra en enkätundersökning. En enkät med 58 frågor skickades till åklagare, jurister hos polisen, domare och advokater. 736 personer svarade på enkäten (av 1 800 personer totalt). Svandsandelen var ungefär densamma i de olika respondentgrupperna. Av de som svarade uppgav 452, eller drygt 60 procent, att de kände till att kommunikationskontroll hade förekommit i något ärende eller mål som de varit involverade i under det senaste året (2008). Det var endast dessa personer som leddes vidare till den materiella delen av enkäten (se a. NOU s. 112 f. och 385).

Frågorna om nytta av kommunikationskontroll i enkäten kunde indelas i fem kategorier;

- generell betydelse för utredning och lagföring,
- direkt betydelse för utredningen beträffande den misstänkte,
- indirekt betydelse för utredningen beträffande den misstänkte,
- betydelse som bevisning,
- betydelse för annat än förundersökningens ursprungliga ändamål.

I den förstnämnda kategorin ställdes bl.a. frågan om i hur stor andel av fallen de svarande upplevt att tvångsmedlet hade fört utredningen framåt. Svaren fördelade sig på olika svarsalternativ enligt följande (a. NOU s. 387).

⁸ Den nyttoandel som uppskattas av de brottsbekämpande myndigheterna synes även fortsatt hålla sig kring samma nivå. Av årsrapporten från Kontrollutvalget för kommunikationskontroll för år 2009 framgår att andelen där sådan nytta uppnåtts under det året enligt polisen var "nästan hälften".

Tabell 6.12 Kommunikationskontroll - fört utredningen framåt (andel av svaren per alternativ i procent)

Svarsalternativ	Domare	Advokater	Polisjurister	Åklagare	Totalt
I över 75 % av fallen	43,5	21,4	52,9	51,4	40,9
I 50 %-75 % av fallen	17,0	24,6	19,3	35,1	21,3
I 25 %-50 % av fallen	7,5	11,9	5,7	-	7,6
I 10 %-25 % av fallen	3,4	15,1	2,1	2,7	6,2
I under 10 % av fallen	8,8	13,5	10,7	5,4	10,4
Inte i något av fallen	-	3,2	-	-	0,9
Vet inte	19,7	10,3	9,3	5,4	12,7
Totalt	100	100	100	100	100

I genomsnitt drygt 60 procent av de svarande bedömde sålunda att tvångsmedlet fört utredningen framåt i mer än hälften av fallen, och drygt 40 procent av de svarande ansåg att så var fallet i mer än 75 procent av fallen. Variationen mellan de olika kategorierna av svarande var emellertid relativt stor – vilket gällde även svaren på flertalet andra frågor i enkäten – och det kan särskilt noteras att advokaterna upplevde att nytta förekommit i färre fall än de övriga tillfrågade.

Vad beträffar de övriga frågor som ställdes kring nytta i enkäten kan följande nämnas (a. NOU s. 118 f. samt 388 ff.).

- I genomsnitt 57 procent av de svarande ansåg att kommunikationskontroll hade varit av väsentlig betydelse för utredningen i över hälften av de ärenden eller mål där de deltagit.
- 65 procent svarade att tvångsmedlet i över hälften av fallen lett till att misstanken mot den misstänkte stärkts. På frågorna om i hur stor andel av fallen som lett till att misstanken mot den misstänkte försvagades respektive avskrevs bedömde däremot huvuddelen av de svarande som hade någon uppfattning att detta skett i under 10 procent av fallen respektive att det inte skett i något av fallen.
- Ungefär 50 procent av de svarande bedömde att tvångsmedlet hade *lett till* fällande bevis mot den misstänkte i mer än hälften av fallen. På frågan om hur ofta information från kommunikationskontroll i sig själv varit viktig som bevis vid rättegången svarade drygt 36 procent att så var fallet i mer än hälften av ärendena.

- Knappt 75 procent av de svarande uppgav att de kände till fall där kommunikationskontroll hade lett till användningen av ett annat tvångsmedel, som i sin tur fått betydelse som bevis. Knappt 39 procent av dessa svarande bedömde att så var fallet i mer än hälften av ärendena.
- Drygt 42 procent av de svarande ansåg att tvångsmedlet i mer än hälften av fallen lett till misstanken kommit att avse även nya misstänkta.
- Drygt 55 procent av de svarande uppgav att de kände till fall där kommunikationskontroll lett till förundersökning avseende nya misstankar mot den misstänkte. Av dessa bedömde dock endast drygt 6 procent att så skett i mer än hälften av fallen. Knappt 48 procent bedömde istället att detta skett antingen i mellan 10 och 25 procent av fallen eller i mindre än 10 procent av fallen.
- Endast knappt 45 procent av de svarande uppgav att de kände till något fall där upplysningar från kommunikationskontroll hade lett till förundersökning mot tredje man avseende andra straffbara handlingar än den som låg till grund för tvångsmedlet. Av dessa bedömde en klar majoritet att så skett i under 10 procent av fallen.

Den norska utredningen fann sammantaget – efter att ha beaktat även svenska och tyska nyttouppskattningar (se avsnitt 6.2.2 respektive 6.3.5) – att regeringens målsättning, vilken antogs vara att tvångsmedlen hade betydelse i minst 50 procent av fallen, var uppfylld. Samtidigt underströks att frågan om ett tvångsmedel ska tillåtas inte endast kunde bedömas utifrån *kvantitativa* effektivitetsbedömningar. Detta eftersom också en nyttoeffekt i ett litet antal mycket allvarliga fall i sig själv måste kunna utgöra ett tillräckligt skäl att tillåta tvångsmedlet. Det kunde alltså inte krävas samma effektivitet av metoder som endast får användas i mycket allvarliga fall som av metoder med ett vidare tillämpningsområde. Slutligen förde utredningen en diskussion av vilken det framgick att det är av betydelse att skilja på olika arter och grader av nytta, dvs. vilken typ av betydelse åtgärden har i det enskilda fallet och hur stor denna bedöms vara (a. NOU s. 120 f. och 128).

Nyttan av hemlig rumsavlyssning

Vad avser nyttan av hemlig rumsavlyssning nöjde sig den norska utredningen i huvudsak med att redogöra för vad tillsynsmyndigheten (kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll) hade redovisat i sina årsrapporter för åren 2006 och 2007 (a. NOU s. 204).

Beträffande år 2006 framgick att tvångsmedlet gett resultat i fyra av de sju ärenden där det nyttjats. Beträffande år 2007 angavs följande beträffande de 10 ärenden där hemlig rumsavlyssning förekommit. I ett av ärendena hade avlyssningen gett resultat på så sätt att misstanken stärktes, samt att underlag gavs för gripande och beslag. I ett annat ärende gav avlyssningen värdefull överskottsinformation. I de övriga ärendena var nyttan begränsad. Det hänvisades i dessa fall till tekniska problem och till störningar i form av buller. Tillsynsmyndigheten anmärkte att nyttan av hemlig rumsavlyssning därmed framstod som lägre än den vid hemlig teleavlyssning. Samtidigt påpekades dock att det rörde sig om en liten mängd ärenden, och därmed ett knapphändigt underlag för olika bedömningar. Dessutom fanns vid hemlig rumsavlyssning en större osäkerhet än vid hemlig teleavlyssning, både beträffande möjligheten att faktiskt få till stånd avlyssning efter ett beslut och beträffande det tekniska resultatet av densamma. Mot bakgrund av detta – och eftersom hemlig rumsavlyssning var ett förhållandevis nytt verktyg för polisen där en utveckling pågick på det praktiska planet – ansåg tillsynsmyndigheten att det inte fanns skäl att rikta någon kritik mot polisens användning av tvångsmedlet.

Integritet

Utredningen skulle också undersöka om integritetsintressen, såväl beträffande den misstänkte som beträffande andra berörda, i tillräcklig utsträckning hade tillvaratagits. Eftersom utredningen ansåg att den inte hade att överpröva de rent rättspolitiska avvägningar som gjorts när tvångsmedelsreglerna infördes, begränsade den sig dock till frågan om reglerna hade fått andra effekter för integriteten än de som förutsatts när reglerna infördes (a. NOU s. 111).

I den enkätundersökning som Politihøgskolan utförde åt utredningen ställdes även frågor inriktade på den personliga

integriteten. Inledningsvis tillfrågades de svarande hur många av de samtal som avlyssnades som de ville benämna ”av privat karaktär (med närstående familjemedlemmar eller sambor/pojkvänner/flickvänner)”. Svaren fördelade sig enligt följande (a. NOU s. 396).

Tabell 6.13 Kommunikationskontroll – avlyssnade samtal av privat karaktär (andel av svaren per alternativ i procent)

Svarsalternativ	Domare	Advokater	Polisjurister	Åklagare	Totalt
Över 75 % av samtalen	3,4	27,8	4,3	2,7	10,4
50 %-75 % av samtalen	4,8	19,8	7,9	24,3	11,6
25 %-50 % av samtalen	8,8	18,3	13,6	5,4	12,7
10 %-25 % av samtalen	6,1	4,0	13,6	5,4	7,8
Under 10 % av samtalen	3,4	4,0	2,9	2,7	3,3
Inte något av samtalen	0,7	0,8	-	2,7	0,7
Vet inte	72,8	25,4	57,9	56,8	53,6
Totalt	100	100	100	100	100

Alltså bedömde 22 procent av de svarande att över hälften av de avlyssnade samtalen var av privat karaktär. Andelen som svarade att de inte visste var beträffande denna fråga – och beträffande de övriga frågorna om de avlyssnade samtalen – var dock relativt hög (här knappt 54 procent). Advokaterna skiljde ut sig från de andra grupperna av svarande, både genom att betydligt fler av dem ansåg att de kunde svara på frågor om samtalens innehåll och genom att de i betydligt högre utsträckning bedömde att de samtal som förekom var av privat karaktär.

Bland de övriga frågor som ställdes i denna del var hur ofta svarandena uppskattade att avlyssningen av samtal av privat karaktär ledde till information som var till nytta i ”utrednings-sammanhang” respektive till information som användes som bevisning under rättegången. Endast fem respektive tre procent svarade här att nytta förekom i mer än hälften av fallen (a. NOU s. 397).

Utredningen konstaterade på grundval av detta att samtal av privat karaktär utan betydelse för utredningen ofta fångades upp genom kommunikationskontroll, och att regeringens målsättning att tvångsmedlet främst skulle omfatta de som var aktiva i kriminella miljöer inte nödvändigtvis alltid var uppfylld. Vissa

förslag presenterades för att komma till rätta med detta, bl.a. att det offentliga ombudet skulle ges uppgiften att tillvarata även tredje mans integritetsintresse (a. NOU s. 123 f. och 128).

6.3.3 Danmark

6.3.3.1 Statistik från Rigspolitiet och Rigsadvokaten

Varje år avger danska Rigspolitiet en s.k. årstabell. Denna tabell innefattade till och med år 2008 ett avsnitt som avsåg s.k. ingepp i meddelandehemligheten. Därav framgick omfattningen av den öppna polisens användning av telefonaflytning, anden aflytning, teleoplysning, utvidet teleoplysning, brevåbning och brevstandsning (anden aflytning är den danska motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning, beträffande innebörden av de andra tvångsmedlen se avsnitt 4.4.1).

Nedan har uppgifter sammanställts ur tabellerna för åren 2004–2008. Notera att uppgifterna för år 2007 endast innefattar användningen under det andra halvåret.

Tabell 6.14 Antal tillstånd till hemliga tvångsmedel (inom parentes anges det antal som avsett narkotikabrottslighet)

	2004	2005	2006	2007, halvår 2	2008
Telefonaflytning	1 361 (882)	1 725 (1 190)	2 054 (1 505)	986 (613)	2 658 (1 311)
Anden aflytning	65 (51)	82 (47)	148 (55)	50 (31)	156 (47)
Teleoplysning	1 390 (549)	1 777 (689)	1 806 (975)	672 (296)	1 823 (411)
Utvidet teleoplysning	94 (35)	122 (53)	49 (16)	10 (3)	152 (10)
Brevåbning	15 (10)	28 (11)	14 (7)	11 (2)	11 (1)
Brevstandsning	17 (11)	25 (12)	27 (11)	8 (3)	11 (1)

Statistik över ingrepp i meddelandehemligheten för åren 2009–2011 har publicerats av Rigsadvokaten. Medan den statistik som polisen tidigare tillhandahöll var baserad på en manuell sammanställning och inrapportering från olika polisdistrikt är den som Rigsadvokaten presenterat hämtad från en central databas (Rigspolitiets Telecenter). Redovisningen avser färre hemliga

tvångsmedel än tidigare. Bl.a. följande framgår av Rigsadvokatens tabeller.

Tabell 6.15 Antal tillstånd till hemliga tvångsmedel (inom parantes anges det antal som avsett narkotikabrottslighet)

	2009	2010	2011
Telefonaflytning	3311 (929)	3 734 (1 472)	4 448 (1 576)
Internetaflytning	17 (5)	23 (11)	7 (0)
Teleplysning	-	-	4 492 (516)

Uppgifter om antalet fall av teleoplysning kan ur databasen inte ges för åren 2009-2010 eftersom detta tvångsmedel infördes i systemet först fr.o.m. november det sistnämnda året.

Det ovan återgivna visar på en trend med en tydlig ökning av antalet tvångsmedelstillstånd. I anslutning till Rigsadvokatens statistik har som förklaringar till detta bl.a. nämnts en kraftsamling hos polisen under senare år mot gängkriminalitet och organiserad brottslighet, samt att de avlyssnade och övervakade i högre utsträckning än tidigare använder ett flertal mobiltelefoner och SIM-kort.

Några särskilda undersökningar med avseende på nyttan, effektiviteten eller integritetsintrånget av de hemliga tvångsmedlen har inte gjorts av de danska myndigheterna.

6.3.3.2 Övriga uppgifter från Rigsadvokaten

Utredningen har efter en förfrågan till den danska Rigsadvokaten erhållit även följande uppgifter.

Med anledning av våra frågor kontaktade Rigsadvokaten fem danska polisdistrikt (politikredse). Polisdistriktens erfarenheter av användningen av de hemliga tvångsmedlen beskrevs sammanfattningsvis som mycket goda. Tvångsmedlen ansågs oundgängliga i den brottsutredande verksamheten, särskilt avseende grov brottslighet. Beträffande organiserad brottslighet betraktades de hemliga tvångsmedlen som helt avgörande för uppkläringen av brott.

De flitigast använda tvångsmedlen var alltjämt telefonaflytning och teleoplysning, normalt i samband med varandra. Anden

aflytning och observation med kamera användes fortsatt också, men i betydligt mer blygsam omfattning än de förstnämnda tvångsmedlen. Det betonades när det gällde tillstånds- och verkställighetstider att det inte fanns någon statistik. En telefonafllytning kunde pågå alltifrån några timmar till flera månader. Anden aflytning och observation med kamera varade normalt en något kortare tid. De brott som tvångsmedlen typiskt sett användes beträffande var – utöver narkotikabrottslighet – bl.a. terrorism, människohandel, koppleri samt allvarlig ”personfarlig” brottslighet och allvarlig ekonomisk brottslighet. Ofta var brotten relaterade till organiserad brottslighet eller gängbrottslighet (bandekriminalitet).

Det material som kom från tvångsmedelsanvändningen spelade en viktig roll som bevis i domstol. Den allmänna erfarenheten var att den klara merparten av de tillstånd som hade verkställts hade lett till upplösning av de utredda brotten samt bidragit till en fällande dom. I vissa fall när tvångsmedel hade använts hade det inte därefter väckts åtal, men detta hade inte berott på de lagliga förutsättningarna för tvångsmedlen, utan på omständigheter som t.ex. att de misstänkta hade undvikit att diskutera sin brottsliga verksamhet per telefon. Ibland hade tvångsmedlen lett till att misstankar hade kunnat avskrivas beträffande en viss person.

6.3.4 Finland

Det finska inrikesministeriet avger årligen en rapport till Justitieombudsmannen avseende polisens inhämtande av information genom hemliga tvångsmedel. I rapportens offentliga del omfattas dock inte Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen. Mest detaljerad är rapporten beträffande teletvångsmedlen. Även motsvarigheterna till hemlig kameraövervakning (optisk övervakning) och hemlig rumsavlyssning (teknisk avlyssning) berörs dock. Framställningen nedan är – där inte annat anges – baserad på rapporten (offentliga delen) för år 2010.⁹

⁹ Rapport den 18 mars 2011, SMDno/2011/613.

6.3.4.1 Omfattningen av användningen m.m.

Tvångsmedel under förundersökning

Teleavlyssning respektive *teleövervakning* har enligt rapporten under de senaste åren använts i följande utsträckning under förundersökning (enligt tvångsmedelslagen, se avsnitt 4.2 beträffande regleringen).

Tabell 6.16 Teleavlyssning – tillstånd, avlyssnade personer, teleadresser

År	Antal tillstånd	Antal avlyssnade personer	Antal avlyssnade teleadresser
2005	1 506	562	1 331
2006	1 756	568	1 614
2007	1 810	541	1 719
2008	1 672	563	1 714
2009	1 832	604	2 123
2010	1 798	636	2 122

Tabell 6.17 Teleövervakning – tillstånd, övervakade personer, teleadresser

År	Antal tillstånd	Antal övervakade personer	Antal övervakade teleadresser
2005	1 419	1 116	1 894
2006	1 479	1 154	2 103
2007	1 461	1 084	2 188
2008	1 724	1 305	2 630
2009	1 671	1 287	2 535
2010	1 819	1 421	3 120

En klar övervikt av de tillstånd till teleavlyssning som meddelades år 2010 avsåg grovt narkotikabrott (70 procent av tillstånden). Beträffande teleövervakning var däremot det vanligast förekommande brottet grov stöld (30 procent av tillstånden).

Beträffande *optisk övervakning* och *teknisk avlyssning* (dvs. motsvarigheterna till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) redovisas i 2010 års rapport inte historiska uppgifter i samma omfattning som för teletvångsmedlen. Vid en jämförelse med tidigare års rapporter framgår dock att tillstånd till teknisk avlyssning meddelats enligt följande.

Tabell 6.18 Teknisk avlyssning – antal tillstånd

År	Antal tillstånd	Varav i bostad
2005	70	11
2006	42	6
2007	38	4
2008	55	4
2009	79	7
2010	139	18

Även beträffande teknisk avlyssning synes den vanligaste brottsmisstanken vara grovt narkotikabrott.

Tillstånd till optisk övervakning meddelades enligt 2010 års rapport i 29 fall under 2010, jämfört med 6 fall under 2009.

Tvångsmedel enligt polislagen (preventiva tvångsmedel)

Enligt polislagen får tillstånd till samtliga de ovan berörda tvångsmedlen under vissa förutsättningar meddelas för att avvärja, förhindra eller avslöja brott. Tillståndsbeslut meddelas av domstol, men polisman får besluta interimistiskt om teleövervakning (se avsnitt 4.2.3 ovan).

Antalet tvångsmedelsbeslut enligt polislagen är relativt sett få. Tillstånd till *teleavlyssning* meddelades år 2010 i 21 fall och avsåg sex personer, jämfört med nio fall och sex personer år 2009. Utvecklingen av antalet tillstånd till *teleövervakning* ser ut på följande sätt.

Tabell 6.19 Preventiv teleövervakning– antal tillstånd m.m.

År	Antal tillstånd (domstol)	Antal polisbeslut (interimistiskt)
2005	34	29
2006	37	11
2007	61	10
2008	78	8
2009	72	8
2010	90	12

De sammanlagt 102 besluten om tillstånd till teleövervakning år 2010 avsåg totalt 79 personer, medan de sammanlagt 80 besluten år 2009 avsåg 66 personer.

År 2010 meddelades 29 beslut om *optisk övervakning* enligt polislagen, medan endast ett sådant beslut meddelades år 2009.

Vid en jämförelse med rapporter från tidigare år framgår att *teknisk avlyssning* enligt polislagen förekommit enligt följande.

Tabell 6.20 Preventiv teknisk avlyssning – antal tillstånd m.m.

År	Antal tillstånd
2005	6
2006	6
2007	13
2008	10
2009	6
2010	10

Den preventiva tekniska avlyssningen år 2010 avsåg främst grova narkotikabrott och ekonomisk brottslighet.

6.3.4.2 Uppskattningar av nytta m.m.

De brottsbekämpande myndigheterna (undersökningsledaren) har uppskattat nyttan av de olika tveåtgärdsmedlen i de fall där de förekommit. Följande resultat redovisas i rapporten för år 2010.

Tvååtgärdsmedel under förundersökningen

Tabell 6.21 Nyttan av tvååtgärdsmedlen – andel av fallen år 2010

Betydelse av åtgärden	Teleavlyssning (procent av fallen)	Teleövervakning (procent av fallen)
Avgörande betydelse	16	16
Viktig	52	51
Mindre betydelse	25	25
Ingen betydelse	6	7

Som synes bedömdes alltså resultatet av *teleavlyssningen* under år 2010 ha varit antingen av avgörande betydelse eller viktigt i 68 procent av fallen. Detsamma gällde för *teleövervakning* i 67 procent av fallen. Vid en blick på rapporter från tidigare år framgår dock att siffrorna oftast varit något lägre. Detta kan åskådliggöras enligt följande.

Tabell 6.22 Nyttan av tvångsmedlen – Avgörande betydelse eller viktig

År	Teleavlyssning (procent av fallen)	Teleövervakning (procent av fallen)
2005	59,5	57
2006	75	61
2007	62	60
2008	56	56
2009	54	53
2010	68	67

Av redovisningen för år 2004 framgår att *teknisk avlyssning* ansågs ha avgörande betydelse – eller vara viktig – för utredningen i 44 procent av fallen (jfr prop. 2005/06:178 s. 40). Det har därefter påpekats att det vid tiden för den uppskattningen inte var tillåtet med teknisk avlyssning i bostad i Finland (se SOU 2007:22, del 1, s. 183). Någon uppskattning av nyttan av teknisk avlyssning har inte gjort i redovisningarna för något senare år.

Tvångsmedel enligt polislagen (preventiva tvångsmedel)

Uppskattningar av nytta har, beträffande de preventiva tvångsmedlen, endast gjorts för *teleövervakning*. Nyttosiffrorna är här något lägre än under förundersökning.

Tabell 6.23 Nyttan av preventiv teleövervakning – andel av fallen år 2010

Betydelse av åtgärden	Procent av fallen
Avgörande betydelse	18
Viktig	38
Mindre betydelse	18
Ingen betydelse	26

Under år 2010 bedömdes sålunda den preventiva teleövervakningen ha varit antingen av avgörande betydelse eller viktig i 56 procent av fallen. Detta kan jämföras med rapporter från tidigare år enligt följande.

Tabell 6.24 Nyttan av preventiv teleövervakning – Avgörande betydelse eller viktig

År	Procent av fallen
2005	51
2006	54
2007	60
2008	56
2009	56
2010	56

6.3.5 Tyskland

I Tyskland har Max Planck-institutet för utländsk och internationell straffrätt (institutet) inom ramen för tre olika projekt kartlagt användning, nytta och integritetsintrång beträffande motsvarigheterna till hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning. Undersökningarna har huvudsakligen inriktat sig på användningen av dessa tvångsmedel enligt den tyska Straffprocesslagen (se om denna i avsnitt 4.5).

6.3.5.1 Institutets metod m.m.

Huvuddragen i den metod som institutet har använt är densamma i de olika projekten. Tre parallella undersökningssätt har använts; s.k. aktanalys, en skriftlig enkätundersökning och expertintervjuer. Vid aktanalysen har primärdata i form av skriftligt material i ett antal ärenden gått igenom. På grundval av erfarenheterna från genomgången har enkäter utformats. Dessa har skickats till ett större antal praktiker (polis, åklagare och domare). Slutligen har intervjuer hållits med experter. Som experter räknas därvid personer med praktisk erfarenhet av tvångsmedelsärendena (i en av undersökningarna dras gränsen vid att intervjupersonen ska ha deltagit i minst sex ärenden).

Svårigheterna med att mäta nytta (effizienz) inom ramen för polisarbete har betonats av institutet. Utvärderingen av tvångsmedlen måste ske i relation till utredningsarbetet i sin helhet. Indikatorer på nytta kan vara tvångsmedlets betydelse för åtal och dom. Man bör skilja på betydelse som bevisning och som ”generell kunskap” (t.ex. kartläggning av brottsstruktur).

6.3.5.2 Hemlig teleavlyssning (2003 och 2005)

Det först inledda av de tre projekten avsåg motsvarigheten till hemlig teleavlyssning (främst enligt reglerna i 100a och 100b §§ Straffprocesslagen).¹⁰ Huvudsyftet med projektet var att mäta omfattningen av tvångsmedlets användning. Även relationen mellan information som erhållits genom tvångsmedlet och information från andra undersökningsmetoder – samt vilken nytta informationen från tvångsmedlet medfört – undersöktes.

Aktanalysen omfattade 611 ärenden där tvångsmedlet använts, samtliga från år 1998. I ärendena omfattades 2 035 ”tillfällen” då tvångsmedlet använts, 1 488 misstänkta och 3 176 teleadresser. Enkäter skickades till 6 000 praktiker varav 46 procent svarade. Antalet expertintervjuer var 51.

Omfattningen av användningen

Något anfördes först om bakgrunden. Det konstaterades att användningen av teleavlyssning ökat radikalt sedan år 1995. Trots att tillstånden ofta avsåg narkotikabrottslighet kunde ökningen inte förklaras med en ökning av sådan brottslighet. Däremot medförde det ökade antalet mobiltelefoner att antalet tillstånd (”anordningar”) i relation till antalet mobiltelefonanvändare i realiteten hade minskat. Före år 1997 fanns det 0,5 tillstånd per 1 000 registrerade mobiltelefoner, medan motsvarande siffra för åren 1997–2001 var 0,3 tillstånd. Det ansågs att påståendet att teleavlyssning användes för att det var en bekväm spaningsmetod inte var en förklaringsmodell

¹⁰ Informationen om detta projekt har hämtats dels från Albrecht m.fl., *Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen*, forschung aktuell – research in brief, maj 2003 (Albrecht 2003), dels från Forschungsbericht 2005 - Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, www.mpg.de/jahrbuch/forschungsbericht?obj=866359 (forskningsbeskrivning 2005). Resultaten som återges är främst hänförliga till den sistnämnda – mer aktuella – källan.

som höll. Detta eftersom insamlingen och analysen av materialet för alla inblandade innebar ”en enorm och ibland ohanterlig arbetsbelastning”.

Den genomsnittliga avlyssningstiden för tillstånd som omfattades av undersökningen var 40 dagar (varje enskilt tillstånd). Antalet samtal som avlyssnades skiljde sig markant mellan tillstånden. I vissa fall rörde det sig bara om ett fåtal samtal, medan det i andra avlyssnades mellan 1 000 och 5 000 samtal.

Beträffande vem som avlyssnades framgår att den misstänkte i två tredjedelar av fallen var den ende användaren, eller en medanvändare, av teleadressen. I en tredjedel av fallen användes tvångsmedlet dock mot teleadresser vars ägare och användare uteslutande var en tredje man. Det totala antalet personer som utsatts för tvångsmedlet ansågs svårt att beräkna. Under år 1998 övervakades dock sammanlagt 19 476 personer. Medelantalet misstänkta avlyssnade per tillstånd beräknades till 2,4 medan medelantalet icke-misstänkta beräknades till 4,8.

Det konstaterades att det fanns ett antal problem i anslutning till avlyssningen relaterade till b.l.a. språk (svåra dialekter och brist på översättare) och teknik (fel i dataprogram, fördröjd start på grund av tekniska problem och hanteringsfrågor/bristande kunskaper i avlyssningsteknik).

Nytta

I 62 procent av de undersökta ärendena bedömdes tvångsmedlet ha haft någon form av positiv effekt. I de resterande fallen ledde teleavlyssningen inte till någon framgång. Vanliga orsaker till bristande framgång bedömdes vara att den misstänkte antog sig vara avlyssnad och därför betedde sig mer försiktigt eller att den misstänkte oväntat frihetsberövades av orsaker som inte var relaterade till ärendet. I de processer där betydelsen av den genomförda avlyssningen var tveksam hade ofta teleavlyssning begärts tidigt i förundersökningen, och det fanns en relation till narkotikabrottslighet.

Framgångsgraden skiljde sig beroende på brott. Överlag bedömdes hemlig teleavlyssning vara mest framgångsrik vid s.k. transaktionskriminalitet. Detta definieras som brott som innefattar t.ex. narkotika- och människohandel, vilka till skillnad från de klassiska ”enskilda” brotten kräver ett kontinuerligt utbyte av

information om tillgång och efterfrågan. Transaktionskriminaliteten bygger på nätverk av aktörer och på mekanismer för tillgång och efterfrågan, rekrytering, samordning, motivering, propaganda och planering.

Vidare hade tvångsmedlet varit mer framgångsrikt där det funnits "specifika mål" med användningen än där målet varit mer allmänt hållet. I det förra fallet anses någon form av framgång föreligga i 69,5 procent av ärendena, medan motsvarande siffra i det senare fallet är 58,9 procent.

Det gjordes skillnad på olika typer av framgång, nämligen indirekt, direkt och "annan" sådan. Direkt framgång exemplifierades bl.a. med att individen "avslöjat sig själv" eller att misstanken kunnat avskrivas. Med indirekt framgång avsågs t.ex. att användningen av tvångsmedlet lett till information om tredje persons brottslighet eller till bevis om att den misstänkte begår annan brottslighet. Annan framgång var t.ex. att insikt vanns om strukturen och strategiskt viktiga personer inom gruppen. Direkt framgång ansågs därvid vara nådd i 28 procent av framgångsfallen, indirekt framgång i 62 procent av fallen och annan framgång i 10 procent av fallen.

När det gällde åtal och domslut konstaterades det att hemlig teleövervakning – sett till samtliga domar och åtal i landet – spelade en relativt liten roll. En motvilja fanns mot att använda information från tvångsmedlet som bevismaterial. En avgörande orsak till detta bedömdes vara att de brottsbekämpande myndigheterna – eftersom det rörde sig om en mycket kostsam undersökningsmetod – avstod från att anlita tvångsmedlet när andra bevis var tillräckliga.

Några generella slutsatser drogs i undersökningen. Hemlig teleavlyssning bedömdes som en betydelsefull metod inom området för transaktionskriminalitet (se definitionen ovan) eftersom den ger grundläggande och begriplig information. Beträffande sådan kriminalitet hade den hemliga teleavlyssningen även ett proaktivt värde. Det betonades att återhållsam och fokuserad användning av tvångsmedlet var viktig.

6.3.5.3 Hemlig rumsavlyssning (2004)

Det andra av institutets projekt gällde motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning (enligt regeln i 100c § Straffprocesslagen).¹¹ Syftet med projektet var att undersöka användningen av hemlig rumsavlyssning samt orsakerna till – och konsekvenserna av – denna. Både nyttan och effekterna på den personliga integriteten sattes därmed i centrum.

Studien omfattade totalt 119 ärenden under perioden 1998–2001. I 89 av ärendena hade hemlig rumsavlyssning använts. I de resterande 30 hade ansökan om tvångsmedlet avslagits eller verkställighet av andra skäl inte skett. Beträffande aktanalysen betonades att man för att utröna vilken roll hemlig rumsavlyssning spelat som bevisning i så stor utsträckning som möjligt – utöver tillståndsakterna – gått igenom även åtal, huvudförhandlingsprotokoll och domar. Enkätundersökningen genomfördes på så sätt att den skickades ut till departementen i de olika delrepublikerna. Expertintervjuerna genomfördes med domare som fattat minst sex beslut om hemlig rumsavlyssning, med tolv avdelningschefer och prefekter vid åklagarmyndigheter samt med 30 polistjänstemän från olika specialenheter och med olika arbetsområden.

Omfattning av användningen

Antalet ärenden angående hemlig rumsavlyssning per år hade varierat under undersökningsperioden och de två åren därefter (se tabellen nedan). Trenden var ökande, men användningen bedömdes i allmänhet vara återhållsam. Den skedde i ”enskilda fall” och tvångsmedlet kunde inte sägas utgöra någon utbredd spaningsmetod.

¹¹ Informationen om detta projekt har hämtats från Meyer-Wieck, Rechtswirklichkeit und Effizienz der akustischen Wohnraumüberwachung („großer Lauschangriff“) nach § 100c Abs. 1 Nr. 3 StPO – Eine rechtstatsächliche Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, oktober 2004 (Meyer-Wieck).

Tabell 6.25 Hemlig rumsavlyssning - antal ärenden per år

År	Antal ärenden
1998	11
1999	27
2000	33
2001	17
2002	30
2003	37

Hemlig rumsavlyssning användes främst beträffande brotten mord/dråp och narkotikabrott. Någon av dessa brottsrubriceringar gällde för 87 procent av den totala användningen av tvångsmedlet. Det noterades en klar skillnad mellan dessa två brottstyper. Beträffande mord/dråp var det oftast fråga om enskilda händelser och brott som skett ”inom nära sociala relationer”, medan narkotikabrottsligheten berörde en verksamhet som innefattade flera individer. Syftet med tvångsmedelsanvändningen skilde sig därmed åt beträffande de olika typerna av brottslighet. En ökande trend fanns beträffande användningen av hemlig rumsavlyssning avseende grova rån (under perioden 6 procent av användningen).

Totalt bedömdes 54 procent av fallen av hemlig rumsavlyssning ha en anknytning till organiserad brottslighet. En sådan koppling fanns i 87 procent av narkotikafallen men endast i tolv procent av de fall som avsåg mord/dråp.

Den genomsnittliga avlyssningstiden för tillstånd som omfattades av undersökningen var 27,2 dagar. Det fanns i detta avseende stora skillnader mellan olika brottskategorier. Beträffande mord och dråp var tiden kortare (23,3 dagar), medan den beträffande narkotikabrott var längre (35,6 dagar).

Det ansågs svårt att med ledning av akterna bedöma vilka personer som berördes av avlyssningen. Det konstaterades dock att kretsen som berördes var större än den som avlyssningsbesluten riktades mot. I de 116 ärendena kunde 487 misstänkta identifieras. Genomsnittet var sålunda 4,4 misstänkta per ärende. Utöver de misstänkta kunde även 542 berörda personer identifieras. Antalet icke-misstänkta avlyssnade som identifierats var cirka dubbelt så stort i utredningar om mord/dråp som i utredningar om narkotikabrottslighet.

De platser som avlyssnats hade huvudsakligen varit "privata lägenheter". Vid mord/dråp hade 88 procent av fallen avsett denna typ av plats, medan andelen vid narkotikabrottslighet varit 55 procent. Övriga tillstånd hade bl.a. avsett affärslokaler och offentliga platser. För att komma till rätta med organiserad brottslighet bedömdes undersökningsresultaten visa att det fanns ett behov av att avlyssna privata lokaler.

I 13 procent av de undersökta fallen avslog domstolen ansökan om hemlig rumsavlyssning.

I 19 procent av fallen där tillstånd meddelades verkställdes de inte. De främsta orsakerna var praktiska svårigheter som medförde att utrustningen inte kunde installeras. Detta var också den främsta orsaken när förlängning av tillstånden begärdes (den återopades i 46 procent av förlängningsfallen).

Beträffande 40 procent av de tillstånd som verkställts förelåg problem beträffande språk eller avlyssningskvalitet.

I sju fall framgick att avlyssningsmekanismen hade upptäckts av den misstänkte. I två fall användes särskild utrustning för att upptäcka "buggar" men utrustningen upptäcktes ändå inte. I andra fall talade de misstänkta på ett sådant sätt att det gick att anta att de visste att de var avlyssnade.

Det granskades även i vilken mån andra informationsinhämtningsmetoder använts i de fall då hemlig rumsavlyssning förekommit. I cirka 90 procent av fallen hade även hemlig teleavlyssning förekommit. I samma andel av fallen hade källuppgifter/vittnen funnits. Spaning/övervakning förekom i ungefär 60 procent av fallen.

Utifrån undersökningen bedömdes att det fanns en mängd praktiska faktorer som inverkade på den faktiska omfattningen av användningen av hemlig rumsavlyssning. Dessa innefattade

- vilken tillgång till information som fanns genom andra spaningsmetoder,
- risken att bli upptäckt,
- svårigheterna med det tekniska genomförandet (dessa var mycket större än beträffande de andra hemliga tvångsmedlen), och
- den stora mängd arbete som hemlig rumsavlyssning medför.

Det konstaterades att beslutet att använda hemlig rumsavlyssning var starkt kopplat till "kvaliteten" på fallet och tillgång på resurser,

samt att polisen verkade välkomna höga rättsliga krav för att använda tvångsmedlet.

Slutligen anmärktes att det enligt vissa bedömare fanns ett visst utrymme enligt gällande lagstiftning att använda hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte. Utifrån den aktuella aktanalysen fanns det dock inga tecken på tendenser till sådan användning.

Nytta

Beträffande nytta (effizienz) framhålls att det i expertintervjuerna betonats att det är svårt att isolerat redogöra för nyttan av hemlig rumsavlyssning eftersom detta tvångsmedel är relaterat till – och beroende av – andra informationsinhämtningsmetoder. Experterna har pekat på att informationen från hemlig rumsavlyssning kan vara till indirekt hjälp, t.ex. genom att den ”visar på att man är på rätt väg” eller ger underlag för att avgöra vilka andra typer av åtgärder som bör användas.

Nyttan av hemlig rumsavlyssning ska inte, betonas det, mätas med något ”schablonbelopp” utan värderas beroende på vilken typ av brottslighet tvångsmedlet används mot och vad målet med användningen är. Trots detta görs i undersökningen en kvantitativ beräkning av nyttan.

Av de undersökta fallen bedömdes användningen i omkring 30 procent ha varit helt eller delvis framgångsrik. Nyttan förekom då enligt följande.

- I sju procent av fallen resulterade den hemliga rumsavlyssningen i direkta bevis (t.ex. avseende narkotikatransaktioner).
- I 19 procent av fallen gav den hemliga rumsavlyssningen indicier men inte avgörande bevis (detta var särskilt vanligt beträffande mord/dråp).
- I 15 procent av fallen gav användningen ”indirekt framgång” (t.ex. underlag för vidare insatser eller strukturkunskap).

Trots att nyttan av hemlig rumsavlyssning påverkas starkt negativt av praktiska svårigheter vid genomförandet betyder detta inte, betonades det, att användning av tvångsmedlet inte kan vara en lämplig och framgångsrik metod.

Framgångsgraden skiljer sig mellan olika typer av brottslighet. Den är betydligt högre för kategorin narkotikabrottslighet än för

kategorin mord/dråp. En förklaring till det kan vara att hemlig rumsavlyssning beträffande den sistnämnda typen av brott ofta används som en sista lösning i vad som redan är mycket svårlösta utredningar. Detta är mer sällan effektivt. Narkotikabrottslighet kännetecknas i stället av ständigt återkommande transaktioner, och hemlig rumsavlyssning används för att få kunskap om strukturen för dessa transaktioner och vilka personer som är involverade. Frågan om användningen varit framgångsrik kan inom mord/dråpkategorin ofta besvaras med ett ja eller nej (t.ex. ledde den till att bevisning erhöles). Framgången inom narkotikabrottsligheten har mer formen av en gråskala där informationen inte nödvändigtvis ger bevismaterial som leder till beslag men som ändå, på andra sätt, kan föra utredningen framåt. Effektiviteten hos hemlig rumsavlyssning måste sålunda värderas olika beroende på vilken brottskategori tvångsmedlet används mot.

6.3.5.4 Hemlig teleövervakning (2008)

Det senaste av de tre projekten gäller motsvarigheten till hemlig teleövervakning (enligt reglerna i 100g och 100h §§ Straffprocesslagen).¹²

Syftet med undersökningen var att undersöka tillämpningen av tvångsmedlet. Omfattningen av användningen var central, och effektivitet/nytta berördes i mindre utsträckning än i de andra två studierna.

Aktanalysen rör sammanlagt 467 fall (i fyra delrepubliker) under åren 2003 och 2004. Dessa är valda genom ”stickprovsmetoden”. Enkätundersökningen är rikstäckande och omfattar åklagare (totalt 874 svarande jämfört med 4 650 utskickade enkäter, medförande en svarsfrekvens på 19 procent). Expertintervjuerna har omfattat domare, åklagare, poliser, försvarsadvokater och anställda i telekommunikationsföretag (totalt 53 personer).

¹² Informationen om detta projekt har hämtats från Albrecht m.fl., Rechtswirklichkeit der Auskunftserteilung über Telekommunikationsverbindungsdaten nach §§ 100g, 100h StPO Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, februari 2008 (Albrecht 2008).

Omfattning av användningen

Något anförs först om bakgrunden. Det anges att hemlig teleövervakning inte bara kompletterar klassiska undersökningsmetoder utan har kommit att utvecklas till en självständig undersökningsmetod som har stora ekonomiska fördelar. Metoden används även avseende ”konventionell kriminalitet” och ses inte längre som den sista utvägen utan snarare som en första åtgärd. Förutom att tvångsmedlet kan användas för att fastställa vem som talar med vem, när och hur länge i telefon eller hur de på något annat sätt kommunicerar elektroniskt, kan uppgifterna också användas för att bestämma var personerna befinner sig. Tvångsmedlet kan användas även till att identifiera annan form av bevisning eller avslöja strukturer och nätverk inom transaktionsbrottslighet (se definition i avsnitt 6.3.5.2).

Eftersom det saknades officiell nationell statistik som kan beskriva i vilken omfattning tvångsmedlet används var det svårt att lämna säkra uppgifter om detta. Utifrån förfrågningar som gjorts till de brottsbekämpande myndigheterna gjordes dock en uppskattning. Enligt denna var tendensen kraftigt ökande. En jämförelse med data från studien av hemlig teleavlyssning visade att antalet ansökningar om dessa två tvångsmedel varit ungefär jämbördiga under år 2005, en likhet som då noterades för första gången (avseende vart och ett av tvångsmedlen finns drygt 40 000 beslut). Under tidigare år var antalet tillstånd till hemlig teleövervakning betydligt lägre än antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning.

Den typ av brottslighet som hemlig teleövervakning riktas mot var mer varierad än den som hemlig teleavlyssning riktats mot. I huvuddelen av fall rörde den ”genomsnittsbrottslighet”. I endast 18 procent av alla undersökta fall fanns det en koppling till organiserad brottslighet.

Undersökningen bekräftar att hemlig teleövervakning främst används i inledningsskedet av undersökningen. I två tredjedelar av de undersökta förfarandena var ansökan om detta tvångsmedel det första tillfället för inblandning av åklagare. Hemlig teleövervakning användes framför allt i kombination med avlyssning men även tillsammans med andra utredningsåtgärder, såsom husrannsakan och beslag.

Nytta

Det noterades att hemlig teleövervakning ofta tjänar till att förbereda hemlig teleavlyssning. Tillsammans bidrar dessa tvångsmedel till att ge en heltäckande bild av kommunikationsmönstren. I det avseendet ansåg praktikerna att hemlig teleövervakning är en mycket resurssparande åtgärd. Information från hemlig teleövervakning används även vid senare utredningsåtgärder.

Vad gäller åtal och domar förekom hemlig teleövervakning endast i var femte fällande dom (21 procent) och endast 16 procent av de dömda fick ett fängelsestraff på mer än fem år.

6.4 Utredningens ärendebblankett

6.4.1 Inledning

Det anges uttryckligen i direktiven att utredaren, med beaktande av eventuell sekretess, ska redovisa bl.a.

- det totala antalet tillstånd och antalet tillstånd uppdelat på misstanke om brott eller brottslig verksamhet,
- antalet och andelen avslag i domstol på ansökningar om tillstånd,
- antalet misstänkta i förhållande till antalet tillstånd,
- antalet och andelen förundersökningar med mer än en misstänkt person,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för tillstånd,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för verkställighet,
- eventuella inskränkningar i tillståndsbesluten,
- vilka platser som i förekommande fall avlyssnats (egen/annans bostad eller annat),
- vilka teleadresser som i förekommande fall avlyssnats (misstänkt eller annan än misstänkt),
- i vilken utsträckning tredje man omfattats av tvångsmedels-tillämpningen,

- i vilken utsträckning de offentliga ombuden överklagat domstolens beslut om tillstånd till tvångsmedel,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till användande av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte eller mot en annan person,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att en misstänkt avförts från brottsutredningen,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att åtal väckts mot den misstänkte,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, och
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring.

För att besvara dessa och vissa närliggande frågor har utredningen alltså inhämtat uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna om varje tvångsmedelsärende med hjälp av en s.k. ärendeblankett. Detta har skett på så sätt att polis- eller tullmyndighet i samarbete med åklagare fyllt i en särskild blankett för varje ärende där någon av de tre aktuella lagarna tillämpats (se bilaga 5).¹³ Blankettsvaren har sedan bearbetats och analyserats inom utredningen.

I det följande redovisas resultaten för varje lag enligt en struktur som i huvudsak följer den ordning i vilken frågorna ställts i direktiven.

6.4.2 Vissa definitioner och förklaringar

Följande definitioner används i vår redogörelse. Dessa har framgått även av den blankett som myndigheterna fyllt i.

Flera frågor är relaterade till antalet *tillstånd*. Det mått som därvid använts, när inte något annat särskilt anges, är antalet initiala

¹³ Inledningsvis inhämtades uppgifter om lagarnas tillämpning t.o.m. år 2010. Därefter hämtades med samma metod in kompletterande uppgifter för år 2011.

tillstånd och deras varaktighet. Beslut som inneburit endast ett tidigare meddelat tillstånd förlängts har inte räknats särskilt. Att förlängning av tillståndet skett (tillstånd får meddelas för högst en månad åt gången) har i stället fått framgå när tillståndstiden och verkställighetstiden angetts. Dessa tider har angetts sammanlagt för initiala beslut och eventuella förlängningar. Om ett beslut har omfattat ett nytt tvångsmedel, en ny misstänkt en ny plats eller en ny teleadress, har det i den delen räknats som ett nytt initialt beslut och inte ett förlängningsbeslut, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

Motsvarande distinktion har gjorts mellan initiala ansökningar om tvångsmedel och förlängningsansökningar samt mellan avslag på initiala ansökningar och avslag på förlängningsansökningar. I den mån inte annat anges avses alltså initiala ansökningar och avslag.

Flera av frågorna om nytta innefattar att tvångsmedlet ska ha *lett till* en viss effekt. Inom ramen för den aktuella blanketten har detta definierats på följande sätt.

Med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten.

En typ av effekt som därvid har efterfrågats är om det aktuella tvångsmedlet har lett till att ett annat tvångsmedel använts. I blanketten har då klargjorts att denna effekt, utöver hemliga tvångsmedel, kan avse användning av något öppet tvångsmedel (t.ex. ett frihetsberövande).

När domstolen beslutar om tvångsmedel tecknas beslutet på åklagarens ansökningshandling och formuleras normalt på så sätt att ansökan bifalls (eller avslås). Till detta antecknas i bifallsbesluten eventuella inskränkningar eller villkor som domstolen bedömer lämpliga. Däremot förekommer regelmässigt inte några beslutsskäl. När åklagaren har åberopar alternativa brottsmisstankar till stöd för sin framställan medför detta att det inte går att avgöra på grundval av vilken av dessa som tingsrättens tillstånd har meddelats.

6.4.3 Hemlig rumsavlyssning

6.4.3.1 Antalet tillstånd

Öppna polisen

Inom den öppna polisens verksamhet har tillhoppa under åren 2008-2011 meddelats 153 (initiala) tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Dessa fördelar sig enligt följande beträffande år och brottsmisstanke.

Tabell 6.26 Antalet tillstånd - öppna polisen

Brottsmisstanke	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Grovt narkotikabrott	15	14	39	9	77
Mord	4	26	21	5	56
Grovt rån	3	4	6	-	13
Terroristbrott	-	1	-	-	1
Synnerligen grov misshandel	-	-	-	1	1
Grov allmänfarlig ödeläggelse	1	-	-	-	1
Grov mordbrand	-	1	-	3	4
Sammanlagt	23	46	66	18	153

Vissa av tillstånden har – utöver den brottsmisstanke som framgår av tabellen ovan – avsett även en alternativ brottsmisstanke.¹⁴ Tre av de tillstånd som avsett mord har sålunda alternativt avsett grov allmänfarlig ödeläggelse, och tre av de tillstånd som avsett grovt narkotikabrott har alternativt avsett grov narkotikasmuggling.

Tillstånden har i några fall avsett osjälvständiga brottsformer (försök, förberedelse eller stämpling). Så har uppgetts vara fallet beträffande 21 av de 153 tillstånden, dvs. i 14 procent av fallen. Försök, förberedelse eller stämpling till mord har därvid varit klart vanligast (18 av de 21 tillstånden).

Som synes har det sammanlagda antalet tillstånd till hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisens verksamhet under åren 2009 och 2010 ökat jämfört med föregående år, för att sedan kraftigt minska under år 2011. Vid kontakter med poliser från de fyra polismyndigheter i landet där klart flest tillstånd förekommer

¹⁴ När åklagaren har åberopat alternativa brottsmisstankar till stöd för sin framställan går det normalt inte att avgöra på grundval av vilken av dessa som tingsrättens tillstånd har meddelats eftersom domstolen i sitt beslut endast anger att ansökan bifalls (se 6.4.2 ovan).

har följande förklaring lämnats till detta.¹⁵ Det relativt sett höga antalet tillstånd under år 2010 berodde enligt dem delvis på att det under det året pågick ett antal mycket omfattande utredningar där flera tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelades. Under år 2011 förekom inte sådana utredningar i samma utsträckning. Minskningen under år 2011 torde dock enligt de tillfrågade poliserna även bero på att myndigheterna – efter att hemlig rumsavlyssning använts i några år – fått ett bättre underlag att värdera i vilka fall tvångsmedlet kan förväntas vara så effektivt att detta uppväger de resurser som krävs för att använda detsamma. Det har konstaterats, anger samtliga nu tillfrågade poliser, att såväl den praktiska användningen av hemlig rumsavlyssning (t.ex. installation av avlyssningsutrustning) som hanteringen av den mängd information som kan erhållas är mycket resurskrävande. Ibland har därtill, trots nedlagda resurser, verkställighet inte kunnat ske eller tekniska problem funnits som påverkat resultatet. Hemlig rumsavlyssning har mot den bakgrunden oftare prioriterats bort när tvångsmedlet vägts mot annan resursanvändning.

Tullen

Inom tullens verksamhet har tillhoppa under åren 2008–2011 meddelats 19 (initiala) tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Dessa fördelar sig enligt följande beträffande år och brottsmisstanke.

Tabell 6.27 Antalet tillstånd - tullen

Brottsmisstanke	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Grovt narkotikabrott	1	6	2	7	16
Grov narkotikasmuggling	-	3	-	-	3
Sammanlagt	1	9	2	7	19

Femton av de 16 tillstånden som angetts avse grovt narkotikabrott har innefattat även en alternativ brottsmisstanke om grov narkotikasmuggling.

¹⁵ De poliser som utredningen kontaktat i denna fråga är de som vid respektive polismyndighet fyllt i ärendebblanketterna för år 2011.

Säkerhetspolisen

Inom Säkerhetspolisens verksamhet har tillhoppa under åren 2008–2011 meddelats 45 (initiala) tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Dessa har avsett två olika brott, terroristbrott eller grovt spioneri, och fördelar sig enligt följande mellan de olika åren.

Tabell 6.28 Antalet tillstånd - Säkerhetspolisen

	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Antal	12	7	18	8	45

6.4.3.2 Antalet avslag, inskränkningar m.m.*Avslag*

Antalet avslag är – som beträffande tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken – få.

Inom den *öppna polisens* verksamhet har två initiala ansökningar om hemlig rumsavlyssning helt avslagits (1,3 %), inom *Säkerhetspolisens* verksamhet har en initial ansökan helt avslagits (2,2 %) och inom tullen har ingen initial ansökan avslagits. Inte inom något av de tre verksamhetsområdena har en förlängningsansökan helt avslagits.

Inskränkningar

Vanligare är att domstolen inskränker tillståndets omfattning i jämförelse med den ansökan som åklagaren gett in.

Tabell 6.29 Antalet (andelen) tillstånd med inskränkningar/villkor

	Öppna polisen	Tullen	Säkerhetspolisen
Tillstånd som av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan	35 st (23 %)	4 st (21 %)	15 st (33 %)
Tillstånd som i övrigt av domstolen inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan	3 st (2 %)	-	-

Återkallade ansökningar

I sammanhanget kan nämnas att det bara är inom tullen som det förekommit att någon initial ansökan om hemlig rumsavlyssning som getts in till rätten återkallats innan domstolen hunnit fatta beslut i frågan. Inom tullens område har detta skett beträffande två ansökningar.

6.4.3.3 Tillståndens innehåll och omfattning*Tillstånds- och verkställighetstid***Tabell 6.30 Tillståndstid och verkställighetstid (dagar)**

		Genomsnittlig tid	Kortaste tid	Längsta tid
Öppna polisen	Tillståndstid	55	1	202
	Verkställighetstid	42	0	185
Tullen	Tillståndstid	74	4	189
	Verkställighetstid	39	0	166
Säkerhetspolisen	Tillståndstid	69	1	379
	Verkställighetstid	27	0	194

Utgångspunkten för beräkningen av tillståndstid och verkställighetstid har varit samtliga tillstånd som inte fortfarande löpte när blanketten besvarades.

Som synes är den genomsnittliga verkställighetstiden betydligt kortare än den genomsnittliga tillståndstiden.

Platser som avlyssnats

Av de tillstånd till hemlig rumsavlyssning som meddelats har nästan samtliga avsett endast en plats. Tre av tillstånden (varav ett inom den öppna polisens och två inom Säkerhetspolisens verksamhet) har dock avsett två platser vilka varit av olika karaktär. De platser som tillstånden har avsett har varit följande.

Tabell 6.31 Antalet tillstånd som avsett viss typ av plats

Plats	Öppna polisen	Tullen	Säkerhetspolisen
Den misstänktes bostad	35	2	13
Annans stadigvarande bostad	5	2	1
Fordon	70	6	12
Hotellrum	10	3	5
Häkte eller anstalt	8	3	-
Publika service- eller affärsställen	18	-	5
Övrigt	8	3	11
Sammanlagt	154	19	47

Vanligast är alltså att avlyssning sker i fordon. Det kan vidare konstateras att en klart övervägande del av tillstånden avsett andra platser än bostäder, samt att avlyssningen av bostäder i de flesta fallen avsett en misstänkts bostad.

Antalet misstänkta

Enligt direktiven ska kartläggningen omfatta uppgift om antalet misstänkta i förhållande till antalet tillstånd.

I ett och samma tvångsmedelsärende kan flera initiala tillstånd till hemlig rumsavlyssning förekomma. Vart och ett av dessa tillstånd kan avse en eller flera misstänkta. Flera av tillstånden i ärendet kan emellertid avse också en och samma misstänkta person (t.ex. kan ett tillstånd avse dennes bil medan ett annat tillstånd avser dennes bostad).

I genomsnitt förekommer i ärenden inom den öppna polisens verksamhet 1,96 initiala tillstånd och 1,96 misstänkta per ärende. Motsvarande siffror för tullen är 2,71 respektive 2,29 och för Säkerhetspolisen 2,5 respektive 1,56. På en ärendenivå ligger sålunda det genomsnittliga antalet tillstånd och det genomsnittliga antalet misstänkta nära varandra.

Mäter man i stället hur många misstänkta vart och ett av tillstånden riktar sig mot gäller följande.

Tabell 6.32 Antal misstänkta per tillstånd

	Genomsnitt	Minsta antal	Högsta antal
Öppna polisen	2,01	1	8
Tullen	1	1	1
Säkerhetspolisen	1,20	1	4

Varje ärende om hemliga tvångsmedel är i sin tur anknutet till en förundersökning. Enligt direktiven ska antalet och andelen förundersökningar med mer än en misstänkt person redovisas.

De brottsbekämpande myndigheterna har därför ombetts att, för vart och ett av tvångsmedelsärendena, ange det totala antalet misstänkta personer som omfattas av den förundersökning till vilken det aktuella ärendet varit kopplat. Följande har kommit fram.

Tabell 6.33 Antalet misstänkta i den förundersökning till vilken tvångsmedelsärendet varit kopplat

Antal misstänkta i förundersökningen	Öppna polisen antal (andel) ärenden	Tullen antal (andel) ärenden	Säkerhets- polisen antal (andel) ärenden
1 misstänkt	16 (20 %)	-	7 (39 %)
2-3 misstänkta	22 (28 %)	2 (29 %)	3 (17 %)
Fler än 3 misstänkta	37 (47 %)	5 (71 %)	8 (44 %)
Inget svar (pågående förundersökning)	3 (5 %)	-	-

Frågan om hur stor andel av förundersökningarna som riktats mot mer än en misstänkt har på senare år har ställts också i samband med regeringens redovisningar till riksdagen av den öppna polisens användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål (se t.ex. skr 2010/11:66 samt skr 2011/12:39). Andelen av förundersökningarna som avser två eller fler misstänkta har vid dessa redovisningar varit ca 55 procent, dvs. lägre än enligt vår enkät.

Det kan dock ifrågasättas om antalet misstänkta i förundersökningarna ger något relevant mått på utredningarnas komplexitet eller karaktär. Utredningar som avser misstankar om brott inom en organiserad miljö kan ju avse en misstänkt (även om organisationen

innefattar ett flertal personer), medan t.ex. ett mord inom ramen för en släktuppgörelse kan avse flera misstänkta.

6.4.3.4 Tillståndens nytta

Antalet och andelen tillstånd som lett till nyttoeffekter framgår av tabellen nedan. Samma tillstånd kan ha lett till flera av de effekter som anges i tabellen.

Vid läsningen av siffrorna bör noteras att 33,3 procent av tillstånden som hänför sig till den öppna polisens verksamhet meddelats i ärenden som fortfarande pågick när uppgifterna om nytta lämnats av de brottsbekämpande myndigheterna.¹⁶ För Säkerhetspolisens vidkommande är motsvarande andel 8,7 procent. Det kan så klart förekomma att ytterligare nytta tillkommer beträffande tillstånd i pågående ärenden. Inget av tillstånden som meddelats inom tullens verksamhetsområde har varit hänförligt till ett pågående ärende.

Vidare bör uppmärksammas att procentsiffrorna nedan avser en jämförelse med samtliga meddelade tillstånd. Vissa tillstånd kan dock – av praktiska skäl – aldrig verkställas. Närmare 30 procent av tillstånden har inte medfört någon avlyssning alls. Dessa tillstånd kan heller inte leda till någon nytta.¹⁷

¹⁶ Ett ärende har ansetts pågående till dess åklagaren beslutat i åtalsfrågan – eller beslutat att lägga ner förundersökningen – beträffande samtliga misstänkta som omfattas av ärendet.

¹⁷ Av de sammanlagt 153 tillstånden inom den öppna polisens verksamhetsområde har verkställighetstiden i vår ärendebblankett uppgetts som noll dagar beträffande 28 tillstånd. Motsvarande förhållande gäller för tio av de 19 tillstånden inom tullens verksamhetsområde och för 15 av de 45 tillstånden inom Säkerhetspolisens område.

Tabell 6.34 Antalet tillstånd som lett till olika typer av nytta

Användningen av tvångsmedlet lett till	Öppna polisen	Tullen	Säkerhetspolisen
användande av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte	26 st (17 %)	4 (21 %)	4 st (9 %)
användande av ett annat tvångsmedel mot annan än den misstänkte	13 st (9 %)	3 (16 %)	3 st (7 %)
att en misstänkt avförts från brottsutredningen	3 st (2 %)	-	-
uppgifter som används vid förhör i ärendet	31 st (20 %)	3 (16 %)	3 st (7 %)
att åtal väckts mot den misstänkte	19 st (12 %)	3 (16 %)	1 st (2 %)
uppgifter som åberopats som bevisning vid huvudförhandling	20 st (13 %)	2 (11 %)	1 st (2 %)
uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 12 § lagen om hemlig rumsavlyssning	6 st (4 %)	1 (5 %)	1 st (2 %)
annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser	6 st (4 %)	-	21 st (47 %)
nytta på något av de sätt som anges ovan	41 st (27 %)	4 st (21 %)	22 st (49 %)

När det angetts att tillstånden lett till en ”annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott som tillståndet avser” har myndigheterna ombetts specificera denna effekt. I 19 av de 27 aktuella fallen har då angetts att effekten varit att den misstänkte eller dennes nätverk kartlagts. I fyra av fallen har det i stället uppgetts att tvångsmedlet lett till information som varit till hjälp vid spaningsinsatser. I två fall har angetts att effekten varit att fullbordat brott avstyrts. I ett fall vardera har angetts att tvångsmedlet lett till uppgifter som föranlett stärkt misstanke respektive lett till en fällande dom.

I direktiven efterfrågas även en redovisning av nyttoeffekterna i relation till antalet avlyssnade personer. Det går inte att redovisa statistik på hur många – utöver de misstänkta som tillstånden avser – som avlyssnats vid verkställigheten av tillstånden.

Nyttan är i viss mån svår att relatera även till antalet misstänkta personer som övervakats (jfr 6.4.3.3 ovan). Av det totala antalet misstänkta i de tvångsmedelsärenden som innefattat hemlig rumsavlyssning har dock inom den *öppna polisens* verksamhetsområde 39 % förekommit i ärenden där ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning

medfört nytta på något av de sätt som angett ovan. För *Säkerhetspolisen* är motsvarande siffra 50 % och för tullens del är den 31 %.

6.4.3.5 Överklagande av det offentliga ombudet

Det är mycket ovanligt att ett beslut om hemlig rumsavlyssning överklagas av det offentliga ombudet. Endast i ett fall har rapporterats att detta skett.¹⁸ Det rörde sig om ett initialt tillståndsbeslut inom den öppna polisens verksamhetsområde. Det gällde avlyssning i den misstänktes bostad, och yrkandet i överklagandet var att tillståndet skulle förenas med villkor. Så kom också att ske. Hovrätten beslutade att avlyssning fick ske endast när det stod klart att den misstänkte befann sig i den aktuella lägenheten.

6.4.3.6 Övrigt

Enligt direktiven ska även antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer redovisas där användningen av tvångsmedlet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, eller där en förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring.

Tabell 6.35 Internationell rättslig hjälp m.m. – Antalet och andelen tillstånd

	Öppna polisen	Tullen	Säkerhetspolisen
Användningen av tvångsmedlet har föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land	3 st (2 %)	1 st (5 %)	-
Förundersökning har överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring	1 st (0,7 %)	1 st (5 %)	4 st (9 %)

Ovan framgår antalet och andelen tillstånd i de relevanta avseendena. På samma sätt som beträffande nytta finns vissa svårigheter att relatera

¹⁸ Detta överensstämmer inte med det kartlägningsresultat som presenterades i SOU 2009:70. Enligt den undersökningen hade under år 2008 i *tre* fall offentligt ombud överklagat domstolens beslut (se a. SOU s. 140 samt avsnitt 6.2.4.1 ovan). Utredningen har med anledning av detta kontaktat landets samtliga sex hovrätter. De uppgifter som erhållits från hovrätterna bekräftar resultatet från utredningens ärendeblock.

siffrorna på det nu aktuella området till antalet avlyssnade personer. Följande kan dock anges.

De tillstånd som föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land riktades vart och ett mot en misstänkt person.

Ett tillståndsärende per gren (öppna polisen, tullen och Säkerhetspolisen) var knutet till förundersökningar som överlämnades till ett annat land. I den öppna polisens och tullens ärenden avlyssnades en misstänkt person vardera. I Säkerhetspolisens ärende avlyssnades två misstänkta personer.

6.4.4 Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag

6.4.4.1 Antalet tillstånd

Öppna polisen

Inom den öppna polisens verksamhet har tillhoppa under åren 2008–2011 meddelats 11 (initiala) tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Dessa fördelar sig enligt följande beträffande år och tvångsmedel.

Tabell 6.36 Antalet tillstånd - öppna polisen (uppdelat på tvångsmedel)

Tvångsmedel	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning	2	5	-	1	8
Hemlig teleövervakning (endast)	-	1	-	-	1
Hemlig kameraövervakning	1	1	-	-	2
Hemlig postkontroll	-	-	-	-	-
Sammanlagt	3	7	-	1	11

Samtliga tillstånd utom ett avser brottslig verksamhet enligt 1 § 6 i 2007 års preventivlag (mord, dråp, grov misshandel eller olaga frihetsberövande med avsikt att påverka ett offentligt organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att

hämnas en åtgärd).¹⁹ Det kvarvarande tillståndet avser 1 § 3 (högmålsbrott; uppror, brott mot medborgerlig frihet m.m.).

Säkerhetspolisen

Inom Säkerhetspolisens verksamhet har tillhoppa under åren 2008–2011 meddelats 132 (initiala) tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Dessa fördelar sig enligt följande beträffande år och tvångsmedel respektive brottslig verksamhet (åberopad punkt i 1 § 2007 års preventivlag).

Tabell 6.37 Antalet tillstånd - Säkerhetspolisen (uppdelat på tvångsmedel)

Tvångsmedel	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning	40	33	15	19	107
Hemlig teleövervakning (endast)	9	4	1	5	19
Hemlig kameraövervakning	1	-	-	5	6
Hemlig postkontroll	-	-	-	-	-
Sammanlagt	50	37	16	29	132

¹⁹ Åklagarens framställning om tvångsmedel avser normalt brottslig verksamhet som innefattar brott enligt en viss punkt i 1 § 2007 års preventivlag. Vilket av brotten i punkten som avses specificeras då inte. Mot bakgrund av detta – och eftersom domstolen i sitt beslut normalt endast anger att framställningen bifalls (se avsnitt 6.4.2) – går det inte att direkt på grund av beslutshandlingarna avgöra om tillståndet hänför sig till något visst av brotten i den aktuella punkten.

Tabell 6.38 Antalet tillstånd – Säkerhetspolisen (uppdelat på brottslig verksamhet)²⁰

Brottslig verksamhet	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Punkt 1 (sabotage, grovt sabotage)	-	-	-	-	-
Punkt 2 (allmänfarliga brott; mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse m.m.)	-	9	-	-	9
Punkt 3 (högmålsbrott; uppror, brott mot medborgerlig frihet m.m.)	12	13	8	9	42
Punkt 4 (brott mot rikets säkerhet; spioneri m.m.)	2	-	-	-	2
Punkt 5 (terroristrelaterade brott; terroristbrott, terrorismfinsansiering m.m.)	26	7	2	19	54
Punkt 6 (systemhotande brottslighet; mord m.m. med visst syfte)	10	8	6	1	25
Sammanlagt	50	37	16	29	132

I tre av de fall där punkten 2 åberopats (och som räknats under den punkten i tabellen ovan) har alternativt också punkten 6 åberopats.

Som framgår är brottslighet hänförlig till punkten 3 (högmålsbrott; uppror, brott mot medborgerlig frihet m.m.) en av de vanligast förekommande tillståndsgrunderna, vid sidan av terroristrelaterad och systemhotande brottslighet. Se vidare om detta i avsnitt 6.8. Vad gäller möjliga förklaringar till det minskade antalet tillstånd under år 2010, se avsnitt 6.10.4 nedan.

6.4.4.2 Antalet avslag, inskränkningar m.m.

Antalet avslag beträffande preventiva tvångsmedel är något högre än beträffande hemlig rumsavlyssning.

Inom den *öppna polisens* verksamhet har dock inga avslag eller inskränkningar av åklagarens ansökan förekommit. Men för *Säkerhetspolisens* verksamhet gäller följande.

²⁰ Uppdelningen gäller de olika punkterna i 1 § 2007 års preventivlag. Det går det inte att på grund av beslutshandlingarna avgöra om tillståndet hänförs till något visst av brotten i den aktuella punkten (se föregående fotnot).

- 13 initiala ansökningar (9 %) har avslagits av domstol. I ett av dessa fall bifölls dock ansökan sedan av högre rätt.
- Även fyra ansökningar om förlängning av pågående hemliga tvångsmedel har avslagits.
- I tio fall har tillstånd, utan att åklagarens ansökan avslagits beträffande något tvångsmedel, av domstolen inskränkts i förhållande till ansökan.

Det bör dock noteras att tio av de 13 avslagen på initiala ansökningar hänför sig till år 2008, dvs. det första år då lagen tillämpades.²¹

Varken inom den öppna polisen eller inom Säkerhetspolisen har det förekommit att en ansökan återkallats av åklagare innan tingsrätten beslutat i frågan.

6.4.4.3 Tillståndens innehåll och omfattning

Tillstånds - respektive verkställighetstid

Tabell 6.39 Tillståndstid och verkställighetstid

		Genomsnittlig tid	Kortaste tid	Längsta tid
Öppna polisen	Tillståndstid	31	11	60
	Verkställighetstid	26	4	58
Säkerhetspolisen	Tillståndstid	33	5	122
	Verkställighetstid	29	1	122

Vissa tillstånd har innefattat även *historisk hemlig teleövervakning* (dvs. hemlig teleövervakning som avser tid som infaller före tillståndsbeslutet). Den tiden har inte räknats med i tabellen. För historisk hemlig teleövervakning gäller följande.

Hälften av tillstånden avseende teletvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde har innefattat historisk hemlig teleövervakning. Den genomsnittliga längden som åtgärden avsett är 17 dagar.

²¹ Vid intervjuer inom ramen för utredningens djupundersökning har åklagare och handläggare vid Säkerhetspolisen angett att det till dess att viss domstolspraxis utbildats (från underrätt såväl som överrätt) förelåg viss osäkerhet om hur tillståndsförutsättningarna i 2007 års preventivlag skulle uppfattas.

Inom Säkerhetspolisens område har knappt hälften (56 st) av tillstånden till teletvångsmedel innefattat historisk hemlig teleövervakning. Den genomsnittliga längden som denna övervakning omfattat är 102 dagar.

Teleadresser som avlyssnats m.m. (teletvångsmedlen)

Eftersom tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ofta avser flera teleadresser är det intressant att ange hur många teleadresser som avlyssnats med stöd av vart och ett av tillstånden. Detta framgår av tabellen nedan.

Tabell 6.40 Antal teleadresser i tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

	Genomsnittligt antal	Högsta antal	Längsta antal
Öppna polisen	1,67	4	1
Säkerhetspolisen	2,37	15	1

Enligt direktiven ska anges vilka teleadresser som i förekommande fall avlyssnats (misstänkt eller annan än misstänkt). Inte någon av de teleadresser som avlyssnats eller övervakats inom den öppna polisens verksamhetsområde har tillhört någon annan än den som tillståndet avsett. Inom Säkerhetspolisens område har sammanlagt nio (3 %) av teleadresserna tillhört annan än den som tillståndet avsett.²²

Platser som övervakats (hemlig kameraövervakning)

Vad beträffar platsen för de tillstånd till hemlig kameraövervakning som meddelats – sammanlagt nio platser – gäller följande. Inom den öppna polisens verksamhet avsåg ett av de två tillstånden en bostad (tillhörande den person som tillståndet avsåg). Det andra avsåg en plats där den brottsliga verksamheten kunde antas komma

²² Med tillhört någon annan avses i detta sammanhang fall där teleadressen varken använts eller kan komma att användas av den person som tvångsmedlet avser, utan där det finns synnerlig anledning att anta att personen har kontaktat eller kommer att kontakta adressen (se 2 § 2007 års preventivlag). Jfr beträffande abonnemang som tillhör annan men som brukas av den person som tvångsmedlet avser avsnitt 6.8.15.

att utövas. Tillstånden till hemlig kameraövervakning inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde gällde i fyra fall misstänkts bostäder, i ett fall en lokal (ej bostad) och i ett fall både en misstänkts bostad och en lokal.

Antalet misstänkta

Enligt direktiven ska kartläggningen omfatta antalet misstänkta i förhållande till antalet tillstånd. Som framgått ovan i avsnittet om hemlig rumsavlyssning är detta i viss mån problematiskt. Följande kan dock anges.

Vart och ett av tillstånden avser en person (beträffande vilken särskilda skäl finns att anta att denne kommer att utöva brottslig verksamhet). Till skillnad från beträffande hemlig rumsavlyssning förekommer således inte att ett och samma tillstånd har riktats mot mer än en person.

I genomsnitt förekommer i ärenden om preventiva tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhet 1,57 initiala tillstånd och 1,14 misstänkta per ärende. Motsvarande siffror för Säkerhetspolisen är 2,10 respektive 1,49. Det finns alltså fler tillstånd än misstänkta i ärendena (flera initiala tillstånd har sålunda i några fall riktats mot samma misstänka person).

6.4.4.4 Tillståndens nytta

Antalet och andelen tillstånd som lett till nyttoeffekter enligt de svar som kommit in framgår av tabellen nedan. Samma tillstånd kan ha lett till flera av de effekter som specificeras i tabellen.

Inget av tillstånden är hänförligt till ett pågående ärende.²³

²³ Ett ärende har ansetts pågående till dess det avslutats i enlighet med 16 § 2007 års preventivlag.

Tabell 6.41 Antalet tillstånd som lett till olika typer av nytta

Användningen av tvångsmedlet lett till	Öppna polisen	Säkerhetspolisen
användande av ett annat tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag mot den person som tillståndet avser	-	-
användande av ett annat tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag mot annan än den som tillståndet avser	-	-
att det inte längre funnits anledning att anta att person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar	-	51 st (39 %)
att en förundersökning inletts angående förberedelse, stämpling eller försök till sådant brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som tillståndet avser	-	23 st (17 %)
att brottslig verksamhet som tillstånd i ärendet avser kunnat förhindras	-	3 st (2 %)
att annan brottslig verksamhet än den som tillstånd i ärendet avser kunnat förhindras	-	-
uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 12 § 2007 års preventivlag	-	1 (1 %)
annan effekt av betydelse för att förhindra brott	1 st (9 %)	24 st (18 %)
nytta på något av de sätt som anges ovan	1 st (9 %)	94 st (71 %)

Som framgår har endast ett av de tillstånd till preventiva tvångsmedel som meddelats inom den öppna polisens verksamhetsområde medfört nytta på något av de sätt som specificerats ovan. Den effekt av betydelse för att förhindra brott som av brottsbekämparna bedömde följa av tvångsmedlet i det fallet var att uppgifter erhöles vilka var betydelsefulla för hur polisens resurser skulle användas vid det risktillfälle som tvångsmedelsansökan avsåg.

Vid läsningen av de siffror som rör Säkerhetspolisens verksamhet bör följande noteras.

Den klart vanligaste nytta som anges är att det inte längre funnits anledning att anta att person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar. I 50 av de 51 fall där sådan nytta antecknats är detta också

den enda nyttoeffekt som uppgetts. Detta innebär att om denna effekt räknas bort, nytta kvarstår i 44 (33 %) av fallen.

I 18 % av fallen har angetts att tillståndet medfört ”annan effekt av betydelse för att förhindra brott”. I samtliga dessa fall har effekten specificerats till att avse någon form av kartläggning av den som tillståndet avser eller den gruppering eller det nätverk som denne tillhör.

I direktiven efterfrågas även en redovisning av nyttoeffekterna i relation till antalet avlyssnade personer. Det går som nämnts inte att redovisa statistik på hur många – utöver de som tillstånden avser – som i någon mån avlyssnas eller övervakats vid verkställigheten av tillstånden.

Av det totala antalet misstänkta i de tvångsmedelsärenden som innefattat preventiva tvångsmedel har dock 68 % förekommit i ärenden där ett tillstånd till avlyssning eller övervakning medfört nytta på något av de sätt som angetts ovan.

6.4.4.5 Överklagande av det offentliga ombudet

Det är mycket ovanligt att beslut om preventiva tvångsmedel överklagas av det offentliga ombudet. Endast i ett fall har detta skett. Det rörde sig om ett initialt tillståndsbeslut inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Tingsrätten avslog på det offentliga ombudets begäran en ansökan om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, medan hovrätten efter överklagande från åklagaren meddelade tillstånd till användning av tvångsmedlen. Det offentliga ombudet överklagade hovrättens beslut. Högsta domstolen meddelade prövningstillstånd men avslog överklagandet (NJA 2009 s. 917, se vidare om detta fall i avsnitt 8.4.3.1).

6.4.4.6 Övrigt

Enligt direktiven ska även vissa andra uppgifter redovisas. Dessa uppgifter rör tvångsmedelsanvändning efter begäran om rättslig hjälp från ett annat land, eller där förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring. Eftersom de preventiva tvångsmedelsärendena inte är knutna till någon förundersökning, och inte heller omfattas av internationell

rättslig hjälp i brottmål, är detta inte relevant beträffande 2007 års preventivlag.

6.4.5 2008 års utredningslag

6.4.5.1 Ärenden där lagen tillämpats

Som framgått har ambitionen varit att genom utredningens ärendeblankett genomföra helhetsundersökning av ärenden där de aktuella lagarna har tillämpats. Beträffande 2008 års utredningslag är frågan om när lagen tillämpats dock inte helt okomplicerad.

Åklagaren hänvisar regelmässigt till både de allmänna bestämmelserna om tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken och bestämmelserna i 2008 års utredningslag när hemliga tvångsmedel begärs beträffande sådana brott som omfattas av den senare lagen. I domstolens beslut, som tecknas på ansökningshandlingarna, anges helt kortfattat att framställningen bifalls. Det går därmed inte att direkt på grundval av beslutshandlingarna avgöra det antal ärenden i vilka 2008 års lag har tillämpats.

En tidigare utredare har, ställd inför en samma problematik, valt att beakta alla ärenden där den aktuella lagen har åberopats (den klart vanligaste brottsmisstanken var då terroristbrott, se avsnitt 6.2.4.2 ovan). Utredningen anser dock att denna metod inte ger en rättvisande bild av lagens tillämpning och betydelse. Detta eftersom 2008 års utredningslag – bortsett från möjligheten till interimistiska beslut – inte erbjuder någon särreglering för brott med ett straffminimum på två år eller mer. I fall då interimistiska beslut inte kommit i fråga kan således lagen, även om den åberopats, inte ha tillämpats avseende sådana brott (t.ex. just terroristbrott, och även grovt spioneri). Dessa brott bör därmed – utom vid interimistiska beslut – undantas från redovisningen. Utredningen har använt en sådan avgränsning.

6.4.5.2 Antalet tillstånd

Initiala tillstånd i domstol

Inom Säkerhetspolisens verksamhet har – efter tillämpning av den avgränsning som angetts ovan – tillhoppa under åren 2009–2011 av

domstol meddelats 173 (initiala) tillstånd till tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag.²⁴

Tillstånden fördelar sig enligt följande beträffande tvångsmedel.

Tabell 6.42 Antalet tillstånd - Säkerhetspolisen (uppdelat på tvångsmedel)

Tvångsmedel	Antal tillstånd
Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning	86
Hemlig teleövervakning (endast)	64
Hemlig kameraövervakning	23
Kvarhållande av försändelse	-
Sammanlagt	173

Vissa tillstånd till hemlig teleövervakning har avsett *historisk hemlig teleövervakning* (dvs. hemlig teleövervakning som avser tid som infaller före tillståndsbeslutet). 37 av de ovan angivna 64 tillstånden till hemlig teleövervakning har avsett endast historisk sådan. Tre tillstånd har avsett både historisk och realtidsövervakning.

Som synes är andelen tillstånd till hemlig kameraövervakning hög jämfört med vad som gäller beträffande hemliga tvångsmedel enligt annan lagstiftning (13 % av det totala antalet tillstånd enligt 2008 års utredningslag).

Fördelningen av tillstånden mellan olika brottsmisstankar är följande.

Tabell 6.43 Antalet tillstånd – Säkerhetspolisen (uppdelat på brottsmisstanke)

Brottsmisstanke	Antal tillstånd
Spioneri	98
Olovlig underrättelseverksamhet	73
Brott mot medborgerlig frihet	2
Sammanlagt	173

²⁴ Eftersom 2008 års utredningslag trädde ikraft den 1 januari 2009 har samtliga tillstånd som det året gavs enligt lagen vid det första beslutstillfället kommit att ses som initiala. Beträffande 47 av dessa tillstånd löpte dock redan vid årsskiftet 2008/2009 tillståndsbeslut till motsvarande tvångsmedel enligt dessförinnan gällande lagstiftning (1952 års lag). Det skulle sålunda kunna argumenteras för att dessa 47 tillstånd borde räknas till tidigare år, och att de därmed inte på det sätt som skett borde räknas till den redovisade perioden.

I flera av de fall som upptagits under spioneri har även alternativa brottsmisstankar förekommit. 43 av dessa tillstånd har således alternativt avsett olovlig underrättelseverksamhet, och i 13 av dem har dessutom i första hand gjorts gällande att det varit fråga om grovt spioneri.²⁵

Det kan noteras att lagen nästan uteslutande har använts beträffande brott som bekämpas inom kontraspionaget. Lagen har avseende flertalet av de brott som ingår i dess brottskatalog inte använts alls.

Interimistiska åklagarbeslut

I tillägg till de initiala domstolstillstånd som anges ovan har fyra interimistiska tillstånd meddelats av åklagare. Samtliga interimistiska beslut har avsett förberedelse till terroristbrott. Två av tillstånden har avsett hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (både historisk och realtidsövervakning), medan två har avsett kvarhållande av försändelser.

6.4.5.3 Antalet avslag, inskränkningar m.m.

Avslagsfrekvensen är låg. Fem initiala ansökningar om tillstånd enligt 2008 års utredningslag har avslagits av domstol (dvs. tre procent av ansökningarna). Fyra av dessa avslag hänförde sig till år 2010, och brottsmisstanken var olovlig underrättelseverksamhet. Det femte avslaget, där brottsmisstanken var spioneri, meddelades år 2011. Två av de avslagna initiala ansökningarna avsåg hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, medan tre avsåg endast hemlig teleövervakning. Därtill har tre förlängningsansökningar avslagits.

Inte i något fall har ett tillstånd av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att den enskildes personliga integritet kränks i onödan. Två tillstånd har, utan att ansökan avseende något tvångsmedel avslagits, inskränkts av domstolen i förhållande till åklagarens ansökan.

²⁵ Som framgått går det, när åklagaren har åberopar alternativa brottsmisstankar till stöd för sin framställan, normalt inte att avgöra på grundval av vilken av dessa som tingsrättens tillstånd har meddelats. Detta beror på att domstolen i sitt beslut endast anger att ansökan bifalls (se 6.4.2 ovan).

Det har inte i något fall förekommit att någon ansökan återkallats av åklagare innan tingsrätten beslutat i frågan.

6.4.5.4 Tillståndens innehåll och omfattning

Tillstånds- respektive verkställighetstid

Tabell 6.44 Tillståndstid och verkställighetstid

Tvångsmedel		Genomsnittl. tid	Kortaste tid	Längsta tid
Hemlig teleavlyssning och	Tillståndstid	106	14	592
hemlig teleövervakning	Verkställighetstid	98	4	581
Endast hemlig	Tillståndstid	110	28	413
teleövervakning (realtid)	Verkställighetstid	105	11	413
Historisk hemlig				
teleövervakning		107	1	639
Hemlig kameraövervakning	Tillståndstid	160	6	413
	Verkställighetstid	154	6	413

Som synes är tillstånds- och verkställighetstiderna längre än beträffande de övriga hemliga tvångsmedel som utredningen utvärderar. Detta kan delvis bero på karaktären av den brottslighet som 2008 års utredningslag huvudsakligen används mot (inom kontrapionagets verksamhetsområde), se avsnitt 6.10.4.

Teleadresser som avlyssnats m.m. (teletvångsmedlen)

Eftersom tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ofta avser flera teleadresser är det av visst intresse hur många teleadresser som avlyssnats med stöd av vart och ett av tillstånden. Det genomsnittliga antalet är 1,64 teleadresser. Det högsta antalet teleadresser i ett tillstånd är åtta och det lägsta antalet är en. Av de sammanlagt 250 övervakade/avlyssnade teleadresserna tillhörde 14 adresser (sex procent) någon annan än den som tillståndet avsåg.

Platser som övervakats (hemlig kameraövervakning)

Av de 23 tillstånd till hemlig kameraövervakning som meddelats har sju avsett endast en plats, medan 16 har avsett två platser. Sammanlagt 39 platser har sålunda övervakats.

Tabell 6.45 Tillstånd som avsett viss typ av plats

Plats	Antal
Den misstänktes bostad	15
Andra platser (ej bostäder)	24
Sammanlagt	39

De tillstånd som avsett två platser har oftast avsett den misstänktes bostad och dennes arbetsplats. Eftersom tillträdestillstånd inte meddelas beträffande hemlig kameraövervakning övervakas bostäder och lokaler med kameror placerade på andra platser, och kamerorna riktas mot det objekt som tillståndet avser.

Antalet misstänkta

Det förekommer i varje ärende om tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag en misstänkt. Vart och ett av tillstånden avser också en misstänkt. Det förekommer alltså inte att ett och samma tillstånd har riktat sig mot mer än en person. Däremot förekommer i varje ärende i genomsnitt 3,7 initiala tillstånd till hemliga tvångsmedel. Det är sålunda inte ovanligt att flera initiala tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag riktas mot samma person.

Varje ärende om hemliga tvångsmedel är i sin tur anknutet till en förundersökning. Enligt direktiven ska antalet och andelen förundersökningar med mer än en misstänkt person redovisas. Endast sex av de 49 tvångsmedelsärendena enligt 2008 års utredningslag (dvs. 12 %) har varit kopplade till förundersökningar med mer än en misstänkt person.²⁶

²⁶ Sannolikt förekommer i en betydligt större andel av fallen ett antal personer i förundersökningarna som är intressanta för Säkerhetspolisen, men som inte anses som misstänkta inom ramen för den aktuella utredningen (jfr t.ex. avsnitt 6.10.4.2). Någon fråga om detta har dock inte ställts i våra direktiv eller inom ramen för vår ärendebalkett.

6.4.5.5 Tillståndens nytta

Antalet och andelen tillstånd som lett till nyttoeffekter enligt de svar som kommit in framgår av tabellerna nedan.

Av de totalt 177 tillstånden (varav 173 initiala domstolstillstånd och fyra interimistiska tillstånd) hänför sig 65 stycken (37 %) till ärenden som fortfarande pågick när uppgifterna om nytta lämnats av de brottsbekämpande myndigheterna.²⁷ Ytterligare nytta kan alltså tillkomma.

Följande resultat framkom beträffande de nyttoalternativ som specificerats av utredningen i ärendeblanketten (se dock vidare i det fortsatta beträffande alternativet ”annan effekt av betydelse”). Samma tillstånd kan ha lett till flera av de effekter som specificeras i tabellen.

Tabell 6.46 Tillstånd som lett till olika typer av nytta

Användningen av tvångsmedlet lett till	Antal	Andel
användande av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte	11	6 %
användande av ett annat tvångsmedel mot annan än den misstänkte	13	7 %
att en misstänkt avförts från brottsutredningen	7	4 %
uppgifter som används vid förhör i ärendet	5	3 %
att åtal väckts mot den misstänkte	4	2 %
uppgifter som åberopats som bevisning vid huvudförhandling	4	2 %
uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 27 kap. 23a § rättegångsbalken	10	6 %
annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser	(se nedan)	(se nedan)
nytta på något av de sätt som anges ovan	40	23 %

Nyttoandelen var sålunda – sett till de svarsalternativ som utredningen tillhandahållit – något lägre än beträffande de två andra kartlagda lagarna med någon form av nytta i endast knappt en

²⁷ Ett ärende har därvid ansetts pågående till dess åklagaren beslutat i åtalsfrågan – eller beslutat att lägga ner förundersökningen – beträffande samtliga misstänkta som omfattas av ärendet.

fjärdedel av fallen. De brottsbekämpande myndigheterna ansåg dock vid besvarandet av ärendeblanketten att de specificerade formerna av nytta inte fångade upp de nyttoeffekter som tvångsmedelsanvändning enligt lagen faktiskt haft. De antecknade därför i anslutning till varje ärende vilka övriga effekter de ansett att lagen haft.

Nyttoeffekter av annat slag angavs ha förekommit beträffande 112 tillstånd (dvs. 63 % av tillstånden). Dessa fördelade sig enligt följande. Även här kan samma tillstånd ha lett till flera av de i tabellen specificerade effekterna.

Användningen av tvångsmedlet lett till	Antal	Andel
att den misstänkte som haft diplomatisk immunitet blivit ombedd att lämna landet vilket också skett	18	10 %
att information erhållits som medfört att det enligt åklagarens bedömning hade funnits tillräckligt underlag att driva förundersökningen mot åtal, om den misstänkte inte haft diplomatisk immunitet (men den misstänkte inte ombetts lämna landet)	7	4 %
att Säkerhetspolisen kunnat kontakta målpersoner som den misstänkte avsett att värva i spioneriverksamhet, och att värvning därmed omöjliggjorts	29	16 %
att nya förundersökningar kunnat inledas avseende personer i den misstänktes gruppering eller nätverk	22	12 %
att den misstänkte personen och/eller dennes nätverk kunnat kartläggas	51	29 %
att person med anknytning till den misstänkte nekats visum/tillträde till Sverige	3	2 %
uppgifter som använts som bevisning beträffande annan person än den misstänkte som omfattas av förundersökningen	6	3 %

Kartläggningseffekten har – utöver för lagföringen av brott som tillstånden avsett – uppgetts ha stor betydelse bl.a. för att

förebygga brott av det aktuella slaget.²⁸ För förklaringar av de övriga av dessa effekter, se avsnitt 6.10.4.2 nedan.

Skulle man godta både sådana effekter som utredningen frågat efter och sådana som de brottsbekämpande myndigheterna beskriver, har någon form av nytta förekommit beträffande 126 tillstånd (dvs. i 71 % av fallen).

I direktiven efterfrågas som framgått även en redovisning av nyttoeffekterna i relation till antalet avlyssnade eller övervakade personer. Eftersom varken något ärende eller något tillstånd enligt 2008 års utredningslag har avsett mer än en misstänkt person torde nyttosiffrorna ovan – i den mån detta är möjligt att göra – kunna anses beskriva nyttan även i förhållande till antalet övervakade personer.

6.4.5.6 Överklagande av det offentliga ombudet

Inte i något fall har rapporterats att det offentliga ombudet har överklagat något tillstånd enligt 2008 års utredningslag.

6.4.5.7 Övrigt

Enligt direktiven ska även antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer redovisas där användningen av tvångsmedlet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, eller där en förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring. Ingen av dessa företeelser har förekommit beträffande tillstånd enligt 2008 års utredningslag.

6.5 Allmänt om utredningens djupundersökning

6.5.1 Metod för djupundersökningen

De kvantitativa uppgifter som kommit fram genom svaren på utredningens ärendeblankett är inte tillräckliga för att förstå lagstiftningens tillämpning och dess effekter. Utredningen har

²⁸ Kartläggningseffekten har därför upptagits bland de övriga effekter som brottsbekämparna angett istället för bland de av utredningen tillhandahållna svarsalternativen (som en ”annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser”, se ovan).

alltså därför i en urvalsundersökning trängt djupare i ett urval av de ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning eller 2007 års preventivlag har tillämpats. I samband med djupundersökningen har utredningen i vart och ett av de ärenden som gått igenom dels tagit del av skriftligt källmaterial, dels hållit intervjuer med aktörerna. I det följande redovisas vad som kommit fram beträffande varje lag och verksamhetsområde (öppna polisen respektive Säkerhetspolisen) var för sig. Inledningsvis bör några allmänna anmärkningar dock göras om utredningens metod vid denna djupundersökning.

Det skriftliga materialet i ärendena vid de aktuella polismyndigheterna har granskats. Det gäller åklagarens ansökan till tingsrätten om tillstånd att använda hemlig rumsavlyssning och polisens förhållandevis fylliga bakomliggande promemorior. Dessa handlingar innehåller tillsammans de omständigheter som åberopas inför domstolen för att ett tvångsmedelsbeslut ska meddelas.²⁹ I vissa fall har även förundersökningsmaterial och domar ingått i undersökningen. Intervjuer har sedan hållits med den eller de poliser, eller handläggare inom Säkerhetspolisen, som arbetat operativt med fallet och med ansvarig åklagare. Dessa tjänstemän känner väl till alla detaljer i ärendet, och intervjuerna har därför gett mycket information.³⁰

I flera ärenden har även beslutande domare och offentligt ombud intervjuats. Domarens och ombudets kunskap i ärendet grundas enbart på uppgifter från polis och åklagare. Det är dels åklagarens ansökan och polisens promemoria, dels vad som kommer fram vid domstolssammanträdet. Det har också gått en tid sedan ärendena var uppe i rätten. Intervjuerna med domarna och ombuden har därför inte tillfört särskilt mycket uppgifter i sak utan handlat mer om hur de brukar agera, vilka frågor de ställer och vilka omständigheter som de vill få belysta. Därför gjordes inte intervjuer med domarna eller de offentliga ombuden i samtliga ärenden (jfr Eklundh i JT 2003–04 s. 22).

Vid genomgången av handlingarna i ärendet och under intervjuerna har ett frågeschema använts som hjälp för att samla in relevanta uppgifter. Detta har tagits fram med bl.a. hjälp av tidigare

²⁹ Ibland tillkommer omständigheter under domstolssammanträdet, t.ex. då svar ges på domarens eller det offentliga ombudets frågor. Detta ska då antecknas av domstolarna.

³⁰ Vad gäller åklagarna kan dock anmärkas att de haft en mer detaljerad minnesbild av omständigheterna i de ärenden som rört hemlig rumsavlyssning än de som rört tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. De har själva angett att detta sannolikt beror på att deras roll normalt sett är större i de ärenden där en förundersökning inletts.

forskning om organiserad brottslighet. Efter hand som undersökningen genomförs har frågeschemat byggts på. En särskild anpassning har skett av frågeschemat beträffande tillämpningen inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Framför allt har faktorer för riskbedömningar tillkommit. Det som nedan redovisas i citatformaterad text (med indrag) är – om inte annat anges – hämtat direkt från utredningens eget underlag, dvs. det som antecknats när genomgång och intervjuer skett i de enskilda ärendena i enlighet med det nämnda frågeschemat.

Avslutningsvis har en samlad bedömning gjorts av vilken nytta användningen av det aktuella tvångsmedlet har haft i det enskilda ärendet. De tydligaste bedömningarna gäller i de fall där tvångsmedlet antingen inte varit till någon nytta alls eller ärenden där det gett en mycket tydlig effekt. De flesta ärenden ligger emellertid mellan dessa ytterligheter på en glidande skala. Eftersom de flesta ärenden gäller personer som misstänkts verka inom eller ha nära anknytning till organiserad brottslighet (öppna polisen) eller andra nätverk eller organisationer som är kända för de brottsbekämpande myndigheterna (Säkerhetspolisen) har polisen redan när de aktuella tvångsmedlen sätts in normalt mycket kunskap om den aktuella personkretsen. Ofta är det ett pussel med olika bitar som polisen lägger under lång tid. Det betyder att – under förutsättning att avlyssning/övervakning faktiskt kan ske – tvångsmedlen ganska ofta ger någon form av information, även om den långt ifrån alltid är avgörande för att bevisa eller förhindra brott. Vid undersökningen har ambitionen varit att ge underlag för en så nyanserad bedömning som möjligt om nyttan av denna informationsmängd.

Det bör betonas att de uppgifter som utredningen med den ovan nämnda metoden kunnat inhämta beträffande användningen av hemliga tvångsmedel och om följderna av denna i huvudsak kommit från de brottsbekämpande myndigheterna. Detta är svårt att komma ifrån – det är ju där informationen finns – men är inte helt oproblematiskt. Det saknas skäl att anta att sakuppgifter som lämnats till oss skulle vara oriktiga. Beskrivningar av i vart fall mer komplicerade sakförhållanden innehåller dock oundvikligen ett visst mått av värdering. När effekter och kausalitet ska förklaras och bedömas är det subjektiva utrymmet med nödvändighet än större. Även i den del av kartläggningen som utgörs av djupundersökningen har därmed myndighetspersonerna en viss makt över underlaget. Beskrivningarna av de uppgifter som kommit fram

i de olika operationerna och följderna av dessa kan sålunda inte läsas helt okritiskt. Denna begränsning måste också beaktas när utfallet värderas.

Djupundersökningen har beträffande den öppna polisen genomförts huvudsakligen av forskare från Brottsförebyggande rådet (Brå). Vad beträffar den del som avser Säkerhetspolisen har undersökningen gjorts av en forskare från Brå (tillika expert i utredningen) tillsammans med utredningssekreteraren.

6.5.2 Vissa begrepp

I det underlag vi tagit del av hänvisas ibland av brottsbekämparna till *konspirativa metoder* eller ett *konspirativt beteende* hos personer som tvångsmedlen riktats mot. Något bör anges om dessa begrepp.

I dagligt tal avses med konspiration ett hemligt samarbete, vanligen i illasinnat eller dunkelt syfte.³¹ I det nu aktuella sammanhanget har begreppet konspirativ, som vi uppfattat det, använts för att beteckna åtgärder eller beteenden som syftar till att hemlighålla och därmed möjliggöra brott eller brottslig verksamhet. Exempel som lämnats i samband med att begreppet använts av brottsbekämparna har varit vidtagande av olika antiövervakningsåtgärder.³²

6.6 Djupundersökning av hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisen

6.6.1 Sammanfattning

Inom ramen för djupundersökningen har samtliga fall av hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisen undersökts där det ursprungliga tingsrättsbeslutet meddelats någon gång under tolv månadersperioden 1 juli 2009 – 30 juni 2010. Sammanlagt innefattas 21 ärenden. I de granskade ärendena har domstolarna fattat 71 beslut (initiala tillståndsbeslut och förlängningar). Besluten har riktat sig mot 57 olika misstänkta personer. De platser som det varit

³¹ Enligt Nationalencyklopedin, maj 2012.

³² Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (Ju 2010:03) har ett uppdrag som medför att innebörden av begreppet konspirativa metoder kan komma att klargöras, i vart fall inom kontraspionagens område. Det uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2012.

vanligast att besluten avsett är bilar och bostäder. Även publika platser, som caféer, har varit vanliga.

Av 21 granskade ärenden har den hemliga rumsavlyssningen i

- nio ärenden inte haft någon betydelse alls eller mycket liten betydelse
- tre ärenden haft viss betydelse
- tre ärenden innehållit värdefull information
- sex ärenden haft stor betydelse för förundersökningen, åtal eller dom.

Hemlig rumsavlyssning används när polis och åklagare redan prövat andra tvångsmedel och bedömer att det inte går att få fram information på annat sätt än genom dolda mikrofoner. Avlyssning sätts in efter taktiska beslut i situationer när myndigheterna bedömer att de misstänkta har mycket att avhandla. Underlaget för besluten är bl.a. iakttagelser genom fysisk spaning och uppgifter från hemlig teleavlyssning.

6.6.2 Inledning, metod och grundläggande fakta

Samtliga fall av hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisen har undersökts där det ursprungliga tingsrättsbeslutet meddelats någon gång under tolv månadersperioden 1 juli 2009 – 30 juni 2010. Det är alltså inte, som vid ärendebblanketten, fråga om en totalundersökning.

Det är viktigt att notera att djupundersökningen avseende den öppna polisen skiljer sig från ärendebblanketten på så sätt att den inte avser en period som avgränsas av kalenderår. Skälet till att tolv månadersperioden förlagts på det sätt som skett är för att en så aktuell period som möjligt ska kunna omfattas, samtidigt som det gått så lång tid efter periodens slut att det i möjligaste mån går att mäta effekterna av tvångsmedelsanvändningen (dvs. att eventuella effekter hunnit inträffa).

Vissa andra skillnader finns också mellan ärendebblanketten och djupundersökningen. Djupundersökningen har i denna del (beträffande den öppna polisen) tagit sikte enbart på verkställda beslut i betydelsen att mikrofonerna faktiskt installerats. En inte ovanlig situation är att det finns ett beslut om hemlig rumsavlyssning, men att detta av olika skäl aldrig verkställs. Därtill avses

i djupundersökningen avseende den öppna polisen, när det refereras till antalet tillstånd, ett antal där såväl initiala beslut och eventuella förlängningsbeslut medräknats (till skillnad från redovisningen i ärendeblocketten, där antalet tillstånd avser endast initiala beslut, se avsnitt 6.4.2).

De ovan nämnda skillnaderna medför att siffrorna i enkätundersökningen och djupundersökningen – även om de i de flesta fall andelsmässigt är jämförliga – inte direkt korresponderar med varandra.

En första fråga för utredningen i denna del av djupundersökningen avsåg att identifiera de aktuella ärendena. Det finns inte någon central förteckning över ärenden som avser hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisen. Rikskriminalpolisen har dock god överblick eftersom det är myndighetens tekniker som vid sidan av Säkerhetspolisen installerar mikrofonerna. Kontakter har sedan tagits med varje polismyndighet för att göra en avstämning mot Rikskriminalpolisens uppgifter. På det sättet har några ärenden tillkommit. Slutligen har djupundersökningens ärenden stämts av mot enkätundersökningen (ärendeblocketten). Härigenom är vi säkra på att samtliga ärenden under undersökningsperioden ingår i undersökningen.

Därefter har det skriftliga materialet i ärendena vid de aktuella polismyndigheterna gått igenom och intervjuer hållits (se ovan). Poliser och åklagare har intervjuats i samtliga fall, medan offentliga ombud har intervjuats i drygt en fjärdedel av ärendena.

Sammanlagt omfattar djupundersökningen i denna del 21 ärenden. Med ärende avses här att den hemliga rumsavlyssningen använts vid misstankar om en i tiden bestämd kriminell operation, t.ex. att ta in ett smuglingsparti, eller i en för myndigheternas tidsmässigt avgränsad förundersökning mot en löpande narkotika-hantering. Ett ärende kan också avse ett bestämt brott, exempelvis ett mord. Ett och samma ärende kan omfatta flera beslut och gälla avlyssning av flera olika rumsliga utrymmen och avse flera misstänkta personer. Ett beslut om hemlig rumsavlyssning gäller ofta en månad, och det är vanligt med förlängningar. I de granskade ärendena har domstolarna fattat 71 beslut (ursprungsbeslut och förlängningar).

Ärendena finns på flera olika orter i landet. Flest ärenden finns dock i Stockholm (7), Skåne (4) och Västra Götaland (4).

Hemlig rumsavlyssning används huvudsakligen vid misstankar om brott inom ramen för organiserad brottslighet (16 ärenden)

eller vid brottsmisstankar mot personer som bedömts ha koppling till sådan kriminalitet (två ärenden). I mindre grad sätts hemlig rumsavlyssning in mot personer utan koppling till kriminella miljöer (3 ärenden).

Vid organiserad brottslighet är hemlig rumsavlyssning nästan uteslutande inriktad på grova narkotikabrott och grov narkotika-smuggling (13 ärenden), men förekommer också vid rån (två ärenden) och mord (tre ärenden).

De tre fall som gällt personer utanför kriminella miljöer avser mord och försök till mord.

Andelen mordfall är som synes högre i enkätundersökningen (ärendebblanketten, se avsnitt 6.4.3.1) än i djupundersökningen. Denna skillnad beror bl.a. på att flertalet av de ärenden under år 2009 som avsett mordmisstankar – däribland tre större ärenden som tillsammans omfattat mer än hälften av det årets tillstånd – har handlagts under det inledande halvåret och således inte omfattats av djupundersökningen.

Personkretsen avlyssnade misstänkta har bestått av 50 män och sju kvinnor.

6.6.3 Organiserad narkotikabrottslighet

De 13 narkotikaärendena handlar företrädesvis om personer som misstänks vara i det övre grossistledet i form av hög- eller mellannivådistributörer. Det är personer som antingen svarar för import av stora partier, ofta flera hundra kilo, eller köper stora partier av sådana högnivådistributörer för försäljning till andra grossister.

Omständigheterna begränsar ibland användningen av hemlig rumsavlyssning till personer som misstänks samarbeta med de mer centrala aktörerna. Det kan gälla en viktig kurir eller mottagare av narkotikapartier. Huvudmännen kan befinna sig utomlands och styra operationerna därifrån.

I något enstaka fall har huvudmännen bedömts ha betydelse för större marknader (länder), men det vanliga är att de bedömts som viktiga distributörer i en större stad eller region. Några exempel är en högnivådistributör med tillgång till mycket pengar, en central person i en viss stads narkotikakretsar, en central person i en annan stads narkotikakretsar, en huvudman i utländsk gruppering och en

person som karaktäriseras som spindeln i nätet i en omfattande både kriminell och legal affärsverksamhet.

Hanteringarna har i några fall angetts vara så omfattande att försäljning skett även till nordiska grannländer och till och med på kontinenten. Ett tecken på storskalighet är att inköp förekommit direkt från sydamerikanska karteller och liknande stora leverantörer på det internationella planet. De flesta preparat hanteras, men framför allt heroin, kokain, amfetamin, cannabis och hasch.

Samtliga operationer avser grupperingar. Narkotikafallen gäller främst ad hoc-grupperingar, det vill säga nätverk som på projektbasis misstänks genomföra storskaliga narkotikaoperationer. Broderskapsgrupperingar som namngivna gäng (exempelvis mc-gäng) förekommer också. Det är inte ovanligt att ad hoc-grupperingar har kontakt med centrala personer i broderskapsgrupperingar.

6.6.4 Mord och rån med koppling till organiserad brottslighet

Ett mordärende bottnar i utpressning och mordet påstås ha skett inom ramen för omfattande aktiviteter där ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och legal affärsverksamhet möts. Vissa spår går in i det legala näringslivet. Det andra mordfallet (förberedelse till mord) har privata hedersrelaterade förtecken, även om den misstänkte är en ledande person i en gruppering. Det tredje mordet uppges ha utförts av en person med kriminell bakgrund, och två ytterligare personer (medhjälp) befann sig i utkanten på en kriminell miljö.

De två rånfallen skiljer sig åt. Det ena omfattar många personer, har utländska förgreningar, är välplanerat och omfattar stora belopp, medan det andra är ett värdetransportrån av enklare beskaffenhet. I det senare fallet har de misstänkta dock koppling till kända grupperingar.

6.6.5 Mordfall utanför kriminella miljöer

De tre mordfallen, varav ett gäller försök, bottnar i konflikter eller övergrepp i nära relationer, i något fall i förfluten tid. I ett fall gäller det konflikter grannar emellan. Även mot denna bakgrund synes två av fallen omfatta socialt etablerade personer. Samtliga

dessa fall har omfattat minst två misstänkta, och det finns konspirativa inslag.

6.6.6 Ålder

Vid organiserad brottslighet uppges de misstänkta vara etablerade i den kriminella miljön, och de är följaktligen äldre än vad som är vanligt för personer som begår brott. I de granskade fallen är de misstänkta företrädesvis födda på sjuttioalet eller tidigt åttiotal. Det förekommer även något äldre personer. Vid brotten som inte haft koppling till organiserad brottslighet är åldrarna mer varierande, och i några fall har brottsmisstänkarna omfattat personer i två generationer.

6.6.7 Rumsliga utrymmen för hemlig rumsavlyssning

Det är vanligt att hemlig rumsavlyssning sätts in i bilar (15).³³ Bostäder är också förhållandevis vanliga (13). Vid organiserad brottslighet sker möten också på hotellrum, och därför sätts hemlig rumsavlyssning in även där (5). Dessutom har hemlig rumsavlyssning använts i ett konferensrum (1) och i bostäder (2) som även haft karaktär av kontor. Avlyssning används också i publika utrymmen där möten äger rum (23). Särskilt personer med koppling till organiserad brottslighet rör sig i sådana miljöer för affärssamtal.

6.6.8 Kombination med andra hemliga tvångsmedel

Hemlig rumsavlyssning är nästan uteslutande ett komplement till hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning. Av de granskade ärendena har tidigare eller parallell användning av hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning förekommit i åtminstone 17 ärenden. En vanlig situation är att hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning används i ett första skede. Sedan sätts hemlig

³³ Andelen avlyssnade bilar jämfört med andra platser är inte lika hög som i helhetsundersökningen i ärendeblocketten (se avsnitt 6.4.3.3). Detta beror bl.a. på att de tre ärenden där flest bilar har avlyssnats (4-6 initiala tillstånd avseende bilar i vart och ett av ärendena) alla har fallit utanför den period som djupundersökningen avser. Däremot finns under den tid som djupundersökningen omfattat ett stort ärende där en stor andel av tillstånden under 2008–2011 till avlyssning på publika service- eller affärsställen meddelats.

rumsavlyssning in för att få mer information eller för att över huvud taget kunna komma vidare i utredningen.

Hemlig kameraövervakning används också, i sammanlagt elva ärenden. Syftet är att övervaka vilka personer som befinner sig i de genom hemlig rumsavlyssning avlyssnade utrymmena.

6.6.9 Justerad ansökan eller ändrat beslut

Det är ovanligt att tingsrätten inte fullt ut bifaller åklagarens ansökan. Det förekommer dock att åklagaren justerar ansökan eller i efterhand ger anvisningar av inskränkande karaktär. Ofta beror det på de diskussioner som förs vid förhandlingen. Av intervjuerna med de offentliga ombuden framgår tydligt att de vill ha klargöranden som inte enbart tar sikte på att bedöma grunden för ansökan utan också hur tredje man ska skyddas. Domstolskontrollen och det offentliga ombudets funktion har följaktligen ett synligt genomslag genom sådana justeringar.

I elva av de 21 ärendena skedde inga förändringar av den ursprungliga ansökningen. I de återstående tio ärendena

- preciserade åklagaren att avlyssning skulle ske enbart när någon av huvudmännen var i den aktuella publika lokalen,
- justerade åklagaren att avlyssning skulle ske enbart när polis befann sig inne i lokalen, och rätten meddelade att avlyssning fick ske enbart när den misstänkte befann sig på platsen,
- preciserade rätten hyttnummer på ett fartyg och angav att avlyssning fick ske enbart på svenskt territorium,
- upplystes att rättshjälp fanns för avlyssning i två namngivna länder,
- meddelade rätten att tillståndet inte gällde då bilen brukas av annan person än den misstänkte,
- angav rätten att man inte fick lyssna när bilen var uthyrd till annan, samt
- bestämde åklagaren att avlyssning inte fick ske när den misstänkte befann sig utomlands.

6.6.10 Status i ärendet vid tiden för undersökningen

Vid tiden för undersökningen hade i de granskade ärendena utredningarna hunnit leda till fällande domar (sju ärenden) eller så hade förundersökningen lagts ned (sex ärenden). En av domarna gällde dock annan brottslighet än den för vilken hemlig rumsavlyssning hade beviljats. I åtta ärenden bedrevs fortfarande förundersökning, och i två av dessa fanns häktade personer. Även om förundersökningen formellt hade lagts ned i fem ärenden, förekom ändå viss aktivitet från polisens sida. Främst rörde det sig om vad som betecknades som kända narkotikadistributörer som myndigheterna ”misslyckats med den här gången”.

6.6.11 Hemlighållande av information inom organiserad brottslighet

Organiserad brottslighet tar för det mesta sikte på en löpande kriminell affärsverksamhet där varor och tjänster tillhandahålls. Ett tydligt exempel är narkotikabrott. Många personer är inbegripna i operationernas olika logistiska led. Samtidigt som kommunikationsbehovet är stort för att hantera alla frågor som kommer upp i den löpande kriminella verksamheten, är de inbegripna personerna som regel mycket försiktiga. Med andra ord är det svåra motståndare som myndigheterna möter vilket också tydligt framgår i undersökningen av ärendena om hemlig rumsavlyssning.

Grundläggande är att personerna är observanta på omgivningen och undviker att tala om känsliga frågor i telefon. Som regel har de också många telefoner och abonnemang, bl.a. oregistrerade kontantkort. En vanlig strategi är att ha en telefon för sociala sammanhang men att använda andra telefoner i den brottsliga verksamheten. Telefoner och abonnemang kan anskaffas i andra städer än där personerna är verksamma, och inköp kan också ske utomlands. När känsliga frågor avhandlas per telefon används kodord, som ”växla” och att ”tvätta strumpor” eller talar man i gåtor. Konversationen kan också medvetet ske på ovanliga språk. Man diskuterar också teledisciplin och andra säkerhetsfrågor. I ett fall omfattades även familjen av samtalsdisciplinen, och de misstänkta barn var förbjudna att prata om vissa saker och att ställa vissa frågor.

Användning av krypterade telefonitjänster och kommunikation över internet är relativt vanligt. ”Vi måste prata, vi går över till [en

viss telefonitjänst]”. I något fall förekommer till och med satellittelefoner. Det finns också exempel på att de misstänkta själva övervakar sina bostäder med kameror och buggningsutrustning.

Känsliga frågor diskuteras företrädesvis öga mot öga, ”vi måste träffas”. Det är därför vanligt att möten äger rum i bostäder, bilar eller offentliga lokaler. De som är särskilt försiktiga har möten ute i det fria, exempelvis i ett skogsparti eller på en parkeringsplats, ”vi träffas på vanliga stället”. Ett inte ovanligt scenario är att man möts på ett ställe, som ett kafé, men går ut i det fria när viktiga frågor ska avhandlas.

Några som är mycket försiktiga har helt övergett modern teknik inklusive telefoner och övergått till ”old school” med fysiska möten på platser som är svåra eller omöjliga att avlyssna.

I det följande redovisas, som en illustration av förmågan att hemlighålla information, några anteckningar som vid genomgången av handlingar och intervjuer gjorts beträffande individuella ärenden.

Högnivådistributör som använder kodord och gör narkotikaaffärer från en viss publik plats. Där äger också möten rum. Andra möten sker i bostaden eller ute i det fria. Han är observant på omgivningen. Han har många telefoner och abonnemang och undviker att tala om känsliga frågor i telefon. Han har två datorer med internetuppkoppling, pratar med hjälp av en krypterad telefonitjänst och använder mail.

Disciplinerad person som använder telefonkiosker eller föredrar personliga möten på offentliga platser, serveringar och hotellrum eller ute i det fria. Han använder kodord, är observant på omgivningen och undviker att tala om känsliga frågor i telefon. Han har ett tiotal mobiler och ett tjugotal SIM-kort samt oregistrerade kontantkort och använder en telefon för sociala samtal och en annan för kriminell kommunikation. Mobiler lämnas hemma eller tas ut ur rummet. Använder mail i stället för telefon och gemensamt mailkonto med andra personer; tecken finns på för myndigheterna okända telefoner. Han har tillgång till utrustning för att ”svepa” bilar och diskuterar kommunikationssäkerhet. Han trodde att en viss lokal var avlyssnad. Han begär in polisens förundersökning.

De använder kodord, oregistrerade kontantkort och lämnar mobiler hemma. De räknar med att vara avlyssnade, även rumsavlyssning, och skriver på servetter eller i mobilen. De talar också bara när det är störande musik. Undviker att tala i telefon, har tillgång till en krypterad telefonitjänst och använder gemensamt mailkonto. Möten sker på offentliga platser, ute i det fria eller på parkeringar. De

diskuterar teledisciplin och kommunikationssäkerhet. De har för polisen okända telefoner.

Mycket försiktiga personer som säger att ”vi ses på kaféet” och då är det förutbestämt vilket det är. Ibland träffas de och promenerar. Sedan kan de gå in på ett kafé som de väljer för dagen. Tidvis kan det samma dag förekomma flera möten med olika personer på flera olika kaféer. Möten sker således på offentliga platser och ibland i skogspartier. De pratar aldrig om känsliga saker i bostaden. De är observanta på omgivningen, använder kodord, har många telefoner och abonnemang med oregistrerade kontantkort. Ibland lämnar de mobiler hemma och använder telefonkiosk. De har tillgång till en krypterad telefonitjänst och använder mail i stället för telefon. Det märks att de aldrig är riktigt säkra att tala i telefon. Använder gemensamt mailkonto. De använder hyrbilar och diskuterar säkerhetsfrågor.

De som avlyssnas har ändå svårt att upprätthålla disciplinen hela tiden, särskilt i stressfyllda situationer. Alla personer i nätverket har inte heller samma säkerhetstänkande. Även personer som i regel undviker att tala om känsliga frågor och varnar för risken för avlyssning kan ändå emellanåt föra samtal om det som är känsligt. Förmodligen spelar också missbruk en roll för brister i disciplinen.

6.6.12 Kommunikation utanför kriminella miljöer

I de ärenden där hemlig rumsavlyssning satts in mot personer utan misstänkt koppling till kriminella miljöer är säkerhetstänkandet väsentligt lägre utvecklat. Det är ofta personer med bristande insikt i hur myndigheterna arbetar, och de har heller inte någon vana att upprätthålla en hög säkerhetsnivå. Men även om det är fråga om ”vanliga människor”, agerar de konspirativt och i ett fall träffades de misstänkta för att undvika att ”hela storyn kan ryka” om en person pratade bredvid mun. Polisen hade dock installerat mikrofoner för att man räknade med att de misstänkta hade ett behov av att omedelbart träffas efter en viss händelse för att ”snacka ihop sig”.

I ett annat ärende var de misstänkta observanta på omgivningen och undvek att tala om känsliga frågor i telefon. De diskuterade teledisciplin och annan kommunikationssäkerhet. De samtalade ute i det fria eller gick ut när de skulle avhandla känsliga frågor. Intervjuade poliser var förvånade över att de var så försiktiga eftersom de inte hade någon känd kriminell bakgrund. Teorin är att

de fått råd att vara försiktiga, kanske från släktingar med kriminell erfarenhet.

I ett annat ärende var personerna mycket observanta. De undvek att tala om känsliga frågor i telefon. Kanske misstänkte de att bostaden var avlyssnad eftersom de viskade när de talade med varandra och uppträdde mycket mystiskt. Ändå avslöjade de sig till slut.

6.6.13 Logistik och skydd inom organiserad brottslighet

Personer med koppling till organiserad brottslighet lägger inte enbart ned mycket möda på att hemlighålla kommunikation, utan de skyddar sig även på annat sätt. Deras logistik är anpassad till att verksamheten är kriminell. En vanlig metod är att huvudmännen anlitar personer för riskfyllda uppgifter och använder mellanhänder för att inte exponera sig för myndigheterna. Gäller det narkotika, brukar huvudmännen undvika att ha partier i sin besittning eller se till att de sprids snabbt till andra leverantörer. ”Det är lugnt, förstår du, jag ser inte ens skiten. Det är någon annan som sköter ... det är jag som styr upp.”

Många försöker också leva diskret och inte väcka uppmärksamhet. Vissa låter pengarna rulla utomlands, och det förekommer också investeringar i andra länder.

För att få information om vad myndigheterna håller på med eller för att få tjänstemän att titta åt andra hållet synes vissa misstänkta ägna sig åt otillåten påverkan.

Organisationen är indelad i celler i den meningen att det finns en ”tårtbit” för narkotika och andra för olika andra kriminella verksamheter. De använder mellanhänder, riskfyllda uppgifter läggs ut på personer med lite kunskap om verksamheten, kurirer anlitas, penningkurirer förekommer, och även personer utanför det kriminella nätverket engageras för uppgifter. Stora narkotikapartier tas in för att göra det möjligt att fokusera och lägga mycket resurser på säkerheten. De ser till att inte ha något som kan kompromettera dem i bostäder etc. Narkotikapartier sprids snabbt till många ställen och köpare. Det finns misstankar om otillåten påverkan och vissa kopplingar till en polis. Hustrur och andra står som ägare till egendom.

Vattentäta skott finns mot huvudmannen. Mellanhänder används. Riskfyllda uppgifter läggs ut på andra, exempelvis kurirer. Det är stora partier som tas in. Penningkurirer används också. De använder hyrbilar. Stora partier tas in åt gången för att kraftsamla på säkerheten.

De lever diskret på ytan. Familjen bor i ett hus i en förort. De investerar utomlands. De utnyttjar befintliga kontakter där det finns en fungerande logistik för olika moment. De använder hemliga gömställen. De har olika informationskällor. De kommer över förundersökningar.

Han håller sig ofta i ett visst land för att undgå myndigheterna. Han rör på sig i en svensk stad och har flera lägenheter, varav han håller någon hemlig för andra.

De lägger ut dimridåer, uppgifter i telefon om fel resland och fel stad. De anmälde en polis för trakasserier för att få bekräftat att det var en polis.

Han använder flickvännens ovetande släktingar för förvaring av narkotika och mobiler och har tillgång till hemliga gömställen. Dessutom är han observant (kollar att medhjälpare inte är förföljda av polisen) och diskuterar säkerhetsstrategier. Han hanterar inte narkotikan själv. Omger sig med personer som utövar otillåten påverkan. Han är självsäker och talar i material från den hemliga rumsavlyssningen om att polisen aldrig kan nå honom.

Huvudmannen avslöjade samtliga polisens spaningsfordon (5-6 bilar). Han körde på ett sätt så att han kunde se vilka som följde efter. Sedan genomfördes ett "skenöverlämnande" av en väska som inte innehöll något olagligt.

Det förekommer dock enstaka fall där polisen karakteriserar organisationen som ostrukturerad och klantig. I ett ärende menar polisen att "skulderna exponerar honom liksom festerna i egen bostad". En del självsäkra personer blir övermodiga och släpper som framgått på säkerheten ibland.

6.6.14 Logistik och skydd utanför kriminella miljöer

Människor som misstänks för enstaka allvarliga brott och följaktligen inte bedriver någon kriminell verksamhet saknar anledning att bygga upp rutiner för logistik och skydd. Samtidigt är det inte möjligt för polisen att övervaka en kriminell verksamhet, utan brottet är en enskild händelse.

6.6.15 Varför satte polis och åklagare in hemlig rumsavlyssning?

6.6.15.1 Anknytning till en viss händelse

Av undersökningen framgår att hemlig rumsavlyssning inte sätts in rutinmässigt, utan att det alltid finns en särskild anledning till ett sådant beslut. Ofta är det en nära förestående händelse som polis och åklagare bedömer kan ge fruktbar information, t.ex. att de misstänkta personerna ska mötas. I ett ärende anges att huvuddistributörerna skulle diskutera viktiga narkotikaaffärer i bostaden, i ett annat anges att den innersta kretsen skulle träffas i ett offentligt utrymme under vissa former. I flera ärenden används hemlig rumsavlyssning vid möten på hotell. Ofta är det en misstänkt narkotikadistributör som kommer resande till Sverige.

Det följande är exempel avseende olika ärenden.

Han upprepar ett modus att ta in på hotell för att troligen genomföra en narkotikaaffär. Husrannsakan genomfördes och en stor summa pengar påträffades. En bulvan var hotellgäst.

Huvudmannen och en kurir skulle åka till [en viss stad] för att hämta narkotika. Dessutom visste polisen att huvudmannen gör upp affärer i bilen, förhandlar om priser och även tar kontakt med köpare från bilen.

En rättegång pågick och, polisen bedömde att huvudmannen på [en viss plats] skulle tala om mordet eftersom det då var högaktuellt. Enligt uppgift skulle han också där möta grovt kriminella.

Teleavlyssning mot en annan person gav vid handen att den misstänkte planerade ett mord och att han skulle skaffa en ”puffra”. En viktig person skulle besöka den misstänkte på ett visst ställe, och det fanns goda skäl att tro att de skulle tala om det planerade mordet.

De misstänkta personerna skulle få tillträde till den fastighet i vilken brottet hade begåtts. Polis och åklagare antog att personerna på något sätt skulle beröra det som hade utspelat sig där.

Även utanför kriminella miljöer inträffar givetvis händelser som myndigheterna utnyttjar för att sätta in hemlig rumsavlyssning.

Det kan också vara möjligt att utnyttja situationen efter att något viktigt har inträffat. Antagandet är personerna inte ska kunna avhålla sig från att kommentera det som nyss har hänt och som har stor betydelse för dem.

När polisen kartlägger organiserad brottslighet har gärningspersonerna för det mesta initiativet och myndigheterna följer efter. Gärningspersonerna misstänks bedriva en kriminell verksamhet, och det är den polisen försöker kartlägga. När människor utanför kriminella miljöer misstänks för allvarliga brott har myndigheterna dock större möjligheter att styra ett skeende. I två av ärendena har förhoppningen varit att de misstänkta skulle börja prata med varandra efter att de varit i kontakt med polisen, vilket de också gjorde.

Utan resultat hade man försökt få dem att lägga korten på bordet. Det var svårt att styrka brott. Efter en viss händelse där personerna hade varit i kontakt med myndigheterna hade man satt in hemlig rumsavlyssning för att få klarhet i vad som hade hänt.

6.6.15.2 Hemlig rumsavlyssning som sista utväg

Som tidigare nämnts har myndigheterna redan försökt få fram tillräckliga uppgifter med hjälp av hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning. Före i princip alla beslut om hemlig rumsavlyssning har myndigheterna redan försökt med andra tvångsmedel. Hemlig rumsavlyssning sätts då in som en sista utväg för att få fram bevis eller annan avgörande information.

Andra tvångsmedel gav ingen information om huvudmannen och hans närmaste medarbetare. Det var personliga möten, och polisen ville försöka att komma närmare. Det var ett steg att nå högre upp i hierarkin.

Man ville ha ett bevisprovokationstillfälle. Teleavlyssningen hade inte gett något. Huvudmannen hade dessutom lite svårt att hålla sig helt borta från leveranserna.

När polisen inte fick tillräckligt med information via teleavlyssning buggades den förmodade kurirens bil.

Även utanför kriminella miljöer har hemlig rumsavlyssning satts in för att försöka få fram uppgifter från personer som aldrig talade om känsliga saker i telefon.

6.6.15.3 Avlyssning på publika platser

Det har framhållits i vissa ärenden att de mest försiktiga narkotika-distributörerna är ytterst disciplinerade och aldrig talar om känsliga frågor i telefon eller inomhus. De räknar med att vara ständigt övervakade. Myndigheterna har därför försökt avlyssna på olika publika platser.

De sa aldrig något känsligt i telefon. Polisen bedömde att källdrivning inte fungerade eftersom grupperingen var så sluten.

Dessa avlyssningsoperationer har givetvis bl.a. av tekniska skäl varit särskilt komplicerade. Den tekniska utvecklingen leder dock till att kvaliteten på utrustningen efter hand förbättras.

6.6.16 Kalkylerad information vid användning av hemlig rumsavlyssning

Polis och åklagare är regelmässigt optimistiska när de sätter in hemlig rumsavlyssning och räknar med att få del av värdefull information. Vid den vanligaste typen av ärenden – organiserad narkotikabrottslighet – förväntar sig myndigheterna att få uppgifter om kommande leveranser, helst tid och plats. Även planer av olika slag räknar de med ska komma fram.

Polisen räknade med att få närmare upplysningar om viktiga leveranser och planer av olika slag.

Man räknade med att få uppgifter om tid och plats för viktiga möten och leveranser samt omfattningen av brottsligheten och uppgifter om priserna.

Av intresse är också uppgifter om organisation, struktur och ledning. Myndigheterna hoppas också få större klarhet i dessa frågor.

Dessutom räknade man med att uppgifter skulle komma fram om struktur i ledning och organisation, nya fordon och personer. En fråga var om en viss namngiven gruppering stod bakom införsel av en stor mängd cannabis eller om det bara var enskilda medlemmar som var inblandade.

Eftersom det handlar om en kriminell affärsverksamhet antar myndigheterna i vissa ärenden att hemlig rumsavlyssning ska avslöja tidigare brottslighet.

Förhoppningen var att få information om tidigare brottslighet kopplad till aktuellt fall.

Optimismen är lika påtaglig vid användning av hemlig rumsavlyssning mot annan brottslighet än narkotika. Förhoppningen är att gärningspersonerna ska avslöja sig.

Polisen räknade med att kunna identifiera rätt gärningsperson och få klarhet i vad som hade hänt.

Uppgifter om mordet som skulle föra polisen vidare.

Polisen räknade med att de sammansvurna skulle tala om mordbranden, och att uppgifter skulle komma fram om hur brottet hade begåtts och vem som hade gjort vad.

Vid ett försöksbrott hoppades polisen kunna rädda liv genom att få klarare besked om mordplanerna.

6.6.17 Faktisk information

Eftersom även hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning används före hemlig rumsavlyssning eller parallellt är det givetvis svårt att med stor precision beskriva vilken information myndigheterna fått del av enbart genom hemlig rumsavlyssning och vad just den betyder. En vanlig kommentar vid intervjuerna är att olika informationskällor och hemliga tvångsmedel stöder varandra. En pusselbit läggs till en annan. Det blir därför lätt missvisande att bryta ut den hemliga rumsavlyssningen från helheten. Dessutom undviker vissa åklagare att åberopa hemliga tvångsmedel som bevisning för att inte avslöja vilka resurser myndigheterna har och vilken taktik de använder.

Trots goda intentioner och stora förhoppningar ger inte hemlig rumsavlyssning lika mycket information som myndigheterna hoppas på eller till och med räknar med. I nio av de 21 granskade ärendena medförde hemlig rumsavlyssning inte någon information alls, eller praktiskt taget inget alls. I tre av ärendena kom viss information fram som var av betydelse för utredningen. I ytterligare tre ärenden kom ännu mer information fram. I något av

dess fall pågår fortfarande förundersökning. I sex av ärendena gav hemlig rumsavlyssning värdefull information för utredningen.

Ett avgörande skäl till att hemlig rumsavlyssning ledde till värdefull information i endast knappt en tredjedel av ärendena är att de misstänkta är mycket försiktiga.

Den hemliga rumsavlyssningen gav ingenting eftersom de misstänkta gick ut när de diskuterade affärer.

De gick ut och talade om sådant som uppenbarligen var känsligt.

De lämnade den avlyssnade platsen när brottslighet skulle diskuteras. Polisen övervägde om det var möjligt att avlyssna även utomhus, men man försökte aldrig. I bostaden diskuterade de aldrig brott. Bara i bilen fick polisen en indikation på att personerna ägnar sig åt kriminalitet.

På grund av att den misstänkte anar oråd eller att planerna ändras har avlyssning av hotellrum inte alltid fungerat.

Han återvände aldrig till rummet utan checkade ut och försvann.

Ingenting. De misstänkta var knappt där.

Tekniska problem är också en förklaring till varför hemlig rumsavlyssning inte gett någon information.

Trots stora insatser gav avlyssningen ingenting på grund av tekniska problem med att få en tillräckligt bra avlyssning.

Ingen information kom fram som kunde användas. Det fanns också vissa brister i tekniken och kvaliteten på avlyssningen var dålig.

Det var också dålig kvalitet på avlyssningen på en viss publik plats.

Som nämnts är både kunskapen om hur myndigheterna arbetar och förmågan att upprätthålla disciplin hög, men säkerheten är dock ojämn inom de kriminella nätverken. Det är inte ovanligt att säkerheten brister hos någon person i en viss konstellation. Ibland har nog de misstänkta känt sig trygga och inte haft en aning om att de var avlyssnade.

De skvallrar mycket om huvudmannen, om hans förmögenhet och snålhet. De talar också om detaljer kring brottsligheten. Polisen får också fram överskottsinformation om två rån. Det kom således fram uppgifter om aktuell brottslighet och tidigare brottslighet, både med och utan koppling till aktuellt fall.

De berättar om penningtvätt, hur stora belopp det är fråga om, hur mycket de tjänar. De talar om illegala transporter, risker och fängelse. En person gav instruktioner från fängelset att egendom skulle säljas i Sverige. På det sättet kunde åklagaren ta egendom i kvarstad.

Fick klarhet om allt samt om tidigare brottslighet utan koppling till aktuellt fall.

Den information som polisen fick var struktur i ledning och organisation, nya personer och typ av personer samt mycket om modus. Vidare planer av olika slag, omfattningen av brottsligheten, priser och skulder och information om tidigare brottslighet.

De fick fram nya personer och relationer, viktiga adresser, mer om tid och plats, även annan brottslighet och ny kunskap om gärningspersonens kapacitet (allvarligt brott). Han visste mycket om polisen, om spaningsbilar och bevismedel.

Han pratade om mordet i allmänna ordalag vid två tillfällen. Det visade att polisen var på rätt spår och stärkte misstankarna. Uppgifterna är dock inte tydlig bevisning. Polisen fick även kunskap om hur huvudmannen tänker och arbetar.

När polisen lyssnar på misstänkta som inte finns i kriminella nätverk kommer ännu mer information fram. Som tidigare nämnts saknar sådana personer kunskap om hur myndigheterna arbetar.

De talade aldrig i direkta ordalag om mordet, i stället om motivet och var de hade gjort av kroppen.

I ett fall som gällde brott utanför den kriminella miljön kom dock ingen information fram. En förklaring kan givetvis vara att polis och åklagare tagit miste och att personerna är oskyldiga, låt vara att de uppträdde konspirativt.

De talade aldrig om mordet.

6.6.18 Kalkylerat och faktiskt integritetsintrång

Vilket integritetsintrång räknade polis och åklagare med när de ansökte om hemlig rumsavlyssning? Även om intervjupersonerna inte alltid kan svara på var mikrofonerna var placerade, är intrycket att platserna valts med omsorg för att utan onödiga integritetsintrång få så mycket information som möjligt. Hemlig rumsavlyssning har också använts på ett sådant sätt att det i ringa mån ska drabba tredje man.

De intervjuade offentliga ombuden har särskilt framhållit att de vid domstolssammanträdena försäkrat sig om att inte utomstående personer ska avlyssnas.

Det faktiska integritetsintrånget har nästan alltid överensstämmt med det kalkylerade, vilket framgår av följande sammanställning.

Kalkylerat intrång	Faktiskt intrång
Bostad om 2 rok med huvudman, fästmö samt bekanta och affärspartners.	Som kalkylerat. Dålig kvalitet på upptagningen på grund av att TV:n ofta var på.
11 personer i konferensrum och 1 person i hotellrum	Som kalkylerat.
Avlyssning vid dagliga möten på vissa publika platser i (stad). Tredje man drabbas i begränsad omfattning	Som kalkylerat. Dålig kvalitet på inspelningen.
Avlyssning vid möten på vissa publika platser i (stad), där enbart affärspartners och gärningspersonen kunde höras.	Som kalkylerat. Dålig ljudkvalitet.
Bostad och bil: makar och ett barn	Som kalkylerat.
Hotellrum, bara huvudmannen och hans affärspartner.	Han återvände aldrig till hotellrummet.
Fyra personbilar ska avlyssnas. 7 personer misstänkta.	Enbart två bilar avlyssnades.
Hotell, två misstänkta personer och eventuella besökare för att genomföra narkotikaaffären.	Nästan inget alls, lyssnade bara några dagar.
Bostad där två personer vistades (mikrofoner i två olika rum), barnen utflugna.	Som kalkylerat.
2 bilar, förare jämte passagerare.	Som kalkylerat.
Bostad, en person jämte besökare.	Som kalkylerat.

Ett par med varsin bostad, minimalt umgänge.	Som kalkylerat.
Personbil med förare och passagerare.	Som kalkylerat
2 lägenheter som användes som kontor där huvudmannen och den närmaste kretsen träffades.	En kamrat till huvudmannen bodde i en lägenhet under viss tid. I övrigt som kalkylerat.
Personbil med huvudman och kurir.	Som kalkylerat.
Bil med misstänkt och medmisstänkta, möjligen också någon flickvän.	Som kalkylerat.
Lägenhet, huvudmannen bor ensam och är mycket hemma, ibland kompisar hemma för att använda narkotika.	Som kalkylerat.
En persons två besök hos den misstänkte på viss plats (ett mötesrum). Besökaren var redan föremål för hemlig teleavlyssning.	Som kalkylerat.
Två bostäder där en misstänkt bor ensam i den ena (har dock en relation) och den andre misstänkte med pojkvän i den andra. Besökande.	Som kalkylerat. Den förste misstänktes nya relation var aldrig i lägenheten. Någon granne tittade in.
Bostad med misstänkt person och medmisstänkta besökare.	Som kalkylerat.
Bil, den misstänkte och andra som åker i bilen.	Som kalkylerat.
Bil, den misstänkte och andra som åker i bilen.	Inget intrång alls. Lyssnade aldrig.
Bil, den misstänkte och misstänkt passagerare samt partner och andra som kan vara passagerare.	Som kalkylerat.
Två personers tillfälliga bostäder.	Som kalkylerat.

6.6.19 Kalkylerad effekt

Polis och åklagare tror att de ska få fram mycket information genom hemlig rumsavlyssning. Följaktligen har de stora förhoppningar om att de kommande uppgifterna ska vara tillräckligt substantiella för att de ska leda till gripande och beslag och i ett senare skede häktning, åtal och fällande dom. I vissa fall lyfter de dock fram att det finns kompletterande informationskanaler som källdrivning. I några fall är bedömningen att uppgifterna i vart fall kan leda till att någon av de inblandade gärningspersonerna döms. I alla fall räknar man med att informationen kan användas för vidare spaning och kan användas vid förhör. I två fall kalkylerar polisen med att förhindra brott.

6.6.20 Faktisk effekt

På liknande sätt som för den faktiska informationen som kommer fram genom hemlig rumsavlyssning är den faktiska effekten måttlig i jämförelse med den kalkylerade. Som tidigare nämnts är åtskilliga misstänkta försiktiga, och det gör att de inte diskuterar den kriminella affärsverksamheten om de tror att någon kan lyssna. I nio av de 21 granskade fallen gav hemlig rumsavlyssning ingen effekt alls eller mycket lite information.

Ingen effekt alls med hemlig rumsavlyssning, inte en enda pusselbit. Polisen avbröt spaningen mot mannen.

Även om hemlig rumsavlyssning, också i kombination med andra informationskanaler, inte leder till några åtgärder från myndigheternas sida, kan uppgifterna i det långa loppet vara till viss nytta. Lite nytta bör uppgifterna ha haft i tre av de 21 ärendena. I åtminstone ett av dessa ärenden spelades delar av avlyssningen upp under huvudförhandlingen.

Uppgifter om narkotika och annat som bevarades som registerinformation.

Enbart en indikation på att de ägnar sig åt brott. Förundersökningen nedlagd, men polisen tar kanske upp ärendet på nytt.

I kombination med andra uppgifter kan hemlig rumsavlyssning ha ganska stor effekt för förundersökningen. Det bör gälla i tre av de granskade ärendena.

Viktig information om kriminellt nätverk kom fram, det stärkte misstankarna, och uppgifterna användes vid spaning. Installationen skedde dock väl sent och [viktig händelse] var inte längre lika aktuell.

Hemlig rumsavlyssning kan också ha stor betydelse för förundersökningen och utgången i målet. Så har det varit i sex av de granskade ärendena.

Hemlig rumsavlyssning var avgörande för fällande dom.

Gripande och stort narkotikabeslag är resultatet av en kombination av hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning där den hemliga teleavlyssningens nytta övervägde. Man kunde också binda personer vid brott delvis tack vare hemlig rumsavlyssning. Man kunde också ta egendom i kvarstad delvis tack vare hemlig rumsavlyssning. Det gäller huvudman och ekonomiansvarig person.

Spaningen styrdes av hemlig rumsavlyssning, och det var spaningen som användes som bevisning. Åklagaren behövde inte åberopa den hemliga rumsavlyssningen som polis och åklagare gärna vill hemlighålla. Två personer fick fleråriga fängelsestraff. Dessutom dömdes ytterligare personer. Ett narkotikanätverk rullades upp.

Hemlig rumsavlyssning var avgörande för anhållande och häktning. Domstolen refererar till den hemliga rumsavlyssningen i domen.

Ledde till åtal mot åtta personer, synnerligen framgångsrikt.

Personen häktades, men bevisningen räckte inte till åtal.

6.6.21 Några slutsatser

6.6.21.1 Svårfångad brottslighet

Hemlig rumsavlyssning används företrädesvis mot organiserad brottslighet som är mycket svårbekämpad eftersom gärningspersonerna har god kunskap om hur myndigheterna arbetar. De som misstänks är säkerhetsmedvetna och disciplinerade. Därför kan man inte räkna med att hemlig rumsavlyssning alltid ska ge goda resultat. Myndigheterna möter helt enkelt kvalificerade personer.

Hemlig rumsavlyssning är framgångsrikare mot "vanliga" människor eftersom de är i regel är rutinerade.

6.6.21.2 Inriktning på narkotika

Det är tydligt att hemlig rumsavlyssning i hög grad används mot narkotikabrottslighet och i mindre utsträckning mot andra brotts typer som är typiska för organiserad brottslighet.

Narkotikabrott bedöms ofta ha ett särskilt högt straffvärde varvid mängdresonemang hittills tillskrivs en stor vikt. Ett rimligt antagande är att lagstiftningens utformning (straffvärdeventilen) och högt ställda krav i viss mån styr in användningen på narkotika. Dessutom finns också sedan länge rutiner för att använda hemliga tvångsmedel mot narkotikabrottslighet, och när hemlig rumsavlyssning infördes utvidgades bara verktygslådan.

6.6.21.3 Taktik

Hemlig rumsavlyssning har varit särskilt framgångsrik när den satts in då polis och åklagare på goda grunder antar att de inblandade har ett starkt behov av att tala med varandra. Det kan vara i samband med olika särskilda händelser eller andra kritiska situationer. I vissa fall har myndigheterna agerat på ett sådant sätt att de kan utnyttja situationen.

6.6.21.4 Teknik

Att en del operationer med hemlig rumsavlyssning misslyckas kan förklaras av bristande teknik. Åtskilliga intervjuade myndighetspersoner har klagat på kvaliteten och i vissa fall menat att den varit så dålig att avlyssningen inte gick att använda.

Ibland har det tagit mycket lång tid innan mikrofoner har kunnat installeras, och i vissa situationer har det inte varit möjligt på grund av att det ständigt funnits människor i en fastighet.

6.6.21.5 Är hemlig rumsavlyssning framgångsrikt eller inte?

I sex av de 21 granskade ärendena har hemlig rumsavlyssning haft stor betydelse för utredningen. I ytterligare sex ärenden har hemlig rumsavlyssning haft viss eller ganska stor betydelse för förundersökningen. I nio ärenden har hemlig rumsavlyssning inte

gett någon nytta alls. Innebär detta att hemlig rumsavlyssning är framgångsrikt?

En analys av detta kommer att ske senare i betänkandet (kapitel 7). Redan nu bör dock följande anmärkas. Hemlig rumsavlyssning används företrädesvis mot organiserad brottslighet där de misstänkta personerna har utvecklat säkerhetsstrategier och är disciplinerade i kommunikation och uppträdande. Dessutom kan sådana personer som förekommer i utredningarna snabbt ändra sig och bryta ett händelsemönster. I flera av ärendena har mikrofoner t.ex. installerats i hotellrum som sedan aldrig använts av den misstänkte hotellgästen. Hänsyn måste också tas till tekniska brister som på sikt bör kunna övervinnas. Med utvecklingen av teknik och metoder för att installera mikrofoner kan effektiviteten i viss mån förväntas förbättras.

6.6.21.6 Integritetsintrång

Hemlig rumsavlyssning sätts in vid misstanke om allvarlig brottslighet där myndigheterna har svårt att fram information på annat sätt. Inte i något av de granskade ärendena finns en antydning om att hemlig rumsavlyssning satts in slentrianmässigt eller på lösa boliner. Polisen har valt utrymmen där de på goda grunder antar att kommunikation om brottsligheten ska äga rum. I åtskilliga fall har taktiken varit att lyssna under en begränsad tid, inför eller efter en specifik händelse som man räknar med kommer att generera värdefull information. Det visar att det taktiska kunnandet är högt.

Domstolskontrollen och de offentliga ombudens inflytande leder ibland till att åklagaren justerar sin ansökan eller att beslutet inskränks. Intervjuerna med offentliga ombud ger vid handen att de har en viktig funktion genom att ställa kritiska frågor.

Det är dock ofrånkomligt att hemlig rumsavlyssning leder till integritetsintrång. Även tredje män, främst närstående till de misstänkta, har avlyssnats i vissa fall.

6.7 Djupundersökning av hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisen

6.7.1 Sammanfattning

Sju av sammanlagt tio ärenden avseende hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisens verksamhet under åren 2008–2010 har undersökts inom ramen för djupundersökningen. I de granskade ärendena har domstolarna meddelat 30 initiala tillståndsbeslut, vilka avsett 15 olika misstänkta personer och sammanlagt 27 olika platser. I nästan samtliga fall har platserna utgjorts av bostäder eller bilar.

Av de sju granskade ärendena om hemlig rumsavlyssning har avlyssningen i

- samtliga ärenden utom ett medfört att information av någon betydelse erhållits.
- två ärenden haft direkta effekter av mycket stor betydelse, bl.a. motsvarande den kalkylerade effekt som bedömts som viktigast för avlyssningen (att förhindra att attentatsbrott fullbordas).
- fem ärenden inte haft någon av de kalkylerade effekterna.

6.7.2 Inledning, metod och grundläggande fakta

Samtliga fall av hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisens verksamhet avseende kontraterrorism och författningsskydd under åren 2008–2010 har undersökts inom ramen för djupundersökningen. Såvitt avser kontrapionaget har däremot endast ett av fyra ärenden under den perioden granskats. De andra tre ärendena – som vid undersökningen varit pågående – har av Säkerhetspolisen bedömts som så känsliga att granskning inte bör ske. Samtliga tillstånd till hemlig rumsavlyssning i de granskade ärendena har omfattats av undersökningen (dvs. även de som inte verkställts).

Säkerhetspolisen har identifierat samtliga ärenden under undersökningsperioden och tillhandahållit det skriftliga underlag som granskats av utredningen (ansökningar, ansökningspromemorior och beslut). I vissa fall har förundersökningsmaterial och domar ingått i undersökningen. Intervjuer har i samtliga fall hållits med en utredare hos Säkerhetspolisen som arbetat operativt med ärendet samt med ansvarig åklagare hos Åklagarkammaren för säkerhetsmål. Beslutande

domare har intervjuats i huvuddelen av ärendena, och offentliga ombud har intervjuats i närmare hälften av dem.

Sammanlagt omfattar djupundersökningen i denna del sju ärenden. Ett och samma ärende kan – precis som ett ärende hos den öppna polisen – omfatta flera beslut och gälla avlyssning av flera olika rumsliga utrymmen och avse flera misstänkta personer. Ett beslut om hemlig rumsavlyssning gäller ofta en månad, och det är vanligt med förlängningar. I de granskade ärendena har domstolarna fattat 30 initiala tillståndsbeslut vilka avsett sammanlagt 27 olika platser.

Av de granskade ärendena hör alltså ett till kontraspionagets område. Fem ärenden avser kontraterrorism och ett ärende författningsskydd. Med undantag för ett ärende har domstolshandläggningen skett vid Stockholms tingsrätt. Vad beträffar verkställigheten så hänför sig även denna huvudsakligen till Stockholmsområdet. Brottsmisstanken har i samtliga ärenden utanför kontraspionagets område (det ärendet gällde grovt spioneri) gällt stämpling eller förberedelse till terroristbrott.

I samtliga ärenden har den hemliga rumsavlyssningen riktats mot personer som ingår i eller är kopplade till organisationer eller nätverk där även andra misstänks utöva brottslig verksamhet som innefattar brott av det slag som tvångsmedelstillstånden avser.

Besluten har riktats mot 15 olika misstänkta personer. Personkretsen har bestått endast av män.

6.7.3 Författningsskydd

Det ärende som hänför sig till författningsskyddets område rör personer i en gruppering inom den svenska vit makt-miljön. Grupperingen vill avskaffa statsskicket och i stället införa ett auktoritärt styre. Grupperingen har tidigare legitimerat och visat sig vara beredda att använda våld i sin politiska kamp.

Ärendet rör misstankar om en planerad våldshandling i Sverige.

6.7.4 Kontraterrorism

Ärendena som hänför sig till kontraterrorism avser inte på samma sätt klart avgränsade organisationer. Flertalet av de misstänkta mot vilka hemlig rumsavlyssning används har kopplingar till personer

utanför Sverige som i sin tur bedöms vara medlemmar av eller nära kopplade till organisationer som är terrorstämplade eller som i övrigt bedöms nyttja terror som metod. Ett exempel på en sådan organisation som ofta förekommer i ärendena är al-Qaida. Tre av de fem ärendena rör gärningar i en verksamhet som de misstänkta uppges utöva inom ramen för ett visst svenskt våldsbejakande radikalt islamistiskt nätverk. I alla dessa fall bedöms de misstänkta också ingå i den innersta kretsen i det svenska nätverket. Även i de två kvarvarande ärendena uppges de misstänkta – utöver att de har internationella kontaktnät – vara kopplade till aktiva nätverk eller ”miljöer” i Sverige.

På kontraterrorismens område innefattar fyra av ärendena misstankar om planerade attentat. I två av dessa fyra ärenden finns även misstankar om sådana gärningar som utgör s.k. verksamhetshot, dvs. rekrytering, logistik eller finansiering av terroristverksamhet (utan att det föreligger definierade attentatshot). Det kvarvarande ärendet avsåg endast verksamhetshot.

6.7.5 Kontraspionage

Ärendet som gäller kontraspionage bedöms av Säkerhetspolisens handläggare som inte typiskt.

Ett frågetecken var den misstänkta personens status. Denne var inte anställd vid någon utländsk ambassad. Han var heller inte anställd i den svenska statsförvaltning eller på något svenskt företag. I sitt arbete hade personen dock nära kontakter med en viss underrättelseofficer vid en utländsk ambassad och även med dennes efterträdare. Dessutom förekom ett socialt umgänge med ambassadens underrättelseofficerare.

Mycket tydde på att den misstänkte personen inte var en värvad agent som hade genomgått sedvanlig utbildning. Hans formella status bedömdes vara sådan att han var ett mellanting mellan värvad agent och uppgiftslämnare.

En springande punkt i ärenden på kontraspionagets område är vilken typ av information som en misstänkt person tillhandahåller främmande makt. I det här fallet kunde det gälla någon form av politiska uppgifter. I ett inledande skede fanns också misstankar om att personen var inblandad i signalspaning mot viktiga samhällsfunktioner.

6.7.6 Ålder

Åldern på de misstänkta varierar något. Födelseåren sträcker sig från tidigt 1960-tal till 1980-talets mitt. Beträffande terroristbrottsligheten skiljer sig åldersprofilen mellan attentatshot och verksamhetsshot. De som misstänks som potentiella attentatsmän är genomsnittligt yngre (födda huvudsakligen under 1970–80-talen) än de som misstänks för rekrytering, logistik och finansiering (födda på 1960–70-talen).

6.7.7 Rumsliga utrymmen för hemlig rumsavlyssning

Som framgått vid redovisningen av ärendebblanketten har Säkerhetspolisen använt hemlig rumsavlyssning främst i bostäder och fordon. I de här granskade ärendena har av de sammanlagt 27 platserna tolv varit bostäder och nio varit fordon. De övriga sex har avsett publika utrymmen såsom exempelvis restauranger.

6.7.8 Kombination med andra hemliga tvångsmedel m.m.

Hemlig rumsavlyssning har i samtliga genomgångna ärenden använts som ett komplement till andra hemliga tvångsmedel. I alla sju ärendena har sålunda även hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning beslutats. I samtliga ärenden utom ett har även hemlig kameraövervakning förekommit. Därvid kan noteras att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning nästan alltid hunnit pågå under en tid innan hemlig rumsavlyssning kommit i fråga, medan hemlig kameraövervakning ofta inletts samtidigt som rumsavlyssningen. Kameraövervakningen har då normalt riktats mot ingången till en bostad eller lokal som buggats. I två av de sju ärendena har det förekommit kvarhållanden av försändelser.

Det kan slutligen noteras att det i huvuddelen av ärendena, parallellt med tvångsmedelsanvändningen, pågått även informationsinhämtning genom andra metoder. Exempel på sådana metoder är fysisk spaning och källdrivning (jfr avsnitt 6.8.11 nedan).

6.7.9 Justerad ansökan eller ändrat beslut

Det är mycket ovanligt att tingsrätten helt avslår åklagarens ansökan om hemlig rumsavlyssning (detta har skett endast i ett fall). Däremot har drygt en tredjedel av det totala antalet tillstånd på Säkerhetspolisens område förenats med villkor för att tillgodose integritetsintressen (se 6.4.3.2 ovan). Det är heller inte ovanligt att åklagaren justerar sin ansökan i inskränkande riktning vid domstolssammanträdet i samband med att rätten eller det offentliga ombuden ställer frågor eller lämnar synpunkter. Detta har dock inte fångats upp av ärendebblanketten.

I två av de sju ärenden som granskats inom ramen för djupundersökningen skedde inga förändringar i relation till den ursprungliga ansökningen, vare sig genom justeringar från åklagaren eller genom inskränkningar/villkor från rätten. I ett av dessa två ärenden avslogs dock åklagarens tillståndsansökan i sin helhet beträffande en plats. I de återstående fem ärendena

- justerade åklagaren sin ansökan på så sätt att den begärda avlyssningsperioden minskades från en månad till en vecka,
- inskränkte åklagaren sin ansökan avseende avlyssning i en bostad tillhörande annan än den misstänkte på så sätt att avlyssning fick ske endast när det konstaterats att den misstänkte vistades på adressen,
- specificerade åklagaren, vid avlyssning i den misstänktes bostad, platsen ytterligare genom att ange vem som var lägenhetsinnehavare,
- specificerade åklagaren vid avlyssning på en publik plats att avlyssningen skulle ske ”utomhus”,
- begränsade rätten tillståndet till avlyssning i den misstänktes bostad i förhållande till åklagarens ansökan genom att uttryckligen uppge att avlyssning inte fick ske i viss del av bostaden,
- inskränkte rätten, beträffande avlyssning i bostad tillhörande annan än den misstänkte, tillståndet i förhållande till ansökan på så sätt att avlyssning fick ske endast när den misstänkte var närvarande, samt
- uppställde rätten, i ett tillstånd till avlyssning på en publik plats, villkoret att avlyssning tilläts endast när den misstänktes närvaro hade konstaterats genom fysisk spaning.

6.7.10 Status i ärendet vid tiden för undersökningen

Vid tiden för undersökningen var sex av de sju undersökta ärendena avslutade.

I det pågående ärendet (kontraterrorism) skulle åtal väckas i Danmark mot de två misstänkta beträffande vilka hemlig rumsavlyssning beslutats.³⁴

I fem av de sex avslutade ärendena har förundersökningen mot de misstänkta lagts ner. I vissa fall har detta skett i samband med att Säkerhetspolisen hållit samtal med den (avlyssnade) misstänkte. Därefter har någon hotbild – såvitt avser fullbordande av det misstänkta förberedelse- eller stämplingsbrottet – inte längre ansetts föreligga.

I det sjätte avslutade ärendet väcktes åtal mot två misstänkta beträffande vilka hemlig rumsavlyssning beslutats samt mot ytterligare en person, för stämpling till terroristbrott. Åtalen bifölls vid tingsrätten men ogillades av majoriteten i hovrätten (se Göteborgs tingsrätts dom den 8 december 2010 i mål nr B 7277-10, samt Hovrättens för Västra Sverige dom den 2 mars 2011 i mål nr B 4645-10).

6.7.11 De misstänkta vilja och förmåga att begå brott

Vid genomgången av ärendena om hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde har det visat sig att bedömningar av den misstänktes vilja och förmåga att begå det ifrågavarande brottet ofta är av viss betydelse för de misstankar och riskbedömningar som ligger till grund tvångsmedelsansökan och beslut. I det följande redogörs för några av de faktorer som framhållits om de misstänkta och deras grupperingar eller nätverk i detta avseende.

6.7.11.1 Kontraterrorism

Beträffande ärendena inom kontraterrorism finns vissa skillnader i beskrivningarna av vilja och förmåga mellan de delar som rör attentatshot och de delar som rör verksamhetshot.

³⁴ *Anmärkning:* Efter att djupundersökningen slutförts har åtal väckts, huvudförhandling hållits och dom fallit i målet. De två avlyssnade misstänkta och två ytterligare män har dömts till vardera tolv års fängelse för terroristbrott. Material från den hemliga rumsavlyssningen åberopades därvid som bevisning (se t.ex. Dagens Nyheter den 4 juni 2012, tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/varlden/fyra-falls-for-terrorbrott>).

Beträffande båda typerna av hot framhålls när de misstänkta har deltagit i s.k. träningsläger eller olagliga våldshandlingar i konfliktområden. Detta är vanligt bland de misstänkta, och sådan information finns i nästan samtliga genomgångna ärenden på kontra-terrorismens område. Beträffande attentatshoten verkar det ofta vara en viktig del i misstanke- och riskbedömningen när de misstänkta är nyligen anlända till Sverige efter sådan vistelse. Beträffande de för verksamhetshoten centrala personerna ligger ofta de misstänkta vistelser på träningsläger betydligt längre tillbaka i tiden. Informationen synes här i högre grad ses som bakgrundsinformation.

Båda misstänkta har nyligen återvänt från träningsläger i [ett visst land]. Den ena av dem har – enligt uppgift – fått instruktioner att ”åka hem och genomföra sitt kall här”. Det att de varit borta från Sverige under relativt kort tid gör intrycket av att de utbildats och skulle utföra attentat här än tydligare.

Den ene (av två misstänkta) har rest till [ett visst land] där han greps och satt i fängelse och sedan utvisades. Enligt uppgifter från flera källor var syftet med resan till [det aktuella landet] att delta i ett träningsläger där. Båda misstänkta har uppehållit sig på platser i [det aktuella landet] som är kända för träningsläger.

Den misstänkte har deltagit i träningsläger styrt av [en viss organisation] och blev klar med sin träning under sommaren 2009.

Den misstänkte (en central person i ett svenskt nätverk) reste [vid en tidpunkt för ett visst antal år sedan] tillsammans med en tidigare ledare i det svenska nätverket till ett träningsläger i Afghanistan.

Även i de fall den misstänkte deltagit – eller försökt delta – i strid eller attentat synes detta konsekvent framhållas. Sådana uppgifter förekommer i tre av de sex ärendena.

Tidigare brottslighet i Sverige – eller misstankar om sådan – är en annan omständighet beträffande de misstänkta bakgrund som ibland lyfts fram. När det gäller attentatshoten har det rörts sig om våldsbrottslighet (två ärenden), medan annan brottslighet berörts i anslutning till verksamhetshoten (två ärenden).

Den misstänkte har bl.a. dömts för misshandel och olaga hot.

Den misstänkte är dömd för olaga hot. Under 2003–2005 bedrevs en förundersökning mot honom angående allmänfarlig ödeläggelse – även det terroristrelaterat.

Den misstänkte har under våren/vintern 2010 misstänkts vara involverad i s.k. terrorrelaterad reseverksamhet från Sverige till [ett visst land]. Han har enligt uppgifter varit i kontakt med människosmugglare och s.k. facilitators.

Tidigare har bedrivits förundersökning mot den misstänkte angående misstanke om avsikt delta olaglig i väpnad kamp i [ett visst land], dvs. terroristbrottslighet.

En annan omständighet som framhålls både beträffande attentatshot och verksamhetshot är när den misstänkte bedöms ha ett internationellt kontaktnät med likasinnade. Sådana uppgifter förekommer i fem av de sex ärendena.

Den misstänkte har knutit kontakter under träningslägret samt levt i [ett visst land] och bl.a. haft regelbunden kontakt med "sin Emir" där som sagt åt honom "vad han ska göra".

Den misstänkte har flera kontakter utöver de från träningslägret. Han kommunicerar från Sverige bl.a. med terroristledare baserade i [ett visst land].

Den misstänkte tillhör al-Qaida.

Flera indikatorer hänför sig särskilt till ärenden med attentatshot. En sådan omständighet kan vara att misstänkta för uttryckliga samtal om attentat. Kännedom om detta synes ovanligt. Sådana exempel finns dock i två ärenden.

I en ansökan om förlängning av ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning åberopas att det genom rumsavlyssningen kommit fram att de två misstänkta talar om att de "inte ska göra om de misstag tjetjenerna gjorde", att de inte ska diskutera med regeringen, att de ska försöka döda så många som möjligt utan att döda sig själva samt att de ska "gå till tidningen med vapen".

Den misstänkte efterfrågade en s.k. giftmanual som framställts av en känd giftexpert inom al-Qaida. Han uppgav som skäl att han hade "många bröder i Sverige som arbetar med fienden och kan använda gift i maten och till andra saker".

Mer vanligt är att indikatorerna är mer indirekta. I tre ärenden förekommer uppgifter om att en misstänkt förklarat sig villig att bli martyr eller annars visat tecken på detta.

Den misstänkte har hotat sin fru med att han ska delta i självmordsattentat.

Den misstänkte har uppgett sig vilja ”skingra sina tillgångar” (något som är sed att göra inför att man blir martyr) samt betalat skulder i förtid och i relation till detta pratat med en broder beträffande praktiska arrangemang ”om jag dör”. Han har även rakat sig och är kortklippt vilket ibland är en indikation på att någon avser skrida till handling. Därtill har han ”skickat bort familjen” vilket är ett uttryck för vilja.

Den misstänkte har uttryckt vilja att själv delta i väpnad jihad samt hyllat självmordsbombare. Han har antytt för sin fru att han kanske inte kommer att vara vid liv så länge och sagt att han gör något viktigt med ”bröderna” samt att självmordsattacker är sanktionerade enligt islam.

I något fall har förekommit uppgifter om att misstänkta tar del av extremistisk propaganda (ett ärende), att de utför informations-sökning kring attentat (ett ärende) eller att de rekognoserar vad som kan vara tilltänkta attentatsplatser (ett ärende).

Den misstänkte uppsöker internetforum som förespråkar global väpnad jihad och visar sin respekt för Usama bin Laden.

Vid ett möte i den misstänktes lägenhet gjordes sökningar på internet om svenska styrkor utomlands – bl.a. Afghanistan – och om bombattentat mot svenska styrkor samt om sprängämnen och vapen av olika slag.

Den misstänkte har enligt uppgifter besökt Danmark [trolig attentatsplats] flera gånger under den senaste tiden.

Något som också förekommer i ett ärende är information om att de misstänkta beväpnar sig. Detta bedömdes som central information.

Den ena av de två misstänkta har i kontakter med extremister en i nybildad terrororganisation i [ett visst land] som gör anspråk på att representera al-Qaida efterfrågat en s.k. giftmanual som framställts av en känd giftexpert inom al-Qaida. Han har också gjort specifika sökningar på nätet som antyder att han har tillgång till manualen samt avhämtar ofta paketförsändelser. Den andre misstänkte har enligt uppgift varit i kontakt med kriminella element i syfte att skaffa sig vapen och sprängmedel – uppgifterna tydde dock på att han ännu inte lyckats. Han införskaffade i samband med det träningsläger som han bevistade i vart fall ett automatvapen.

I två ärenden som avsett attentatshot har yttre omständigheter särskilt framhållits som vid den för ansökan aktuella tidpunkten kunnat påverka viljan eller förmågan.

Den misstänkte har blivit tillsagd av en terroristledare baserad i [ett visst land] att ”de kommer att behöva hans hjälp mycket snart”.

Den tidigare ledaren för det svenska nätverket – och nära vännen till den misstänkte – hade nyligen dödats av amerikanska styrkor i Irak.

Ett antal indikatorer finns också som främst hänför sig till verksamhetshoten. Även här synes information om uttryckliga viljeförklaringar vara ovanligt förekommande, men en sådan lyfts fram i ett ärende.

Den misstänkte har en plan att ”ta med alla till [ett visst land]”. Med alla menar han sina vänner i jihadist-kretsar.

Andra omständigheter som lyfts fram som en indikation på vilja är att den misstänkte visat intresse för att etablera kontakter för rekrytering eller finansiering (två ärenden), eller sökt skaffa sig andra resurser för att kunna tillhandahålla finansiellt eller logistiskt stöd (ett ärende).

Enligt uppgifter är den misstänkte intresserad av kontakter med personer i [ett visst land] för att kunna förmedla pengar till ”rätt ställe”.

Den misstänkte har efterfrågat ett förfalskat pass för eget bruk.

När den misstänkte redan har resurser i ett visst avseende kan detta ha betydelse för dennes förmåga. T.ex. kan detta gälla att den misstänkte har kontakter med rekryterbara våldsbejakande islamister i Sverige (två ärenden) eller tillgång till finansiella resurser (tre ärenden).

Den misstänkte hade möten i sin lägenhet under en period med tre-fem yngre personer åt gången där bl.a. väpnad jihad diskuterades. Enligt uppgifter var detta för att rekrytera personerna. Den misstänkte hade också ”bröder” boende hos sig och bedrev en radikaliseringsprocess av personer runt sig. Den misstänkte och ”bröderna” planerar att starta en ungdomsförening och bedriva verksamhet för barn och ungdomar mellan 6 och 20 år.

Den misstänkte har kontakt med vänner (jihadister) i Sverige som kan rekryteras

Den misstänkte förfogar inom ramen för nätverket över rätt stora pengar i en ”jihad-kassa”.

Erfarenhet av hur man förmedlar pengar har framhållits som relevant i sig (ett ärende).

Indikatorer som främst hänför sig till verksamhetshoten är slutligen också att misstänkta stödjer utländska organisationer som har en samhällsomstörtande inriktning (ett ärende) eller att misstänkta i propaganda förespråkar våld (ett ärende).

Den misstänkte vill stödja Al-Shabaabs upprättande av en islamsk stat i Somalia.

Det är väl känt i muslimska kretsar att den misstänkte är salafist med extremistisk inriktning som förespråkar jihad och väpnad kamp. Vid ett tillfälle har han uppmanat unga män att åka till [ett visst land] och göra jihad eftersom han och de äldre "bröderna" har ansikten som är kända och inte kan åka. Han visar filmer för unga om självmordsbombare. Han uttalar glädje över vissa sprängattentat i [det aktuella landet]. Han talar enligt en källa om hur man ska skära halsen av amerikanska fångar för att sätta skräck i de otrognas hjärtan.

6.7.11.2 Författningsskydd

I det ärende som hänför sig till författningsskyddet – som rörde ett attentatshot – framhölls att grupperingen hade en samhällsomstörtande inriktning och i propaganda förespråkade våld. Det hade inom grupperingen också på senare tid visats en ökad aggressivitet.

Våldsanvändningen legitimeras genom att tala i självförsvarstermer – konkreta aktioner är nödvändiga för att de som anses vara svenskar ska kunna bibehålla rätten till sitt land och sin kultur.

Organisationen skulle också rent faktiskt ha beväpnat sig.

En av medlemmarna ska ha tillgång till sprängmedel. En medlem ska ha uttalat ambitionen att skaffa ett skjutvapen.

Flera husrannsakingar mot individer med koppling till organisationen har under tidigare år resulterat i beslag av skjutvapen.

Kontakter på Balkan ska ha etablerats för att skaffa fler tyngre vapen.

Det angavs att flera medlemmar i organisationen hade begått och blivit dömda för grova våldsbrott (bl.a. flera mordförsök och flera fall av grov misshandel).

Det förekom uppgifter från flera källor om att det samtalades om attentat och att det inom organisationen hade bildats en hemlig terrorgrupp med planer på att attackera vissa bestämda (i ärendet specificerade) mål i Sverige. Denna grupp skulle ha tillgång till bl.a. automatvapen och sprängämnen.

En av de misstänkta skulle ha rekognoserat en av de tilltänkta attentatsplatserna och skapat ritningar av denna.

Det har framgått i ärendet att gruppen ska ha en strukturerad organisation. Det uppgavs också finnas ett internationellt kontaktnät med likasinnade, och kopplingar finns till organiserad brottslighet.

6.7.11.3 Kontraspiration

I det ärende som avser kontraspirationen innebär den misstänktes ovanliga ställning – ett ”mellanting” mellan en värvad agent och anlitad uppgiftslämnare – att ärendet inte är typiskt för området heller vad avser vilja och förmåga. Säkerhetspolisen bedömde dock att den misstänkte hade en stor vilja att gå främmande makt tillhanda. Han hade också ett stort kontaktnät bestående bl.a. av underrättelseofficerare.

6.7.12 Att hemlighålla information och logistik

Generellt kan sägas att säkerhetsmedvetandet varit mycket högt bland de misstänkta som förekommit i de genomgångna ärendena om hemlig rumsavlyssning. Som är fallet beträffande den organiserade brottsligheten synes de vara observanta på omgivningen och undvika att prata om känsliga frågor i telefon. Ofta verkar säkerhetsfrågor och kommunikationsdisciplin diskuteras uttryckligen av de misstänkta.

6.7.12.1 Kontraterrorism

Följande kan på ett allmänt plan sägas om vad som framgår av de genomgångna ärendena på kontraterrorismens område. De misstänkta i ärendena är oftast knutna till ett svenskt nätverk. Antingen de misstänkta själva eller nätverket har därtill ett internationellt kontaktnät. Det förekommer därmed behov av både lokal och långväga kommunikation. De lokala frågorna av central natur avhandlas huvudsakligen vid personliga möten. Dessa sker i stor utsträckning

i möteslägenheter. Vad gäller mer långväga kommunikation (t.ex. med internationella kontakter) så används ofta t.ex. chatrum på internet eller en krypterad telefonitjänst. Även vissa andra metoder används. För sådan – normalt mindre central – kommunikation som avhandlas per telefon innehar flertalet av de misstänkta flera mobiltelefoner och kontantkort. Vid telefonsamtal används inte sällan kodat språk.

I det följande redovisas några anteckningar från individuella ärenden som en illustration av förmågan att hemlighålla information.

I ett ärende förekommer uttryckliga uppgifter om att de misstänkta i viss mån tränats i kommunikationssäkerhet.

Vid utbildning i terroristträningssläget där de två deltog ska ha förordats att all kommunikation skulle ske genom brev eller annan skriftväxling på papper.

I flera ärenden har betonats att de misstänkta och det svenska nätverket har ett högt säkerhetsmedvetande och är observanta på omgivningen.

Det finns ett extremt säkerhetstänkande inom nätverket, de tar inte ens med sig mobiltelefonerna när de ska någonstans och prata. De är skolade från träningslägren.

De diskuterar störningsutrustning.

Den misstänkte talar om att polisen övervakar honom.

Vid flera tillfällen under tillståndsperioderna diskuterar den misstänkte och "bröderna" polisen. Bland annat diskuteras hur man ska undvika övervakningskameror.

Den misstänkte lever i förvissning om att Säpo övervakar honom eftersom han varit på jihad.

Båda de misstänkta har vid flera tillfällen framfört rädsla för att telefonsamtal spelas in av Säpo.

Den misstänkte var vid ett tillfälle arg på en person för att denne i en viss situation pratat per telefon.

Den avlyssnades medmisstänkta talar om risken för avlyssning.

I samtliga sex ärenden framgår att de misstänkta undviker att tala om känsliga frågor i telefon eller på annat sätt som går att avlyssna.

Möten sker alltså ofta i stället när detta är möjligt. I övrigt framgår i olika fall att en sida på internet används för kommunikation (två ärenden), att krypterade telefonitjänster används (fyra ärenden), att datorer på internetcaféer används av de misstänkta trots att de har datorer hemma (två ärenden) eller att kommunikation sker på ”gammaldags” sätt genom skriftväxling på papper (två ärenden).

Den misstänkte använder ett visst användarnamn på ett visst chatforum. Enligt uppgift har detta användarnamn uppgett planer på terrorattentat i Danmark.

Den misstänkte är medlem på åtminstone två extremistiska islamistiska internetsidor där man kan chatta samt skicka och ta emot e-brev.

Den misstänkte åkte till en annan stadsdel och använde en dator på ett internetcafé, varvid han skickade meddelanden till höga al-Qaida medlemmar och erhöll klartecken för dådet.

Den misstänkte använder trots dator hemma en dator hos ett visst internetcafé för att kommunicera med känd terroristledare.

Den misstänkte uppträdde konspirativt och lämnade ut en adress genom ett fönster.

För sådan kommunikation som ändå sker per telefon används tillvägagångssätt som försvårar övervakning av den. De misstänkta innehar i flera ärenden många telefoner och kontantkort eller lånar av varandra. I tre ärenden förekommer uppgifter om att kodord eller annat kodat språk används.

Den misstänkte talar per telefon i förtäckta ordalag om pengar och personer.

Den misstänkte talar om att ”gifta sig”, vilket är ett vedertaget begrepp för terrorister och betyder attentat.

Bortsett från säkerhetstänkandet beträffande kommunikation har i de olika ärendena framgått att de misstänkta vidtar vissa andra åtgärder för att skydda sig från upptäckt och övervakning. Det har framhållits *att* många ad hoc-lösningar används och att agerandet därför inte är förutsebart över tid, *att* kurirer och penningkurirer används, *att* hyrbilar används, *att* otillåten påverkan används *samt att* pengar flyttas för att man ska undgå husrannsakan.

Den misstänkte vill inte förvara stora summor av pengar hemma eftersom han är rädd för att Säpo eller polisen ska göra tillslag.

6.7.12.2 Författningsskydd

Det är svårt att på samma sätt som beträffande kontraterrorismen dra några särskilda slutsatser av genomgången beträffande författningsskyddet, eftersom det på detta område under den aktuella perioden endast förekommit ett ärende som avser hemlig rumsavlyssning. Inom den gruppering som det ärendet avser synes dock säkerhetsmedvetandet högt och kommunikationsmönstren vara i huvudsak desamma som i ärendena på kontraterroristområdet, med den skillnaden att möten förläggs på andra platser än bostäder. Följande anges i en förlängningsansökan avseende hemlig rumsavlyssning.

Genom pågående hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning har det framkommit att medlemmarna i organisationen är mycket säkerhetsmedvetna och känslig information diskuteras bl.a. över internet och vid personliga möten.

Två av de misstänkta kommunicerar i princip dagligen via en krypterad telefonitjänst och avhandlar inte något av större vikt via vanlig telefon. De två misstänkta är väldigt måna om att kryptera allt datamaterial och all datatrafik.

Denna bild bekräftas både av det övriga skriftliga materialet i ärendet och av vad som kommit fram vid intervjuerna. Utöver det som angetts ovan förekommer bl.a. följande.

- Man använder oregistrerade kontantkort.
- Tecken finns på för myndigheterna okända telefoner.
- En misstänkt har någon form av krypteringsmaskin.
- Personer inom organisationen använder gemensamt mailkonto och behöver därför inte skicka meddelanden.
- Möten sker i ”hemliga” möteslokaler, på offentliga platser eller serveringar eller i bilar. Man undviker att tala om känsliga frågor i bostäder.

Vad gäller säkerhetstänkande i övrigt framgår bl.a. att organisationen är indelad i mindre enheter, att mellanhänder används, att hemliga

gömställen används (hemliga vapengömmor), *att* man inhämtar polisens förundersökningar, *att* man utövar otillåten påverkan, *att* man spanar inom organisationen efter läckor (bl.a. genom att använda skeninformation) *samt att* man riggar utrustning så att den förstörs vid husrannsakan.

6.7.12.3 Kontraspiration

Vid spionage är säkerhetstänkandet mycket högt, och underrättelseofficerarna har genomgått särskild utbildning för att kunna kommunicera hemligt, uppträda diskret, avslöja övervakning och skaka av sig spanare. I praktiken är därför likheterna stora med personer inom organiserad brottslighet, men med den skillnaden att underrättelseofficerarna har större resurser och inte lärt sig det mesta genom livets hårda skola. Trots utbildning varierar dock säkerhetsmedvetandet även bland underrättelseofficerarna, och det förekommer slarv även inom denna krets. För underrättelseofficerarna tillkommer dessutom svårigheten att den värvade agenten (spionen) också måste ges någon form av utbildning eller instruktioner för att denne inte ska röja både underrättelseofficerens och agentens dolda verksamhet.

Eftersom många underrättelseofficerare är knutna till ambassader och därför måste räkna med att vara övervakade ställs särskilt höga krav för att försvåra säkerhetstjänstens kartläggning. Känsliga frågor avhandlas inte per telefon, koder används och korta möten sker på offentlig plats. Hemliga möten sker ofta enligt ett i förväg överenskommet schema så att mötena inte ska behöva föregås av t.ex. telefonkontakt. Säkerhetsarrangemang diskuteras, och kritik förs fram om säkerheten brister hos någon av de inblandade. De mest försiktiga antyder dock inte ens att det skulle finnas något oegentligt i bakgrunden.

Ibland kunde de säga: Nej, det här tar vi inte på telefon. Det tar vi när vi ses.

De träffades väldigt mycket. Det var snabba och konstiga möten. Ibland kunde ett möte vara bara någon sekund när informationen lämnades över.

Hans motpart hade högt säkerhetsmedvetande. Han agerade konspirativt och avslöjade spanare.

6.7.13 Varför satte polis och åklagare in hemlig rumsavlyssning?

Många av de omständigheter som beaktats när hemlig rumsavlyssning bedömts som nödvändig i de aktuella ärendena har nu redan behandlats. Sålunda har det som beskrivits ovan avseende de misstänkta vilja och förmåga att begå brott utgjort en viktig del av bakgrunden när misstanken – och samtidigt risken för ett fullbordat brott – värderats. På samma sätt har det som beskrivits beträffande hemlighållande av information och logistik varit av stor betydelse för bedömningen av tvångsmedelsåtgärdens värde för att komma framåt (relativt andra utredningsmetoder). I samtliga fall har det dock, i båda de nämnda hänseendena, tillkommit något ytterligare som åberopats som skäl för att under den tid som tillståndsbeslutet avsett avlyssna en viss person och plats.

6.7.13.1 Kontraterrorism

Vad gäller brottsmisstanken skiljer sig de tillkommande skälen på kontraterrorismens område beträffande attentatshot och verksamhetshot. I de ärenden som rör attentatshot har det normalt funnits "färska" och konkreta indikationer på en risk för en viss fullbordad attentatsgärning.

Säpo hade trovärdig information om att de misstänkta planerade att utföra ett terrorattentat i Danmark i närtid, att attentatet ska utföras med vapen samt att ett antal personer ska filmas när de halshuggs och att detta ska läggas ut på internet. Detta var avgörande för begäran om hemlig rumsavlyssning.

Uppgifter fanns om att en av de misstänkta, i samband med att han lämnade terroristträninglägret, tillsagts att återvända till Sverige för att "fullgöra sitt kall" här. Det avgörande här var främst arten och allvaret av hotet.

Beträffande verksamhetshoten, där det varit fråga om en pågående verksamhet snarare än ett befarat handlande vid ett enskilt tillfälle, liknar skälen mer de som behandlats beträffande organiserad brottslighet (se 6.6.15, särskilt om "Hemlig rumsavlyssning som sista utväg"). Det synes sålunda ofta ha funnits en brottsmisstanke mot en eller flera personer under en något längre tid. I vissa fall (två ärenden) har uttryckligen angetts att det därtill varit av

betydelse att den misstänkta personen hade en central roll i nätverket.

Det fanns inga ”nu är något på gång-vibbar” utom den pågående verksamheten.

Vad beträffar tillkommande skäl att avlyssna viss plats synes dessa kunna indelas i tre kategorier. Vanligast är att möten regelbundet väntas hållas på platsen (tre ärenden). Därefter kommer att en viss plats av andra skäl kan förväntas användas för förtroliga samtal (två ärenden). Sist kommer att ett visst möte vid en viss tid ska ske på platsen (ett ärende).

Beträffande den misstänktes bostad fanns uppgifter om att han regelbundet ordnade möten för ”bröderna” i nätverket där. Det hade konstaterats genom fysisk spaning att många hade besökt lägenheten. Också det att han skickade iväg familjen var ett tecken på att lägenheten skulle vara mötesplats.

Det hölls regelbundna nätverksmöten i lägenheten.

Den misstänkte besökte ofta lägenheten – som tillhörde en annan – för att möta andra för utredningen intressanta personer (tillståndsansökan begränsades till att avse när den misstänkte var i lägenheten).

I bilen skulle medlemmar i nätverket företa en gemensam resa från ett möte i en annan stad.

Eftersom den misstänktes familj bodde i hans lägenhet fanns förhoppningar att han skulle förlägga förtroliga samtal till den avlyssnade bilen.

När flera alternativa platser varit tänkbara har det ibland handlat om att ”ta den plats man kommer åt”.

6.7.13.2 Författningsskydd

I det ärende som avsåg ett attentatshot på författningsskyddets område fanns uppgifter från flera källor om planer på vissa specifika terroristattentat i Sverige. De avlyssnade platserna valdes i ett fall på grund av att ett möte skulle hållas där vid en viss tidpunkt (en bostad) och i ett annat fall på grund av att en viss person skulle komma på besök (även detta en bostad).

6.7.13.3 Kontraspiration

Skälet till att Säkerhetspolisen använder hemlig rumsavlyssning är att inte några andra medel står till buds för att närmare kartlägga brottsligheten. Ibland kan informationslämnare vara av det slaget att Säkerhetspolisen kan sätta in motåtgärder och få spionen att samarbeta. Om så inte är fallet, till exempel när personen är starkt knuten (dvs. värvad och redan kan befaras ha begått brott) till främmande makt, och andra tvångsmedel inte räcker till, är rumsavlyssning ett komplement.

Det studerade ärendet bedöms av Säkerhetspolisens handläggare som idealistiskt för att använda hemlig rumsavlyssning eftersom det förekom långa möten. Uppenbarligen hade de inblandade personerna mycket att tala om. Till detta kom att andra tvångsmedel inte hade gett någonting. Det fanns inte heller några möjligheter till motåtgärder genom att samtala med den misstänkte personen.

6.7.14 Kalkylerad information vid användning av hemlig rumsavlyssning

Inom Säkerhetspolisens område synes de brottsbekämpande myndigheterna inte vara fullt så optimistiska som på den öppna polisens område beträffande den information som förväntas erhållas genom rumsavlyssningen (jfr avsnitt 6.6.16). I flera ärenden betonas att man på grund av organisationens eller nätverkets säkerhetsmedvetande inte i någon egentlig utsträckning förväntar sig konkret och uttrycklig information om verksamheten. I stället är förhoppningen att erhålla pusselbitar som blir värdefulla tillsammans med annan information. Indikationer finns dock på att högre förhoppningar om direkt information ställs på hemlig rumsavlyssning än på andra hemliga tvångsmedel.

Det fanns inga förhoppningar om att man ska prata om operativa planer rätt ut, t.ex. om vem som ska göra vad. Det blir i stället fråga om pusselbitar som får tolkas i ljuset av annat.

Nätverkets säkerhetsmedvetande gör att det inte går att få central information/konkreta planer med de andra tvångsmedlen (kan däremot få pusselbitar som var möten ska ske eller vem man ska träffa). Hemlig rumsavlyssning är därför centralt. Hemlig kamera-

övervakning var i detta fall ett värdefullt komplement till den hemliga rumsavlyssningen.

6.7.14.1 Kontraterrorism

Den yttersta förhoppningen är i flertalet fall som avser attentatshot att genom den hemliga rumsavlyssningen erhålla information om attentatsplaner, såsom tid, plats, tillvägagångssätt eller tilltänkta (med)gärningsmän. Vad gäller verksamhetshoten har man i stället hoppats på information om t.ex. tid, plats eller färdväg för leveranser, nya resmål (för frivilliga), om pengar eller om omfattning av brottsligheten (hur verksamheten sköttes eller fungerade).

Samtidigt har det i flertalet fall – både beträffande attentatshot och verksamhetshot – ansetts vara av betydelse att erhålla information om nya personer och typ av personer i organisationen eller nätverket samt om nya relationer och strukturer i detsamma. Oftast har detta intresse inte varit det primära.

6.7.14.2 Författningsskydd

I ärendet från författningsskyddets område var det primära intresset att erhålla information om attentatsplaner. Sekundärt hoppades man på information om strukturer i ledning och organisation hos grupperingen.

Frågan gällde om det låg något i alla dessa uppgifter och signaler som kom fram att något allvarligt var på gång? Vad håller X på med? Åker han runt och håller en rad hemliga möten? Vilka kontakter fanns med organiserad brottslighet.

6.7.14.3 Kontraspiration

Vid kontraspiration är Säkerhetspolisen intresserad av vilken typ av information som lämnas över till främmande makt och hur känsliga uppgifterna är. Till detta kommer värdet av kunskaper kring de involverade personernas modus. Det kan gälla förekomsten av hemliga telefoner, nya personer och relationer, viktiga platser och planer av olika slag.

I det studerade ärendet räknade Säkerhetspolisen med att få kunskap om dels vilken information som var aktuell, dels olika uppgifter om modus. Dessutom fanns förhoppningar att få

uppgifter om tidigare brottslighet med anknytning till det aktuella fallet.

6.7.15 Faktisk information

Som påpekats är det – eftersom annan informationsinhämtning (bl.a. hemlig teleavlyssning) sker parallellt med hemlig rumsavlyssning – svårt att med precision beskriva vilken information myndigheterna fått del av enbart genom hemlig rumsavlyssning och vad den betyder ("en pusselbit läggs till en annan"). Den information som erhålls i samband med den hemliga rumsavlyssningen skiljer sig dock i vissa avseenden från vad som kalkylerats.

6.7.15.1 Kontraterrorism

I samtliga fem ärenden som rörde kontraterrorism kom det fram information som på något sätt bedömdes vara av betydelse för utredningen. Endast i tre av ärendena hänförde sig dock informationen direkt till planer av olika slag. I två av dessa ärenden kan informationen betecknas som mycket betydelsefull (se vidare avsnitt 6.7.18 nedan).

Typen av information motsvarade den kalkylerade och "information var så klar den kan bli". De misstänkta pratade bl.a. om platsen och tidpunkten för det planerade attentatet, om sin resa dit, om vilka medgärningsmän som skulle rekryteras, om tillvägagångssättet (bl.a. vilka vapen som skulle användas och hur).

Den misstänkte talar bl.a. om att han "har ett viktigt uppdrag". Han talade mycket om "training", "training" och "training". Han talade om att han skulle "ta med sig alla till [ett visst land]".

I flertalet ärenden erhöles därutöver information som bedömdes vara av betydelse för bedömning av relationer och strukturer i nätverket eller organisationen (fyra ärenden) och/eller information om nya personer (två ärenden). I många fall gällde detta små detaljer. I något ärende bedöms dock denna information som mycket viktig.

Genom att lyssna på de möten ledningen i nätverket hade kunde man förstå rangordningen i gruppen samt dynamik och roller – inklusive

t.ex. om någon var mindre begåvad och lättare kunde bli styrd. Denna typ av förståelse går inte att bygga upp genom att lyssna på telefonsamtal och utgör en viktig pusselbit. Man fick också reda på att det rådde viss osämja mellan ”bröderna”, vilket i sin tur ledde till ett ändrat beteendemönster hos den misstänkte.

Man erhöll information om den misstänktes närhet/relation till en annan terroristmisstänkt, samt information om att den misstänkte börjat bjuda in unga till möten hos sig.

Information erhölls om att de två misstänkta inte kom överens. Detta ledde, tillsammans med viss annan information, i sin tur till att misstanken kom att förändras från att avse ett gemensamt attentat till att de var och en för sig förberedde olika attentat.

Det kunde konstateras att den misstänkte nu hade tagit rollen som ledare för nätverket.

Information erhölls om att den misstänkte hade en hög befattning (emir).

I vissa fall har information erhållits som bekräftat ”ingångsvärderna” i ärendet, t.ex. att de misstänkta varit på träningsläger eller utövat visst våld (två ärenden).

I några ärenden erhölls nya uppgifter om metoder för att hemlighålla kommunikation (två ärenden) eller om hur framtida kommunikation kunde komma att ske (ett ärende).

Den misstänkte använde en krypterad telefonitjänst från bostaden samt pratade om pengar i förtäckta ordalag.

Den misstänkte använde andras telefoner.

Nytt möte med organisationen skulle ske i på viss ort i Sverige (ny plats för eventuell avhandling av den typ av frågor som föranledde avlyssningen).

Slutligen erhölls i två ärenden information om annan brottslighet, utan direkt koppling till den som föranlett avlyssningen. Denna information fick dock inte användas för att utreda brotten (se nedan 6.7.19).

Den misstänkte misshandlade sin fru.

En besökare hos den misstänkte innehade skjutvapen.

6.7.15.2 Författningsskydd

I ärendet som avser ett attentatshot inom författningsskyddets område erhöles ingen information om attentatsplaner. Bristen på sådan information – från både hemlig rumsavlyssning och från andra källor – föranledde slutsatsen att några sådana planer inte fanns (innebärande att de uppgifter som föranlett ärendet var felaktiga). Viss information erhöles om strukturen i ledning och organisation hos grupperingen.

6.7.15.3 Kontraspionage

I ärendet om kontraspionage kom det inte fram några uppgifter. Den tekniska kvaliteten var för dålig. Enbart några brottstycken kunde uppfattas.

6.7.16 Kalkylerat och faktiskt integritetsintrång

Av både de genomgångna handlingarna och av intervjuerna framgår att det förväntade integritetsintrånget utretts noggrant i de olika ärendena. I de ärenden som avser avlyssning i bostäder presenteras regelmässigt vilka andra – utöver den misstänkte – som kan förväntas uppehålla sig där. I de flesta fall anges detta redan i den promemoria som ges in till domstolen tillsammans med ansökningen. När detta inte skett tillräckligt detaljerat klargörs förhållandena genom frågor från det offentliga ombudet eller från rätten (att så är fallet har framgått av anteckningar i domstolsakten och genom intervjuerna med de inblandade). Relativt ofta föranleder integritetshänsyn särskilda inskränkningar i tillstånden (se ovan 6.7.9).

Det är värt att anmärka att det kalkylerade integritetsintrånget vid avlyssning i bostad inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde – i vart fall inom kontraterrorismen – skiljer sig något från det som redovisats beträffande ärendena hos den öppna polisen. Detta beror på att avlyssning i bostad på kontraterrorismens område ofta avser de s.k. möteslägenheter som används av nätverken. De eventuella familjemedlemmar som bor i dessa lägenheter, men som inte ingår i nätverken eller deras verksamhet, brukar innan sådan användning kommer på fråga ”skickas bort” (ofta på utlandsresa) av lägenhets-

innehavaren. Tredje man drabbas i dessa fall i mindre utsträckning av den hemliga rumsavlyssningen.

Det är av stort intresse att jämföra det kalkylerade integritetsintrånget i de olika ärendena med det faktiska. Dessa har i huvudsak överensstämt med varandra. När det faktiska integritetsintrånget inte överensstämt med det kalkylerade har det faktiska intrånget varit mindre än väntat. Oftast har detta berott på att verkställighet inte kunnat ske som planerat. Antingen har tillfälle inte getts att installera avlyssningsutrustningen, eller så har den fungerat dåligt när den funnits på plats.

I ett ärende har uttryckligen uppgetts att skälet till att utrustning inte kunde installeras var att domstolstillståndet inte kunde erhållas tillräckligt fort. Tillståndet avsåg en hyrbil, och behovet att avlyssna denna uppstod under en helg. När tillståndet gavs fanns inte tillräcklig tid att montera utrustningen i bilen.

Nedan framgår det kalkylerade och faktiska integritetsintrånget i vart och ett av de genomgångna ärendena.

Kalkylerat intrång (per ärende)	Faktiskt intrång (per ärende)
<p>Beslut beträffande sammanlagt fem misstänkta, avseende fyra bostäder och fem bilar. Beträffande bostäderna fanns i två fall inte uppgifter om att de skulle bo med närstående. I de andra två fallen levde även fru/sambo och barn i bostäderna. I en av dessa två bostäder beslutade domstolen att avlyssning inte fick ske i sovrummet. I bilarna kunde, utöver de fem misstänkta med passagerare, i ett fall en utomstående (ägaren till den bilen) eventuellt bli avlyssnad.</p>	<p>Endast beträffande en av bostäderna (den där sovrummet var undantaget) kunde verkställighet ske, och verkställighet skedde där endast i 4 dagar. I bostaden kunde ljud höras endast från hallen. Verksamhet kunde vidare endast ske beträffande två bilar (verksamhetstid 23 respektive 8 dagar). I övrigt som kalkylerat.</p>
<p>Beslut avseende två misstänkta, avseende en bostad och två bilar. I bostaden bodde normalt även den misstänktes fru, men hon skulle resa utomlands dagen efter att tillståndet meddelades så det kalkylerades inte att man skulle lyssna på henne.</p>	<p>Verksamhet kunde inte ske beträffande en av bilarna. I övrigt som kalkylerat. Frun förekom således inte i något samtal, utan endast de misstänkta som beslut om hemlig rumsavlyssning meddelats mot och en medmisstänkt.</p>

Beslut avseende två misstänkta, i två bostäder, varav en inte tillhörde någon av de misstänkta, utan en bekant till denne, och en i en bil. I den bostad som tillhörde en av de misstänkta bodde även dennes fru och två barn. I viss mån räknade man med att avlyssning skulle kunna komma att ske även beträffande dem, även om avlyssningen – inte minst av resursskäl – i praktiken skulle begränsas till tillfällen när den misstänkte befann sig hemma. Tillståndet avseende den lägenhet som tillhörde en misstänkts bekant avsåg uttryckligen endast avlyssning när den misstänkte befann sig där.

Verkställighet kunde inte ske beträffande den bostad som tillhörde en bekant till en misstänkt. I övrigt som kalkylerat.

Beslut avseende en misstänkt, beträffande dennes bostad samt bil. Bara den misstänkte bodde i lägenheten eftersom han nyligen skickat sin fru och sina barn utomlands. I bilen skulle enligt uppgift den misstänkte och andra i nätverket färdas. Man räknade sålunda med att avlyssningen i stort sett uteslutande skulle beröra den som beslutet meddelats mot samt dennes medmisstänkta.

En resa som var viktig beträffande avlyssningen i bilen ställdes in. I övrigt som kalkylerat.

Beslut avseende en misstänkt, beträffande dennes bostad. Den misstänktes barn och fru hade flyttat utomlands, och det var ingen annan än den misstänkte och personer ur nätverket som skulle vistas i lägenheten. Anges uttryckligen i ansökningspromemorian att "med tanke på hur resurskrävande åtgärden är kommer bearbetning av avlyssningen att koncentreras till de tillfällen när annan tillgänglig information indikerar att nätverket kommer att träffas i lägenheten". Man räknade således inte med att lyssna på någon annan än de i nätverket – och inte med lyssning på "vardagsliv eller familjeliv". Detta uppges ha varit en central hänsyn när man beslutade att ansöka om hemlig rumsavlyssning i ärendet.

Huvudsakligen som kalkylerat. Det var sålunda "inget personligt prat alls" när man lyssnade, utan endast prat om religion, jihad och "verksamheten". Mycket av det som sades var ohörbart. Det tog också en stund innan man kunde montera utrustningen.

Beslut meddelades mot två misstänkta avseende sammanlagt 3 bostäder. Beträffande den en misstänkt - som bodde med hustru och ett minderårigt barn - meddelades tillstånd avseende både mantalsadressen och en adress på vilken hans fru ordnat en lägenhet. Detta pga. osäkerhet om var de skulle bo. Tillstånden begränsades initialt till att gälla när den misstänkta närvarade. Beträffande den andre misstänkta personen avsåg tillståndet en lägenhet där denne bodde med en oidentifierad inneboende. Viss avlyssning av andra än de misstänkta beräknades sålunda kunna komma att ske.

Beslutet avseende mantalsadressen verkställdes aldrig. Såvitt gällde en av lägenheterna förelåg vidare vissa tekniska brister i den utrustning som monterades. I övrigt överensstämde integritetsintrånget ungefärligen med det kalkylerade. Bl.a. vissa samtal mellan den ena misstänkta personen och dennes hustru avlyssnades och kom sedermera också att åberopas som bevis i domstol.

Beslut meddelades mot en misstänkt avseende sex publika utrymmen. Säkerhetspolisen räknade med att enbart de misstänkta personerna skulle avlyssnas. Tredje mans samtal skulle möjligen kunna uppfattas som ett brus.

Eftersom det inte gick att höra vad personerna sa blev det faktiska integritetsintrånget minimalt.

6.7.17 Kalkylerad effekt

För att hemlig rumsavlyssning ska få användas krävs att någon är skäligen misstänkt för ett brott och att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen av detta. Att utreda och lagföra brottet – med effekter som åtal och dom – måste alltså alltid vara en del av det slutliga resultat som eftersträvas när tvångsmedlet används. Det brott som misstanken avser är dock, när tvångsmedlet används av Säkerhetspolisen, normalt ett osjälvständigt sådant (dvs. försök, förberedelse eller stämpling). Brotten är också sådana – t.ex. ett terroristattentat – att de skulle kunna medföra mycket allvarliga konsekvenser om de fullbordades. Det har framhållits vid intervjuerna i ärendena att de effekter som Säkerhetspolisen och åklagarna vill uppnå genom tvångsmedelsanvändningen bör ses mot bakgrund av detta och av Säkerhetspolisens uppdrag i allmänhet (se om detta uppdrag avsnitt 3.1.2).

6.7.17.1 Kontraterrorism

I fem av de sex ärendena har en kalkylerad effekt varit att förhindra skada på grund av (fullbordat) brott. I flertalet av dessa fall har uttryckligen uppgetts att detta varit den effekt som varit viktigast. Vid attentatshoten är detta även den direkta följd som eftersträvas. Vid verksamhetshoten har det dock förekommit att en förhoppning varit att förhindra framtida brottslighet genom lagföring av pågående sådan.

Man ville förhindra ett terrordåd som – av allt att döma – skulle ske i Sverige.

Man ville förhindra den misstänktes resa till [ett visst land] och dennes deltagande i terrorism där.

Man hoppades genom lagföring ”ta den misstänkte ur spelet” och därmed förhindra framtida brottslighet.

Såvitt avser utredningen och lagföringen av det misstänkta (oftast osjälvständiga) brottet har förväntningarna sträckt sig från att informationen från tvångsmedlet ska leda till stärkta brottsmisstankar till att den ska leda till gripande, häktning, åtal, bevisning vid huvudförhandlingen och till en fällande dom.

6.7.17.2 Författningsskydd

Även i ärendet på författningsskyddets område var förhoppningen att förhindra skada på grund av (fullbordat) brott samt att lagföra det osjälvständiga brottet.

6.7.17.3 Kontraspionage

Eftersom det kalkylerades att man skulle erhålla värdefull information genom åtgärden fanns förhoppningar också att man skulle kunna vidta åtgärder med hjälp av denna. Det bedömdes – som framgått – inte finnas några möjligheter till motåtgärder genom att samtala med den misstänkte personen. Förhoppningarna var i stället att relevanta rättsliga eller folkrättsliga åtgärder skulle kunna vidtas (t.ex. åtal eller att personer med diplomatisk

immunitet som varit inblandade i brottsligheten skulle ombes lämna landet).

6.7.18 Faktisk effekt

Den faktiska effekten skiljer sig – precis som den erhållna informationen – från den kalkylerade.

6.7.18.1 Kontraterrorism

I två ärenden kan den hemliga rumsavlyssningen anses ha medfört effekter av stor betydelse vilka kan sägas ha överensstämt med vad man i första hand velat uppnå. I båda dessa ärenden bedömer brottsbekämparna att man på grundval av information från tvångsmedlet kunnat förhindra skada på grund av brott.

På grund av uppgifterna kunde man avstyra ett terroristattentat. Dådet skulle enligt planerna genomföras med 40–50 personer närvarande. Skjutvapen skulle användas i begränsad utsträckning. Främst skulle knivar användas.

Beträffande utredning och lagföring i dessa två ärenden gäller följande. Det ena ärendet pågår. De misstänkta är frihetsberövade i Danmark. Information från den hemliga rumsavlyssningen har använts vid förhör och kommer att användas som bevis vid huvudförhandlingen.³⁵ I det andra ärendet frihetsberövades en av de två i tvångsmedelsärendet misstänkta (samt ytterligare en person). De dömdes för stämpling till terroristbrott i tingsrätten men frikändes i hovrätten. Information från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevis vid huvudförhandlingarna.

I de tre övriga ärendena ledde den hemliga rumsavlyssningen inte till något av de kalkylerade resultaten. I ett av dessa fall kvarstod misstanken, men proportionalitetsprincipen medförde att åklagaren bedömde att den hemliga rumsavlyssningen inte borde fortgå. I de två andra bedömdes hotbilden beträffande fullbordade terroristbrott falla bort på grund av andra mellankommande

³⁵ *Anmärkning:* Efter att djupundersökningen slutförts har huvudförhandling hållits och dom fallit i dansk domstol. De två avlyssnade misstänkta och två ytterligare män har dömts till vardera tolv års fängelse för terrorbrott. Material från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning (se t.ex. Dagens Nyheter den 4 juni 2012, tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/varlden/fyra-falls-for-terrorbrott>).

omständigheter. I två av ärendena förekom vid den hemliga rumsavlyssningen information om annan brottslighet (misshandel respektive vapenbrott) vilken på grund av reglerna om överskottsinformation inte kunde användas för att utreda brotten. I övrigt förekom annan information som bedömdes som betydelsefull, om t.ex. personerna eller strukturerna i de aktuella nätverken (se 6.6.17 ovan).

6.7.18.2 Författningsskydd

I ärendet på författningsskyddsområdets område ledde den hemliga rumsavlyssningen inte i sig till något av de kalkylerade resultaten. De brottsbekämpande myndigheterna gör bedömningen att de attentatsplaner som den aktuella misstanken avsåg aldrig fanns. Underlaget för denna bedömning utgörs av bristen på information om sådana planer från samtliga använda metoder (däribland hemlig rumsavlyssning).

6.7.18.3 Kontraspionage

I ärendet som avser kontraspionage ledde rumsavlyssningen inte till någon effekt (en följd av att man inte erhöll någon information eftersom tekniken inte fungerade).

6.7.19 Särskilt om överskottsinformation

Som framgått kom det vid den hemliga rumsavlyssningen i två av ärendena fram uppgifter om brott vilka enligt den gällande regleringen inte får användas för att utreda dessa.

I det ena fallet rörde uppgifterna att en av de misstänkta misshandlade sin hustru. Det kunde på inspelningarna från den hemliga rumsavlyssningen höras att en misshandel pågick.

I det andra fallet framgick av inspelningar vid hemlig rumsavlyssning att en besökare hos den misstänkte hade ett skjutvapen. På inspelningen kunde höras hur han pratade om – och hanterade – vapnet.

Åklagaren har vid intervjuerna i de två ärendena särskilt framhållit att de brottsutredande myndigheterna upplevt situationen som otillfredsställande.

6.7.20 Några slutsatser

6.7.20.1 Åtgärder på ett tidigt stadium för att hindra fullbordade brott

Säkerhetspolisen har i de genomgångna ärendena huvudsakligen använt hemlig rumsavlyssning avseende försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Oftast har detta avsett attentat. Även om syftet med hemlig rumsavlyssning enligt dagens reglering alltid måste vara att utreda ett brott (åtgärden ska bedömas vara av synnerlig vikt för utredningen), är det tydligt att det i flertalet av dessa fall har bedömts som än viktigare att förhindra att brottet (attentatet) fullbordas. Utfallet av en utvärdering av tvångsmedlets nytta blir beroende av hur framgång i det senare avseendet värderas.

6.7.20.2 Svårfångad brottslighet

I än högre mån än beträffande den öppna polisen synes gälla att hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisens område används mot svårbekämpad brottslighet där gärningspersonerna har god kunskap om hur myndigheterna arbetar och disciplinen med säkerhet är hög. Man kan därför inte räkna med alltför goda andelsmässiga resultat från hemlig rumsavlyssning.

6.7.20.3 Montering och teknik

Att en del operationer med hemlig rumsavlyssning misslyckas kan delvis förklaras av bristande teknik. Än oftare kan en del av skälet vara att det inte går att verkställa beslutet, dvs. att man inte kommer åt att montera utrustningen i det utrymme som man vill avlyssna. Detta bör beaktas när framgångsfrekvensen per ärende mäts.

6.7.20.4 Är hemlig rumsavlyssning framgångsrikt eller inte?

Av sju granskade ärenden om hemlig rumsavlyssning har avlyssningen i samtliga ärenden utom ett medfört att information erhållits av någon betydelse. I det ärende där någon sådan information inte erhöles fungerade inte tekniken. I två ärenden har

den hemliga rumsavlyssningen haft direkta effekter som av de brottsbekämpande myndigheterna har bedömts vara av mycket stor betydelse (att förhindra att attentatsbrott fullbordas). I de övriga ärendena har ingen av de kalkylerade effekterna inträffat, och informationen som har erhållits synes huvudsakligen ha varit av betydelse för att kartlägga personer och verksamhet i nätverken. Vad gäller utredningen och lagföringen av brotten kan konstateras att det endast i ett av ärendena, som för närvarande pågår, kan bli fråga om en (slutlig) fällande dom mot de misstänkta.³⁶ I ett annat ärende dömdes de misstänkta i tingsrätten, men friades av hovrätten.

Sett endast till lagföring av den brottslighet som tillstånden avser kan hemlig rumsavlyssning därmed knappast anses som framgångsrikt, ens med beaktande av det som anförts ovan om att brottsligheten är svårbekämpad. Med ett bredare perspektiv – där förhindrandet av fullbordade brott beaktas – kan dock bedömningen bli en annan (se vidare i kapitel 7).

6.7.20.5 Integritetsintrång

Som beträffande den öppna polisen kan inledningsvis konstateras att det inte i något av de granskade ärendena finns en antydning om att hemlig rumsavlyssning satts in slentrianmässigt. Ett lokalt kommunikationsbehov har i de olika ärendena bedömts föreligga, och det har funnits indikationer på att kommunikationen sker genom möten. När avlyssningen avsett bostäder har det i flertalet fall rört sig om s.k. möteslägenheter där nätverkets medlemmar träffas och tredje män befinner sig i mycket begränsad utsträckning. Frågan om integritetsintrånget synes ha behandlats noggrant vid domstolssammanträdena, och tillstånden har begränsats när detta bedömts möjligt och lämpligt.

Hemlig rumsavlyssning är dock ett tvångsmedel vars användning, även om den begränsas på det sätt som framgår ovan, i vissa fall kan medföra beaktansvärda integritetsintrång. Detta särskilt när åtgärden riktas mot bostäder. Även uppgifter som medför nytta kan t.ex. hämtas från situationer som upplevs som

³⁶ *Anmärkning:* Efter att djupundersökningen slutförts har dom fallit i första instans i det målet. De två avlyssnade misstänkta och två ytterligare män har dömts till vardera tolv års fängelse för terrorbrott. Material från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning (se t.ex. Dagens Nyheter den 4 juni 2012, tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/varlden/fyra-falls-for-terrorbrott>)

mycket privata. I det av ärendena där huvudförhandling hållits åberopades exempelvis vissa samtal som den misstänkte hade med sin fru i bostaden som bevisning. Utredningen måste beakta även sådana oundvikliga integritetsintrång vid sin avvägning mot tvångsmedlets nytta.

6.8 Djupundersökning av preventiva tvångsmedel inom Säkerhetspolisen

6.8.1 Sammanfattning

Samtliga fall där tvångsmedel använts enligt 2007 års preventivlag inom Säkerhetspolisens verksamhet under åren 2008–2010 har undersökts i djupundersökningen. Undersökningen omfattar 56 operationer inom ramen för vilka domstolarna sammantaget har meddelat 103 initiala tillståndsbeslut. Av dessa beslut har samtliga utom ett avsett hemlig televlyssning och/eller hemlig teleövervakning.³⁷ Vart och ett av besluten har riktats mot en person, men det är inte ovanligt att besluten avsett flera teleadresser. Klart vanligast är att tvångsmedlen riktar sig mot mobiltelefonnummer, ofta oregistrerade kontantkort som uppgetts brukas av den som tvångsmedlet avser.

Flera av de genomgångna operationerna har avsett risker för omfattande person- och saksador. Det har ofta rört sig om attentat mot ett stort antal personer. Andra operationer har också gällt risker för person- och saksador, men riktade mot enskilda objekt och av mindre omfattande natur.

Information som bedömts vara av någon betydelse för Säkerhetspolisen – och som ansetts inte rimligen kunna åtkommas på annat sätt än genom tvångsmedel – har erhållits i nästan samtliga fall.

Det medför, främst av kausalitetsskäl, särskilda svårigheter att kartlägga de faktiska effekterna av preventiva tvångsmedel såvitt avser att förhindra brott. Det är mycket svårt att belägga att en viss åtgärd *lett till* att viss brottslighet har förhindrats.³⁸ Det kan inte i någon av de 56 preventiva operationer som granskats i djup-

³⁷ Det kvarvarande initiala tillståndsbeslutet avsåg hemlig kameraövervakning. Beträffande denna kameraövervakning finns även ett förslagningsbeslut.

³⁸ Detta har varit tydligt när nyttoeffekten redovisats av brottsbekämparna i den s.k. ärendeblanketten (se avsnitt 6.4.4.4). Belagd kausalitet av sådan styrka har där endast gjorts gällande i tre fall. Dessa avser samtliga år 2011 och rör därmed inte de operationer som omfattas av djupundersökningen.

undersökningen med absolut säkerhet sägas att så har skett. I sex av operationerna (dvs. drygt 10 procent av fallen) har dock uppgifter kommit fram som ger i vart fall goda grunder att anta att information från tvångsmedlen bidragit till att brott har hindrats. Några av dessa har varit av allvarlig natur.

Betydligt oftare har vid en granskning av operationerna kunnat avgöras att information från tvångsmedlen medfört att olika åtgärder vidtagits från de brottsbekämpande myndigheternas sida, såsom t.ex. att samtal i förhindrande syfte hållits med olika personer eller att en förundersökning har inletts där fortsatt informationsinhämtning skett. Den vanligast förekommande effekten som kunnat iakttas har dock varit att risken kunnat klarläggas på så sätt att vissa personer ansetts kunna avskrivas eller nedvärderas som hot.

6.8.2 Inledning, metod och grundläggande fakta

Som nyss nämnts har samtliga fall där tvångsmedel använts enligt 2007 års preventivlag inom Säkerhetspolisens verksamhet under åren 2008-2010 undersökts i djupundersökningen. För dessa år rör det sig alltså om en totalundersökning.

Säkerhetspolisen har identifierat samtliga tillstånd under undersökningsperioden och tillhandahållit det skriftliga underlag som granskats av utredningen (ansökningar, ansökningspromemorior och beslut). I de fall tillstånden rört samma eller mycket närliggande brottslig verksamhet (till bl.a. tid, personer och sammanhang) har utredningen behandlat dem gemensamt. Tillstånden har då samlats inom vad som i det fortsatta benämns operationer.³⁹ Intervjuer har hållits om samtliga operationer med en eller flera utredare eller handläggare hos Säkerhetspolisen som arbetat i denna samt med ansvarig åklagare hos Åklagarkammaren för säkerhetsmål. Beslutande domare har intervjuats om knappt hälften av fallen, och offentliga ombud har intervjuats om ungefär en femtedel av dem. Sammanlagt omfattar djupundersökningen i denna del 56 operationer. Inom ramen för dessa operationer har domstolarna sammantaget meddelat 103 initiala tillståndsbeslut. Av dessa har 88 beslut avsett hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, 14

³⁹ Denna avgränsning överensstämmer i flertalet – men inte alla – fall med den ärendeindelning som använts av de brottsbekämpande myndigheterna vid besvarandet av ärendeblanketten.

beslut avsett endast hemlig teleövervakning och ett beslut avsett hemlig kameraövervakning (jfr avsnitt 6.4.4.1).

Den omfattning i vilken tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag har använts skiljer sig kraftigt mellan Säkerhetspolisens tre olika grenar. Av de granskade operationerna hör 32 till författningsskyddets område, 21 till kontraterrorismens och tre till kontraspionagens. Vilken punkt i 1 § 2007 års preventivlag som har åberopats – dvs. vilken brottslig verksamhet som befarats – skiljer sig också mellan grenarna. Inom kontraterrorismen har punkten 5 (terroristbrott m.m.) åberopats i samtliga fall, och inom kontraspionaget gäller detsamma för punkten 4 (spioneri m.m.). Inom författningsskyddet rör det stora flertalet av de initiala tillstånden punkten 3 (bl.a. brott mot medborgerlig frihet) eller punkten 6 (systemhotande brottslighet). I ett fåtal fall har dock punkten 2 (mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse m.m.) eller punkten 5 (terroristbrott m.m.) åberopats.

Domstolshandläggningen har i samtliga fall skett vid Stockholms tingsrätt.⁴⁰

6.8.3 Kontraterrorism

Den brottsliga verksamhet som befarats i operationerna enligt 2007 års preventivlag har på kontraterrorismens område stora likheter med de misstänkta gärningarna i ärenden om hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 6.7.4). Konkretionen med vilken den brottsliga verksamheten beskrivs i ansökningarna är dock av naturliga skäl generellt sett lägre i preventivlagsoperationerna.

I nio av de 21 operationerna på kontraterrorismens område befaras de personer som tvångsmedlet riktas mot delta i eller planera ett attentat eller annan olaglig våldshandling. I sex av dessa nio fall avser den angivna risken ett attentat i närtid, oftast i Sverige eller på någon annan plats i Norden, medan risken i tre av fallen är något mera långsiktig (t.ex. att den som tvångsmedlet avser efter att ha deltagit i ett visst träningsläger kommer att delta i strid eller attentat). Flertalet av operationerna (de kvarvarande tolv) avser dock mera renodlade s.k. verksamhetshot, dvs. att den som tvångsmedlet riktas mot bedriver rekrytering, logistik eller finansiering av terroristverksamhet (utan att det föreligger

⁴⁰ Detta är en naturlig följd av forumregeln i 6 § 2007 års preventivlag.

definierade attentatshot). Fokus ligger således – i högre grad än i ärendena om hemlig rumsavlyssning – på verksamhetshoten.

Några exempel på hur den brottsliga verksamheten beskrivs i utredningens underlag beträffande operationerna (dvs. i det skriftliga materialet eller intervjuerna) är följande.

Attentat i relativ närtid

Terrorattentat någon gång under en viss tvåmånadersperiod med primära/sekundära mål på två definierade platser och enskilda personer som i sin yrkesroll skulle vistas där. Ett eventuellt mål var också ett större politiskt möte under samma period i den stad där en av de aktuella platserna fanns.

Sprängattentat under Sveriges ordförandeskap i EU; tre tänkbara mål nämns.

Okänt attentatsmål med hjälp av innehavda vapen/sprängmedel. Vissa potentiella mål inom närområdet den närmaste tiden redovisas (ett politiskt partis partidagar, ett besök från justitieministern, en kvällsaktivitet i en frikyrklig organisation).

Ett attentat mot ett visst lands premiärminister under dennes Sverigebesök vid en konferens.

Deltagande i attentat eller annan olaglig våldshandling på längre sikt

15 mycket radikala och våldsbejakande unga som en viss sommar planerade en resa till ett namngivet konfliktområde för att delta i extremistiska träningsläger. Sannolikt att de efter genomförd träning skulle komma att delta i olagliga våldshandlingar.

Rekrytering/finansiering m.m.

En person befaras finansiellt stödja frivilliga stridande i konflikter i två olika konfliktområden utomlands där internationella terrornätverk var aktiva (logistisk roll) – han uppges fungera som ”spindeln i nätet” mellan al-Qaida och ett svenskt nätverk.

En person planerar att vara mellanhand och sköta logistiken i att slussa [viss namngiven person] och en medresenär till ett terrorträningsläger i [ett visst land].

Två personer som befaras överföra pengar/resurser från Sverige till en internationell, terrorlistad organisation i ett visst konfliktområde. Detta sannolikt genom att resa med pengar, dvs. agera som s.k. finansieringskurirer.

En person som befaras rekrytera ungdomar för att delta i väpnad kamp samt logistiskt stödja deras resor till konfliktzoner. Enligt information har denne propagerat för självmordsattentat. Agerar som förbindande länk mellan ungdomar och aktiva i terrornätverk utomlands.

6.8.4 Författningsskydd

Av de 32 operationerna inom författningsskyddets område gällde 17 autonoma grupperingar; tre vit makt-miljön, tio organiserad brottslighet och två fall där autonoma grupperingar och organiserad brottslighet påstods ha samröre med varandra.

Av de 32 operationerna har tillfredsställande svar inte kunnat inhämtas i ett fall om vilken information som möjligen kom fram med hjälp av tvångsmedlen och vilken nytta operationen kan ha inneburit. Skälet är att det inte varit möjligt att nå vissa intervju-personer.

Som kommer att utvecklas nedan gäller operationerna inom författningsskyddets område i praktiken dels våld som vit makt- och autonoma miljöer utövar mot politiska motståndare, inte minst mot varandra, dels allvarigare former av otillåten påverkan från organiserad brottslighet.

De operationer om otillåten påverkan som utredningen gått igenom handlar om myndighetspersoner i hela kontroll- och rättskedjan, främst poliser och åklagare men även tjänstemän inom Skatteverket och Kronofogden. I ett fall gäller det en journalist. Den otillåtna påverkan som befaras i operationerna avser grova våldsbrott som mord, dråp, grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande.

I de två operationer där det fanns uppgifter om en koppling mellan autonoma grupperingar och organiserad brottslighet är de möjliga gärningar som beskrivs också en kombination av otillåten påverkan och attentat mot viktiga samhällsfunktioner.

6.8.5 Kontraspionage

Som framgått har tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag använts i endast ett fåtal fall på kontraspionagets område.

I det fall där tillstånd inte beviljades rörde den brottsliga verksamheten s.k. flyktingspionage. I de två tillståndsfallen handlade det om utländsk underrättelsetjänsts verksamhet som riktades mot en viss

operation som bedrevs av den svenska underrättelsetjänsten, respektive verksamhet som bedrevs med plattform i en internationell organisation i Sverige. Den brottsliga verksamheten beskrevs bl.a. så här.

En man befaras vid sidan av sin tjänst som rådgivare vid en viss internationell organisation (täckbefattning) verka för ett visst lands underrättelsetjänst och bedriva underrättelsearbete. Det framhålls indikationer på att han *dels* samlar in information som han överlämnar åt identifierade och misstänkta underrättelseofficerare, *dels* odlar kontakter i målsökningssyfte för att sedan överlämna dem till identifierade underrättelseofficerare.

En man befaras agera som ”underrättelseplattform” i Sverige för ett visst lands underrättelsetjänst. Risker uppdragas i samband med att det i samband med en viss operation framstår som om mannen agerar som stödfunktion åt en resande utländsk underrättelseofficer. Den man som tvångsmedlet söks mot misstänks bedriva sin verksamhet utifrån en täckmantel av konsultbolag med svenska teknikföretag bland uppdragsgivarna.

6.8.6 Personerna och deras roll

6.8.6.1 Kontraterrorism

Beslut om preventiva tvångsmedel inom kontraterrorismens område har meddelats mot 30 personer. Alla utom en av dessa är män. Födelsetalen sträcker sig från 1960-talet till 1980-talets slut.

Beträffande de avlyssnade/övervakade personernas organisations-tillhörighet finns många likheter med ärendena om hemlig rumsavlyssning. Operationerna avser sålunda inte klart avgränsade organisationer. De personer som tvångsmedelsbesluten avser uppges dock i nästan samtliga fall på något sätt ha kopplingar – ibland dock genom andra personer och i flera led – till internationella nätverk eller organisationer som nyttjar terror som metod, exempelvis al-Qaida. De är också i flera fall knutna till nätverk eller miljöer i Sverige där andra som är misstänkta för terroristrelaterad brottslighet förekommer. Den senare anknytningen framstår dock i operationerna om preventiva tvångsmedel inte som lika påtaglig som i ärendena om hemlig rumsavlyssning. Särskilt beträffande attentatshoten förekommer här att det uppges att personerna såvitt känt inte har någon tydlig anknytning till något känt svenskt nätverk.

Det följande utgör några exempel på hur nätverk och personer har beskrivits i operationerna enligt 2007 års preventivlag, sorterade efter den befarade typen av brottslig verksamhet.

Attentat i relativ närtid

Ingen uppgift om att personen som tvångsmedlet söks mot (X) tillhör viss grupp/nätverk i Sverige. En person som X hade frekventa kontakter med – och som befaras ha rekryterat X som attentatsman – är dock ledargestalt inom ett visst nätverk i Sverige. Den personen hade i sin tur träffat och diskuterat vapen med en man som rekognoserat i det område där attentatet befarades och som har en bundsförvant som är ansedd ledare/operatör inom ett visst utländskt terrornätverk.

Ingen av de tre som tvångsmedlen avser (vilka bl.a. ska ha innehåft/hanterat vapen/sprängmedel samtidigt som de pratat om att något skulle ske) beskrivs på så sätt att indikationer finns på att de har en roll i en viss organisation i Sverige. Däremot har en av dem kontakter inom två namngivna organisationer som nyttjar terror som metod och har i Sverige bl.a. bott hos en person som misstänkts för förberedelse till mord på ett visst lands ambassadör i landet.

Inte känt att personen som tvångsmedlet riktats mot (som bl.a. anges ha uttalat att han ska döda en identifierad person i Sverige) är medlem i grupp/nätverk i Sverige. Han har dock vissa kopplingar till terroristmisstänkta i Sverige. Fadern radikal våldsförespråkare och i sin tur anknuten till ett visst nätverk i landet.

Ingen uppgift alls finns om koppling till något nätverk/grupp.

Deltagande i attentat eller strid på längre sikt

Ledargestalten bland de som tvångsmedlen riktades mot (personer som befarades vara på väg till ett terroristträningläger) hade starka kopplingar till utländsk organisation som nyttjar terror och ska ha erhållit direkta instruktioner från ledare för denna organisation i [ett visst land]. Han anses under den aktuella perioden ha grundlagt ett stödnätverk i Sverige till organisationen. Han bedrev i Sverige en ”omfattande ungdomsverksamhet”. Även vissa av de andra som tvångsmedlet avsåg hade internationella kontakter i kretsar med terroristmisstänkta utomlands.

Rekrytering/finansiering m.m.

Inga uppgifter om att personen som tvångsmedel söks mot (som befarades ha fått i uppdrag att finansiellt stödja frivilliga stridande i ett visst konfliktområde där terrorism är vanligt förekommande) har någon stark anknytning till grupp/nätverk i Sverige. Han står väldigt

nära en av ledarna i ett svenskt nätverk men tillhör själv inte den innersta kretsen. Han har däremot enligt uppgift flera internationella kontakter kopplade till en internationell terrororganisation. Han vistas med individer i Sverige som enligt uppgift är på väg att resa utomlands för att delta i olaglig väpnad kamp. Bl.a. har en person sovit över hos honom som nästa dag avreste till ett visst konfliktområde för väpnad jihad.

Personerna som tvångsmedel avser i operationen (befarade finansieringskurirer) ansågs arbeta för eller vara kopplade till en internationell terrororganisation med förgrening i Sverige.

Den som tvångsmedlet avsåg (befaras rekrytera till och finansiera terrorism) har en framträdande roll i ett nätverk inom en internationell terrororganisation med förgrening i Sverige och i ett nätverk bestående av radikala våldsbejakande personer inom i en viss svensk stad.

Den som tvångsmedlet avser och som befaras finansiera terrorism ingår i krets i en viss svensk stad (central roll) med kopplingar till terrorverksamhet utomlands. Han är utpekad som anhängare till internationell terroristorganisation och är bekant med ledare inom denna organisation. Den person vars roll han kan misstänkas ha tagit över i organisationen hade enligt uppgift en koordinerande roll i förbindelser mellan utländska finansiärer och den nämnda organisationen samt ansvarade för att ta personer från Sverige till ett visst konfliktområde för att där delta i olagliga våldshandlingar.

6.8.6.2 Författningsskydd

Av de 53 personer som inom författningsskyddets område varit föremål för preventiva tvångsmedel är 45 män och åtta kvinnor. Samtliga kvinnor tillhör den autonoma miljön, och följaktligen har inga tvångsmedel riktats mot kvinnor inom vit makt-miljön eller den organiserade brottsligheten. Säkerhetspolisens promemorior och intervjuerna ger också vid handen att kvinnor har en underordnad roll inom vit makt-miljön i fråga om våldsutövning och inom den organiserade brottsligheten när det gäller otillåten påverkan.

Preventiva tvångsmedel har riktats mot sammanlagt tjugo män inom den autonoma miljön. Några tydliga skillnader framträder inte när dessa mäns våldsutövning och organisatoriska ansvar jämförs med de åtta kvinnornas. Kvinnorna är i medeltal födda år 1985 och männen 1986. Bilden av de autonoma som en ungdoms-rörelse bekräftas alltså av undersökningen.

De fem män inom vit makt-miljön som ingår i undersökningen är i medeltal födda år 1981. De är därför något äldre än personerna i den autonoma miljön. Av intervjuerna framgår att när en aktivist i den autonoma miljön blir äldre – ungefär i 25-årsåldern – så avtar ofta det våldsamma engagemanget.

De sexton män inom organiserad brottslighet som varit föremål för tvångsmedel är i medeltal födda år 1975. Det är framför allt personer inom mc-miljön som drar upp medelåldern, medan de som tillhör en yngre generation av gängmedlemmar ligger närmare medeltalet för vit makt-miljön.

Personerna i den autonoma miljön och deras roller

Ofta sätts tvångsmedlen in mot ledande personer i den lokala autonoma miljön. Det kan också vara personer som uppges på annat sätt tillhöra den inre kärnan. Det är personer som anges planera och leda konfrontationer. ”Skulle grupperingen hitta på något skulle hon känna till det”, som en intervjuad handläggare på Säkerhetspolisen uttryckte det. Ansvar kan även gälla säkerhetsarrangemang eller ekonomi. Tanken är att, genom att utgå från en nyckelperson, så kan Säkerhetspolisen få en god bild av miljön och den befarade brottsligheten. Dessutom synes det vara vanligt att de befarade brotten begås i grupp genom samordnade aktioner och med likvärdig maskering. För att genomföra sådana aktioner krävs en hel del logistik. Om det kommer tillresta, behöver de assistans och hjälp. Med andra ord kan det bli en ganska stor apparat att hålla samman. Allt detta förutsätter styrning och samband. I det följande återges ur underlaget från operationerna några beskrivningar av personer som tvångsmedel har riktats mot.

Han är känd sedan 2003 och är i dag en av de mest drivande personerna i en viss stad. Han spelade en aktiv roll i ett större internt möte som anordnades för något år sedan. Han har ett stort internationellt kontaktnät och har deltagit i en rad ockupationer och liknande olagliga aktioner.

Hon är en ledande och respekterad person i den svenska autonoma miljön.

Han har en central ställning inom en viss gruppering i en viss stad och är bland annat ansvarig för rekrytering.

Hon har en nyckelfunktion och planlägger och organiserar aktioner. Möten hålls emellanåt hemma hos henne. Hon fungerade som mentor när en antifascistisk organisation bildades i en grannstad. Hon har goda kontakter och är en respekterad och ledande person inom den autonoma miljön i Sverige.

Han har ett stort kontaktnät i landet, och aktivister vänder sig till honom för att få information om aktioner i en viss stad. Han har en samordnande funktion. Därför räknar man med att han kommer att ha en sådan vid en viss manifestation.

Han är ledargestalt i en viss organisation och en driven ideolog. Han ägnar sig bland annat åt att kartlägga poliser. Han har deltagit i kravallerna på två orter och misstänks vara delaktig i mordbrand mot en känd meningsmotståndare i vit makt-miljön.

Hon har sedan länge haft en stark ställning inom den autonoma miljön i en viss stad, särskilt på det organisatoriska planet. Det stora kontaktnätet med våldsamma personer är både nationellt och internationellt. Hon beskrivs som mycket strukturerad och har erfarenhet av att samordna resor till olika evenemang utomlands. Det är enbart hon och ett fåtal andra personer som har både avsikt och förmåga att planera och genomföra aktioner under vissa händelser.

Han är en ledargestalt inom en viss organisation i en viss stad och är den som i mångt och mycket planerar och organiserar aktioner. Han har varit engagerad i tio år och har därför ett stort kontaktnät. Det är han som sköter samarbetet med en viss annan organisation. Han har själv deltagit i flera mer eller mindre våldsamma aktioner genom åren.

Han har varit med sedan år 2001 och tillhör det ledande skiktet. Hans roll är att utbilda aktivister. Han har kopplingar till en fotbollsklack.

Personerna i vit makt-miljön och deras roller

På samma sätt som för den autonoma miljön riktar sig de hemliga tvångsmedlen mot vad som uppges vara ledande personer inom vit makt-rörelsen. Dessa ledande personer anges i grund och botten ha samma funktioner som inom den autonoma miljön, som att planera och koordinera aktioner med våldsinslag. Vissa personer har varit med länge, och några av dem är grundare av lokala kampgrupper. Utmärkande för de personer som utsätts för tvångsmedlen är att de har ett dokumenterat våldsamt förflutet och fortfarande anses vara aktiva våldsverkare. I det följande ges några exempel på karaktäristika

som beskrivits i det underlag om olika operationer som utredningen tagit del av.

Han har en lång historia inom vit makt-miljön. Han är aktivist och central ledargestalt, ansvarig för rekrytering av nya medlemmar.

De tillhör ledarskiktet inom den lokala högerextrema grupperingen. De förekommer ofta i samband med våldsamma konfrontationer med politiska motståndare.

Han är en ledarfigur som varit med från starten.

Han har tillhört vit makt-miljön sedan början av 1990-talet. Dessutom har han kontakter med kriminella mc-gäng.

Personerna inom den organiserade brottsligheten och deras roller

På liknande sätt som för den autonoma och vit makt-miljön sätts avlyssningarna ofta in mot personer som bedöms ha ledande roller i de kriminella grupperingarna. I några fall används i Säkerhetspolisens promemorior begrepp som "legend" och "kultstatus" för att beskriva personernas position i den kriminella miljön. Tanken är att sådana personer rimligtvis måste ge order eller på annat sätt bekräfta användningen av otillåten påverkan. På motsvarande sätt bör de få rapporter om utförda uppdrag om otillåten påverkan. För att skydda sig själva utför de inte den otillåtna påverkan utan anlitar andra. Till följd av sina positioner har de ett stort kontaktnät. Beträffande någon operation finns uppgifter om att den ledande personen inte kunde avlyssnas eftersom han var häktad på grund av andra brott än vad tvångsmedlet avsåg.

Avlyssning sker också av personer utan ledande roller som i stället bedöms ha uppgiften som utförare. Säkerhetspolisen menar att dessa praktiker ser den otillåtna påverkan som en väg att höja sin status och kanske få ett åtråvärt medlemskap i en gruppering eller meritera den egna grupperingen till fullvärdig medlem. I bakgrunden skymtar också ett visst mått av utnyttjande av utförarna. Det följande är exempel på hur utredarna/handläggarna karakteriserat några personer i operationerna.

Han har redan hög status och är på uppåtgående. Av husrannsakan framgår att han har en sammanhållande roll inom en viss broderskapsgruppering. Fungerar som någon slags torped genom att utöva otillåten påverkan mot myndighetspersoner.

Han är ansvarig för vapen och våld samt rekryterar personer till en viss broderskapsgruppering.

Han betecknas som farlig och är en ledargestalt för ungdomar. Han uppges hata samhället, myndigheter och poliser. Han tycks njuta av situationer då poliser blir utsatta för stenkastning och annat våld. Han sägs ligga bakom de bränder som inträffade i en viss stad. Han är dömd för bland annat rån, olaga hot och övergrepp i rättsak.

I flera fall avlyssnas personer som finns med på myndigheternas Alcatrazlista eller liknande förteckningar över särskilt brottsaktiva personer. I ett fall riktades tvångsmedlen mot en person som karaktäriserades som känd inom mc-miljön. Avlyssningen uppgavs dock ha visat att han inte var så framstående och att han hade få anhängare. Snarare var det hans karismatiska utstrålning och bilden i medierna som gjorde att han ”hade ett rykte som överstiger verkligheten”.

I ett fall riktades tvångsmedlen mot en person som enbart hade kopplingar till broderskapsgrupperingar i form av sociala kontakter.

6.8.6.3 Kontraspionage

Beslut om preventiva tvångsmedel har inom kontraspionagens område meddelats mot tre personer.

Den verksamhet som faller inom detta område bedrivs normalt som underrättelsetjänster som är i hög grad organiserade, med olika befattningar och tjänster. Ingen av de fyra initiala ansökningar om tvångsmedel som förekommit (varav en avslogs) har dock avsett identifierade eller misstänkta underrättelseofficerare vilka har haft vad som kan ses som traditionella täckbefattningar (på t.ex. ambassader). I stället har tvångsmedlen gällt misstänkta agenter eller s.k. invalda medarbetare, dvs. personer som inte är kaderanställda av underrättelsetjänsterna utan är värvade som deras uppgiftslämnare. Följande exempel kan ges på hur detta har beskrivits.

Den person som tvångsmedlet riktas mot (X) befaras verka för ett visst lands underrättelsetjänst och bedriva underrättelsearbete. Normalt har underrättelseofficerarna i den gren av underrättelsetjänsten som X misstänks tillhöra sin täckbefattning vid landets ambassad i Stockholm. X är därför – med sin befattning hos en viss internationell organisation – i viss mån atypisk. Dock är det i och för sig inte någon ovanlig täckbefattning att ha en position vid en

internationell organisation. (X visade sig dock inte vara underrättelseofficer utan en s.k. invald medarbetare. En invald medarbetare är en typ av agent. En sådan är inte anställd av underrättelseorganisationen utan befinner sig i praktiken någonstans mitt emellan rollerna som underrättelseofficer, som målsöker/driver källor, och källa, som själv har tillgång till information.)

6.8.7 Justerad ansökan eller ändrat beslut

Som framgått vid redovisningen av ärendebblanketten har avslag varit något vanligare vid ansökningar om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag än vid hemlig rumsavlyssning. Således har avslag meddelats beträffande tretton av de initiala ansökningarna (dvs. nio procent) och beträffande fyra förlängningsansökningar. Samtliga dessa avslag skedde under den period som omfattas av djupundersökningen. Flertalet av dem meddelades dock under det första år som lagen var i kraft, och den högre avslagsfrekvensen har av de brottsbekämpande myndigheterna förklarats med att det under en tid – i avsaknad av praxis – var oklart hur lagens rekvisit skulle tillämpas (se avsnitt 6.4.4.2).

Det är – i motsats till vad som gäller beträffande hemlig rumsavlyssning – relativt ovanligt att beslut om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag förenas med villkor eller i övrigt inskränks jämfört med åklagarens ansökan. I vissa fall har besluten dock inskränkts i tiden jämfört med vad åklagaren begärt. I några fall har också tillståndet inskränkts till att avse färre teleadresser än de som ansökan omfattat.

6.8.8 De aktuella personernas vilja och förmåga (att begå brotten)

Som angetts har det vid vår genomgång hos Säkerhetspolisen kommit fram att förmodad vilja och förmåga att begå det befarade brottet har stor betydelse för de bedömningar som ligger till grund för tvångsmedelsansökan och beslut (se avsnitt 6.7.11).

6.8.8.1 Kontraterrorism

Precis som i ärendena om hemlig rumsavlyssning finns i de preventiva operationerna beträffande kontraterrorism vissa skillnader i

beskrivningarna av vilja och förmåga mellan attentatshot och rena verksamhetshot.

Beträffande attentatshoten har uppgifter om en uttryckt vilja att utföra ett sådant i de preventiva operationerna varit en mycket vanlig indikator. Sådana uppgifter har förekommit – och synes ha bedömts som viktiga – i samtliga sex operationer där den angivna problembilden är ett attentat i närtid. Några exempel kan ges på hur viljetryckningarna enligt utredningens underlag beträffande de olika operationerna beskrivits.

Den aktuella personen har uttalat att han vet hur man använder en bilbomb och att ”vi ska använda det när Sverige leder EU”. Han har också uttalat missnöje över att polisens insats gjort det omöjligt att genomföra aktioner mot ett visst sportarrangemang och sagt att ”det kommer fler tillfällen”. Vid ett möte har han anmält sig som s.k. mujahedin.

Den aktuella personen har sagt att han ska döda en svensk konstnär.

Den aktuella personen har enligt en källa uppgett att han skulle offra sig själv om det behövs.

I två andra operationer (en avser ett mer långsiktigt attentatshot och en ett verksamhetshot) fanns uppgifter om att personerna förklarat sig villiga att bli martyrer, och i ytterligare en operation (långsiktigt attentatshot) hade uppgetts att den person som tvångsmedlet avsåg uttryckt visst stöd för att en närstående skulle bli martyr.

Uppgifter om en uttryckt vilja att själv begå attentat har – måhända av naturliga skäl – i operationer som avsett renodlade verksamhetshot förekommit i endast ett av tolv fall. Däremot har i flertalet av dessa operationer (sju av tolv) framhållits att någon som tvångsmedel riktats mot har förespråkat våld i propaganda eller hyllat personer som utfört självmordsattentat.

Personen ska ha uttalat en s.k. fatwa som rättfärdigar mord på varje individ som svor/kränkte islam samt vid ett senare tillfälle ha uppmanat muslimerna ”här i norr” att gemensamt attackera fienden som är emot islam. Han ska även bl.a. ha legitimerat självmordsattentat i Irak som självförsvar.

Personen ska ha förordat att man ”ska hugga huvudet av de otrogna”.

Personen har vid möten uppmanat folk att ansluta till jihad i ett visst konfliktområde och tagit fram en lista där de fick anteckna sina namn.

Personen ska propagera för självmordsattentat och ska ha sagt att ”det är bra att kriga för Islam”. Dock uttalar han sig endast på det sättet ”enskilt eller i slutna sällskap”.

Även uppgifter om att de som tvångsmedlet riktas mot tar del av extremistisk, våldsbejakande propaganda synes i viss mån ha beaktats. Sådana förekommer i tre operationer.

Vid en husrannsakan i den aktuella personens hem hittades radikalt våldsbejakande material.

Vad gäller uppgifter som förekommit om personernas bakgrund och erfarenhet – vilka ju kan ha betydelse för att bedöma såväl vilja som förmåga – kan följande noteras.

Uppgifter om att de som tvångsmedlen riktats mot har deltagit i s.k. terroristträningläger förekommer endast i två operationer (båda avseende attentatshot).

Däremot är uppgifter om tidigare brottslighet vanligt förekommande. Uppgifter om domar avseende våldsbrottslighet förekommer i fyra operationer varav tre avser attentatshot. Uppgifterna gäller att personer som tvångsmedlen riktas mot dömts för bl.a. rån, grov misshandel, misshandel och våld mot tjänsteman.

Även misstankar om tidigare terroristrelaterad brottslighet framhålls, främst i verksamhetsshotsfallen. Redogörelser för sådana misstankar finns i nio operationer (varav sex stycken gäller verksamhetsshot).

Personen har varit frihetsberövad i [ett visst konfliktområde] för att han levererat pengar till terrorklassade organisationer och var finansiär/kurir åt dessa. Han medgav vid gripandet att han tillhandahöll logistikstöd.

Personen misstänks ha sysslat med terrorismfinansiering då han bodde i [ett visst konfliktområde].

Personen har enligt uppgift själv angett att han under en viss tidsperiod handlade med vapen från en stor stöld ur ett vapenförråd i [ett visst land].

Erfarenhet och kunskap som i övrigt framhållits i operationer avseende attentatshot är kunskap om hur man tillverkar sprängmedel/bomber samt att en person hade tagit ett flygcertifikat.

I operationer om verksamhetsshot har i övrigt framhållits uppgifter om retoriska kunskaper och en upplevd pondus hos likasinnade samt

om kunskap/erfarenhet beträffande att flytta större summor pengar mellan länder eller i legala system.

Personen har varit delaktig i överföringen av USD 20 000 via [ett visst land] till Sverige. Han driver flera affärsverksamheter. Uppgift finns om att han har använt företag för att vidarebefordra pengar till en internationell terrororganisation i ett konfliktområde.

Personen förde enligt underrättelseinformation in cirka två miljoner kronor i ett land som är ett vanligt transitnav för att föra in pengar till ett visst konfliktområde. Det finns även uppgifter om att han vid en annan tidpunkt försökt agera mellanhand i en markaffär i utlandet. Sådana markaffärer är en vanlig metod för att överföra pengar till internationella terrororganisationer i konfliktområden.

Personen har bl.a. från sitt bolag flyttat pengar via ett eget konto genom flera överföringar till tre olika terroristmisstänkta, till en av dem uppemot 400 000 kr.

En annan grupp indikatorer hänför sig till de resurser de aktuella personerna har – utöver den egna kunskapen/erfarenheten – att utföra den befarade brottsliga verksamheten. Något som framhålls i nästan samtliga operationer är uppgifter om att de personer som tvångsmedlen avser har ett internationellt kontaktnät med likasinnade.

Personen hade – vid sidan av ett svenskt nätverk – kontakter bl.a. i [ett visst land] vilka i sig var kopplade till en internationell terrororganisation. Han kunde därmed vara en förmedlande länk. Det kom efter operationens slut fram att han hade kontakter även i ett annat land där väpnad konflikt pågick och där terror som metod var vanligt förekommande.

Hos personen hittades telefonnummer till flera radikala våldsbejakande både i [ett grannland till Sverige] och i [ett annat land].

Personen hade kontakt bl.a. med en logistiker i [ett visst land]. Han hade även kontakter – vissa av dem gripna – i [ett visst konfliktområde]. Det beskrevs som att han hade ett anmärkningsvärt gott kontaktnät.

Personen hade kontakter med personer som förespråkade våld i [en viss organisation i ett konfliktdrabbat land] samt, genom viss undervisningsverksamhet, med ungdomar i Sverige som kunde rekryteras.

I de verksamhetsfallsfall som avser rekrytering framhålls ofta – vid sidan av att de personer som tvångsmedlen riktas mot har ett internationellt kontaktnät med likasinnade – uppgifter om att

personerna har kontaktytor med personer som kan rekryteras (normalt ungdomar, genom undervisningsåtaganden). Sådana uppgifter finns i fem operationer.

I de verksamhetsshotsfall som avser finansiering framhålls i stället tillgång till ekonomiska resurser eller möjligheter att flytta pengar (t.ex. en företagsstruktur). Uppgifter om sådana resurser behandlas uttryckligen i tre operationer.

Personen har ett bolag som denne kan använda för att flytta pengar. Han har genom bolaget tidigare flyttat pengar till terroristmisstänkta.

Personen driver företag utomlands och befaras använda dem för överföring till en internationell terrororganisation. Han har även startat företag i Sverige.

Personen har tillgång till forum där pengainsamling kan ske genom hans ställning inom en organisation.

När det gäller attentatshoten har av naturliga skäl konkreta uppgifter om tillgång till vapen eller sprängmedel i förekommande fall lyfts fram. Så har skett i tre operationer.

En uppgiftslämnare uppger sig ha sett de personer som tvångsmedlen söks mot med skjutvapen, ammunition, handgranater och hemgjorda sprängladdningar i en lägenhet i en viss svensk stad.

Personen hade enligt en uppgiftslämnare pratat om att han på visst sätt kunde få tag på skjutvapen.

Uppgifter om att de personer som tvångsmedlen avser söka skaffa sig resurser är också vanliga i attentatshotsfallen. Exempelvis förekommer uppgifter om att personerna vidtar åtgärder för att beväpna sig, få tag i ämnen som kan användas vid attentat eller sökt arbete inom säkerhetskänslig verksamhet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det – enligt det underlag som utredningen tagit del av – inom ramen för samtliga operationer på kontraterrorismens område förekommit uppgifter om konkreta indikationer på vilja och förmåga. Den typ av omständigheter som framhållits känns till den största delen igen från ärendena om hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 6.7.11). Två skillnader kan dock vara värda att nämna. Uppgifter om deltagande i s.k. träningsläger finns i en betydligt större andel av ärendena om hemlig rumsavlyssning än i de operationer som avser tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Däremot finns i dessa operationer,

betydligt oftare än i ärendena om hemlig rumsavlyssning, uppgifter om en uttryckt avsikt att utföra attentat.

6.8.8.2 Författningsskydd

Indikationerna på vilja och förmåga i samband med operationer inom författningsskyddets område hänför sig ofta till tidigare brottslighet hos de personer som tvångsmedlet riktas mot samt resurser – främst tillgång till vapen – inom de aktuella miljöerna.

Den autonoma miljön

Det typiska är att de preventiva tvångsmedlen riktas mot personer i den autonoma miljön med en dokumenterad våldsbrottslighet. Vid sidan av domar finns ofta uppgifter om misstankar om annan brottslighet. Vissa personer uppges ha deltagit vid ett flertal konfrontationer med politiska motståndare. Här följer några exempel på beskrivningar av personerna som framgår av utredningens underlag beträffande olika operationer.

Han är dömd för grov skadegörelse och har i olika sammanhang visat prov på påtaglig våldsbenägenhet. Han är tidigare misstänkt för mordbrand.

Han är misstänkt för mordbrand efter att molotovcocktails kastades in i en viss verksamhet. Han var också drivande i upploppet mot polisen i samband med reclaim the city.

Han är tidigare dömd för politiskt motiverad misshandel. Även gripen efter angrepp på sverigedemokrater. Gjort sig skyldig till olaga hot och ofredande mot politiska motståndare. Han är en aktiv våldsverkare med ett långvarigt engagemang bakom sig.

Maskerade personer hade brutalt misshandlat en vit makt-anhängare, och en av männen hade identifierats på övervakningsfilmen.

Hon har gripits efter att ha sparkat en polis vid en viss manifestation. I samband med husrannsakan påträffades tårgas. Hon har också deltagit i manifestationer utomlands.

Han påstås i ökande grad använda politiskt våld. Han är misstänkt för olaga hot, misshandel och försök till mord. Han har varit inblandad i flera sammandrabbningar mellan vänster- och högermiljön.

Hon har suttit i fängelse efter misshandel mot en person i vit maktmiljön.

Det är egentligen enbart i en operation där det enligt den första ansökan uttrycktes en tvekan om hur involverad en person var i våldsutövningen. Som en intervjuperson uttryckte det gällde frågan om det handlade om "en gatudemonstrant, en ung engagerad person, eller en våldsverkare". Ansökan avslogs av rätten. I samband med en senare ansökan, som bifölls, kom dock tillräckliga uppgifter fram om att det rörde sig om en våldsam aktivist som dessutom fungerade som organisatör.

Det förekommer också uppgifter i operationerna om att våldsbenägna personer inom den autonoma miljön gör sig skyldiga till brott som inte har något att göra med deras politiska engagemang. Uppgifter om narkotika förefaller vara inte helt ovanliga. Vissa intervjupersoner menar att narkotika till och med är vanligt förekommande. Någon i miljön uppges då ha kontakt med en person som kan tillhandahålla narkotika och sedan sälja denna vidare till sina kamrater.

Däremot framstår det som ovanligt att uppgifter förekommer om att personer i den autonoma miljön har kontakter långt in i narkotikakretsar. I en operation finns dock uppgifter om att en person som i hög grad ägnade sig åt politisk brottslighet även sålde narkotika, till och med i ganska stor omfattning. I en ovanlig operation uppgavs de personer som tvångsmedlen avsåg ha kontakt med grovt kriminella personer som ägnade sig åt vapenhandel, utpressning och narkotikabrottslighet.

Inom operationerna som rör den autonoma miljön finns ofta uppgifter om tillgång till vapen, men det rör sig nästan uteslutande om gatustridsvapen för konfrontationer aktivist mot aktivist. Det handlar om knogjärn, kraftiga slangbellor, knivar, järnrör, teleskopbatonger, gröna laserpekare och pepparsprej. Syftet synes visserligen vara att skada, men inte för mycket.

Uppgifter finns dock om en falang som går ett steg längre och utöver gatustridsvapen använder bomber som kan ställa till med stor skada. Det förekommer exempelvis molotovcocktails, slangbomber och brandbomber. Kunskap tycks också finnas om hur man tillverkar bomber. I en operation med koppling mellan autonoma och organiserad brottslighet förekommer uppgifter om konventionella sprängmedel och fjärrutlösare.

En styrka för de autonoma är de personella resurser som står till förfogande. Det förefaller av materialet vanligt att personer från miljöer i andra orter och till och med länder kommer resande för att understödja aktioner. Uppgifter finns om att särskilda grupper tar fram materialpaket till de tillresta som innehåller kartor, maskering, skydd mot tårgas och liknande utrustning. Miljön bedöms i dessa fall av intervjupersonerna ha förmåga till systematiska och intensiva angrepp.

Uppgifter finns i underlaget från operationerna också om att utbildning och träning sker i konfrontationstaktik. Exempelvis ska övningar ha förekommit i hur man välter och flyttar personbilar. Den autonoma miljön studerar också polisens förmåga och taktik. Det framhålls även uppgifter om att vissa aktivister tränar kampsport.

Vit makt-miljön

De uppgifter om tidigare brottslighet som lyfts fram i de olika operationerna ger vid handen att personer i vit makt-miljön som utsatts för preventiva tvångsmedel har en tyngre kriminell bakgrund än sina meningsmotståndare i den autonoma miljön. Intervjupersonerna påpekar också att historiskt sett har vit makt-miljön begått grövre brott än de autonoma. Följaktligen förekommer bland de tidigare brotten uppgifter om bl.a. mord, förberedelse till rån, olaga innehav av sprängmedel och olaga vapeninnehav. Med tydlig ideologisk koppling finns också uppgifter om gärningar av hatbrottskaraktär som hets mot folkgrupp.

Tvångsmedel riktar sig inte sällan mot personer som avtjänat fängelsestraff för våldsbrott. Några av dem har suttit länge i fängelse. På samma sätt som för den autonoma miljön framhålls vid sidan av konstaterade brott även uppgifter om tidigare misstankar om allvarlig brottslighet som sprängattentat. I det följande redovisas några exempel på hur personer som utsatts för tvångsmedel beskrivits i det underlag som utredningen tagit del av.

Han är aggressiv och var tidigare dömd för misshandel, vapenbrott och en hel del annat.

Han har varit involverad i flera av de grövsta politiskt motiverade brotten i Sverige, och Säkerhetspolisen har följt hans förehavanden sedan [viss tid].

De tillhör ledarskiktet och förekommer ofta i samband med våldsamma konfrontationer med politiska motståndare.

Materialet tyder på att personer i vit makt-miljön i högre grad begått brott som inte är politiskt motiverade än personer inom den autonoma miljön. Uppgifter om dopningsbrott finns med i en del personers bakgrund.

Det förekommer också uppgifter om att personer i vit makt-miljön finansierar sitt politiska engagemang genom traditionell brottslighet som stölder. Även uppgifter om ekobrott förekommer.

I likhet med den autonoma miljön finns i operationerna uppgifter om gatustridsvapen hos vit makt-aktivister. Särskilt knivar är vanligt. Jämfört med den autonoma miljön uppges de våldsamma vit makt-anhängarna ha en betydligt tyngre beväpning, med skjutvapen och sprängmedel. Uppgifter finns till och med om automatkarbiner (Ak 47 och Ak 5). I en operation uppgavs att en tidigare vapengömma hade avslöjats, och att det fanns indikationer på ytterligare en gömma. Information finns i vissa fall om försök hos de aktuella personerna att skaffa vapenlicens, bl.a. för att kunna köpa ammunition till illegala vapen med samma kaliber som licensvapnen.

Intervjupersoner menar att vapen ingår som ett led i den nationella ideologin som går ut på att med våld försvara de nationalistiska värdena. Det skulle innebära att vapen har en närmast symbolisk innebörd. Det förekommer ofta i utredningens underlag uppgifter om ett utpräglat vapenintresse hos personer inom vit makt-miljön. Det uppges inte sällan att de har genomgått vapenutbildning, gjort värnplikt och varit med i Hemvärnet. En del är jägare eller medlemmar i skytteföreningar. Det framhålls även att det finns kunskap om hur man tillverkar sprängmedel. T.ex. anges att polisen vid husrannsakan har träffat på ämnen som kan användas för bombtillverkning.

En person i en operation misstänktes för vapensmuggling. Enligt materialet har berörda personer kontakter i kriminella kretsar som gör det möjligt att också skaffa vapen och sprängmedel. Detta bedöms vara en skillnad jämfört med de autonoma miljöerna.

Även om vit makt-miljön försvagats, görs bedömningen ofta i de olika operationerna att förekomsten av automatvapen och sprängmedel innebär att det finns materiella resurser att utföra terrordåd och därmed orsaka mycket allvarlig skada. Det är inte minst dessa resurser som gör att det bedöms föreligga en viss risk för att en allvarlig situation kan uppstå.

Organiserad brottslighet

De personer med koppling till organiserad brottslighet som har utsatts för avlyssning har sedan länge varit kända av polisen. Nästan utan undantag har de domar bakom sig för olika våldsbrott. Olaga hot förekommer också i brottsregistren. Ofta framhålls därutöver i operationerna misstankar om ytterligare brott som inte lett till åtal eller dom. Flera av dessa brott utgör mord. Men hemlig teleavlyssning har riktats även mot personer som aldrig dömts för grova brott i Sverige vilka bedöms vara ledande personer inom broderskapsgrupperingar.

Ofta karaktäriseras personerna som aggressiva med en vrede som snabbt kan blossa upp. Här följer några beskrivningar som förekommer i utredningens underlag av personer som varit aktuella för preventiva tvångsmedel.

Han är känd för flera våldsbrott och har tidigare misstänkts för mordet vid en viss plats.

Han kan vinna lagrar och bli fullvärdig medlem om han utför otillåten påverkan mot poliser.

Det är en ung klubb som vinner status genom otillåten påverkan mot poliser.

Han har en nyckelposition i en gruppering och är tidigare dömd för våldsbrott.

Han är dömd för bland annat misshandel, övergrepp i rättssak, narkotikabrott och grov stöld. Han har hotat en polis som vittnade. Han lär vara inblandad i anlagda bränder och försökt dra igång kravaller.

Han missbrukar anabola steroider och misstänks bedriva utpressning och narkotikaaffärer.

Han är tidigare dömd för våldsbrott och är kopplad till en person som är misstänkt för ett bombattentat mot en åklagare.

Intervjupersonerna bedömer att det, särskilt inom de självmarkerande broderskapsgrupperingarna, finns ett starkt kriminellt kapital, både att skrämmas och att utföra våldsbrott. I de olika operationerna framhålls också själva organisationen, nätverket och kontakterna vara en styrka när en gruppering vill markera. Kontaktnätet beskrivs som regel vara stort och vissa personer uppges ha ett dåligt rykte som hjälper dem i deras otillåtna påverkan. Det finns uppgifter om att personerna befinner sig i en kriminell miljö där det är nära till automatvapen och konventionella sprängämnen. Det finns i något fall uppgifter om stölder i militära vapenförråd där vapen skulle ha hamnat i den kriminella miljön. Vissa personer anges dessutom vara mycket vapenkunniga. Det framhålls att det vid husrannsakingar påträffats illegala vapen.

Det finns också uppgifter om personer som är villiga att utföra ”smutsiga jobb”. Enligt flera intervjupersoner finns supporterklubbar som till och med utför mord åt huvudorganisationen. I en operation finns uppgifter om rykten om att en hemlig finansiär är beredd att stödja otillåten påverkan.

6.8.8.3 Kontraspionage

Det har på kontraspionagets område förekommit endast tre operationer med tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Underlaget är därmed så begränsat att det är svårt att dra generella slutsatser om de omständigheter som på området är av betydelse för att bedöma vilja eller förmåga.

Eftersom organisationerna som är aktuella inom kontraspionaget på ett helt annat sätt än inom kontraterrorismen är strukturerade och fasta hänför sig dock fler av indikatorerna – när någon befaras som knuten till en viss underrättelseorganisation – till organisationen som sådan. De omständigheter som då framhålls torde ha viss allmängiltighet. I samtliga operationer beskrivs relativt detaljerat vad som är känt om den aktuella underrättelseorganisationens struktur och arbetssätt.

Beträffande organisationerna framhålls i operationerna – bortsett från omständigheter som gäller konspirativt agerande (dessa behandlas i

det följande avsnittet) – bl.a. följande omständigheter som är av betydelse för bedömningen av vilja och förmåga.

Organisationen arbetar mycket långsiktigt. Bl.a. målsöks personer i de politiska ungdomsorganisationerna, så att möjlighet finns att styra potentiella agents liv och karriärval.

Ett av grupperingens mål är att kartlägga på ett sätt som förutsätter brottslig verksamhet. Nätverket, som inte består av öppna underrättelseofficerare, har som mål att kartlägga/övervaka oppositionella utomlands.

Som framgått (avsnitt 6.8.6) avser dock inte någon av ansökningarna om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag identifierade eller misstänkta underrättelseofficerare utan misstänkta agenter och uppgiftslämnare till underrättelsetjänsterna. Bedömningen av personernas vilja och förmåga – och av risken för brottslig verksamhet från deras sida – synes vad avser de preventiva tvångsmedlen därför i stor utsträckning ha berott på i vilken mån de ansetts kunna knytas till underrättelseorganisationer. I samtliga operationer har således uppgifter om personernas kontakter med identifierade eller misstänkta underrättelseofficerare framhållits.

Personen har intensiva och nära relationer med ett antal underrättelseofficerare från ett visst land, både inom dess civila och militära underrättelsetjänst.

Personen sammanträffar under mycket konspirativa förhållanden med en man som misstänks vara en resande utländsk underrättelseofficer på uppdrag i Sverige.

I en operation uppges att det i en tidigare förundersökning funnits misstankar mot en person för närmast identisk verksamhet med anknytning till en underrättelseorganisation.

I övrigt framhålls omständigheter knutna till personerna som avser hur de kan skaffa och förmedla information till underrättelsetjänsterna. I utredningens underlag beträffande två av operationerna framhålls uppgifter om att personerna har tillgång till lämpliga s.k. plattformar för att samla information och/eller träffa personer som kan rekryteras.

Personen har genom sin befattning hos en viss internationell organisation tillgång till information och miljöer där informationsinhämtning och målsökning kan ske. Han har inte bara politiska kontakter på i stort sett samtliga departement, Försvarsmakten, Räddningsverket och andra myndigheter som på något sätt sysslar med

en viss typ av frågor som är intressanta för underrättelsetjänsten utan även stor insyn i de ekonomiska spörsmål som dryftas i den internationella organisationen. Den internationella organisationen fungerar således som en perfekt plattform.

Personen har tillgång till ”klassisk plattform för en underrättelseaktör”, nämligen ett konsultbolag med uppdrag mot teknikbranschen som är ett känt underrättelsemål.

I den tredje operationen betonas uppgifter om att personen har kontakt med personer som är intressanta för den utländska underrättelsetjänsten att kartlägga. I två av operationerna framhålls omständigheter som indikerar att personerna som tvångsmedelsansökan avser söker kontakter med vissa ytterligare personer som anges kunna vara av betydelse i underrättelseverksamhet.

6.8.9 Att hemlighålla information och logistik

Omständigheter knutna till metoder för att hemlighålla information och logistik hos de personer som hemliga tvångsmedel sökts mot – eller deras organisationer och nätverk – har i operationer enligt 2007 års preventivlag inte lyfts fram i samma utsträckning som i ärendena om hemlig rumsavlyssning. Detta kan till stor del antas bero på att sådana omständigheter får särskild betydelse vid en ansökan om hemlig rumsavlyssning som i många situationer kan vara det mest integritetskränkande tvångsmedlet (vid en sådan ansökan måste normalt visas att de andra tvångsmedlen, bl.a. hemlig teleavlyssning, inte är tillräckliga – och således t.ex. att i vart fall vissa typer av information inte kan förväntas förmedlas per telefon). Det som i operationerna ändå framhållits om kommunikationssäkerhet och logistik visar stora likheter med de som kommit fram i ärendena om hemlig rumsavlyssning (avsnitt 6.7.12). Se beträffande omständigheter knutna till säkerhetsmedvetande hos personerna och organisationerna i operationer enligt 2007 års preventivlag även avsnitt 6.8.11 nedan.

6.8.9.1 Kontraterrorism

Inom kontraterrorismens område framstår nivån på kommunikationssäkerhet hos de som tvångsmedlen riktar sig mot – i vart fall beträffande attentatshoten – som något mer varierad i operationerna enligt 2007

års preventivlag än i ärendena om hemlig rumsavlyssning. Detta kan, enligt vissa av intervjupersonerna, ha ett samband med att de personer som förekommer i de preventiva operationerna inte i samma utsträckning tillhör den inre kretsen i etablerade nätverk i Sverige som de personer som förekommer i rumsavlyssningsärendena (jfr avsnitt 6.8.6 ovan).

I utredningens underlag avseende två av de operationer som avser attentatshot förekommer sålunda anmärkningar om en låg medvetenhet om kommunikationsssäkerhet.

Personen är inte särskilt säkerhetsmedveten.

Gruppen som personerna tillhörde hade en grundläggande säkerhetsmedvetenhet, men denna var inte jämförbar med den i [ett av de etablerade nätverken i Sverige].

I andra operationer – avseende verksamhetshot – har dock betonats att säkerhetsmedveten varit hög.

Det fanns ett tydligt säkerhetstänkande i organisationen. Man stängde t.ex. av mobiler då man gick in i möten.

Eftersom tillstånden i operationerna främst gällt teletvångsmedel (se avsnitt 6.8.2) har de omständigheter som framhållits om kommunikationsssäkerhet främst varit relaterade till dessa.

I nästan samtliga operationer innehar de som tvångsmedlen riktas mot flera telefoner eller telefonabonnemang. I drygt hälften av operationerna (elva stycken) framgår uttryckligen av utredningens underlag att beslut om teletvångsmedel avser oregistrerade kontantkort. Givetvis kan detta bero på annat än konspirativa skäl. I vissa fall (tre operationer) åberopas dock uppgifter om att personerna använder olika telefoner för olika ändamål, dvs. att de har s.k. operativa telefoner eller verksamhetstelefoner. I två operationer anges också att det finns tecken på att det finns för de brottsbekämpande myndigheterna okända telefoner.

Personen använder en kontantkortstelefon endast för att ringa två nummer i [ett visst land] varav ett tillhör en känd terroristmisstänkt. Detta är alltså sannolikt en s.k. operativ telefon.

I en tredjedel av operationerna (sju stycken) har i underlaget getts exempel på att kodord eller annat kodat språk används vid olika telefonsamtal.

Personen talar med folk om att han överfört stora penningssummor till [ett visst land] och ställer frågor som ”har ni fått mjölken” och ”har katten fått mat”.

I en knapp tredjedel av fallen (sex operationer) anges att personerna söker undvika att tala om känsliga frågor i telefon eller på annat sätt som går att avlyssna. I fyra av dessa operationer handlar uppgifterna om att personerna anger att de i stället ska träffas för att diskutera frågorna.

Vid ett avlyssnat samtal frågar en av de personer som tvångsmedel riktats mot om en annan person ”tror att grisarna lyssnar” och får svaret ”nej jag har just bytt”.

Personen säger själv vid telefonsamtal att ”allt spelas in”. Man kommer överens per telefon om att träffas, ofta nattligen i en kollektiv möteslokal. Man har regelbundet sådana möten då man diskuterar det man inte vill ta per telefon.

Förutom möten är de alternativ till telefonsamtal på vilka konkreta exempel ges i utredningens underlag bl.a. skriftväxling på papper, samt användning av krypterade telefonitjänster, dator på internetcafé, gemensamt e-postkonto och s.k. stängda chatforum på internet.

Personen använder vid kommunikation med annan terrorismstänkt – trots aktivt internet hemma – allmänt tillgänglig dator på bibliotek.

Personen har fått instruktioner att skapa mailkontot tillsammans med annan samt att skicka halva lösenordet till den andra personen per mail och berätta den andra halvan per telefon.

Vissa omständigheter har också framhållits i operationerna som inte avsett formen för kommunikation. Bl.a. har dessa gällt att personer använt flera olika alias, att de undvikit att förespråka extremism annat än i enskilda samtal/mindre slutna sällskap samt att de under fysisk spaning uppfört sig konspirativt.

6.8.9.2 Författningsskydd

I operationerna inom författningsskyddets område skiljer sig det som har kommit fram om metoder för att hemlighålla information och logistik något mellan de olika typerna av miljöer.

Autonoma miljön

Utifrån de uppgifter som lämnats i utredningens underlag från de olika operationerna är säkerhetstänkandet förhållandevis högt hos de våldsbenägna aktivisterna inom den autonoma miljön, men långt ifrån på den nivå som den organiserade brottsligheten visar upp. Det finns uppgifter om att det inom den autonoma miljön förekommer viss utbildning i att hemlighålla kommunikation. Eftersom det är en politisk rörelse avhandlas också känsliga frågor på möten. I vissa fall anges i underlaget att möten hålls i bostäder, men ibland anges att de hållits i publika eller allmänna lokaler. På sådana möten diskuteras också säkerhetsfrågor. Följaktligen undviker aktivisterna att i telefon tala om sådant som är känsligt, men de "glömmer bort sig ibland", som en intervjuperson uttryckte det. Det händer också att de råkar försäga sig.

Vissa intervjupersoner menar att säkerhetsmedvetandet ökat inom den autonoma miljön och att det blivit vanligare med krypterade telefonitjänster och andra krypterade förbindelser. Förklaringen bedöms ligga i att många räknar med att de är ständigt avlyssnade.

I vissa operationer finns uppgifter om att personer inte har med sig mobiler på möten eftersom de går att avlyssna. "De gör som vi" kommenterar en säkerhetspolis och syftar på att besökare till Säkerhetspolisen måste lämna in sina mobiler i myndighetens reception.

Det förekommer i underlaget från operationerna uppgifter om tecken på för myndigheterna okända telefoner. Det finns också exempel på att flera personer använder en och samma telefon för att det ska vara svårt att knyta personer till samtal.

Vissa delar inom den autonoma rörelsen bedöms ha ett särskilt högt säkerhetstänkande. Medlemmar tas in efter särskild prövning och de måste avlägga tysthetslöfte.

Säkerhetsfrågor beskrivs som levande inom miljön, och i vissa operationer finns uppgifter om tekniskt kunniga personer. Det skulle också förekomma utrustning för att störa ut polisens radiosamband. Aktivisterna anges ofta vara observanta på omgivningen, och de säga anteckna bilnummer på misstänkta spaningsfordon. I vissa fall uppges också personer undvika att ha foton i sina mobiltelefoner eftersom telefonerna kan hamna i orätta händer. Vissa undviker också namn på Facebook. Eftersom aktivister känner till att polisen genom masttömningar kan ta reda

på var mobiltelefoner befinner sig geografiskt stängs dessa av vid aktioner.

Det framstår som vanligt med skyddade personuppgifter. En del personer är skrivna på täckadresser. I en operation angavs att personen var folkbokförd i en lokal för att skydda boendeadressen. Aktivister kan också vara skrivna hos föräldrarna för att dölja den egentliga bostadsadressen. Vissa har också boxadresser.

Det har i något fall framhållits att polisen när husrannsakan gjorts har upptäckt vapen som varit placerade på ett sådant sätt att de kan användas för att skydda sig mot angrepp i bostaden. I de flesta operationer finns också uppgifter om förekomsten s.k. aktivisttelefoner. Med hjälp av dessa kan varningar skickas ut till andra på en SMS-lista.

För att undgå att uppgifter faller i myndigheternas händer finns särskilda strategier för att viktiga dokument inte ska kunna påträffas vid husrannsakan. I en operation framkom uppgifter om hur datorer förstörts för att undanhålla bevis om brott.

Intervjupersoner har angett att det till och med finns exempel på personer i den autonoma miljön som gått under jorden och ändrat sitt utseende för att inte kunna pekats ut som gärningspersoner efter attacker.

Från någon operation finns uppgifter om att otillåten påverkan har tillämpats för att tysta vittnen och medgärningspersoner. Ett exempel som förekom i utkanten av en operation gällde brev som uppgavs ha skickats till ett antal ungdomar som tidigare lockats medverka i en attack där vit makt-anhängare hade misshandlats. I breven erbjöds ungdomarna ”hjälp” med vad de skulle säga i förhör och under rättegången. Påverkan bedömdes vara för subtil för att karaktäriseras som olaga hot eller övergrepp i rättssak. En intervjuperson lyfter fram att aktivisterna på liknande sätt som personer inom den organiserade brottsligheten lär sig var de straffrättsliga gränserna går.

Vit makt-miljön

Olika personer inom vit makt-miljön som misstänks utöva politiskt våld uppges undvika att tala om känsliga frågor i telefon. Det förekommer också uppgifter om att personerna använder krypterade telefonitjänster. På samma sätt som i den autonoma

miljön tycks det dock finnas brister i säkerhetstänkandet, och det förekommer att avlyssnade personer försäger sig.

Organisationsgraden inom vit makt-miljön tycks vara högre än i den autonoma miljön. Detta ses av intervjupersonerna inte enbart som en resurs för att genomföra våldsamma aktioner utan också som ett skydd eftersom lokala grupperingar är indelade i celler. På samma sätt som delar av den autonoma miljön finns små personkretsar med olika aktivistområden vilket bedöms medföra att verksamheten blir mindre sårbar.

Personerna inom vit makt-miljön är ofta mycket observanta på omgivningen. Särskilt gäller det att skydda sig mot poliser och vänsteraktivister.

Organiserad brottslighet

Av underlaget från de olika operationerna framgår att säkerhetstänkandet är förhållandevis högt hos de för tvångsmedel aktuella personer som misstänkts vara involverade i organiserad brottslighet. De är observanta på omgivningen och diskuterar säkerhetsstrategier. De avlyssnade tycks utgå från att de är ständigt övervakade och att polisen lyssnar på dem hela tiden. Personerna undviker därför troligen att tala om känsliga frågor i telefon. Framför allt pratar de inte om något som är olagligt. De använder kodord eller uttrycker sig kryptiskt. Det förekommer också uppgifter om besök på internetkaféer och om att möten sker på offentliga platser. Eftersom det handlar om personer som bedöms ingå i broderskapsgrupperingar förekommer ofta uppgifter om "klubblokaler" eller gårdar där möten äger rum. Dessa lokaler uppges ha hög säkerhet, och därför kan förtroliga samtal äga rum utan risk för att någon annan avlyssnar.

Det är vanligt att personerna har olika telefoner för olika ändamål. Ofta är det då det som bedöms vara "arbetstelefonen" som avlyssnas. Det är inte ovanligt med kontantabonnemang och att de avlyssnade personerna köper många telefoner som de gör sig av med efter hand.

Ändå är intrycket att de personer som ingår i broderskapsgrupperingar och som de preventiva tvångsmedlen riktas mot har ett lägre säkerhetstänkande jämfört med ad hoc-grupperingar som ofta är föremål för hemlig rumsavlyssning. Ett tydligt tecken på det är att teleavlyssning mot personer i ad hoc-grupperingar många

gångar inte gett särskilt mycket information. Detta är också ett av skälen till att polisen försöker med hemlig rumsavlyssning. Att säkerhetstänkandet inom broderskapsgrupperingarna varierar stöds också av att de preventiva tvångsmedlen gett en hel del information om deras brottslighet i allmänhet (se nedan).

Det finns även operationer mot konstellationer som bedöms ha ett lågt säkerhetstänkande och sakna den förslagenhet som annars anses utmärka organiserad brottslighet. Enligt intervjupersoner är förklaringen en kombination av en generationsfråga och utanförskap i socialt utsatta miljöer.

Intervjuade handläggare på Säkerhetspolisen menar att vissa personer inom den organiserade brottsligheten har ett säkerhetstänkande i nivå med utländska underrättelseofficerare. Även om det motsägs av vad som nyss sagts om broderskapsgrupperingar, är ett rimligt antagande att den individuella variationen är stor. Det finns i underlaget från vissa operationer uppgifter om personer inom organiserad brottslighet som uppfattas ha i det närmaste förföljelsemani och som därför upptäcker polisens spaningsbilar. Dessa personer uppges vara ständigt observanta på omgivningen.

Det fåtal grupperingar som har ett lågt säkerhetstänkande synes också ha begränsad kapacitet att skydda sig. Det finns uppgifter i en av operationerna om att de kan gå omkring med stöldgods eller gripas för mindre brott. Detta uppgavs också ha skett i operationen.

6.8.9.3 Kontraspionage

De preventiva operationerna på kontraspionagets område är få. Som nämnts kan dock, eftersom organisationerna inom kontraspionaget är så strukturerade och fasta, ett flertal av indikatorerna hänföras till organisationen som sådan. Vad som beträffande förmågan och sätten att hemlighålla information och logistik anförts om organisationerna i allmänhet och med avseende på hemlig rumsavlyssning blir sålunda relevant även beträffande de preventiva tvångsmedlen (se avsnitt 5.3.2.2 och 6.7.12). I korthet kan sägas att säkerhetsnivån generellt sett synes vara mycket hög inom organisationerna.

I underlaget från operationerna enligt 2007 års preventivlag har de omständigheter beträffande säkerhetsnivån som uttryckligen framhållits i huvudsak avsett fall där de kunnat knytas till de personer som tvångsmedlen riktats mot (dvs. personer som inte

varit underrättelseofficerare utan har befarats vara knutna till underrättelsetjänsterna på annat sätt). Det har t.ex. kommit fram uppgifter om att dessa personer förmåtts undvika att tala om känsliga frågor i telefon eller på annat sätt som går att avlyssna, att de deltagit i möten under konspirativa former eller haft bankkonto i ett land med stark banksekretess.

Personen börjar per telefon en diskussion med en underrättelseofficer om hur han kan bistå denne, men underrättelseofficern avbryter samtalet och säger att de får prata när de träffas.

I anslutning till ett möte med personen har en misstänkt underrättelseofficer betett sig mycket konspirativt. Denne har bl.a. utfört s.k. antiövervakningsslingor och vidtagit plötsliga hotellbyten.

6.8.10 Sannolikheten för den brottsliga verksamheten

Det som har beskrivits ovan avseende de aktuella personernas vilja och förmåga har utgjort viktiga omständigheter när sannolikheten för påstådda brottsliga verksamheten har värderats. Även andra indikatorer har dock haft betydelse.

6.8.10.1 Kontraterrorism

Som framgått har uppgifter om en uttalad avsikt hos en eller flera personer att begå attentat eller bli martyrer funnits i de flesta preventiva operationerna beträffande attentatshot. När denna avsikt har rört ett till tid, rum eller person konkretiserat mål – och indikationer funnits på att personen eller personerna (bl.a. med beaktande av erfarenhet och resurser) har förmåga att utföra attentatet – synes detta ofta i sig ha ansetts medföra att tillräcklig sannolikhet funnits för den befarade brottsliga verksamheten. Uttalandena om avsikt har i dessa fall varit relativt färska.

I de attentatshotsfall när den uttalade avsikt som framhållits i underlaget från operationerna har varit mindre konkret har normalt även andra omständigheter åberopats. Dessa omständigheter har ofta avsett att olika evenemang planeras som skulle kunna medföra attraktiva mål för attentaten, t.ex. aktiviteter som planeras av meningsmotståndare eller som medför mycket publicitet.

Ett internationellt politiskt möte skulle under den aktuella tiden pågå i ett nordiskt land, och ett stort antal världspolitiker skulle delta.

I den stad där de som enligt uppgift nyligen beväpnat sig befann sig skulle flera evenemang inom en mycket kort tid hållas.

Ett visst lands premiärminister skulle besöka en konferens i Sverige med stor medial uppmärksamhet.

I ett par operationer som avser attentatshot har tillkommande omständigheter bestått i uppgifter om att temperaturen höjts inom den miljö som personen befinner sig.

En ledare inom det svenska nätverket dödades i en väpnad konflikt utomlands under denna period.

En temperaturhöjning skedde i miljön i direkt anslutning till att ett visst verk av en svensk konstnär offentliggjordes.

Slutligen har i något attentatshotsfall åberopats uppgifter om att vad som befaras vara rekognosering skett av en tilltänkt attentatsplats.

Vad gäller operationerna som avser verksamhetsshot förhåller sig det sig något annorlunda. Här innefattar den brottsliga verksamheten brott som kan vara pågående, dvs. främst finansiering/rekrytering men även andra former av logistik. Här åberopas ofta (åtta operationer) indikationer på att den eller de som tvångsmedlen avser i relativt nära anslutning till ansökningstillfället deltagit i sådan verksamhet.

Uppgifter fanns om att personen (som befarades vara s.k. finansieringskurir) ett par månader innan ansökningen åter börjat resa från [ett visst konfliktområde] till Sverige och att verka i [konfliktområdet]. Därefter hade underrättelseinformation inkommit om att han "fortfarande är verksam inom någon terrororganisation".

Färska uppgifter fanns om att personen planerade att "övertaska Sverige när svenska folket minst anar det" och att "pengar samlas in till al-Qaida", samt att personerna rekryterar unga män till attentat utomlands.

I andra fall av verksamhetsshot åberopas uppgifter om förändringar av strukturen – eller olika behov – i det nätverk som personen tillhör eller kan rekryteras till.

Den tidigare ledaren i det svenska nätverket fanns inte kvar, och det fanns en "lucka att fylla" för någon med den aktuella personens egenskaper.

Personen hade nyss anlänt till Sverige från [ett visst konfliktområde] med färsk erfarenhet därifrån – bl.a. misstänkt terrorismfinansiering – och kom omedelbart i kontakt med terroristmisstänkta i en viss svensk stad.

Personen hade närmat sig ett visst svenskt nätverk och lämnat vissa råd. Man kunde se att de också var intresserade av honom och han var motiverad eftersom han i viss mån var ”utstött i sin hemmiljö”.

Personens roll i organisationen blev mer central, eftersom hans företrädare greps i [ett visst land].

6.8.10.2 Författningsskydd

Av utredningens underlag från de olika operationerna framgår att, när det är aktuellt med tillstånd att använda preventiva tvångsmedel inom författningsskyddets område, det alltid finns några ytterligare omständigheter utöver en dokumenterad vilja och förmåga som åberopas till stöd för att risknivån höjts ännu något eller några steg. Ofta är det fråga om uppgifter om yttre omständigheter som bedöms påverka den politiska temperaturen eller, i fråga om otillåten påverkan, uppgifter om att myndigheterna vidtar olika åtgärder.

Den autonoma miljön

Eftersom den autonoma miljöns kärna av befarade våldsverkare normalt agerar organiserat är de ofta i behov av planering, möten och kommunikation för att genomföra aktioner. Ofta finns i operationerna uppgifter om att ”underrättelsekorgarna” börjat fyllas med information om att våldsamma aktioner kan vara på gång. Behovet av att få veta mer bedöms då öka och det kan vara aktuellt med preventiva tvångsmedel.

Det är ganska vanligt i operationerna att det framhålls underrättelseinformation om att aktivister kommer tillresande för att medverka i aktionerna. Ibland kan det också finnas uppgifter om ett intresse från den autonoma miljön utomlands att aktioner sker i Sverige, exempelvis när det finns kopplingar till G8-möten eller liknande. I det följande redovisas några exempel från operationerna vilka kan knytas till att den politiska temperaturen höjs.

Som en följd av valet ökar de systematiska angreppen. Diskussionerna rör allt från sabotage av valstugor och partilokaler till personangrepp. Ett uttalat mål är Sverigedemokraternas togrmöten.

Sveriges ordförandeskap i EU behandlar frågor som engagerar den autonoma miljön, som en uppfattad ökad statlig repression och inskränkningar av de medborgerliga fri- och rättigheterna samt migrations- och asylfrågor. Vissa frågor har kopplingar till FRA- och Ipredlagstiftningarna.

Den politiska temperaturen höjs till följd av 2009 års val till Europaparlamentet.

Miljökonferensen i Köpenhamn 2009 kommer att leda till en mer auktoritär världsordning menar de autonoma. Mötet ska därför störas, saboteras och om möjligt stoppas.

Som tidigare nämndes försöker de autonoma hindra den årliga Salemmarschen. År 2010 var det dessutom tio år sedan dödsfallet i Salem inträffade.

Vit makt-miljön är på tillbakagång och flera evenemang har ställts in. Årets marsch blir därför särskilt viktig för de autonoma att störa.

Det kan också vara den egna miljön som uppges mobilisera och öka sin politiska aktivitet. I spåren kan befaras att våldsamma aktioner ska följa. I bland uppges den politiska aktiviteten redan ha lett till våldsaktioner, och Säkerhetspolisen kan i dessa fall befara en upptrappning av brottsligheten.

Misstankar finns att aktioner kommer att riktas mot Sverigedemokraterna till följd av partiets framgångar i valet.

Tonen har blivit allt aggressivare, och det finns uttryck som 'vänta till reclaim the streets!'.

Grupperingen sprider aggressivare propaganda än tidigare.

Uppgifter kan också finnas om att den politiska temperaturen tillfälligt befaras höjas vid vissa särskilda dagar.

Planer finns inför första maj att göra hembesök hos moderata lokalpolitiker och personer med vit makt-anknytning.

I ett fall framhölls uppgifter om att en rad butiker hade utsatts för allvarlig skadegörelse där bomber förekom. Flygblad uppgavs ha

spritts med budskapet att det inträffade ”bara var början”. Säkerhetspolisen befarade därför att risken var överhängande för att nya attentat skulle inträffa.

Det kan också vara en domstolsförhandling som anses medföra att risken för angrepp ska öka. I en sådan operation fanns uppgifter om att något ”historiskt” skulle inträffa samma dag som tingsrätten avkunnade dom.

Vit makt-miljön

På samma sätt som för den autonoma miljön övervakar Säkerhetspolisen vad som bedöms vara våldsaktiva personer och grupperingar inom vit makt-miljön. Utifrån det underlag som utredningen tagit del av beträffande operationerna om preventiva tvångsmedel synes Säkerhetspolisen beträffande vissa personer anse att det finns en närmast ständigt risk för att brott ska begås. När preventiva tvångsmedel begärts har dock därtill alltid konkreta omständigheter framhållits vilka pekat på en viss risk, t.ex. att en upptrappning av våldet sker eller att en sådan kan befaras.

En vanlig situation när tvångsmedel aktualiseras är när konflikten mellan vit makt-rörelsen och de den autonoma miljön blossar upp och uppgifter finns om att en våldsupptrappning sker. Ofta uppges att det finns tydliga signaler på hemsidor samtidigt som våldet ökar i den fysiska miljön. Språket på hemsidorna uppges vara aggressivt och exempelvis uppges att motståndarna karaktäriseras med förklenande omdömen och beteckningar som ”låtsasrevolutionärer” och ”rödingar” som ska ”plockas”.

I vissa konflikter synes bedömningen vara att det finnas tydliga inslag av hämnd, där exempelvis en knivskärning mot en vit makt-anhängare leder till att miljön ger igen, som i sin tur kan följas av vedergällning. I kombination med att egna anhängare döms till långa fängelsestraff befaras att behovet av hämnd kan ta sig våldsamma former. I det följande redovisas några uppgifter ur utredningens underlag från olika operationer vilka avser indikationer av betydelse för bedömningen att risken för våld har ökat.

Det var vapen och våldsamheter. Konflikten trappades upp. Något var på gång. Dessutom fanns uppgifter om en vapengömma.

De går ut med att de ska slå hårdare mot personer i den autonoma miljön.

Det förekommer också att uppgifter framhålls om att enskilda aktivister mot en fond av allmän upptrappning särskilt utmärker sig för våldsutövning. I ett sådant läge bedöms ibland en särskild anledning finnas att följa den personen med hemliga tvångsmedel. Som nämnts förekommer ofta uppgifter om tyngre vapen vilket anses öka risken ännu mer för att ett allvarligt brott ska begås.

Han var väldigt aggressiv och 'på' under den här tiden.

Organiserad brottslighet

Beträffande sannolikheten för brottslig verksamhet av det slag som 2007 års preventivlag avser från personer inom organiserad brottslighet har vissa allmänna bedömningar redovisats i samband med utredningens intervjuer avseende operationerna. Handläggare inom Säkerhetspolisen har därvid framhållit att de bedömer att mobiliseringen mot den organiserade brottsligheten på ett generellt plan har ökat spänningen och risken för otillåten påverkan. Resonemanget kan utvecklas på följande sätt.

Samhället mobiliserar mot den organiserade brottsligheten, och följaktligen känner sig åtskilliga personer trängda. Samordnade aktioner genomförs på flera ställen i landet, exempelvis mot klubbgårdar eller företag med koppling till broderskapsgrupperingar. Vissa aktioner som myndigheterna vidtagit har också enligt intervjupersoner uppfattats som kränkande av gängmedlemmar enligt vad som kommit fram genom avlyssning. Ibland har myndigheternas åtgärder uppfattas som rena uppvisningar. Det gäller exempelvis när poliser firats ned i rep från helikoptrar.

Myndigheterna går också på bredden. Försäkringskassan omprövar bidrag. Skatteverket granskar inblandade företags deklARATIONER och redovisningar med påföljande skattekonsekvenser. Kronofogden gör utmätningar. Det kan sammantaget handla om stora belopp och i hög grad påverka enskilda personer och deras familjer.

Myndigheterna har också punktmarkerat personer som funnits på särskilda listor eller tillhör broderskapsgrupperingar. De är påpassade av myndigheterna och blir ständigt stoppade av polisen. Gängmedlemmar har uppfattat att de blir trakasserade av myndig-

heterna och har signalerat genom otillåten påverkan att de inte tolererar punktmarkeringen.

Medierna har följt myndigheternas insatser och skildrat tillslag och andra åtgärder. Vissa tidningar har till och med publicerat namn och bild på medlemmar i broderskapsgrupperingar. Det har ytterligare spätt på motsättningen mellan gängen och det etablerade samhället.

När sedan myndigheterna vidtar konkreta åtgärder mot en gruppering eller person anses risken öka ytterligare för otillåten påverkan.

Av utredningens underlag beträffande flera av operationerna framgår uppgifter som indikerar att det är i samband med sådana konkreta åtgärder från myndigheterna som preventiva tvångsmedel satts in. Vid riskbedömningen synes därvid ha beaktats vad Säkerhetspolisen erfarenhetsmässigt anser sig känna till om hur personer i vissa broderskapsgrupperingar reagerar när de känner sig pressade och kränkta.

I underlaget från en operation finns uppgifter om att läget mellan de brottsbekämpande myndigheterna och en broderskapsgruppering hade skärpts och att en myndighetsperson hade fått sin bostad beskjuten. Lägenheten var tom och det ansågs att syftet sannolikt var att göra en kraftig markering.

I ett annat fall finns uppgifter en journalist hade skrivit om en viss brottslighet som egentligen inte hade något med organiserad brottslighet att göra. I stället hade en närstående person pekats ut som kriminell. Reaktionen mot journalisten uppgavs bli förtäckta hot.⁴¹

Beträffande en operation finns uppgifter att överskottsinformation från den öppna polisen gav vid handen att en känd person inom en broderskapsgruppering hade uttalat att han skulle "straffa" vissa myndighetspersoner och deras familjer. I bakgrunden uppgavs en rad för mannen negativa beslut finnas. "De talar om hämnd och att något stort ska hända." I ett annat fall uppgavs att rekognosering skett av en tilltänkt angreppsplats vilket var en polis bostad.

Sett i backspegeln menar några intervjupersoner att de i samband med vissa operationer i någon mån övertolkat hotbilden från den organiserade brottsligheten. Säkerhetspolisen hade inte

⁴¹ En intervjuad handläggare på Säkerhetspolisen förklarar dock utan hänvisning till detta speciella fall att problemet inte är att journalister blir för närgångna utan på vilket sätt de beskriver de utpekade personerna. Sker det neutralt utan nedsättande kommentarer händer sällan någonting, men om förklenande omdömen förekommer kan reaktioner förekomma.

arbetat med uppgiften under någon längre tid, och det tog tid innan de lärde sig personerna, grupperingarna och deras modus. I några fall har de personer som tvångsmedlen riktats mot och deras grupperingar dock karaktäriserats som oberäkneliga. ”Vad som helst skulle kunna hända”, menade en handläggare och berättade om hur han kände ”dåliga vibbar”.

6.8.10.3 Kontraspionage

Den brottsliga verksamhet som operationerna inom kontraspionage avser liknar kontraterrorismens verksamhetshot i det avseendet att det rör sig om brott som kan vara pågående (t.ex. ett kontinuerligt utlämnande av information). I två av de tre operationerna åberopas indikationer på att den som tvångsmedlet avser i nära anslutning till ansökningstillfället deltagit i brottslig verksamhet av den aktuella typen. I den tredje operationen – där en politisk temperaturhöjning tillsammans med äldre misstankar mot personen om den aktuella typen av verksamhet var den huvudsakliga grunden – avslogs ansökan om preventiva tvångsmedel.

6.8.11 Förhållandet till andra informationsinhämtningsmetoder m.m.

En central fråga när behovet och effektiviteten av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte ska bedömas är hur tvångsmedlen förhåller sig till andra informationsinhämtningsmetoder.

Inom ramen för Säkerhetspolisens verksamhet är ett antal sätt att inhämta information betydelsefulla. En metod som ofta används är s.k. källdrivning. En person agerar då inom den aktuella miljön för att skaffa sådan information som efterfrågas. Information inhämtas även från andra uppgiftslämnare med insyn i de förhållanden som är av intresse. En annan vanligt förekommande metod är fysisk spaning. Därutöver hämtas information från en rad öppna källor och i viss mån från andra myndigheter. Samarbetande utländska säkerhetstjänster tillhandahåller också viss information. De olika hemliga tvångsmedlen utgör således inte bara komplement till varandra utan en del av en större verktygslåda.

Tvångsmedlens förhållande till andra informationsinhämtningsmetoder behandlas inte uttryckligen i de skriftliga ansökningarna

(eller promemoriorna) om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Däremot framgår ofta av dessa handlingar att viss annan informationsinhämtning pågår eller planeras. De domare som vi har intervjuat har pekat på att en vanlig fråga som ställs under sammanträdet med åklagaren och det offentliga ombudet också är om det inte finns andra åtgärder än hemliga tvångsmedel att ta till. ”Varför räcker det inte med att bara spana?”, brukar en intervjuperson t.ex. ofta fråga under förhandlingarna i tingsrätten.

De företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna som inom ramen för vår djupundersökning intervjuats har beträffande de olika operationerna tillfrågats om de avvägningar som gjorts avseende de hemliga tvångsmedlens förhållande till annan informationsinhämtning. Följande har kommit fram.

I nästan samtliga operationer har inhämtning av källinformation och/eller fysisk spaning förekommit före eller parallellt med tvångsmedlen enligt 2007 års preventivlag. Ofta har även annan information funnits eller hämtats in, t.ex. från samarbetande tjänst, andra myndigheter eller öppna källor. Ibland har även information erhållits genom s.k. frivilliga samtal med den person som tvångsmedlet riktats mot eller från signalspaning.

Generellt kan sägas att de huvudskäl som har angetts för att även de preventiva tvångsmedlen behövs i detta skede hör till två olika kategorier; nämligen skäl hänförliga till tidsaspekten (vikten av att erhålla information snabbt) och skäl hänförliga till informationens karaktär (den typ av information som tvångsmedlen ger går inte att erhålla på annat sätt). Resonemang kring detta fördes under flertalet av våra intervjuer. Vid en av intervjuerna – som får anses representativ – angavs följande om förhållandet i allmänhet mellan preventiva tvångsmedel och andra informationsinhämtningsmetoder.

Tidsaspekten: Det går fort att komma i gång med de hemliga tvångsmedlen. Att rikta en källa kan ta för lång tid och att värva en ny tar ännu längre tid. Spaning i detta initiala skede kan vara svårt, eftersom man kan ha bristfällig bakgrundsinformation och inte har identifierat personerna. Den typ av information som kan erhållas: Även om spaning/källor finns, är den information som kan erhållas från hemliga tvångsmedel av en annan karaktär än den som kan åtkommas genom dessa metoder. Det rör sig om s.k. A1-information, dvs. direkt information som i flera avseenden inte behöver värderas/bedömas. Det rör sig också om information som är mycket värdefull i inledningskedet och som kan användas till kartläggning av rörelsemönster och kontaktnät. Detta är inte möjligt att på samma sätt

göra med andra informationsinhämtningsmetoder. Mycket information erhålls fort och detta ger en ”tillfredställande mängd att bedöma/jobba med”.

Det har också betonats att det är mycket svårt att bedriva fysisk spaning utan att samtidigt ha hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning och på så sätt kunna förutse och följa personernas förflyttningar.

6.8.11.1 Kontraterrorism

Beträffande tidsaspekten kan inom kontraterrorismens område konstateras att denna oftare har ansetts som särskilt viktig i operationer som avser attentatshot än i fall som avsett verksamhetshot. I de senare fallen har i stället svårigheterna att erhålla information på annat sätt betonats särskilt starkt.

Några exempel ges i det följande på vilka parallella informationsinhämtningsmetoder som enligt vad som uppgetts för utredningen förekommit och vilka skäl som anförts för att preventiva tvångsmedel varit nödvändiga vid sidan av dessa.

Attentatshot

Ingångsuppgifterna var detaljerade uppgifter från en sedan tidigare okänd uppgiftslämnare som kontaktade Säkerhetspolisen om ett nära förestående attentat. Ingen kännedom fanns om de två personer som skulle planera attentatet, och de var inte kopplade till någon känd miljö. Inga källor att styra/kontrollera uppgifterna mot fanns således. Fysisk spaning skulle komma att bedrivas parallellt med de hemliga tvångsmedlen men kunde inte vara effektivt direkt (man måste först t.ex. hitta personerna). De preventiva tvångsmedlen – hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning – var således mycket viktiga för att kunna positionera den aktuella personen. Detta både som stöd till spaningen och för att veta om han rörde sig nära en tilltänkt attentatsplats. Därtill var tvångsmedlen viktiga för att snabbt kunna få en överblick både över personens kontaktnät (fanns där personer som tidigare är kända av Säkerhetspolisen?) och över innehållet i hans kommunikationer (var detta konspirativt med någon viss kontakt – kryptiska kommunikationer?). Alltså: tvångsmedlen var det enda sättet att tillräckligt snabbt kunna kontrollera risken.

Ingångsvärdet var källuppgifter. Parallellt med tvångsmedlen förekom viss källdrivning. Dock fanns inga källor inne i gruppen och därmed ingen egentlig access. Viss spaning mot en av personerna bedrevs också. Spaning är emellertid svår genomförbar i miljön och inte

ändamålsenlig för att kartlägga miljöer/kontakter. Det går t.ex. sällan att identifiera alla de som personen träffar/pratar med. Hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning lämpar sig mycket väl för att få fram den typen av info man behövde (dvs. kontaktstruktur). Hemlig teleavlyssning har ett stort värde, inte bara för att få reda på vissa uppgifter i innehållet utan också för att sortera ut vilka kontakter som är relevanta.

Verksamhetshot

Det pågick spaning och fanns information från olika uppgiftslämnare. Därtill fanns information från hemliga tvångsmedel (hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning) riktade mot andra i nätverket än den person som operationen avsåg. Man gjorde även en ekonomisk granskning av den aktuella personen. Man fick information från dessa källor som inte räckte upp till skälig misstanke men som ändå ledde till att man inte vågade vänta eftersom risken var att ”något skulle hända”. En påtaglig risk förelåg alltså, men den sista pusselbiten saknades. Man bedömde att man kunde få en typ av information från preventiva tvångsmedel mot den aktuella personen som man inte kunde få från de nämnda källorna; detta kunde ge en överblick över dennes kommunikation vilket är mycket värdefullt när någon är så säkerhetsmedveten och pusselbitar måste sättas ihop. Det var brådskande att agera.

Det fanns ingen tidigare och/eller parallell användning av hemliga tvångsmedel. En källa fanns men var inte i den aktuella personens närhet. Ingen annan källa i personens närhet fanns heller. Vid någon tidpunkt hade Säkerhetspolisen haft fysisk spaning mot den aktuella personen. Det fanns viss information från samverkande tjänst. Samtidigt med tvångsmedlen höll man också frivilliga samtal med personen själv. De preventiva tvångsmedlen behövdes dels eftersom man inte hade nära källaccess, dels eftersom den typ av information man behövde – främst kartläggningsinformation beträffande vem personen pratade med/var kopplad till – inte gick att få på annat sätt. Denna typ av uppgifter behövs också som stöd, om man ska använda spaning samt för att verifiera de uppgifter man hade från andra källor. Det var inget akut tidsperspektiv.

6.8.11.2 Författningsskydd

Källdrivning bedöms som en viktig informationskälla för att följa våldsamma personer i de för författningsskyddet aktuella miljöerna. Det kan dock vara en brist på informatörer. I vissa operationer har Säkerhetspolisen helt saknat informatörer. ”Vi hade ganska dåligt med informatörer, inte tillräckligt med källor. Vi

kunde inte på det sättet belägga uppgiften om vapengömma”, som en intervjuperson sa om en operation riktad mot vit makt-miljön.

En säkerhetspolis som länge följt de politiska extremiströrelserna lyfter fram betydelsen av att använda flera källor för att få korrekt information. ”Det går inte att helt lita på en enda källa som kan ha en egen uppfattning om tid och rum och om vad som har hänt.” Andra intervjupersoner trycker också på problemet med att kunna lita på uppgifterna, och ofta behövs flera källor för att korrekt kunna värdera informationen och situationen. Saknas flera källor, anses betydelsen av att använda preventiva tvångsmedel öka. När Säkerhetspolisen ”har bra täckning, då behövs inga tvångsmedel”. Motsatsvis gäller att ”har vi inga informatörer måste vi oftare ta till preventiv teleavlyssning”.

De intervjuade handläggarna har även framhållit följande.

Även om informatörer finns, kanske de inte bedöms ha tillräcklig överblick över den brottsliga verksamheten. På grund av praktiska svårigheter är det inte heller alltid möjligt att lämna information så snabbt som vore önskvärt. Flera intervjupersoner menar att, om det ska gå att förhindra ett tänkbart brott, källinformation kan vara en för långsam metod. Säkerhetspolisen håller kontakt med sina informatörer via telefon, men det är inte alltid som det är möjligt att ringa. Möten kan också ske på överenskomna tider. Vid hastiga förlopp kan dessa möten inte alltid ske så ofta att Säkerhetspolisen får informationen tillräckligt tidigt.

Det gäller också att tänka på informatörernas säkerhet. En säkerhetspolis berättade att en informatör i den ”innersta kretsen” fick höra av sina kamrater att de tyckte att det var underligt att uniformerad polis alltid var så snabbt och tidigt på plats. ”Svansen” som deltar i manifestationer får nämligen uppgift tämligen sent om när och var för att minska risken för läckage. Misstanke uppkom därför att någon närmare centrum informerade polisen.

Källor får inte heller vara för angelägna och frågvisa. I syfte att skydda källor kan det hända att deras information inte kan användas operativt. Då kan preventiva tvångsmedel vara till god hjälp, menade en intervjuperson.

Teletvångsmedlen gör det möjligt att följa aktivisterna i realtid, och som nämnts kombineras tvångsmedel ofta med fysisk spaning. Det betonas dock vid intervjuerna att miljöerna kännetecknas av oberäknelighet och spontanitet. Ibland bestämmer man sig sent för att genomföra en aktion.

”Vi hade för få källor i [en viss stad]. Det var mer i högermiljön. Men en källa i Stockholm gav tips”, berättade en säkerhetspolis om skälet till att tvångsmedel sattes in.

Även om det finns informatörer, är ändå den säkraste informationen uppgifter som kommer direkt från källan utan filtrering. De som lyssnar lär också känna personen och kan höra på rösten när det är något i görningen. ”Man hör personen själv, och det är viktigt för att förstå vad som kan vara på gång”, menade en handläggare. ”Man hör hur personen låter. Det här måste vara något viktigt”, förklarade en säkerhetspolis.

Skälen som åberopas för att använda preventiva tvångsmedel skiljer sig något när det kommer till otillåten påverkan från organiserad brottslighet. Här har Säkerhetspolisens handläggare framhållit följande. Det är ofta som den öppna polisen varskor Säkerhetspolisen om risken för otillåten påverkan. Skälet är att Säkerhetspolisen i begränsad utsträckning följer aktörerna med koppling till organiserad brottslighet. Det är huvudsakligen den öppna polisens sak. Informationen kommer genom källdrivning eller som överskottsinformation vid televlyssning. Det är underrättelseuppgifter som pekar mot att otillåten påverkan kan ske. Om bedömningen är att de befintliga källorna inte ger tillräckligt med uppgifter eller är nog snabba, kan det vara aktuellt med preventiva tvångsmedel.

6.8.11.3 Kontraspiration

I de få operationerna på kontraspirationens område synes den typ av information som kan inhämtas genom de hemliga tvångsmedlen – jämfört med andra informationsinhämtningsmetoder – ha varit viktigast. I en av operationerna anges följande.

Ingen tidigare och/eller parallell användning av tvångsmedel mot den aktuella personen – det fanns ingen aktiv uppföljning mot honom innan operationen med preventiva tvångsmedel inleddes. Däremot fanns tidigare och pågående förundersökningar mot olika underrättelseofficerare där personen förekom. Info om personens telefonkontakter med en underrättelseofficer (som befarades ”driva” honom) fångades upp genom pågående förundersökning mot underrättelseofficeren. Det var inte möjligt att få information genom källdrivning. Detta eftersom källdrivningsoperationer måste pågå en tid innan man kan börja erhålla information. Det tar tid eftersom spionage är en så långsiktig verksamhet – man kan sällan närma sig de som vet mycket eftersom de

då redan själva kan vara inblandade i brottslig verksamhet. Dessutom behövs en viss kartläggning innan man kan rekrytera källor. Man samlade in information från olika uppgiftslämnare, t.ex. inom UD och bedrev också spaning. För att få en löpande bild av den aktuella personens verksamhet och kontakter med andra än den nämnda underrättelseofficieren behövdes dock teletvångsmedlen. I viss mån hade samma typ av information kunnat fås från dygnetruntspaning på den aktuella personen, men sådan spaning hade dels varit omöjlig eftersom den inom dessa kretsar förr eller senare hade blivit upptäckt, dels varit omöjlig av resursskäl.

6.8.12 Skada

För att beskriva de risker vid vilka de preventiva tvångsmedlen används måste något nämnas om den skada som befaras.

6.8.12.1 Kontraterrorism

Redan vid beskrivningen ovan av den brottsliga verksamhet har såvitt avser kontraterrorens område framgått vilken skada som befaras (se avsnitt 6.8.3). I sex operationer rör det sig sålunda om terrorattentat i närtid med därav följande skador på person och egendom. Attentatshoten riktar sig i vissa fall mot flera (inte bestämda) personer och i andra fall mot t.ex. förtroendevalda eller ideologiska motståndare. Ofta befaras sprängattentat, men vapen förekommer också. I de fall som avser långsiktiga attentatshot (de aktuella personerna "utbildar sig" och skada uppstår därefter genom att de utför icke specificerade attentat eller deltar i strid) har den befarade slutliga skadan inte på samma sätt kunnat konkretiseras. Detsamma gäller av naturliga skäl de renodlade verksamhetshoten. När det handlat om deltagande i strid har dock normalt det aktuella konfliktområdet angetts.

6.8.12.2 Författningsskydd

Autonoma miljön

Den omedelbara skada som befaras följa av de brott som operationerna om preventiva tvångsmedel syftar till att förhindra är företrädesvis personskador på politiska motståndare, främst i vit makt-miljön. Angrepp kan dock riktas även mot personer i

etablerade partier. Det kan också gälla politiker på hög nivå, till och med utländska ministrar. Även poliser i främsta ledet kan skadas när manifestationer urartar.

Vid sidan av personskadorna kan även befarade saksador förekomma. Det kan ske i samband med angrepp på personer, men också specifikt mot vissa företag. I utredningens underlag beträffande en operation finns uppgifter om skadegörelse av närmast terrorkaraktär och mer omfattande än vad som är vanligt för den autonoma miljöns politiska markeringar. Reclaim the streets kan befaras övergå i upplopp, varvid skadegörelsen därför blir mindre fokuserad.

En form av skada är negativa följder för det politiska systemet. Det kan vara allt från attacker mot lokalpolitik till internationella toppmöten.

Vit makt-miljön

På motsvarande sätt som för den autonoma miljön syftar de preventiva tvångsmedlen att förhindra våldsbrott mot politiska motståndare, men här på vänsterkanten. Även om vit makt-miljön uppges ha tillgång till tung beväpning och ett förflutet med åtskilliga grova våldsbrott med dödlig utgång, räknar intervjupersonerna sällan med att det finns en risk för regelrätta attentat. Miljön bedöms vara försvagad, och intervjupersonernas bedömning är att det för tillfället är en mindre risk för de allvarligaste våldsdåden jämfört med situationen för ett antal år sedan. Som tidigare nämnts gör dock resurser i form av tunga vapen och sprängmedel att det alltid anses finnas en potentiell risk för mycket allvarliga skador och för att situationer kan spåra ur.

En likhet som vit makt-miljön har med organiserad brottslighet är otillåten påverkan genom hot och våld. Den befaras utövas mot journalister som gräver för djupt i vit makt-miljön och mot personer inom rättsväsendet. Otillåten påverkan har inte varit särskilt framträdande i de operationer som undersökts men finns med i bakgrunden i en operation.

Vid sidan av skador på person befaras i vissa fall skador på egendom.

Organiserad brottslighet

Den omedelbara skada som befaras följa i de granskade operationerna är personskador till följd av våldsbrott. Det gäller allt från misshandel till ännu grövre brott. Även sakskador kan komma i fråga, men mer som en följd av att en person angrips med vapen eller sprängmedel. En metod som uppges användas är också att angripa myndighetslokaler eller tjänstefordon. Det kan ske genom skjutning eller sprängning.

6.8.12.3 Kontraspionage

Inom kontraspionaget rör den befarade skadan främst att utländsk underrättelsetjänst erhåller information/utför påverkanshandlingar som kan skada Sverige (se avsnitt 6.8.5). I ett fall där preventiva tvångsmedel söktes, men ansökan avslogs, var det fråga om s.k. flyktingspionage. Det angavs då uttryckligen att konsekvenser av flyktingspionaget mot en viss folkgrupp tidigare har varit att personer inom folkgruppen som är bosatta i Sverige har utsatts för hot och trakasserier.

6.8.13 Kalkylerad information vid användning av tvångsmedlet

De tvångsmedel som huvudsakligen används preventivt är hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Genom hemlig teleövervakning förväntar sig Säkerhetspolisen erhålla positioneringsinformation och information om kontaktnät. Vad gäller hemlig teleavlyssning gäller detsamma som beträffande hemlig rumsavlyssning, dvs. att Säkerhetspolisen sällan förväntar sig att erhålla konkret och uttrycklig information om olika brottsplaner, t.ex. attentat. Däremot hoppas man på pusselbitar vilka kan bli värdefulla tillsammans med annan information (jfr avsnitt 6.7.14).

Man har egentligen aldrig någon förhoppning på att de avlyssnade per telefon ska prata rätt ut om attentatsplaner. Däremot är man intresserad av pusselbitar. På detta tidiga stadium är det ofta intressant om beteendet över huvud taget är konspirativt.

Som pusselbitar kan – särskilt vad gäller politisk extremism inom författningsskyddets område – inte endast uppgifter om ett visst

agerande relaterat till brottslig verksamhet vara viktiga utan även uppgifter som ger en uppfattning som stämningläget i en miljö.

6.8.13.1 Kontraterrorism

Vad ska då – mer specifikt – de erhållna pusselbitarna avse? I samtliga fall på kontraterrorismens område har det enligt vad som angetts för utredningen ansetts vara av betydelse att erhålla information om personens kontaktnät. Detta har varit ett mer framstående syfte än vid hemlig rumsavlyssning. Delvis följer detta av tvångsmedlens karaktär (hemlig teleövervakning är ju på ett annat sätt än de andra tvångsmedlen ägnat att inhämta sådan information). Att denna information bedöms viktig synes dock bero också på att de preventiva tvångsmedlen oftare riktats mot personer där kännedomen om nätverket sedan tidigare inte är särskilt omfattande. Detta torde i sin tur bero dels på att tvångsmedlet används i ett tidigt stadium (innan en förundersökning inletts och innan annan tvångsmedelsanvändning skett), dels på att personerna som tvångsmedlet riktats mot inte som vid hemlig rumsavlyssning regelmässigt är knutna till kända svenska nätverk (se avsnitt 6.8.6). Förekomsten hos den person som tvångsmedlet avser av konspirativt beteende i förhållande till vissa kontakter har uppgetts i sig kunna vara en värdefull uppgift.

Som beträffande hemlig rumsavlyssning gäller på kontraterrorismens område att den yttersta förhoppningen i flera av de fall som avsett attentatshot i närtid uppgetts vara att – i tillägg till uppgifter om kontaktnät och eventuellt konspirativt beteende – få indikationer om tid, plats, eller tillvägagångssätt vid attentatet. Vad gäller verksamhetshoten har man i stället hoppats på information om t.ex. tid, plats eller färdväg för leveranser, nya resmål, om pengar eller om omfattning av brottsligheten (jfr avsnitt 6.7.14). Det påpekas emellertid i flera operationer att även fullständig avsaknad av sådan information som nu nämns – särskilt om även konspirativt beteende saknas hos den aktuella personen – kan utgöra en betydelsefull pusselbit då en risk ska klarläggas. I några operationer som avser attentatshot, där ett viktigt ingångsvärde har varit uppgifter om en uttryckt vilja eller avsikt hos den person som tvångsmedlet avser att begå ett sådant, har det bedömts som centralt att erhålla ytterligare information kring viljan/avsikten (finns det t.ex. en genuin avsikt eller ”var det bara prat?”).

Ibland har det i den promemoria som lagts fram för domstolen vid en tvångsmedelsansökan uttryckligen angetts vilken typ av information som Säkerhetspolisen hoppats få genom tvångsmedelsanvändningen. Några exempel på hur detta formulerats är följande.

Tvångsmedelsanvändningen är att betrakta som ett steg för att klargöra hur hans kontakter med radikala våldsbejakande nätverk ser ut samt för att utreda huruvida han har avsikt och kapacitet att använda våld ut terrorsynpunkt. En sådan kartläggning och identifiering av individer bidrar till att förhindra att terroristbrott förbereds av den aktuella personen i Sverige.

Detta är ett första steg för att klarlägga hur personens kontakter med radikala nätverk i Sverige ser ut samt hans rörelsemönster. En sådan kartläggning och identifiering av intressanta individer bidrar till att förhindra att ett terroristbrott förbereds av den aktuella personen. [...] Detta är ett första steg för att klarlägga om personen aktivt verkar för värvande till eller underlättande av terrorbrott.

Tidigare uppgifter har gjort gällande att kretsen kring den aktuella personen haft vetskap om att personer rest iväg för att utföra väpnad jihad i vissa konfliktområden, samt att de uppdaterats angående jihadisternas situation medan dessa varit utomlands. Det är dock okänt hur de haft kontakt med dessa personer då de varit i konfliktzonerna och detsamma gäller nu. Därför är det viktigt att kontrollera personens nuvarande kontakter.

6.8.13.2 Författningsskydd

Autonoma grupperingar och vit makt-miljön

En typ av pusselbitar som Säkerhetspolisen tror sig kunna få genom hemliga tvångsmedel mot autonoma grupperingar eller vit makt-miljön är sådana som kan ge närmare uppgifter relaterade till kommande brott. Typiskt sett handlar det om att identifiera måltavlan och få uppgifter om tidpunkt och liknande. Det kan också gälla uppgifter om tillresande aktivister. Av intresse är också att få kunskap om användning av vapen och sprängmedel. Eftersom avlyssning ofta sker av centralt placerade personer kan syftet också vara att identifiera andra våldsverkare. Eftersom tvångsmedlen riktar sig mot brottsaktiva personer kan uppgifter om tidigare våldshändelser också komma fram, även om detta inte är skälet till att tvångsmedlet används.

Ofta uppges det finnas en ovisshet om vad extremistmiljöerna tänker göra. Ska de utöva skadegörelse, angripa motståndare, ockupera hus eller kan det bli tal om mordbrand? Metoderna är många och vissa befaras leda till allvarligare skador än andra. Därför förväntar sig Säkerhetspolisen att genom tvångsmedlen få närmare besked om ”hur det puttrar i miljön”, som en intervjuad handläggare uttryckte det.

I flera fall har det funnits indikationer på mycket allvarliga brott där vapen och sprängämnen figurerat tillsammans med att under rättelseuppgifter pekar på att det finns planer på att angripa den centrala statsledningen. Det har därför ansetts finnas ett stort behov av att få närmare klarhet i om det är realistiska planer eller bara fantasier.

Organiserad brottslighet

Skälet till att avlyssning sätts in avseende organiserad brottslighet är att få information om planer på att utföra allvarliga former av otillåten påverkan. Det kan exempelvis avse om personen har konsulterat andra för att utföra otillåten påverkan eller att brottet ska ske i maskopi med andra. Särskilt gäller det kontakterna mellan personer i huvudgrupperingen och prospects som avlyssningen är tänkt att fånga upp. Säkerhetspolisen räknar med att det behövs kommunikation för att ge order om att utföra otillåten påverkan eller rapportera vad som skett. Även uppgifter om eventuella vapen och sprängmedel är något som efterfrågas. I ett fall bedömdes den övervakade personen inte befinna sig inom någon broderskapsgruppering, men det fanns misstankar om att han skulle be om hjälp från en sådan gruppering.

En central fråga är om personerna menar allvar och om de kommer att sätta sina planer i verket. Det kan vara svårt att skilja mellan å ena sidan upprörda känslor och uttalanden som kan tolkas som att otillåten påverkan kommer att ske och å andra sidan en bestämd plan att faktiskt realisera det som uttalats.

Eftersom tvångsmedel som regel används under laddade förhållanden som föregåtts av otillåten påverkan menar intervjupersoner att de också – även om detta inte är det direkta syftet – hoppas få klarhet i tidigare händelser med koppling till den aktuella situationen. Något konkret brott har alltså inträffat innan tele-

avlyssningen sätts in som pekar mot nya brott. Det kan ha varit skjutningar, hotelsebrev och liknande.

6.8.13.3 Kontraspionage

De få operationer enligt 2007 års preventivlag som finns på kontraspionagens område tyder på att huvudsakligen samma typ av information är intressant vid preventiva tvångsmedel som på kontraterrorismens område. Att klarlägga de övervakade/avlyssnade personernas kontaktnät samt att upptäcka eventuellt konspirativt beteende synes sålunda viktigt. Ytterst finns dock i de aktuella operationerna även en förhoppning om indikationer på vilken information som kan komma främmande makt till handa.

6.8.14 Faktisk information

I samtliga operationer där tillstånd erhållits – utom något fall där de teleadresser som tillståndet avsett inte alls har använts – har uppgetts att information erhållits om personernas kontaktnät. Detta kan i viss mån anses följa av tvångsmedlens (oftast hemlig teleavlyssning förenad med hemlig teleövervakning) natur. Mängden och användbarheten av informationen har varierat. Ofta uppges också information som bedömts som i någon mån intressant ha kommit fram om planer eller verksamhet av något slag.

6.8.14.1 Kontraterrorism

Information om kontaktnät och strukturer uppges alltså ha erhållits i nästan samtliga operationer. Följande är några exempel från utredningens underlag beträffande operationer på kontraterrorismens område.

En av de som tvångsmedlen avsåg hade kontakt med vissa personer i Sverige som kan kopplas till terrorverksamhet. En annan av dem hade kontakter dels med personer med terrorkopplingar, dels med en person som uppmärksammats för att syssla med penningtvätt.

Det klargjordes att personen hade fler kontakter med rekryterbara ungdomar och med människor i terrornätverk. Personens roll som inspiratör snarare än rekryterare klargjordes också.

Personen hade kontakter med flera som sedan tidigare var kända i terroristkretsar.

Man fick information som visade på att personen blivit mer central i organisationen.

Personen hade inte kontakt med några av Säkerhetspolisens kända personer.

Fler personer inom den aktuella gruppen identifierades.

I operationer om där attentatshot skulle klargöras har positioneringsinformation kommit fram som bedömts som viktig.

Personen stannade i Stockholm (den befarade brottsliga verksamheten var ett attentat på annan plats).

Vad gäller annan information som uppges ha erhållits, så har den ofta avsett pågående verksamhet. Denna information har varit relevant för bedömningen av det hot som tvångsmedlet avser främst i fallen som avser verksamhetsstöd. Ibland har den pågående verksamheten avsett annan brottslighet än den som tvångsmedlet rört.

Personen använde insmugglad billig arbetskraft i sitt bolag på så sätt att mycket blev över, tjänade pengar på människosmuggling samt hade kontakt med folk som överförde pengar genom växlingskontor.

Personen hade samlat in pengar och skickat till [ett visst konfliktområde].

Det kom fram viss information om personens engagemang i de två utresta ungdomarna (som befarades delta i ett träningsläger).

Det kom fram att en viss tidigare okänd person, utan att den person som tvångsmedlet gällde vad inblandad, skulle resa till terrorträningsläger.

Ibland uppges information ha erhållits om konspirativt beteende eller säkerhetsmedvetenhet.

Det var "mycket kodat prat". Personen reste mycket och dolde resorna.

Det kom fram att ytterligare telefoner fanns (men inte vilka).

I vissa fall, särskilt i operationer som avsett verksamhetshot, har omständigheter kommit fram som på annat sätt ansetts ha haft betydelse för bedömningen av personernas förmåga. Uppgifterna har i några fall varit nya och i andra fall ansetts ge belägg för ingångsuppgifter i operationerna.

Omfattningen av personens affärsverksamhet klargjordes (misstanken gällde terrorismfinansiering).

Belägg gavs för uppgifterna om penningtransaktioner och kontakter till personer med terrorkopplingar.

Å andra sidan har det ibland uppgetts att det kommit fram information om avsaknad av vilja att genomföra den brottsliga verksamheten, eller avsaknad av diskussioner om planer eller konspirativt beteende, hos de aktuella personerna. (Detta har ofta lett till att hotet kunnat nedvärderas eller avskrivas, se nedan 6.8.17.)

Inledningsvis kom genom teleavlyssningen viss information om intresse av kemikalier. Den bild som avlyssningen sedan gav av personens lojaliteter/radikalisering visade dock att han – trots de uttalanden han gjort om attentat – var ”mer intresserad av den egna vardagen än av attentatsplanering eller ideologi”.

På grundval av den information som kom fram kunde man inte hävda att personen förespråkade våld i religionens namn.

Det kom ingen information om terrorplaner, endast om traditionell kriminalitet som narkotikabrottslighet.

Det saknades konspirativt beteende.

Ingen av den information om planer eller strukturer som hade befarats kom fram.

Vad det gäller den faktiskt erhållna informationens relation till den kalkylerade har ofta angetts under intervjuerna att utredarna/handläggarna i de olika operationerna fått ungefär den typ av information som man förväntat sig.

Informationen motsvarade den kalkylerade – man kunde bevaka risken (som visade sig vara liten).

Man fick alltså information av ungefär den karaktär som man hade räknat med genom de preventiva tvångsmedlen (vilket ju också ledde till att man inledde en förundersökning).

Man fick – som man hade hoppats – information om personens kontaktnät. Man fick en ”nätverksförståelse”. Däremot fick man inte någon information om att personen planerade den brottsliga verksamheten.

Den faktiska informationen var ungefär av den förväntade karaktären. Den rörde nya relationer och strukturer samt nya personer och typ av personer.

6.8.14.2 Författningsskydd

Den autonoma miljön

Eftersom tvångsmedlen sätts in för att förhindra brott som kan komma att ske framstår de uppgifter som erhålls ofta som tämligen vaga till sin natur. Säkerhetstänkandet hos de inblandade personerna uppges medverka till detta; ”konspirativa samtal är svåra att tolka” och att det kan komma fram uppgifter om ”attentatsplaner fast de är vaga”.

I ett fall anges att uppgifter kom fram genom teleavlyssningen om att ett angrepp skulle ske mot ett politiskt parti. I en annan operation gällde informationen att några aktivister var på väg med bil till en annan stad för att utföra en bestämd attack. I ett tredje fall som liknar de andra uppges också uppgifter ha kommit fram om att aktivister var i färd med att genomföra en attack.

I tre andra operationer uppges att Säkerhetspolisen fick liknande information som – utan att lika direkt avse ett nära förestående dåd – var av substantiellt slag. I det följande ges två exempel.

I ett fall bekräftades misstankarna att aktivisterna spanade efter en samling vit-maktanhängare men utan att lyckas hitta dem. Den öppna polisen kunde bekräfta spaningsinsatsen. Någon konfrontation kom dock aldrig till stånd.

Vid en avlyssning framgick att aktivisterna inte skulle angripa de förtroendevalda som hade livvakter utan i stället ge sig på oskyddade lokalpolitiker. Dessutom skulle några aktivister inte åka till Stockholm för att delta i en aktion. Det fick till följd att den öppna polisens resurser kunde utökas och dessutom styras bättre för att förhindra konfrontationer, samtidigt som Säkerhetspolisen kunde prioritera

underrättelseinhämtningen mot andra potentiella tillresande till den befarade aktionen i Stockholm.

I en operation tjänade uppgifterna som underlag för framtida användning av tvångsmedel.

De vanligaste uppgifterna som anges komma fram genom de preventiva tvångsmedlen är att de indikationer som fanns om att brott skulle kunna utföras inte längre är aktuella. Sådana uppgifter har kommit fram i sju av de granskade operationerna eller i drygt 40 procent av dessa. Ett sådant exempel är att det vid en avlyssning visade sig att det inte var några samlingar ”på stan”. Luften bedömdes ha gått ur både den autonoma och vit makt-miljön till följd av det eskalerande våldet som nära nog hade lett till mord. ”Därför får de inte ihop sina grupper. Många kommer med ursäkter. Många drar sig ur”, förklarade en handläggare.

I ett fall visade de uppgifter som erhållits på att den ledande personen ägnade sig åt enbart fredliga aktiviteter. På hemmaplan var den egna grupperingen för liten för att kunna ställa till med någon skada. Den behövde hjälp utifrån. Det kom dock inte några tillresta aktivister, möjligen på grund av brist på pengar. Många aktivister uppges ha dålig ekonomi och flera intervjupersoner har berättat att minsta utgift kan vara ett problem.

I ett annat fall talade de om ett visst toppmöte ”på linorna”, men inte om några aktioner. ”Hon var inte negativ till våld, men var själv inte intresserad av att delta. Bilden av henne som organisatör bekräftades, men det kom inte fram något som indikerade att de planerade brott och vi gick därför inte över till förundersökning.”

På grund av informationen i en operation bedömde Säkerhetspolisen att personerna inte var så centralt placerade och inflytelserika som de hade trott. Även om mycket allvarliga gärningar hade inträffat, bedömdes att enbart ett fåtal personer hade stått bakom och risken för framtida skada bedömdes som begränsad.

Vid en annan avlyssning kom uppgifter fram om att en mycket aktiv person inom den autonoma miljön till följd av studier och en framtida karriär inte längre deltog i våldsamma aktioner. I stället skulle han fortsätta med mer administrativa sysslor. Säkerhetspolisen ansåg sig följaktligen ha fått bekräftat att han inte längre var aktuell.

Liknande information kom fram vid ett annat fall där den avlyssnade inledde ett förhållande med en kvinna i miljön. Hon var också engagerad men såg gärna att han var hemma på kvällarna i

stället för att utföra aktioner. Mer och mer drog han sig ur de våldsamma aktionerna, och det ansågs stå klart att han inte längre begick politiska brott.

Vid en tredje avlyssning visade uppgifter på att aktivisterna inte skulle resa till ett toppmöte utan i stället stanna i Sverige och störa en annan manifestation. Vidare ansågs komma fram att en viss person inte var den ”spindel i nätet” som Säkerhetspolisen hade antagit. Dessutom bedömdes hon inte längre vara så ”vildsint” utan hade börjat avveckla det våldsamma inslaget i det politiska engagemanget.

Även i fall där inga konkreta uppgifter kommer fram om brottsligheten, kan Säkerhetspolisen få en hel del sidoinformation om vilka personer som kan vara involverade i brottsligheten och vem som har vilka uppgifter.⁴²

I de två operationer där samarbete mellan de autonoma och den organiserade brottsligheten befarades, ledde avlyssningarna till att uppgifter som ansågs ge skäl för bedömningen att framtida brott inte var aktuella. I en sådan operation fick Säkerhetspolisen uppgifter om att kontakten mellan den autonoma miljön och en broderskapsgruppering inte var så utvecklad som hade befarats. Intresset av att samarbeta från båda sidor tycktes vara ganska ljust. Personer inom den organiserade brottsligheten bedömdes på grundval av uppgifterna i själva verket vara negativa till att öka den autonoma miljöns styrkenivå. Det ansågs inte längre finnas någon överhängande fara att aktioner skulle genomföras med grövre beväpning från broderskapsgrupperingen.

När tiden hade passerats och ingen information kom fram genom avlyssning och fysisk spaning förstod Säkerhetspolisen att planerna inte längre var aktuella. Inget akut var längre på gång.

Vit makt-miljön

Enbart tre operationer med preventiva tvångsmedel har skett mot vit makt-miljön. I ett fall upptäckte Säkerhetspolisen att de hade tagit fel på telefonnumret och avlyssningen avbröts omedelbart. En annan operation är den som det varit svårt att få närmare uppgifter om. Möjligen kom vissa uppgifter fram. I den tredje operationen

⁴² Detta är i dag information som sällan anses kunna användas, eftersom den ofta inte får bevaras enligt Säkerhetspolisens tolkning av den bevaranderegeln som knutits till bestämmelserna om överskottsinformation (se 13 § 2007 års preventivlag).

visade sig att misstankarna om ett attentat var obefogade. ”Det fanns ingen gruppering”, som en intervjuperson uttryckte det.

Organiserad brottslighet

Inte i någon av de tio operationerna som avsåg organiserad brottslighet ledde tvångsmedlen till uppgifter om förestående otillåten påverkan. I ett fall fick Säkerhetspolisen uppgifter som ansågs ge ytterligare stöd för att personen hade utfört det hot som var grunden till att tvångsmedel hade satts in. Någon framtida otillåten påverkan bedömdes dock inte vara aktuell och uppgifterna bedömdes inte heller vara tillräckliga för att kunna styrka brott.

I ett annat fall greps personen innan avlyssningen hade hunnit påbörjas. Följaktligen kunde tvångsmedlen inte ge någon som helst information.

Fem operationer uppges dock ha lett till information om annan brottslighet än otillåten påverkan enligt ansökningarna. Resultatet är inte särskilt förvånande. Skälet är att de personer som omfattats av tvångsmedlen är brottsaktiva. Dessutom varierar deras säkerhetsnivå. Handläggare på Säkerhetspolisen har till och med lyft fram att det är något av ett problem för dem att de får kunskap om annan brottslighet som kanske inte är tillräckligt allvarlig för att kunna användas för att utreda brottet (se angående överskottsinformation 6.8.18 nedan). Av intervjuerna framgår att Säkerhetspolisens handläggare ofta kommer ihåg detaljer kring sådan brottslighet som de inte kunnat agera mot, vilket är ett tecken på deras frustration att vara handlingsförlamade till följd av lagstiftningen.

Flickvännen talade i telefon om en tidigare misshandel, information som vi inte kunde använda.

I sex av operationerna kom information fram som bedömdes innebära att befarad otillåten påverkan inte längre var aktuell. (Det var i fem av dessa sex operationer som uppgifter kom fram om annan brottslighet.)

Det fanns inga indikationer på att något var på gång.

I ett annat fall byggde Säkerhetspolisens hotbedömning bland annat på uppgifter om att en tilltänkt attentatsplats hade rekognoserats. Genom avlyssningen uppges dock information ha kommit fram som gav en

annan och helt naturlig förklaring till varför personerna hade varit i det aktuella området.

Ibland kan informationen ge bilden att de avlyssnade personernas vilja och förmåga har överskattats. Det synes finnas mycket mytbildning kring vissa personer i broderskapsmiljön, och vid närmare undersökning visar sig en del inte ha den starka position som den allmänna bilden förmedlar.

Det var mycket trivialiteter om vakthållning på gården, vem som vaktat för mycket, vem som skulle laga mat och skvaller av olika slag. Det gav inte intryck av durkdrivna personer som ger sig på myndighetspersoner.

Ibland är det svårt att veta om det finns en realistisk grund för förestående otillåten påverkan eller om misstankarna kan avföras. Så här beskriver en handläggare problemet.

De linor vi lyssnade på gav inget om attentatsplanerna. Uppenbarligen kommunicerade de på andra linor. Svårigheten med [broderskapsgrupperingar] är att de har en hög säkerhet, och avlyssningen gäller enbart en del av deras telefoner. Dessutom går det inte att lista ut stämningläget på samma sätt som vid politisk extremism.

6.8.14.3 Kontraspionage

Tillstånd till preventiva tvångsmedel inom kontraspionaget har endast meddelats i två av de tre operationerna (i den tredje avslogs ansökan). I en av operationerna erhöles inte relevant information i någon omfattning.

Det var vissa samtal på telefonerna och man fick veta lite om kontaktnätet men inte någon sådan information som medförde att man kunde gå vidare eller avskriva risken.

I den andra operationen motsvarade informationen, enligt intervjupersonernas bedömning, i stort sett den kalkylerade. Den information som erhöles innefattade uppgifter såväl om den aktuella personens kontaktnät som om att en viss typ av information lämnades ut.

Det har kommit fram att personen lämnar information till ett visst lands underrättelsetjänst från en internationell organisation rörande en viss fråga, samt att vissa kontakter som tas/förmedlas av personen i t.ex. målsökningssyfte. Personen har fortsatt haft täta kontakter med flera olika underrättelseofficerare och träffar regelbundet flera av dem.

6.8.15 Kalkylerat och faktiskt integritetsintrång

De tvångsmedel som använts enligt 2007 års preventivlag är alltså hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och – i något fall – hemlig kameraövervakning (se avsnitt 6.8.2). Dessa tvångsmedel definieras i 2007 års preventivlag genom en hänvisning till reglerna i 27 kap. rättegångsbalken. I huvudsak samma faktorer som beträffande tvångsmedlen enligt rättegångsbalken blir sålunda relevanta när integritetsintrånget bedöms (jfr avsnitt 6.2.2.2-6.2.2.4).

Vad avser teletvångsmedlen är teleadressens karaktär (mobiltelefon, fast telefon eller bredband) samt koppling till den person som tvångsmedlet avser av intresse. Vanligast är att tvångsmedlen riktar sig mot mobiltelefonnummer, ofta oregistrerade kontantkort som uppges brukas av den som tvångsmedlet avser. Ibland gäller tvångsmedlen dock fasta telefoner, och ibland tillhör abonnemangen tredje man (men det görs gällande att telefonen – i t.ex. ett gemensamt hem eller på en arbetsplats – brukas av den som tvångsmedlet avser). Enligt åklagare, offentliga ombud och domare är de integritetsrelaterade frågor som främst berörs vid de sammanträden där tillståndsfrågan behandlas de om teleadressens anknytning till den person som tvångsmedlet avser samt, vid avlyssning av fasta hemtelefoner, vilka personer som finns i hushållet.

Allmänt kan sägas att det faktiska integritetsintrånget i operationerna om preventiva tvångsmedel synes ha varit något mindre än det kalkylerade. I några fall har det visat sig att teleadresserna använts huvudsakligen av någon annan än den som tvångsmedelsbeslutet avsett. Tvångsmedelsanvändningen har då avbrutits. I andra fall har den som beslutet meddelats mot rest utomlands under tillståndstiden. Även i dessa fall har tvångsmedlet kopplats ur, och beslutet har normalt hävts av åklagaren. Det är inte heller sällsynt att en person har tillgång till ett stort antal teleadresser (normalt olika mobiltelefoner) beträffande vilka tillstånd meddelas, men att endast någon eller ett fåtal av teleadresserna brukas under tillståndstiden.

Något som i sammanhanget har betonats av intervjupersonerna är att sådan kartläggning som kan ske genom teletvångsmedel i ett tidigt skede kan leda till att personen kan avskrivas eller nedskrivas som risk (se vidare avsnitt 6.8.17). Detta medför i sin tur ofta att man sedan inte behöver ha uppföljning på personen och vidta olika åtgärder som kan anses som integritetskränkande, t.ex. källdrivning och

spaning (se avsnitt 6.8.11 om de olika informationsinhämtningsmetoderna).

6.8.15.1 Kontraterrorism

Av de tillhoppa 82 teleadresser som omfattats av besluten om teletvångsmedel inom kontraterrorismens område har 60 avsett mobiltelefoner, 17 avsett fasta telefoner och fem avsett bredbandsadresser.

Exempel på resonemang kring integritetsintrånget som förts i samband med ansökningarna är följande.

Man visste inte så mycket om personen så det var svårt att veta vem som skulle prata på telefonen. Han hade dock ingen känd familj så de trodde att det bara skulle vara han. Samtalet förväntades eventuellt innefatta kriminell planering men även vara av social karaktär.

Personen bodde ensam. En av de fasta telefonerna var en bostadstelefon, men man förväntade sig inte att någon annan skulle använda den. Den andra fasta telefonen hörde till ett företag (utan anställda) och personen förväntades vara användaren även av denna. Förväntade sig "socialt prat" i normal omfattning.

Personen hade fru och ett litet barn. Man räknade med att frun i viss utsträckning skulle använda den fasta telefonen i hemmet, men att telefonerna i övrigt skulle användas av personen själv.

Personens ställning medförde att man räknade med att han skulle använda telefonerna flitigt även i legitim verksamhet. Han bodde med fru och flera barn (frun var abonnent för den aktuella fasta telefonen). Man räknade som alltid med att fru/barn kunde ringa vissa samtal, dock bearbetas inte sådana samtal i större mån än vad som krävs.

Man väntade sig prat främst med andra personer inom nätverket – och mycket få samtal utanför detta – livsstilen medger inte särskilt mycket socialt umgänge utanför grupperingen.

Det faktiska integritetsintrånget har alltså i flera fall, enligt intervjupersonerna i huvudsak överensstämt med det kalkylerade. I vissa fall har dock avvikelser funnits. T.ex. har då följande uppgetts.

Utfallet blev ungefär som det kalkylerade. Samtal från den aktuella personen och vissa samtal från i vart fall tre familjemedlemmar förekom. Man hade dock inte väntat sig att den person som tillståndet avsåg skulle ha så mycket telefonaktivitet som han hade med

utomstående. Detta berodde främst på att han sålde en stor mängd föremål via Blocket, men också på kontakter han hade i sin yrkesroll. Lyssningen var urkopplad under cirka en vecka av tillståndstiden när den aktuella personen var utomlands.

Som kalkylerat – man lyssnade/övervakade under de sex dagar som tillståndet avsåg. Endast ett par av de fyra mobiltelefonnummer som beslutet avsåg brukades, men något annat hade man inte räknat med.

I huvudsak som kalkylerat – dock med det undantaget att det visade sig att den aktuella personen endast var bulvan i sin roll som ägare av det företag som ett fast nummer tillhörde. Företaget drevs i verkligheten av en annan person och det var denna som använde den fasta företagstelefonen. Telefonavlyssningen kopplades därför ur.

En av mobilerna visade sig huvudsakligen användas av frun till den aktuella personen och avlyssningen avbröts. Intrånget var – bortsett från detta och att det var ett större antal samtal i en företagsverksamhet än man räknat med – som kalkylerat.

Ungefär som kalkylerat. Personen var noggrann med att hålla isär sina telefoner. Han använde en särskild telefon för den verksamhet som hade antagen koppling till terrorism på vilken han endast blev uppringd.

Avlyssning en kortare tid än tänkt på grund av en utlandsresa på cirka en vecka som den aktuella personen gjorde. En av mobiltelefonerna utan känd abonnent – vilken troddes användas av personen – visade sig användas av dennes fru. Typen av prat var ungefär den som kan "överhöras på bussen".

Integritetsintrånget blev minimalt – ingen aktivitet förekom på telefonen under perioden (att så var fallet var därmed allt man fick veta).

6.8.15.2 Författningsskydd

De granskade operationerna på författningsskyddets område gäller 53 personer och tvångsmedlen avser 94 mobilabonnemang, 25 IMEI-nummer, tio fasta telefonabonnemang, tio bredbandsabonnemang och två fall av hemlig kameraövervakning.

Som regel kombineras hemlig teleavlyssning med hemlig teleövervakning (i 25 operationer). En operation gällde enbart hemlig teleövervakning och förklaringen var enligt den intervjuade handläggaren att det rörde sig om en inledande kartläggning via en

central person i extremistmiljön. I en annan operation gav domstolen tillstånd till enbart historisk hemlig teleövervakning. Sammanlagt åtta abonnemang (i sju operationer) har haft en annan abonnent än den som ansökan om tvångsmedel avser (som regel föräldrar). I dessa operationer har åklagaren gjort gällande att abonnemangen använts av den aktuella personen.

Tvångsmedlen används kortast möjliga tid. Som tidigare utvecklats sätts tvångsmedlen in när den allmänna risknivån höjs och konkretiseras till följd av särskilda händelser eller omständigheter. Hela tillståndstiden (som regel en månad) tas ofta inte i anspråk. Förlängda tillstånd är inte en huvudregel, och det är ovanligt att tvångsmedlen sätts in under lång tid (se avsnitt 6.4.4.3 ovan).

I några fall har tillstånden uppgetts gälla en aktivisttelefon eller en telefon som enbart eller i allt väsentligt används i ”tjänsten”. Det minskar integritetsintrånget. Beträffande åtta abonnemang har dock av utredningens underlag framgått att föräldrar eller någon annan står för abonnemangen. I dessa fall går det knappast att undvika att tredje man drabbas av integritetsintrång. I några av fallen uppges att abonnemanget bara användes av den aktuella personen.

Som redan nämnts blir det faktiska integritetsintrånget något mindre än det kalkylerade eftersom vissa abonnemang aldrig användes och några personer aldrig blev avlyssnade.

Integritetsintrånget blev mindre, vi kopplade ned några linor.

Intervjupersonerna har inte någon minnesbild av att de åtta abonnemang som var skrivna på andra personer i någon väsentlig utsträckning också användes av dem.

6.8.15.3 Kontraspionage

Av de nio teleadresser som omfattats av ansökningarna om teletvångsmedel inom kontraspionagets område har endast tre avsett mobiltelefoner. De övriga sex har rört fasta telefoner. Underlaget (tre operationer) är dock så begränsat att det inte går att säga om denna tyngdpunkt på fasta teleadresser generellt förekommer inom kontraspionaget.

I de två operationer inom kontraspionaget där tillstånd meddelats har vissa tillstånd avsett fasta telefoner i hemmet. Det har därför i båda operationerna i samband med ansökan uppgetts

att telefonerna kan komma att användas även av de aktuella personernas hustrur. Det faktiska integritetsintrånget har i stort motsvarat det kalkylerade. I det ena fallet hävdades dock tillståndet av åklagaren på grund av att den aktuella personen vidtog en utlandsresa. Både tillstånds- och verkställighetstiden blev sålunda kortare än vad som kalkylerats

6.8.16 Kalkylerad effekt

Enligt 2007 års preventivlag är en förutsättning för att tvångsmedel ska få användas att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamhet som ansökan avser (och därmed också den skada som kan uppstå på grund av verksamheten). Detta måste sålunda vara en effekt som slutligt kalkyleras vid en ansökan om preventiva tvångsmedel. Vid vår genomgång har det dock blivit tydligt att förväntningarna avseende *det sätt* på vilket informationen från de preventiva tvångsmedlen ska bidra till den effekten skiljer sig mellan olika typer av operationer.

En skiljelinje beträffande de kalkylerade effekterna av preventiva tvångsmedel kan sålunda dras mellan *å ena sidan*

- operationer där den brottsliga verksamheten rör en viss händelse som befaras inträffa under den tidsperiod som de preventiva tvångsmedlen omfattar (i realiteten högst två månader⁴³), t.ex. operationer som avser attentatshot i närtid eller otillåten påverkan, och *å andra sidan*
- operationer där den brottsliga verksamheten är mer långsiktig eller är perdurerande, t.ex. operationer inom kontraspionagens område eller avseende s.k. verksamhetshot inom kontra-terrorismens område.

Det finns exempel på operationer som rör politisk extremism i båda grupperna.

I breda drag kan följande sägas om skillnaderna mellan de effekter som de preventiva tvångsmedlen beräknas ha i dessa två typer av operationer.

⁴³ Preventiva tvångsmedel används som framgått inte under några längre perioder. Normalt sett är tillståndstiden en månad, och i ett fåtal fall har förlängning medgetts med ytterligare en månad. Operationer med preventiv tvångsmedelsanvändning som pågår längre än två månader förekommer i praktiken inte.

Vid operationer av den förstnämnda typen är förhoppningen ofta att (bl.a.) genom de preventiva tvångsmedlen kunna övervaka personerna till dess att risken upphört, och att på så sätt – redan på grundval av information från dessa tvångsmedel – kunna ingripa mot de aktuella personerna, om de synes vara i färd med att förverkliga risken (t.ex. ett attentat eller ett angrepp mot politiska motståndare). Tidsfaktorn är här betydelsefull, och det handlar ofta om att snabbt få tillräckligt med information för att värdera och under en kortare tid övervaka en risk samt vidta avbrytande åtgärder, om detta behövs.

Vid operationer av den andra typen – som alltså gäller mer långsiktig verksamhet eller mer långsiktiga hot – ses de preventiva tvångsmedlen i stället ofta som ett nödvändigt första steg på vägen. Den direkta förhoppningen beträffande de preventiva tvångsmedlen är ofta att de ska ge tillräckligt med information för att nå upp till en sådan misstanke mot personen att en förundersökning kan inledas (normalt om försök, förberedelse eller stämpling), och att den information som sedan kan inhämtas inom ramen för förundersökningen ska vara tillräcklig för att förhindra att brottet fullbordas. Tidsfaktorn är normalt i dessa fall inte lika betydelsefull, utan fokus ligger på att det utan de preventiva tvångsmedlen inte alls går att komma framåt. Någon stark förhoppning om att den inledda förundersökningen i sin tur ska leda till åtal och dom finns relativt sällan. Förutom lagföring kan dock åtgärder för att förhindra brottsligheten som vidtas på grundval av den information som erhållits vara t.ex. samtal med den som tvångsmedlet avser eller med andra som berörs av den brottsliga verksamheten. Följande formuleringar från en tvångsmedelsansökan får i detta avseende anses som typiska.

Det är därför av synnerlig vikt för Säkerhetspolisens förebyggande uppdrag att kunna utröna anledningen till [personens] vistelse i landet, vilka han har kontakt med och hur länge han kan förväntas bli kvar. [...] Med anledning av den ovan nämnda informationen finns det särskild anledning att anta att [personen] deltar i verksamhet som är att betrakta som förberedelse och/eller medhjälp till terroristbrott. Det går mot bakgrund av den information som Säkerhetspolisen har idag inte att slutgiltigt fastställa om så är fallet eller inte. Ytterligare information krävs för att klargöra om [personen] kan anses som skäligen misstänkt, och om förundersökning därför bör inledas.

6.8.17 Faktisk effekt

Det medför särskilda svårigheter att kartlägga de faktiska effekterna av preventiva tvångsmedel såvitt avser att förhindra brott. I de fall den befarade brottsliga verksamheten avser en våldshandling inom en viss tidsperiod (t.ex. attentatshot i närtid och otillåten påverkan) får de brottsbekämpande myndigheterna i och för sig ett facit genom att våldshandlingen inträffat eller inte.

Med kausalitetsfrågan förhåller det sig emellertid på ett annat sätt. Det är i de enskilda fallen mycket svårt att bedöma om den information som de preventiva tvångsmedlen lett fram till har medfört att ett (tänkt) brott har förhindrats. När våld eller skada uteblir kan detta t.ex. bero antingen på att risken aldrig förelegat (hotbilden har överskattats) eller på att mellankommande omständigheter har inträffat som medfört att det befarade brottet inte har blivit av. Sådana mellankommande omständigheter kan innefatta agerande från polisens sida på grundval av information från tvångsmedlen men kan även vara helt oberoende av polisens agerande. Det går sålunda normalt att avgöra om informationen som erhållits med hjälp av tvångsmedlen – ensam eller tillsammans med annan information – har lett fram till att de brottsbekämpande myndigheterna vidtagit någon ytterligare åtgärd, t.ex. som att inleda en förundersökning, att hålla samtal med olika personer eller att vidta andra ”störande” åtgärder. Vad som skulle ha inträffat om dessa åtgärder *inte* hade vidtagits (dvs. skulle en viss risk ha förverkligats) är däremot ofta i det närmaste omöjligt att belägga.⁴⁴

Följande kan noteras från utredningens underlag beträffande de olika operationerna.

6.8.17.1 Kontraterrorism

Inom kontraterrorismens område kan konstateras att 13 av de 21 operationerna har avslutats utan att någon ytterligare åtgärd vidtagits (i tre av dessa 13 operationer hade dock samtliga tvångsmedelsansökningar avslagits). I sex av operationerna – dvs. en knapp tredjedel

⁴⁴ Dessa svårigheter avspeglas också i brottsbekämparnas egen redovisning av nyttoeffekten i den s.k. ärendeblanketten (se avsnitt 6.4.4.4). I den redovisningen har det endast i tre fall ansetts belagt att de preventiva tvångsmedlen har medfört att brott förhindrats. Inget sådant fall från ärendeblanketten har avsett den period som omfattas av vår djupundersökning (åren 2008–2010). Detta trots att det i de mer nyanserade svar som getts i samband med djupundersökningen kommit fram omständigheter och bedömningar som starkt talar för att brott i vissa av fallen har förhindrats (se nedan).

– inleddes en förundersökning i samband med att den preventiva operationen avslutades. De resterande operationerna föranledde inte att någon förundersökning inleddes men att frivilliga samtal hölls med de som tvångsmedlet avsett eller med andra personer.

Exempel ur utredningens underlag beträffande de olika operationerna på vad som angetts beträffande fall som inte lett till vidare åtgärder såsom förundersökning eller samtal med olika personer är följande.

Man nådde aldrig upp till skäligen misstanke eller tillräckligt underlag för att inleda en förundersökning.

Att man inte ansökte om förlängning beträffande tvångsmedlet berodde inte på att för lite kom fram för att juridiskt berättiga detta utan på bristande översättningsresurser samt prioritering mot andra ärenden och informationskällor.

Ingen vidare åtgärd med anledning av operationen. Däremot inleddes förundersökning senare (efter att vissa nya uppgifter inkommit bl.a. om personens anknytning till ett visst nätverk).

Beträffande det vidare händelseförloppet vid operationer där förundersökning inletts har bl.a. följande anförts.

Förundersökning inleddes. Under förundersökningen användes hemliga tvångsmedel i cirka två månader. Sedan avbröts åtgärderna trots att misstanken kvarstod eftersom personen flyttade till [ett visst europeiskt land]. En tid därefter lades förundersökningen ner ("brott kan inte styrkas").

Förundersökning inleddes mot personen angående den aktuella brottsligheten. Under denna användes hemliga tvångsmedel under en månad. Det kom då fram att personen hade kontakter med personer i [ett visst konfliktområde] och därmed kunde ha en "spindeln i nätet"-funktion.

Det kan noteras att ingen av de aktuella förundersökningarna vid tidpunkten för djupundersökningen hade lett till någon lagakraftvunnen fällande dom.

Vad slutligen gäller de olika operationer där förundersökning inte inletts, men samtal med olika personer hållits, har bl.a. följande angetts.

Man höll efter tvångsmedlen samtal med den aktuella personen och kunde avskrika honom som risk.

Man kunde (pga. tvångsmedlen tillsammans med andra åtgärder – bl.a. samtal med de två som skulle ha planerat attentatet) avskriva risken.

Man kunde efter uppgifterna från tvångsmedlet hålla samtal med en person som – utan att den som tvångsmedlen avsåg var inblandad – planerade att resa till ett terroristträningläger. Den bedömning som Säkerhetspolisen gör är att personen annars hade rest.

Säkerhetspolisen har i två av operationerna – som båda innefattat samtal med olika personer – ansett att det går att säga att information från de preventiva tvångsmedlen bidragit till att man kunnat förhindra resor till träningsläger/konfliktzoner. Ett sådant samband med ett potentiellt brott finns inte i några andra operationer. Däremot har i tio av operationerna bedömts att man uppnått den ”motsatta” effekten, nämligen att man kunnat avfärda misstankar mot en viss person eller avskriva en viss risk. Det följande är ett exempel på vad man uppgett om detta.

När inget konspirativt förekom på telefonerna och den tilltänkta attentatsdagen närmade sig höll man samtal med de aktuella personerna. De vidgick att de pratat om att döda premiärministern, men sade att det bara var ”fyllesnack”. Detta verkade trovärdigt. Man höll dem under uppsikt till tidpunkten (konferensen) passerat, men inget tyder på att de inte skulle tala sanning. De har sedan inte varit aktuella hos Säkerhetspolisen.

I fem av de 13 operationer som inte föranlett någon ytterligare åtgärd (dvs. ingen förundersökning eller något samtal) har man emellertid inte heller ansett sig kunna avskriva eller nedvärdera risken. I dessa operationer kan tvångsmedlen sålunda inte anses ha haft någon beaktansvärd effekt.

6.8.17.2 Författningsskydd

Autonoma och vit makt-miljön

Följande har kommit fram vid intervjuerna med Säkerhetspolisens utredare/handläggare om förfarandet i allmänhet på författningsskyddets område. När Säkerhetspolisen vidtar åtgärder mot befarad brottslig verksamhet inom den autonoma eller vit makt-miljön sker det ofta på ett sådant sätt att Säkerhetspolisen inte själv synligt agerar. I stället kan den öppna polisen få ett tips och öka patrulleringen på ett visst område eller liknande. Helst ska det se ut

som en tillfällighet att fler poliser än normalt är ute, gör kontroller eller agerar på ett visst sätt. På det sättet avslöjas inte att Säkerhetspolisen känt till vad som varit på gång samtidigt som risken för brott kan elimineras. Säkerhetspolisens handläggare menar att deras information i kombination med att de vet hur de våldsamma aktivisterna agerar och varför gör att den öppna polisen kan agera på ett sådant sätt att konfrontation undviks. En säkerhetspolis berättar att det vid skarpt läge i samband med större händelser förekommer att Säkerhetspolisen har en handläggare placerad hos den öppna polisens kriminalunderrättelsetjänst. Denne handläggare får löpande information också via Säkerhetspolisens spaning, källdrivning och tvångsmedel.

Beträffande de faktiska effekterna av tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag i operationerna mot autonoma och vit makt-miljön framgår av utredningens underlag följande.

I fyra operationer avseende autonoma grupperingar eller vit makt-miljön anges informationen som erhöles genom tvångsmedlen ha varit av sådan art att åtgärder kunde vidtas för att förhindra brott. Den öppna polisen kunde öka bevakningen och det bedöms att det var detta som medförde att någon konfrontation aldrig kom till stånd. I ett annat fall "råkade" den öppna polisen utföra kontroller och stoppa en bil med aktivister som var på väg att utföra ett angrepp. "Polisen tipsades om att angrepp kunde förväntas ske och därför ökades den polisiära närvaron. Därför inträffade aldrig den planerade attacken." I ett tredje fall fick Säkerhetspolisen besked om att en grupp vit makt-anhängare hade identifierats. Genom att kontakta den öppna polisen anser Säkerhetspolisen att man kunde minska konfrontationens allvar, även om den inte helt kunde avvärijas. Några personer skadades, men det hade enligt intervjupersonen varit värre om avlyssning inte hade skett. I den fjärde operationen kunde den öppna polisen stoppa en person som bedömdes vara på väg att utföra en våldsam aktion i samband med ett internationellt toppmöte.

Förmodligen ledde inte någon av operationerna till rättsliga åtgärder i form av åtal eller dom. Osäkerheten beror på att handläggarna inte alltid vet vad som sker efter det att den öppna polisen varskotts.

På goda grunder kan följaktligen fyra av de 17 genomgångna operationerna riktade mot den autonoma miljön antas ha förhindrat brott tack vare användningen av tvångsmedel. Det är omkring 25 procent av operationerna. Det bör tilläggas att det

givetvis är svårt att veta om och i så fall vilka brott som förhindrades eftersom i tre av operationerna planerna aldrig kom att sättas i verket. Troligen handlade det om mindre allvarliga brott eftersom det inte finns några uppgifter om vapen eller sprängmedel. I ett av fallen förekom dock en pyroteknisk produkt. I den tredje operationen skedde visserligen en konfrontation, och det är givetvis svårt att veta vilka brott som polisen förhindrade genom att vara på plats.

I en operation som gällde vit makt-miljön förelåg uppgifter om allvarliga attentatsplaner och en vapengömma. Inga sådana planer avslöjades, men däremot kom uppgifter fram vilka bedöms ha föranlett att ett uppmärksammat brott av helt annat slag inom extremistmiljön kunde klaras upp. Utredningen ledde till fällande dom.

De trodde att det fanns fler vapengömmor, men inga uppgifter kom fram om några vapen.

Den vanligast förekommande uppgivna nyttan med de preventiva tvångsmedlen rör inte fall där det belagts att brott faktiskt kunnat förhindras, utan situationer där Säkerhetspolisen fått klarlagt risken för att allvarliga brott skulle begås av personer inom extremistmiljöerna. I de aktuella operationerna har resultatet för det mesta varit att misstankar kunnat avföras. Det uppges att detta kunde ske i sju av operationerna mot den autonoma miljön och i en operation mot vit makt-miljön.

Organiserad brottslighet

Det är svårt att bedöma nytta av användningen av preventiva tvångsmedel mot organiserad brottslighet. Den påvisade nyttan i form av att avstyra otillåten påverkan i form av grova våldsbrott är mycket begränsad. Inte något sådant brott kunde med någon säkerhet avstyras. Om i stället nyttan är att Säkerhetspolisen får klarlagt att några faktiska angreppsplaner inte föreligger (dvs. att risken kan avskrivras) är tvångsmedlen betydligt framgångsrikare. Ett vanligt uppgivet resultat är följaktligen att misstankar mot en bestämd person eller planer inom en viss gruppering kunde avföras.

I fem av operationerna uppges uppgifter ha kommit fram om otillåten påverkan eller andra brott som inte omfattades av ansökan. I ett fall gällde det planerade brott mot en myndighets-

person och en annan person. Det var i de fem operationerna som information kunde användas och delges den öppna polisen. Sett till kringliggande brottslighet synes operationerna således ha varit mycket framgångsrika.

Flera intervjupersoner vittnar om att de preventiva tvångsmedlen ökat deras kunskap om den organiserade brottsligheten och att det är lätt att överskatta de involverade personernas vilja och förmåga. Särskilt viktig för Säkerhetspolisen var en av de första preventiva operationerna som bedömdes ge god inblick i hur den kriminella broderskapsmiljön fungerar. ”Vi fick insyn i miljön. Vem som umgås med vem, vem som har hand om klubbkassan, vilka som skaffar vapen, deras jargong och sådant”, som en handläggare uttryckte det. På ett mer strategiskt plan uppges att denna insikt har fått till följd att värderingen av hotbilden blivit mera realistisk. Man kan därför säga att den ökade kunskapen om broderskapsgrupperingarnas vilja och förmåga har fått strategisk betydelse för myndigheternas arbete med att hantera frågor om otillåten påverkan.

6.8.17.3 Kontraspionage

I en av de två operationerna på kontraspionagets område där preventiva tvångsmedel beviljats ledde uppgifterna som erhöles inte till någon effekt alls (risken kunde inte avskrivas och ingen vidare åtgärd vidtogs). I den andra operationen inleddes sedan en förundersökning och det uppges att det var bl.a. uppgifter från de preventiva tvångsmedlen som ledde till att detta kunde ske. Förundersökningen mynnade ut i en rekommendation från åklagaren att den aktuella personen (samt ytterligare en person) som hade diplomatisk immunitet skulle ombes lämna landet, samt att en viss person skulle nekas inresetillstånd i landet.

6.8.18 Särskilt om överskottsinformation

Det har i flera av operationerna kommit fram uppgifter om annan brottslighet än den som tillståndet har avsett. Som framgått har denna överskottsinformation i många fall inte fått användas för att utreda brotten. Informationen har gällt bl.a. misshandel och människosmuggling (se 6.8.14 ovan). Ett stort antal av intervjupersonerna har

uttryckt att de anser att de nu gällande reglerna om överskotts-information är orimliga. Detta har upplevts som frustrerande.

Ett typiskt exempel är en av de intervjuade handläggarna hos Säkerhetspolisen, som beskrivit hur hon har suttit och lyssnat på upptagningar där misshandel pågått, eller där vapenbrott varit för handen, men inte fått göra något.

6.8.19 Några slutsatser

6.8.19.1 Svårfångad brottslighet

Inledningsvis kan konstateras att de preventiva tvångsmedlen, precis som hemlig rumsavlyssning, används mot svårbekämpad brottslighet. De personer som tvångsmedlen riktas mot på kontraspionagens områden synes i regel ha en säkerhetsdisciplin som är i nivå med den som konstaterats i ärendena om hemlig rumsavlyssning. På författningsskyddets område är säkerhetsnivån som regel något lägre än vid operationerna om hemlig rumsavlyssning, men i vissa fall i är nivåerna i paritet. Också vad gäller kontraterrorismen är – i vart fall i de operationer som avser attentatshot i närtid – säkerhetsnivån hos de avlyssnade/övervakade något mer varierad. Här rör det sig i vissa fall i stället om personer man vet mycket lite om vid ansökningstillfället (men där den informationen som söks genom tvångsmedlen inte kan åtkommas tillräckligt snabbt med användning av andra inhämtningsmetoder).

6.8.19.2 De bedömningar som görs inför ansökningar om preventiva tvångsmedel

Inför att Säkerhetspolisen föreslår åklagaren att ansöka om preventiva tvångsmedel bedöms givetvis om de lagliga förutsättningarna för sådana tvångsmedel är uppfyllda. En analys görs således bl.a. av om det finns särskilda skäl att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet av visst slag, och av om tvångsmedelsåtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet.

I bakgrunden ligger därvid en riskanalys som sker utifrån konkreta riskindikatorer. Omständigheter som bedöms som relevanta är bl.a. sådana som hänför sig till den aktuella personen – men också sådana som hänför sig till den miljö som personen

befinner sig i – beträffande vilja och förmåga. Det kan gälla t.ex. uttalade hot och vapeninnehav eller tillgång till vapen.

I flera miljöer bedömer Säkerhetspolisen att närmast latent risker finns, och personer i dessa bevakas ofta mer eller mindre kontinuerligt genom t.ex. källdrivning och spaning. Preventiva tvångsmedel mot någon av personerna blir dock aktuella endast när risken för ett brott av ett visst slag med anledning av särskilda (konkreta) omständigheter bedöms som särskilt hög. Därtill bedöms risken i tvångsmedelsfallen inte kunna övervakas och hanteras – och därmed inte den befarade brottsligheten förhindras – utan användningen av hemliga tvångsmedel. Detta kan bero på t.ex. att de andra informationsinhämtningsmetoder som står till buds inte kan förväntas ge resultat tillräckligt snabbt (eller inte kan förväntas ge något resultat alls).

6.8.19.3 Åtgärder på ett tidigt stadium – innan en förundersökning om ett osjälvständigt brott kan inledas

Även de hemliga tvångsmedlen under förundersökning på Säkerhetspolisens område används ofta i syfte att förhindra brott. Detta är möjligt eftersom förundersökningarna avser osjälvständiga brott – dvs. försök, förberedelse eller stämpling – och åtgärderna för att utreda dessa även kan ha till syfte att hindra att brottet fullbordas (se beträffande hemlig rumsavlyssning avsnitt 6.7.20.1). I de operationer där tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag har beslutats har det bedömts att det, trots att särskilda skäl funnits att anta brottslig verksamhet av visst slag, inte funnits ett tillräckligt underlag för att inleda en förundersökning om ett visst (normalt osjälvständigt) brott. Detta medför att åtgärderna har satts in på ett jämförelsevis tidigt stadium.

Det har samtidigt av ett antal intervjupersoner framhållits att den grad av konkretion som vid en ansökan om preventiva tvångsmedel krävs beträffande den brottsliga verksamheten har medfört att de preventiva tvångsmedlen kunnat användas endast på ett stadium där underlaget ligger mycket nära det som krävs för att inleda en förundersökning. Samtliga intervjuade åklagare har också angett att de i ett flertal av operationerna ansett att det tillgängliga materialet legat mycket nära gränsen för vad som skulle krävas för en förundersökning med hemliga tvångsmedel. Det har inte varit

ovanligt att förundersökningar följt operationerna om preventiva tvångsmedel.

Det kan noteras att det av de intervjuade handläggarna inte synes uppfattas som problematiskt – utan snarare berättigat – att ett krav på konkretion ställs beträffande de indikatorer som åberopas för att en risk vid ansökningstillfället föreligger för brottslighet av ett visst slag (t.ex. ett attentat). Det upplevda problemet hänför sig i stället till att konkretionskravet inriktas på att risken måste avse en viss gärning, dvs. att ett visst befarat förlopp måste beskrivas. Som framgått av redovisningen kan i flera fall en rad olika scenarier vara tänkbara.

6.8.19.4 Är den preventiva tvångsmedelsanvändningen framgångsrik eller inte?

Som framgår är det – främst av kausalitetsskäl – mycket svårt att bedöma i vilken utsträckning preventiv tvångsmedelsanvändning leder till att brott förhindras. Att en viss risk inte har förverkligats kan ju bero såväl på att polisen vidtagit någon åtgärd eller på att någon annan mellankommande omständighet som att en fara aldrig förelegat. Denna svårighet måste beaktas när effektiviteten värderas.

Information som bedömts vara av någon betydelse för Säkerhetspolisen – och som ansetts inte rimligen kunna komma åt på annat sätt än genom tvångsmedel – har erhållits i nästan samtliga fall. Den vanligaste typen av information har rört de aktuella personernas kontaktmönster eller kontaktnät (vilket närmast är en naturlig följd av teletvångsmedlens karaktär). Ofta har information också kommit fram om planer eller verksamhet av något slag. Mängden och användbarheten av informationen har som framgått varierat.

Det är alltså mycket svårt att belägga att en viss åtgärd leder till att ett brott förhindras.⁴⁵ I sex av de 56 preventiva operationerna (dvs. i drygt 10 procent av fallen) har dock uppgifter kommit fram i vår djupundersökning som i vart fall ger goda grunder att anta att information från tvångsmedlen bidragit till att brott har förhindrats.

⁴⁵ Dessa svårigheter avspeglar sig som nämnts i redovisning av nyttoeffekten i den s.k. ärendebanketten (se avsnitt 6.4.4.4).

I en betydligt högre andel av fallen har framgått att information från tvångsmedlen i vart fall medfört att olika åtgärder vidtagits från de brottsbekämpande myndigheternas sida. Det har rört sig bl.a. om samtal i förhinderande syfte med de som varit föremål för tvångsmedlen eller med andra, eller om att en förundersökning har inletts där fortsatt informationsinhämtning skett. Den vanligast förekommande effekten i de preventiva operationerna synes dock vara att risken kunnat klargöras på så sätt att vissa personer kunnat avskrivas eller nedvärderas som hot. Även ett flertal andra effekter har kommit fram (se avsnitt 6.8.17).

Den belagda ”träffsäkerheten” vid användning av preventiva tvångsmedel för att förhindra brott måste anses något lägre än den är vid Säkerhetspolisens användning av tvångsmedel under förundersökning (se beträffande hemlig rumsavlyssning t.ex. avsnitt 6.7.20.4). Detta är måhända en naturlig följd av att de preventiva tvångsmedlen används på ett tidigare stadium, då en mindre mängd information normalt finns tillgänglig beträffande det (fullbordade) brott som riskeras. I så fall är förhållandet något som får accepteras, om preventiva tvångsmedel tillåts.

Vid värderingen av de preventiva tvångsmedlens nytta – och därmed vid avgörandet om tvångsmedlen bör vara tillåtna – måste emellertid beaktas även de konsekvenser som ett fullbordande av de aktuella brotten skulle medföra. Flertalet av de genomgångna operationerna har avsett risker för omfattande person- och sakskador. Det har ofta rört sig om attentat mot ett stort antal personer. De fall där vi ansett att det finns goda grunder att anta att brott förhindras har t.ex. dels gällt resor till s.k. terroristträningläger och konfliktzoner (två fall) och dels attacker eller våldsamma konfrontationer i Sverige (fyra fall).

6.8.19.5 Integritetsintrång

De tvångsmedel som använts enligt 2007 års preventivlag är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Det rör sig alltså om tvångsmedel som definieras i och vid förundersökningar tillämpas enligt regler i 27 kap. rättegångsbalken.

Oftast har det i de preventiva operationerna rört sig om teletvångsmedel som riktats mot teleadresser kopplade till mobiltelefoner. Integritetsintrånget för tredje man synes således ha varit

begränsat och ofta inskränkt sig till de som deltagit i telefonsamtal med person som tvångsmedlet riktats mot. De integritetsrelaterade frågor som främst behandlats vid domstolssammanträdena har rört teleadressernas anknytning till den person som tvångsmedlet avsett. Ibland har även tillståndstiden diskuterats. När tvångsmedlen rört fasta telefoner har även frågan diskuterats vilka andra personer än den mot vilken tvångsmedlet riktats om finns i hushållet. I dessa fall har viss avlyssning även skett av sådana personer.

Det finns inget som tyder på att de preventiva tvångsmedlen satts in slentrianmässigt, eller att de fortsatt att användas trots att de skäl som gällde vid ansökningstillfället upphört (t.ex. att en viss risk inte längre bedömts föreligga). Det har sålunda inte varit ovanligt att verkställigheten under den tid som ett domstolsbeslut gällt har avbrutits och att åklagaren har hävt tillståndet. Så har också skett i fall när den person som tillståndet gällt under en period inte använt teleadressen, t.ex. i samband med utlandsresor.

6.9 Djupundersökning av preventiva tvångsmedel inom den öppna polisen

6.9.1 Inledning

Utredningen har gått igenom tre operationer där den öppna polisen använt preventiva tvångsmedel. Samtliga operationer är av författningsskyddskaraktär och skulle lika gärna kunnat ha handlagts av Säkerhetspolisen. Därför redovisas den öppna polisens användning översiktligt.

Metoden vid undersökningen har varit i huvudsak densamma som beträffande preventiva tvångsmedel hos Säkerhetspolisen (se avsnitt 6.8). De tre undersökta operationerna utgör således samtliga operationer beträffande preventiva tvångsmedel inom den öppna polisens område under åren 2008–2010. Efter att operationerna identifierats av Åklagarkammaren för Säkerhetsmål, som handlägger samtliga ansökningar om preventiva tvångsmedel, har handlingarna studerats på plats hos de handläggande polismyndigheterna. Intervjuer har hållits med handläggande poliser och åklagare i samtliga operationer, samt med domare och offentliga ombud i samma omfattning som beträffande Säkerhetspolisens operationer.

6.9.2 Operationerna

Vid samtliga operationer har det varit fråga om tvångsmedel enligt 1 § 6 i 2007 års preventivlag, dvs. s.k. systemhotande brottslighet.

En operation gäller otillåten påverkan från organiserad brottslighet, en annan operation otillåten påverkan från en person utanför kretsen av kriminella personer eller extremister och ett tredje en kombination av attentatsplaner och otillåten påverkan från både den autonoma miljön och personer involverade i organiserad brottslighet.

De tre operationerna gällde sju personer, varav en var till identiteten okänd (hemlig kameraövervakning)

Sammanlagt omfattar undersökningen elva beslut (inklusive ett förlängningsbeslut). Flertalet avser hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Tre av besluten – däribland förlängningsbeslutet – avser dock hemlig kameraövervakning.⁴⁶ De beslut som innefattar hemlig teleavlyssning gäller sju mobilabonnemang och fyra IMEI-nummer.

Den ena operationen gällde otillåten påverkan mot en förtroendevald i form av trakasserier och hot. Det uppgavs att några hot anspelade på den förtroendevaldes död. För att kunna identifiera den person som agerade och hindra allvarliga angrepp sattes kameraövervakning in för att bevaka den hotades bostad och parkering. Kamerorna installerades på ett sådant sätt att tredje man i begränsad utsträckning skulle filmas. Inget misstänkt registrerades dock av kamerorna. Annan information ledde dock till att en person anhölls. Den intervjuade polisen karaktäriserar den utpekade personen som ”något av en rättshaverist”. Operationen skiljer sig därför markant från samtliga undersökta operationer som gäller författningsskydd. Efter förhör släpptes mannen på fri fot. Den intervjuade polisen uppger att den förtroendevalde därefter ”fick vara i fred”.

En annan operation gällde befarad terroristbrottslighet i form av en sprängning av en myndighetsbyggnad eller en annan viktig plats. Det angavs att det fanns information bl.a. om några personer som skulle ”göra något historiskt” och att sprängmedel fanns tillgängliga. Konstellationen bakom var ovanlig eftersom den uppgavs bestå av personer i den autonoma miljön och några som

⁴⁶ Se vidare om beslutens fördelning mellan tvångsmedlen och deras varaktighet avsnitt 6.4.4.1 och 6.4.4.3. (Att det totala antalet tillstånd för perioden 2008-2010 som anges där är tio beror på att förlängningsbeslut, som framgått, inte räknats särskilt i den summeringen.)

var kopplade till en annan gruppering. I bakgrunden fanns uppgifter om vissa aktuella händelser som konspiratörerna bedömdes ha intressen av att motverka. Hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning sattes in. Domstolen inskränkte kameraanvändningen i tiden. Information kom fram som medförde att polisen kunde avskriva risken för attentat.

Den tredje operationen handlade om två personer inom den organiserade brottsligheten som uppgavs vara ”satta under hårt tryck av myndigheterna”. Uppgifter om tidigare brottslighet förekom avseende narkotika, utpressning och bedrägerier. I bakgrunden fanns även uppgifter om grova våldsbrott. Vid olika möten eller konfrontationer med myndighetspersoner uppgavs förekomma både förtäckta och tydliga hot. Polisen befarade ett attentat riktat mot myndighetspersoner, men uppgifterna bedömdes inte vara tillräckliga för att inleda förundersökning. Därför sattes preventiva tvångsmedel in i form av hemlig teleövervakning, även historisk, och hemlig teleavlyssning. Skälet till att operationen genomfördes av den öppna polisen och inte Säkerhetspolisen var enligt intervjupersonerna den omfattande kunskap som redan fanns upparbetad hos den öppna polisen om de två personerna. Några uppgifter kom dock inte fram, och en förklaring som lämnats är att de inblandade var ”otroligt skickliga” och ”disciplinerade”. De sade ”nästan ingenting på telefonerna” och uppgavs anlita andra för riskfyllda uppdrag, personer som mer än gärna ville ha en del i det lyxliv som huvudmännen levde. Någon relevant information kom således inte fram genom tvångsmedlen.

6.9.3 Vissa slutsatser

Den öppna polisen har alltså endast genomfört tre operationer med preventiva tvångsmedel. Underlaget för slutsatser är därmed begränsat. Det omedelbara intrycket är dock att det i huvudsak inte är någon skillnad mellan den öppna polisens och Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen.

Till följd av brottslighetens natur hade två av operationerna lika gärna kunna utföras av Säkerhetspolisen. Skälet till att det var den öppna polisen som använde tvångsmedlen var att den öppna polisen hade bättre kunskaper om de involverade personerna och redan upparbetade rutiner för att följa dessa. Operationen som gällde

otillåten påverkan mot en förtroendevald på lokalplanet är dock inte ett lika typiskt ärende för Säkerhetspolisen, eftersom inget talade för att påverkan kom från organiserad brottslighet. Det är den öppna polisen som normalt hanterar otillåten påverkan av det slaget.

På liknande sätt som i Säkerhetspolisens operationer förelåg i botten vad som skulle kunna benämnas som en grundläggande risknivå för allvarlig brottslighet. Det var fråga om kända våldsverkare som bedömdes ha både vilja och förmåga att begå den aktuella typen av brott. I fallet med den förtroendevalda handlade det dock om en person som ännu inte var identifierad. Tvångsmedlen sattes i samtliga fall in för att klarlägga en förhöjd risknivå och försöka avvärja brott. Antingen fanns det konkret information om att allvarlig brottslighet skulle utföras, eller som i fallet med den förtroendevalda om en rad trakasserier och hot, varvid några hot bedömdes som allvarliga.

6.10 Utredningens möten med aktörerna

6.10.1 Inledning

Utredningen har, utan anknytning till enskilda ärenden eller operationer, sammanträffat med aktörerna för att informera sig om deras allmänna erfarenheter av tillämpningen av lagarna. Ett flertal möten har ägt rum med poliser, tulltjänstemän, åklagare, offentliga ombud och domare. Mötena har hållits med var och en av kategorierna för sig. Möten med samtliga nämnda kategorier har skett i Stockholm, Malmö och Göteborg.

I huvudsak kan sägas att det som framgått vid dessa diskussionsmöten bekräftar den bild som framträtt genom ärendeblanketten och djupundersökningen. Det som anförts vid mötena kompletterar dock i vissa avseenden den information som erhållits genom uppgifterna om de enskilda ärendena/operationerna. Nedan återges något av det som förekommit vid mötena.

Det finns skäl att redan inledningsvis framhålla att nästan alla de representanter för brottsbekämpande myndigheter som utredningen sammanträffat med har framhållit att användningen av hemliga tvångsmedel i allmänhet – och hemlig rumsavlyssning i synnerhet – är mycket resurskrävande. Detta gäller inte endast tekniska utan framför allt personella resurser. Såväl förberedelserna för

åtgärderna som verkställigheten och genomgången samt den vidare hanteringen av det insamlade materialet kräver mycket tid från personal hos polis och åklagare. Vid hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning måste ofta även tolktjänster tas i bruk.⁴⁷ Det är mot denna bakgrund, anser myndigheterna, som det faktum att det är få avslag på tvångsmedelsansökningar ska ses. Många fall där tvångsmedlen enligt de lagliga förutsättningarna skulle kunna komma i fråga sorterar bort av resursskäl. När en tvångsmedelsansökan väl görs är den alltid mycket väl grundad.

6.10.2 Polis och åklagare

De huvudsakliga synpunkter som kommit fram vid de olika mötena med polis och åklagare är mycket lika varandra.

Det har påpekats att reglerna om de hemliga tvångsmedlen, eftersom de riktar in sig på ett brott som begås av en gärningsman vid ett tillfälle, inte stämmer överens med hur verkligheten ser ut i dag. Inom den organiserade brottsligheten är det i stället fråga om en ”pågående verksamhet”. Det har dock samtidigt framhållits att det är av vikt att brottsutredningen i möjligaste mån inriktas på en viss misstanke.

I de konstellationer som hemlig rumsavlyssning oftast riktats mot finns ofta i vart fall 10 brottsmisstankar. Vid avlyssningen kommer det sedan in ännu fler misstankar. Man måste begränsa sig och får inte låta utredningen växa ohämmat. Man måste ha resurser att ta hand om informationen och är inte intresserad av småbrott. Det gäller att hålla den röda tråden i utredningen. Att utifrån avlyssnade samtal reda ut något annat än den aktuella misstanken (tråden) är ofta omöjligt. Det går helt enkelt inte att förstå. Framgångsprocenten blir för låg, om man inte följer den röda tråden.

Beträffande resurser och prioriteringar har i övrigt bl.a. följande anförts.

Hemlig rumsavlyssning är mycket resurskrävande. Det leder till återhållsamhet med att ansöka om hemlig rumsavlyssning.

En analys av om det är värt kostnaden är avgörande innan man går in med hemlig rumsavlyssning. Vid prioriteringen av i vilka ärenden hemlig rumsavlyssning ska användas (resursprioritering) går brott mot

⁴⁷ De brottsbekämpande myndigheterna i Norge har f.ö. uttryckt samma uppfattning i denna fråga som de svenska, se NOU 2009:15 s. 127.

liv och lem oftast före narkotikabrottslighet. I övrigt är utsikterna till framgång avgörande.

Det händer att åklagarna håller emot polisernas önskemål om en framställan om hemlig rumsavlyssning. Detta beror inte på att skäligen misstanke saknas (det är kvalificerade poliser som hanterar ärendena och de gör normalt rätt bedömning i detta avseende). Ibland kan det bero på felaktig straffvärdebedömning (detta är inte poliserna vana vid). Emellanåt håller polisen emot när åklagare vill ansöka om hemlig rumsavlyssning, då pga. resursskäl.

Såvitt avser den information som kalkylerats vid användning av hemlig rumsavlyssning har bl.a. följande angetts.

Typiskt sett är den information man söker genom buggning vad folk ska göra och var, alltså detaljer kring något som de på goda grunder tror ska inträffa.

Normalt pratas inte rätt ut om begångna eller planerade brott.

Hemlig rumsavlyssning – där man pratat i kod – är normalt en viktig del i bevisningen som en pusselbit. Ibland kan detta t.ex. pusslas ihop med 1 500 telefonsamtal. Tvångsmedlen kompletterar sålunda varandra.

Det har också betonats att de olika hemliga tvångsmedlen i allt högre utsträckning måste ses som delar av ett pussel där både de övriga tvångsmedlen och andra informationsinhämtningsmetoder ingår. Detta har angetts bero delvis på att de misstänkta blir allt mer säkerhetsmedvetna.

Ingen teknik motsvarar värdet av att ha en källa (person) i den aktuella miljön.

När hemlig rumsavlyssning används förekommer nästan alltid också spaning.

Hemlig rumsavlyssning används sällan i början av förundersökningen utan kommer in senare. Ofta har man använt hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utan att detta har gett något. Inte ens när det är bråttom kommer hemlig rumsavlyssning till stånd omedelbart, eftersom verkställighet/installation tar ett tag.

Det har varit en glidning efter att de misstänkta blivit mer medvetna om hemlig teleavlyssning. Nu träffas man i stället i högre utsträckning och pratar. Det senaste är att man använder gmail/hotmailkonton där båda har lösenordet för att kommunicera. Därmed kan båda läsa sparade meddelanden, och man behöver inte skicka dem.

Polisen har ”en motståndare som är värd namnet” i dag. Motmetoder används, t.ex. krypterade telefonitjänster. Det räcker inte med en typ av tvångsmedel i dag, utan det behövs flera som ”griper in i olika situationer”. Hemlig teleavlyssning kan i vissa situationer fortfarande ge något. Särskilt i stressade situationer släpper de misstänkta på disciplinen. Folk stämmer dock ofta endast träff per telefon och säger det viktiga vid möten. Eftersom hemlig rumsavlyssning är ett nytt tvångsmedel finns dock inte disciplin fullt ut hos motståndarna beträffande detta tvångsmedel.

Det finns ett starkt önskemål att kunna använda hemlig kameraövervakning vid hemlig rumsavlyssning. Detta är inte bara en effektivitetsfråga utan även en rättssäkerhetsfråga att man kan avgöra vem som säger vad. Någon gång har också diskussionen dessutom gått över till anteckningar på whiteboard när det intressanta förekom.

Vissa kommentarer har gjorts i relation till integritetsintrånget.

Man vill bl.a. av resursskäl lyssna så lite som möjligt. Buggning av bilar föranleder en mycket mindre arbetsbörda än buggning av bostäder. Man lyssnar inte i bilar annat än när de misstänkta är där. Hemlig kameraövervakning utanför en lägenhet kan minska lyssningen eftersom man kan se när personer går till eller från denna. Ibland villkorar domstolen på så sätt att lyssning endast får ske när det konstaterats att den misstänkte är på plats, t.ex. vid avlyssning som avser publika platser.

Bostäder buggar man ”i sista hand”, för att detta är mest resurskrävande, med lyssning dygnet runt (ofta har de misstänkta vänt på dygnet).

Vid avlyssning i bostad är det oundvikligt att viss lyssning sker på andra än den misstänkte. Man har dock inte tid eller råd ”att lyssna på skitsnack”. Rutinen är därför att ”så fort man har ovidkommande personer i örat” så slutar man lyssna.

Såvitt avser överskottsinformation har framhållits att den strikta regleringen i lagen om hemlig rumsavlyssning i vissa fått följder som upplevts som otillfredsställande.

Det har inträffat att man hört om en våldtäkt som skett men att man inte fått göra något.

Det har hänt att man fått reda på att någon haft en pistol till försäljning men inte kunnat göra något.

Det har slutligen anförts att buggning i vissa fall inte kunnat ske på grund av ett beslut inte kunnat erhållas från domstol i tid.

Man avstår inte från att ansöka om hemlig rumsavlyssning för att man inte tror sig kunna få beslut i tid. Det har dock hänt att man, efter att ha ansökt, förlorat "gyllene lägen" för att beslutet inte hunnit komma i tid.

Tidsaspekten är ofta särskilt viktig vid narkotikabrottslighet. Det kan bli akut med hemlig rumsavlyssning vid t.ex. en kontrollerad leverans. Både beträffande hemlig rumsavlyssning och beträffande hemlig teleavlyssning/hemlig teleövervakning är det här viktigt med snabba beslutsvägar. Vid en viss tingsrätt kan detta oftast lösas tack vare vänligt inställda domare. Detta är dock inte fallet vid en viss annan tingsrätt.

Det behövs en möjlighet till interimistiska beslut beträffande samtliga hemliga tvångsmedel. Detta är en viktig fråga. I många ärenden har hemlig rumsavlyssning fallit pga. att man inte kunnat få in utrustningen i tid.

6.10.3 Offentliga ombud och domare

Mötena med offentliga ombud och domare behandlas också i det kapitel i utredningen som avser rättssäkerhetsgarantier (kapitel 9). Där framgår bl.a. att såväl ombuden som domarna överlag anser att det material som presenteras för dem vid sammanträdena utgör ett tillräckligt underlag för att besluta i tvångsmedelsfrågan. Här ska endast kort återges något av det som kommit fram och som hänför sig till tvångsmedlens integritetsintrång samt till att avslagsfrekvensen är låg beträffande tvångsmedelsansökningarna.

De offentliga ombuden har anført bl.a. följande.

Han tycker att de andra aktörerna lyssnar på honom. När han argumenterar för inskränkningar och villkor brukar han få gehör.

Han tycker att hans synpunkter beaktas.

Domarna har angett bl.a. följande.

Det är få avslag, och skälet är att det kommer bra framställningar som framstår som motiverade.

Han har inget minne av att någon ansökan har återkallats av åklagaren vid något sammanträde. Däremot förekommer att det jämfört med åklagarens yrkande, efter diskussionen vid sammanträdet, blir fråga om

inskränkningar i tid eller genom att villkor ställs upp. Exempel på villkor är att det vid buggning kan krävas att det genom spaning ska ha etablerats att den misstänkte befinner sig på platsen. I samband med dessa diskussioner retirerar ibland åklagaren och justerar sin ansökan.

Inskränkningar eller villkor i tillstånden är vanligare än avslag. Ofta blir det en diskussion vid sammanträdet som leder till detta (antingen i beslutet eller genom en justering i ansökan).

Ingen domare på tingsrätten har haft känslan av att åklagare/polis är ute efter något annat än det som anges som grunden för ansökan. Det sker enligt hans uppfattning inget ”allmänt fiskande”.

6.10.4 Särskilt om Säkerhetspolisen

Vid samtal med företrädare för Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har dessa ansett sig föranledda att kommentera

- nedgången i antalet ansökningar om – och därmed tillstånd till – hemliga tvångsmedlen enligt 2007 års preventivlag,
- de särskilda svårigheterna i att definiera och bedöma nyttan av tvångsmedlen inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, samt
- de omständigheter som föranleder att de genomsnittliga tillstånds- och verkställighetstiderna såvitt avser tillstånd enligt 2008 års lag är längre än beträffande hemliga tvångsmedel enligt andra lagar.

6.10.4.1 Nedgången under i antalet ansökningar om hemliga tvångsmedel

Som framgått har antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag under åren 2009-2011 varit betydligt lägre än under det inledande året 2008 (se avsnitt 6.4.4). Detta har föranletts av en lika stor minskning av antalet ansökningar.

De brottsbekämpande myndigheterna har framhållit att minskningen delvis torde bero på att lagen inte utformats på ett ändamålsenligt sätt vilket medfört att Säkerhetspolisen – när detta efter en tid stått klart – varit mindre benägen att begära tvångsmedel enligt lagen. Minskningen har dock enligt Säkerhetspolisen också varit resurs- och prioriteringsrelaterad. Under året 2010 har ett antal ärenden föranlett större utredningar avseende terroristrelaterad

brottslighet. Dessa prioriterade ärenden har varit sådana att förundersökningar med bl.a. hemliga tvångsmedel pågått eller kunnat inledas, och preventiva tvångsmedel har därmed inte varit aktuella i ärendena. Ärendena har tagit stora resurser i anspråk vilket lett till att annan verksamhet minskat i sin omfattning. Även en omorganisation som pågått inom Säkerhetspolisen kan ha haft en viss tillfällig betydelse för minskningen.

6.10.4.2 Svårigheten att definiera och bedöma nytta

Vid möten med Åklagarkammaren för Säkerhetsmål och företrädare för Säkerhetspolisen har understrukits att nyttan av hemliga tvångsmedel är särskilt svår att mäta beträffande tillstånd inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Detta beror, anser de, *dels* på att nytta knuten till Säkerhetspolisens huvuduppdrag – att förebygga och förhindra brott – ofta är svårare att konkretisera och belägga än regelrätt utredningsnytta, *dels* på de speciella förhållanden som råder beträffande den brottslighet som förekommer inom Säkerhetspolisens område.

Brottstyperna som Säkerhetspolisen bekämpar är, betonas det, av den arten att de helt enkelt inte får fullbordas. Detta innebär att hemliga tvångsmedel sätts in på ett tidigt stadium, tidigare än vid t.ex. ett mord, rån eller narkotikabrott. Ett syfte med hemliga tvångsmedel under förundersökning är förvisso alltid att säkra bevisning för den brottsmisstanke som legat till grund tvångsmedlet, men resultaten av dessa kan i stället leda till annan och mycket angelägen nytta.

De har gett följande exempel på detta.

Kontraspionage

De brott som riktas mot rikets säkerhet är typiskt sett en långsiktig verksamhet där utövaren målsöker, kultiverar, värvar och driver källor vilket erfarenhetsmässigt kan ta åtskilliga år. För att förhindra skada är det inte ovanligt att Säpo kontaktar målpersonen och därigenom även avbryter en möjlig lagföring.

Agentvärvararen kan också ha diplomatisk status vilket omöjliggör lagföring. I de fall tillräckligt material kommit fram som visar att en underrättelseofficer med diplomatisk täckmantel

agerar enligt ovan kan personen formellt förklaras persona non grata med följd att förundersökningen läggs ned. Det kan också inträffa att en identifierad underrättelseofficer ombeds lämna landet efter ett informellt samtal med Säpo. Det kan vidare förekomma att en underrättelseofficer påbörjar en målsökning och kultivering av en viktig informationsbärare men avslutar sin tjänstgöring och efterträds av en ny underrättelseofficer som övertar agentdrivningen. Förundersökningen mot den förstnämnde läggs ner och en ny inleds mot efterträdaren. En annan ibland nödvändig följd av den långsiktiga och lågintensiva verksamheten är att Säpo av resursskäl nödgas omprioritera och upphöra med hemliga tvångsmedel för att sedan vid behov återuppta dessa. I den speciella värld som kontraspionaget utgör är säkerhetstjänsterna beroende av informationsutbyte med samverkande tjänster i andra länder. En speciell nytta av vad som kommer fram tack vare de hemliga tvångsmedlen (i realiteten att brottsmisstankarna stärks) är att en underrättelseofficer nekas ackreditering vid sitt hemlands beskickning i ett annat land. Det kan även förekomma att man genom de hemliga tvångsmedlen uppmärksammar att en person utnyttjar en befattning på en utåt sett civil verksamhet men i själva verket använt denna som en underrättelseplattform för annan statsräkning. Även om lagföring inte är möjlig, blir nyttan att aktiviteten kan avbrytas och att befattningen inte återbesätts. Inledningsvis nämndes vikten av att förhindra allvarlig brottslighet.

Inte alla främmande underrättelseofficerare har diplomatisk immunitet. Säkerhetspolisen känner till att det finns de som arbetar under andra täckmantlar såsom företagare, journalister, representanter för flygbolag, gästforskare, inresande delegationer m.m. Dessa underrättelseofficerare får gripas och lagföras. En annan sak är att de skulle få konsekvenser för våra utrikespolitiska relationer och att det sändande landet sannolikt skulle ingripa i processen. De värvade agenterna (spionerna) får alltid lagföras.

Kontraterrorism och författningsskydd

Ett exempel från ett annat område är att information kommer in om att vissa personer planerar terroristbrott. För att avstyra ett fullbordat attentat måste Säpo utnyttja hemliga tvångsmedel när förutsättningar för det föreligger. Det är inte ovanligt att det brott som då åberopas är stämpling till terroristbrott, en brottsform som

i sig erfarenhetsmässigt är svårbevisad. För det fall man inte får tillräcklig bevisning för ett tillslag och åtal, ges ändå den nyttan av de hemliga tvångsmedlen att nätverk och kontakter kartläggs samt att man får en uppfattning om hur överhängande risken för ett terroristbrott faktiskt är. Det är heller inte ovanligt att de hemliga tvångsmedlen avbryts, förundersökningen läggs ned och ett samtal hålls med de som misstänkts för brott och/eller deras anhöriga. Genom detta åstadkoms inte sällan den effekten att den brottsliga viljan klingar av.

Även på författningsskyddets område används hemliga tvångsmedel så gott som uteslutande för att avstyra att allvarliga brott genomförs (fullbordas). Syftet med tvångsmedlen under förundersökning är, liksom för Säpos övriga verksamhet på det stadiet, förstås även att skaffa bevisning för kommande lagföring av de som misstänks för brott.

6.10.4.3 De långa tillstånds- och verkställighetstiderna såvitt avser tillstånd enligt 2008 års utredningslag

Den genomsnittliga verkställighetstiden avseende hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 2008 års utredningslag är 98 dagar. Detta kan jämföras med motsvarande tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken, där den genomsnittliga verkställighetstiden för år 2010 var 43 dagar.

Att verkställighetstiden är relativt sett så lång enligt 2008 års utredningslag förklaras enligt företrädare för Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål främst av att tillstånden enligt denna lag nästan uteslutande avser brott inom kontraspionagens område. Som angetts är de brott som riktas mot rikets säkerhet typiskt sett en mycket långsiktig och lågintensiv verksamhet, och detta ger utslag även avseende verkställighetstiden för de tvångsmedel som riktas mot misstänkta för sådan verksamhet.

7 Nytt, behov och integritetsintrång – utgångspunkter, analys och inledande avvägningar

7.1 Inledning

Utredningsuppdraget innefattar att analysera vilket behov av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet som finns, vilken nytta tvångsmedlen enligt de tre aktuella lagarna har gett samt vilken inverkan de tre lagarna haft på den personliga integriteten. Analysen ska göras främst utifrån utredningens kartläggning av hur lagarna har tillämpats (se redovisningen i kapitel 6). Enligt direktiven ska behovsanalysen vidare ske med utgångspunkt i myndigheternas behovsbeskrivningar och det syfte med tvångsmedlet som rättsordningen bestämmer samt med beaktande av samhällsutvecklingen i stort (se kapitel 5 för en redogörelse i dessa hänseenden).

Syftet med analysen är att den ska ge en grund för att ta ställning till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas. En förutsättning för lagstiftning som tillåter hemliga tvångsmedel är – med utgångspunkt i regeringsformens och Europakonventionens krav – att den måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle (se avsnitt 3.3). Det krävs även i övrigt ingående överväganden för att finna en rimlig balans mellan intresset av att effektivt kunna bekämpa brott och integritetsskyddsintresset (jfr t.ex. prop. 2011/12:55 s. 67).

I detta kapitel behandlas inledningsvis några principiella och praktiska utgångspunkter för den analys och de överväganden som utredningen har att göra. Analysen av nytta och effekter för den

personliga integriteten presenteras sedan. Därefter redogörs – såväl beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningen som beträffande preventiva tvångsmedel – för behovet av tvångsmedlen samt för utredningens grundläggande överväganden i fråga om hur intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset bör balanseras.

Förslag till hur den framtida regleringen av de aktuella hemliga tvångsmedlen bör utformas och mer specifika avvägningar i anslutning till detta, återfinns i kapitel 8–12.

7.2 Utgångspunkter och begrepp

7.2.1 Allmänt om de avvägningar som utredningen har att göra

Svåra och viktiga avvägningar – en nyanserad bedömning krävs

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.¹

Frageställningarna rör ett tydligt och bestående spänningsförhållande, och vi är långt ifrån de första som har haft att företa den aktuella typen av avvägningar.²

Vad som tidigare anförts i frågorna – både av lagstiftaren och i den allmänna debatten – är naturligtvis betydelsefullt att beakta. Vid en tillbakablick framstår det dock som om diskussionen i samband med tidigare lagförslag på området inte alltid har varit fullt så nyanserad som man skulle kunna önska.

¹ De nämnda motsättningarna och svårigheterna har tidigare konstaterats av bl.a. Lindblom. Han har i sammanhanget anmärkt att det inte är ”någon enkel uppgift att reglera samvaron [mellan integritet och effektivitet] på ett sådant sätt, att man lyckas förena reformviljan vad gäller t.ex. straffprocessuella tvångsmedel med remissopinionens grundläggande värderingar och därmed nå fram till det politiskt möjliga”, samt att flera lagförslag på området därför varit ”dömda att sjunka in i glömska och mörker i stället för att läggas till grund för lagstiftning” (Lindblom i Festskrift till Hans Thornstedt, s. 467–470, se även Abrahamsson SvJT 2006 s. 410 ff.).

² I SOU 2007:22, del 1 s. 493 ff. finns en exposé över integritetsskyddsdebatten genom nutidshistorien.

Vad gäller statsmakterna kan inledningsvis konstateras att Integritetsskyddskommittén riktat skarp kritik mot hanteringen av integritetsskyddet i lagstiftningen, inte minst på brottsbekämpningsområdet. Denna kritik avsåg främst förfarandet genom vilket lagstiftningen arbetats fram. En genomgående brist ansågs vara att integritetsaspekterna hade uppmärksammats för lite; de integritets-skadliga effekterna av nya lagförslag hade inte analyserats tillräckligt, proportionaliteten av integritetskänsliga åtgärder hade prövats schablonmässigt eller inte alls, och jämförande resonemang rörande olika åtgärders kvalitativa och kvantitativa inskränkningar i medborgarnas rätt till ett fredat privatliv hade förekommit endast sällan (SOU 2007:22, del 1 och 2, se om detta Abrahamsson i SvJT 2009 s. 421).

Debatten i övrigt på området har av Integritetsskyddskommitténs ordförande i ett senare sammanhang beskrivits på följande sätt (Abrahamsson, a.a. s. 423).

Kännetecknande för integritetsskyddsdebatten har varit dess brist på nyanser. Såväl de som gärna betonar vikten av att på ett effektivt sätt komma till rätta med brottsligheten och andra samhällsproblem ("övervakningsanhängarna") som de för vilka värnandet av den personliga integriteten är en hjärtesak ("integritetsvännerna") tenderar att förenkla svårigheterna och bortse från motstående argument. Ytliga schabloner håller sig envist flytande och försvårar en fördjupad debatt.

Flera exempel nämns av Abrahamsson på allmänt hållna argument som regelbundet använts i de olika lägren. Ett argument som används av övervakningsvännerna är t.ex. att "den som har rent mjöl i påsen behöver inte bekymra sig om han är övervakad eller inte". Integritetsvänner använder i stället ofta fraser som refererar till George Orwell och hans framtidsskildring 1984 (t.ex. "vi lever i ett storebrorssamhälle"). Sådana argument, betonar Abrahamsson, ger upphov till onödiga diskussioner och flyttar fokus från de väsentliga avvägningsproblemen. Alla de som intresserar sig för saken ställer förmodligen upp på att de integritetsbegränsande inslagen i lagstiftningen inte får vara fler eller större än vad som är nödvändigt för att uppnå andra angelägna mål. Det är när det kommer till *vad* som är en rimlig nivå och *hur* den ska åstadkommas som enigheten upphör. De senare frågorna har dock enligt Abrahamsson knappast ens intresserat lagstiftaren och inte heller uppmärksammats i den allmänna debatten (a.a. 424–427).³

³ Se beträffande balansargument och de skepnader som dessa kan ta Beckman i SvJT 2006 s. 1 ff.

Denna skildring manar till eftertanke och till hög ambition att söka rimliga och nyanserade balanspunkter mellan motstående intressen.

Tillvägagångssätt och underlag vid avvägningarna

Överväganden om hur intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset bör balanseras i reglerna om hemliga tvångsmedel 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.⁴ Det är endast i de fall som tvångsmedlet därefter framstår som nödvändigt, proportionellt och försvarligt i ett demokratiskt samhälle som tvångsmedlet ska tillåtas.

Regleringen måste vara rättssäker

Enligt utredningens direktiv ska behovet och nyttan av tvångsmedlen – utöver mot integritetsintresset – vägas även mot vikten av att värna rättssäkerheten.

Redan nu bör understrykas att rättssäkerhet inte är detsamma som integritetsskydd. I själva verket kan dessa båda intressen ibland komma att stå mot varandra. I kraven på rättssäkerhet ligger bl.a. att regleringen måste vara tillräckligt tydlig, dess tillämpning förutsebar och att det ska finnas ett tillräckligt skydd mot att reglerna missbrukas. Begreppet personlig integritet, däremot, rör en rätt för den enskilde till en privat sfär skyddad från fysiska och psykiska intrång. Beträffande hemliga tvångsmedel står information om den enskilde – oavsett om denna erhållits eller behandlats på ett rättssäkert sätt eller inte – i blickpunkten. Mycket och pålitlig sådan information kan stärka rättssäkerheten. Man kan alltså mycket väl tänka sig att tvångsmedel är rättssäkra men ändå integritetskränkande (se t.ex. Ulväng i SvJT 2007 s. 12 och Abrahamsson SvJT 2009 s. 425).

⁴ Se SOU 2007:22, del 1, s. 175 ff. samt det som ovan anförts om Integritetsskyddskommitténs kritik beträffande tidigare lagstiftningsärenden på området.

Det är 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 av dem är tillräckligt stort. Men det kan inte godtas att regler om och tillämpning av tvångsmedlen brister i rättssäkerhet.⁵ En närmare analys av den aktuella regleringen i rättssäkerhetskänseende finns i kapitel 9.

7.2.2 Om begreppen behov, nytta och integritetsintrång

Något bör inledningsvis anges också om de begrepp som är centrala för vår analys och våra överväganden.

7.2.2.1 Behov och nytta

För att sätta behovsbegreppet i ett sammanhang finns anledning att ta ett steg tillbaka.

De brottsbekämpande myndigheterna har av staten tilldelats vissa uppgifter. Till dessa hör att förebygga, förhindra och utreda brott.⁶ För att fullgöra uppgifterna har myndigheterna behov av information.⁷ 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 användning av hemliga tvångsmedel tillåts är också detta för att tillgodose behovet av information.

Behovet av ett visst hemligt tvångsmedel – i sin tur – 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). Det är sålunda tre huvud-

⁵ Se även Ramberg i SvJT 2007 s. 154.

⁶ Prevention kan beträffande de hemliga tvångsmedlen vara ett lika starkt intresse som repression (se t.ex. Asp i SvJT 2007 s 78 f.) och det betonas i våra direktiv att det är intresset av att få information i ett tidigt skede och att kunna förebygga brottslighet som står i fokus beträffande Säkerhetspolisen.

⁷ Informationsbegreppet används här i vid mening. Vid utredning av brott innefattar det sålunda även att säkra bevisning.

parametrar som utredningen ska beakta vid behovsanalysen, nämligen styrkan av informationsbehovet, möjligheterna att erhålla informationen på annat sätt och tvångsmedlets förväntade effektivitet.

Begreppet nytta definieras inte uttryckligen i direktiven. Som skäl för uppdraget i denna del anges dock att det – för att tvångsmedeltillämpningens legitimitet ska kunna varaktigt upprätthållas i samhället – är angeläget att i största möjliga mån redovisa vilken effekt tillämpningen av tvångsmedlen enligt gällande regelverk har i den brottsbekämpande verksamheten. Effekterna ska i möjligaste mån beskrivas, och en analys ska göras i förhållande till tvångsmedlens syfte (dvs. att förhindra brottslig verksamhet eller att utreda brott).⁸

Behovs- och nyttobegreppen har sålunda det gemensamt att de är relaterade till effekterna av ett tvångsmedel. Behovs- och nyttoanalyserna blir i flera avseenden lika varandra. Det kan dock konstateras att den i direktiven efterfrågade nyttoanalysen är historisk, medan den analys som efterfrågas beträffande behoven är framåtsyftande.

7.2.2.2 Integritetsintrång

Det finns inte någon entydig definition av begreppet personlig integritet i svensk rätt. Begreppet har dock i olika sammanhang beskrivits som en rätt för den enskilde till en privat sfär skyddad från fysiska och psykiska intrång (t.ex. SOU 1970:47 s. 58; SOU 2002:18 s. 52 f.). Integritetsskyddskommittén valde att avgränsa begreppet till den personliga integritetens kärnområden, dvs. sådant som rör individen och dennes personlighet. Det som omfattas av integritetsbegreppet enligt denna definition är information om den enskilde inklusive identifieringsdata avseende den enskildes bild, namn och liknande (SOU 2007:22, del 1 s. 63 f.). Enligt direktiven ska utredningen vid analysen använda denna snävare definition av integritetsbegreppet som utgångspunkt.

Varje befogenhet för staten att bereda sig tillgång till personlig information om den enskilde – och varje nyttjande av en sådan befogenhet – leder till ingrepp i den personliga integriteten. Graden av integritetsintrång varierar med befogenhetens (tvångsmedlets) utformning och tillämpning.

⁸ Det är alltså fråga om ett effektivitetsmått som är relaterat till mål och inte till medel, se Ulväng i SvJT 2007 s. 8.

7.3 Den nytta som tvångsmedlen enligt de tre lagarna medfört

7.3.1 Resonemang främst utifrån djupundersökningen – jämförelser av andelstal endast en startpunkt

Nyttan ska enligt direktiven bedömas utifrån utredningens kartläggning. Utredningen har vid kartläggningen ställt vissa frågor om nyttoeffekter i det frågeformulär som brottsbekämparna besvarat för varje ärende där någon av de aktuella tre lagarna har tillämpats (den s.k. ärendblanketten). Som framgått är denna metod med specifika förutbestämda frågor och svarsalternativ problematisk beträffande effektfrågorna. Detta dels eftersom spörsmålet om nytta – särskilt kvalitativ sådan – kräver en helhetsbedömning som ger anledning till mer öppna frågor och svar, dels eftersom frågor avseende kasualitet med nödvändighet ger utrymme för bedömningar. Vid nyttoanalysen är det därför i allmänhet mer intressant vad som kommit fram vid utredningens djupundersökning där utredningen tagit del av skriftligt källmaterial och hållit intervjuer i ett antal ärenden.

En närliggande iakttagelse är att nytta och effektivitet på grund av frågornas komplexitet i allmänhet inte lämpar sig särskilt bra för att mätas i siffror och andelstal relaterade till vissa följder. Någon på förhand bestämd procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel ska leda till ett visst resultat har regeringen – klokt nog – heller inte ansett att det är lämpligt att slå fast.⁹ Det är, t.ex. om jämförelser ska ske med andra hemliga tvångsmedel, svårt att helt undvika förenklade andelsresonemang.¹⁰ Dessa kan emellertid endast tillåtas utgöra en utgångspunkt för en fortsatt och mer resonerande analys.

⁹ Se skr. 2009/10:66 s. 17 som i denna del också återges i våra direktiv. Att det är viktigt att inte stanna vid något "schablonbelopp" beträffande nytta har också betonats t.ex. i en större tysk studie om hemlig rumsavlyssning, se avsnitt 6.3.5.3. Jfr beträffande den norska regeringens mål på nytta i minst 50 procent av fallen avsnitt 6.3.2.2 ovan.

¹⁰ Detta beror inte minst på att hur det tillgängliga jämförelsematerialet är utformat. När uppgifter om 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, och nytta har normalt beskrivits andelsmässigt (det procenttal av fallen där tvångsmedlet haft samband med en viss effekt, t.ex. "haft betydelse för förundersökningen"). Även utländska undersökningar är i huvudsak utformade på detta sätt.

7.3.2 Kvantitativa uppgifter om nytta – jämförelser av andelstal

7.3.2.1 Allmänt jämförelsematerial (regeringens skrivelse till riksdagen)

Vi börjar alltså genom att ange något om andelsmässigt uppskattad nytta beträffande de tre för utredningen aktuella lagarna. Något bör då först nämnas om det material med vilket jämförelser i viss mån kan ske.

Någon kartläggning av nyttan av polisens användning i allmänhet av olika informationsinhämtningsmetoder – innefattande t.ex. inre och yttre spaning eller informatörsverksamhet – finns inte att tillgå. Däremot finns viss information beträffande tillämpningen i den öppna polisens verksamhet av de hemliga tvångsmedlen enligt 27 kap rättegångsbalken. Denna finns i regeringens årliga skrivelse till riksdagen vilken baseras på uppgifter som regeringen inhämtat från de brottsbekämpande myndigheterna. Det kan noteras att dessa tvångsmedel i huvuddelen av de fall då de använts riktats mot narkotikarelaterad brottslighet.

År 2009 bedömdes hemlig teleavlyssning har varit till nytta i 54 procent av de förundersökningar där tvångsmedlet användes och år 2010 var motsvarande andel 71 procent. Den klart vanligast förekommande effekten var att uppgifter från tvångsmedlet hade lett till att ett annat tvångsmedel använts. Beträffande hemlig teleövervakning var nytto­siffran densamma för de båda åren – 67 procent.¹¹ De vanligaste effekterna var att uppgifterna hade använts vid förhör, lett till frihetsberövanden eller att de åberopats som bevisning vid huvudförhandling. Under samtliga tidigare år under 2000-talet bedömdes nytta beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning föreligga i mellan 41 och 54 procent av fallen. Beträffande hemlig kameraövervakning har den uppgivna andelen fall där nytta förekommit varierat mer.¹² År 2009 bedömdes tvångsmedlet vara till nytta i 17 procent av de förundersökningar där det förekom och år 2010 var motsvarande andel 35 procent. Åren dessförinnan varierade den andel då nytta rapporterades mellan 66 och 27 procent (se avsnitt 6.2.2.2-6.2.2.4).

¹¹ Siffran avser de förundersökningar där det tvångsmedlet (och inte även hemlig teleavlyssning) hade använts.

¹² Detta är sannolikt i vart fall delvis en följd av att underlaget – dvs. det antal fall där tvångsmedlet används – är betydligt mer begränsat.

7.3.2.2 Hemlig rumsavlyssning

Vissa utländska undersökningar

I andra länder har vissa nyttoundersökningar tidigare gjorts beträffande hemlig rumsavlyssning. I Norge bedömde Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll t.ex. att tvångsmedlet under år 2006 hade gett resultat i fyra av de sju ärenden där det nyttjats, och att annat än begränsad nytta förekommit i två av de tio ärenden där tvångsmedlet hade använts. Det anmärktes i samband med detta att nyttan av hemlig rumsavlyssning därmed framstod som mindre än den vid hemlig teleavlyssning, men det påpekades att en större osäkerhet fanns beträffande det förra tvångsmedlet, både vad gäller möjligheten att få till stånd avlyssning efter ett beslut och beträffande det tekniska resultatet av densamma (se avsnitt 6.3.2.2). I en mer omfattande undersökning i Tyskland av hemlig rumsavlyssning (119 ärenden under fyra år) bedömdes användningen i omkring 30 procent av ärendena ha varit "helt eller delvis framgångsrik" (se avsnitt 6.3.5.3). Även i Tyskland synes den andelsmässigt uppskattade nyttan ha varit lägre vid hemlig rumsavlyssning än vid undersökningar av sådana tvångsmedel som motsvarar hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (jfr 6.3.5.2).

Utredningens kartläggning

Enligt svaren på utredningens ärendeblankett har inom den öppna polisens område drygt en fjärdedel (27 procent) av tillstånden till hemlig rumsavlyssning lett till nyttoeffekter. Motsvarande andel är inom Säkerhetspolisens område knappt hälften (49 procent).¹³ Eftersom flera ärenden ännu pågick vid besvarandet av blanketten – såvitt avser den öppna polisen en tredjedel av ärendena – får antas att viss ytterligare nytta kommer att tillkomma. De vanligast uppgivna effekterna har inom den öppna polisens område varit att tvångsmedlet lett till ett annat tvångsmedel mot den misstänkte eller någon annan, till uppgifter som använts vid förhör i ärendet, till att åtal väckts mot den misstänkte och/eller till uppgifter som

¹³ Inom tullens verksamhetsområde är det totala antalet tillstånd dock så lågt (19 stycken) att några säkra slutsatser inte kan dras av materialet. Trots detta kan nämnas att nyttoandelen här 21 procent. Andelen tillstånd som inte kunnat verkställas och därmed inte ge någon information eller nytta är dock högre jämfört med de andra verksamhetsgrenarna (drygt hälften av tillstånden).

åberopats som bevisning vid huvudförhandling. Även inom Säkerhetspolisens område har i flera fall angetts att rumsavlyssningen lett till att ett annat tvångsmedel använts mot den misstänkte eller någon annan. Den klart vanligaste effekt som åberopats har dock varit att den misstänkte eller dennes nätverk har kartlagts på ett sådant sätt att detta haft betydelse för utredningen/lagföringen av brottet (se avsnitt 6.4.3).

I vår djupundersökning har den hemliga rumsavlyssningen i nio av de 21 ärenden som undersökts hos den öppna polisen inte haft någon betydelse alls eller mycket liten betydelse. I de övriga tolv ärendena (57 procent) har avlyssningen haft betydelse/gett värdefull information. I sex av dessa (dvs. 29 procent av det sammanlagda antalet ärenden) bedöms avlyssningen ha haft stor betydelse för förundersökning, åtal eller dom (avsnitt 6.6.1 och 6.6.20). Det kan också noteras att vid tiden för djupundersökningen utredningarna hade hunnit leda till fällande domar i sju av ärendena (dvs. en tredjedel), samt att förundersökning fortfarande bedrevs i åtta ärenden (se 6.6.10).

Beträffande Säkerhetspolisen omfattar djupundersökningen endast sju ärenden om hemlig rumsavlyssning (med sammanlagt 30 initiala tillståndsbeslut). Försiktighet är därför särskilt påkallad när slutsatser dras. I samtliga ärenden utom ett har dock konstaterats att den hemliga rumsavlyssningen medfört att information av någon betydelse erhållits, och i två ärenden (dvs. 29 procent) bedöms den hemliga rumsavlyssningen ha haft direkta effekter av mycket stor betydelse bl.a. för att förhindra att attentatsbrott fullbordades (avsnitt 6.7.1). Förundersökningarna hade vid tidpunkten för djupundersökningen lagts ned i fem av de sju ärendena. I vissa fall hade detta skett i samband med att Säkerhetspolisen hade hållit samtal med den misstänkte, varefter någon hotbild avseende det fullbordande av det misstänkta förberedelse- eller stämplingsbrottet inte längre ansetts föreligga. I de två återstående ärendena ledde förundersökningarna till åtal. Två av de misstänkta i det ena av dessa ärenden dömdes för stämpling till terroristbrott vid tingsrätten men frikändes i hovrätten. I det andra ärende där åtal väckts har de två avlyssnade misstänkta och två ytterligare män i dansk tingsrätt dömts till vardera tolv års fängelse för terrorbrott (se avsnitt 6.7.10).¹⁴

¹⁴ När vår djupundersökningen slutfördes hade dom ännu inte fallit i det danska målet. Uppgifterna om domen har vi hämtade ur nyhetsmedia (se t.ex. Dagens Nyheter den 4 juni 2012, tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/varlden/fyra-falls-for-terrorbrott>).

Sammanfattningsvis

Stor försiktighet måste iaktas vid jämförelser mellan de återgivna resultaten. Det synes dock inte vara ovanligt att nyttoeffekter av betydelse anses belagda i omkring 30 procent av de fall då hemlig rumsavlyssning används. Sådana effekter synes vid hemlig rumsavlyssning således rapporteras av brottsbekämparna i en något mindre andel av fallen än beträffande hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning.

7.3.2.3 Tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag*Inget jämförelsematerial som avser Säkerhetspolisens område*

Tvångsmedlen enligt 2008 års utredningslag är i huvudsak desamma som i 27 kap. rättegångsbalken. Det rör sig således främst om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning och även i viss mån om hemlig kameraövervakning.¹⁵ Den förstnämnda lagen rör dock tvångsmedelstillämpning endast beträffande vissa brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.¹⁶ Lagen har nästan uteslutande tillämpats beträffande brottslighet inom kontraspionagets område (se avsnitt 6.4.5.2).

Regeringens årliga skrivelse till riksdagen om tillämpningen avser således de tvångsmedel det här är fråga om. Däremot omfattar skrivelsen inte tvångsmedelsanvändning inom Säkerhetspolisens område. Något andelsmässigt jämförelsematerial inriktat på Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning under de senaste åren finns inte.

Utredningens kartläggning

Inom ramen för utredningens ärendeblankett tillfrågades de brottsbekämpande myndigheterna beträffande vart och ett av tillstånden med stöd av 2008 års utredningslag om tvångsmedlet

¹⁵ Även interimistiska beslut om kvarhållande av försändelse och en utökad möjlighet till beslag omfattas av 2008 års utredningslag. Lagen har dock under åren 2009–2011 endast i två fall tillämpats beträffande kvarhållande av försändelse och den utökade möjligheten till beslag har inte använts alls (se avsnitt 6.4.5.2).

¹⁶ Hemliga tvångsmedel under förundersökning beträffande brott inom Säkerhetspolisens område grundar sig i vissa fall direkt på 27 kap. rättegångsbalken och i vissa fall på 2008 års utredningslag. När det inte är fråga om interimistiska beslut får den sistnämnda lagen betydelse endast beträffande brott som inte har ett straffminimum på två års fängelse eller mer, t.ex. spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet (se avsnitt 6.4.5.1 ovan).

lett till vissa nyttoeffekter, främst med anknytning till utredningen/lagföringen av det brott som tillståndet avsett (frågorna liknar de som ställs beträffande den öppna polisens användning av hemliga tvångsmedel inför regeringens redovisning till riksdagen). Beträffande 23 procent av tillstånden ansågs någon av dessa nyttoeffekter föreligga. De vanligast förekommande av dessa effekter var att tvångsmedlet lett till ett annat tvångsmedel mot den misstänkte eller annan, eller att uppgifter som använts som överskottsinformation kommit fram (se avsnitt 6.4.5.5). De företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna som besvarade blanketten ansåg dock att de av utredningen specificerade formerna av nytta inte fångade upp de nyttoeffekter som tvångsmedelsanvändningen hade haft. Detta berodde enligt dem *dels* på att Säkerhetspolisens uppdrag medför att myndigheten ofta ingriper (också på andra sätt än genom lagföring) för att förhindra att den aktuella brottsligheten fortgår eller att ett osjälvständigt brott fullbordas, *dels* på att 2008 års lag nästan uteslutande använts på kontraspionagets område där ytterligare särskilda förhållanden råder (se avsnitt 6.10.4.2). Mot denna bakgrund antecknade de när de besvarade ärendeblanketten i anslutning till varje tillstånd vilka övriga effekter de ansett att detta haft. Nyttoeffekter av annat slag än de utredningen hade specificerat angavs ha förekommit beträffande 63 procent av tillstånden. De vanligaste effekterna som då noterades var *att* den misstänkte personen och/eller dennes nätverk kunnat kartläggas, *att* nya förundersökningar kunnat inledas beträffande personer i den misstänktes gruppering eller nätverk *samt att* Säkerhetspolisen kunnat kontakta målpersoner som den misstänkte avsett värva i spioneriverksamhet och att värvning därmed omöjliggjorts. Om de av brottsbekämparna tillförda effekterna skulle godtas vid sidan av de som utredningen frågat efter, skulle någon form av nytta ha förekommit i 71 procent av fallen (6.4.5.5).

Sammanfattningsvis

Sammantaget synes den andelsmässigt uppgivna nyttan – om man ser till sådana effekter som efterfrågas inför regeringens årliga redovisning till riksdagen och i vår ärendeblankett – således vara betydligt lägre (mindre än hälften så hög) när 2008 års utredningslag tillämpas jämfört med motsvarande tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde. Däremot uppges alltså i en

hög andel av fallen andra effekter förekomma vilka de brottsbekämpande myndigheterna vill kvalificera som nytta (se vidare 7.3.4.1 nedan).

7.3.2.4 Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag

Visst utländskt material om effekter av preventiva tvångsmedel

Även 2007 års preventivlag avser i huvudsak samma hemliga tvångsmedel som 27 kap. rättegångsbalken men rör i huvudsak brottslighet inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. En viktig skillnad mellan tvångsmedlen under förundersökning och motsvarigheterna i 2007 års preventivlag är dock det i lagstiftningen angivna syftet med tvångsmedelsanvändningen (i den senare lagen att förhindra – inte att utreda – brott).

Något svenskt jämförelsematerial finns inte beträffande andelsmässig effektivitet av preventiva tvångsmedel. I Finland har vissa siffror publicerats beträffande den öppna polisens preventiva användning av motsvarigheten enligt finsk rätt till hemlig teleövervakning. Under år 2010 bedömdes t.ex. den preventiva teleövervakningen av brottsbekämparna ha varit antingen av avgörande betydelse eller viktig i 56 procent av de fall då sådana tvångsmedel använts. Detta ska jämföras med hur nyttan av de finska brottsbekämparna bedömts beträffande samma tvångsmedel under förundersökning. Hemlig teleövervakning bedömdes i det senare fallet ha varit av avgörande betydelse eller viktig i 67 procent – dvs. en något högre andel – av fallen (se avsnitt 6.3.4.2).

Utredningens kartläggning

Svarsalternativen i utredningens ärendebblankett har avseende 2007 års preventivlag utformats på ett något annat sätt än beträffande de andra två aktuella lagarna. Effekterna har av naturliga skäl inte huvudsakligen kopplats till utredning av brott utan i stället till faktorer som bedömts kunna vara relevanta för att förhindra brott. Det kan noteras att de av utredningen här använda svarsalternativen har vissa likheter med de alternativ som de brottsbekämpande myndigheterna själva – utifrån bl.a. karaktären av Säkerhetspolisens uppdrag – ville lägga till när de besvarade ärendebblanketten beträffande 2008 års utredningslag (se ovan).

Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde har de handläggare som fyllt i ärendebblanketten utifrån de givna alternativen ansett att användningen av tvångsmedlet lett till nytta i 71 procent av tillståndsfallen. Den klart vanligast förekommande av dessa nyttoeffekter har varit att ”det inte längre funnits anledning att anta att en person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar”. Om de fall där endast denna effekt noteras räknas bort, kvarstår en nyttoeffekt i 33 procent av fallen. Den uppgivna nyttan har då främst avsett att kartläggning kunnat ske av den som tillståndet avsett eller dennes gruppering, eller att en förundersökning inletts avseende försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott som innefattats i tillståndet (jfr vad som angetts ovan om 2008 års utredningslag och effekter inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde). Endast i två procent av fallen har brottsbekämparna vid besvarandet av blanketten ansett att ett orsakssamband varit belagt som gett grund att anföra att brottslig verksamhet som ett tillstånd i ärendet avsett har kunnat förhindras (se avsnitt 6.4.4.4).

Inom ramen för utredningens djupundersökning har det kommit fram att information som bedömts vara av någon betydelse för Säkerhetspolisen – och som inte rimligen ansetts kunna komma åt på annat sätt än genom tvångsmedel – har erhållits i nästan samtliga fall när tillstånd enligt 2007 års preventivlag meddelats. Kausalitetsproblematiken har betonats (se vidare 7.3.4.2 nedan), och det har inte i någon av de 56 operationer som undersökningen omfattat med säkerhet ansetts kunna sägas att tvångsmedlet har *lett till* att viss brottslighet har förhindrats. Däremot har det i sex av operationerna, dvs. i drygt 10 procent av fallen, kommit fram uppgifter som ger *goda grunder att anta* att information från tvångsmedlen har bidragit till att viss utpekad brottslighet förhindrats. Betydligt oftare har det kunnat avgöras att information från tvångsmedlen har medfört att olika åtgärder har vidtagits från de brottsbekämpande myndigheternas sida, såsom t.ex. att samtal i förhinderande syfte har hållits med olika personer eller att en förundersökning har inletts där fortsatt informationsinhämtning har skett. Den vanligast förekommande effekten som har kunnat iakttas har dock varit att den aktuella risken har kunnat klarläggas på så sätt att vissa personer har ansetts kunna avskrivas eller nedvärderas som hot (se avsnitt 6.8.1).

Inom den öppna polisens verksamhetsområde får 2007 års preventivlag användas endast beträffande vissa allvarliga brott när

dessa har ett s.k. systemhotande syfte. Endast mycket få fall av tillstånd enligt 2007 års preventivlag för den öppna polisen har förekommit (elva initiala tillstånd inom ramen för fyra operationer under åren 2008–2011). Underlaget för slutsatser är därför mycket begränsat. Det har endast i ett fall angetts någon nytta vid besvarandet av vår ärendebblankett såvitt avser dessa operationer (avsnitt 6.4.4.4). Det omedelbara intryck som vi fått inom ramen för vår djupundersökning är dock att det – med det tillämpningsområde som 2007 års preventivlag har i dag – inte är någon större skillnad mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens användning av tvångsmedel enligt lagen (avsnitt 6.9.3).

Sammanfattningsvis

Sammanfattningsvis kan konstateras att den andel av tillstånden enligt 2007 års preventivlag som bedöms medföra nytta till stor del beror på vilka krav som ställs på belagd kausalitet och på vilka effekter som bedöms som relevanta indikationer på nytta (se vidare nedan 7.3.4.2). Det går att sällan med säkerhet säga att information från ett visst tvångsmedel har *lett till* att ett visst brott har förhindrats. Däremot synes andra effekter, som de brottsbekämpande myndigheterna anser vara av betydelse för att förhindra brott, förekomma i en beaktansvärd andel av fallen.

7.3.3 Informationen som erhållits och betydelsen av denna

7.3.3.1 Inledning

Bl.a. kausalitetsproblematiken gör alltså att det är svårt att mäta tvångsmedlen mot vissa förutbestämda effekter. Det är lämpligt att börja ett steg tidigare och att föra resonemang utifrån den information som eftersökts respektive erhållits genom tvångsmedlen.

Som framgått synes information som har bedömts vara av betydelse för de brottsbekämpande myndigheterna ha kommit fram i de allra flesta fall där tvångsmedelstillstånd har meddelats.¹⁷ Fråga är hur betydelsen av denna information för att utreda eller förhindra brott ska värderas. Av intresse är främst vilken typ av

¹⁷ Undantag är främst fall där tvångsmedlet (främst hemlig rumsavlyssning) inte kunnat verkställas eller tekniken inte fungerat, där en teleadress som tillståndet avsett inte kommit att användas eller där de misstänkta inte kommit att uppehålla sig på den plats tillståndet avsett. Se t.ex. avsnitt 6.6.17.

information det varit fråga om och i vilken mån informationen hade kunnat erhållas på något annat sätt.

Det finns skäl att i detta sammanhang inledningsvis ange något om vad som framgått om de personer som de aktuella tvångsmedlen riktats mot, om betydelsen av de olika tvångsmedlens karaktär för den information som kan förväntas genom dem samt om hur de olika informationsinhämtningsmetoderna förhåller sig till varandra.

7.3.3.2 Något om de personer som tvångsmedlen riktats mot – kommunikationsbehov och säkerhetsmedvetande

Vissa omständigheter hänförliga till de personer som de aktuella hemliga tvångsmedlen riktas mot och deras verksamhet synes ha haft betydelse både för vilken typ av information som kunnat erhållas genom tvångsmedlen och som argument för att informationen inte kunnat erhållas på annat (mindre ingripande) sätt.

När de aktuella hemliga tvångsmedlen – dvs. hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel – har använts av den *öppna polisen* har dessa främst riktats mot personer som har bedömts vara verksamma inom organiserad brottslighet (se avsnitt 6.6.3, 6.6.4 och 6.9.2). Här är det ofta fråga om en löpande kriminell verksamhet, och det finns därmed ett stort kommunikationsbehov. Ett tydligt exempel är narkotikahantering vilket det varit fråga om i en hög andel av de ärenden vi tittat på. Detta skulle kunna tala för att en stor mängd relevant information borde ha kunnat erhållas genom hemliga tvångsmedel (och kanske även genom mindre ingripande metoder).¹⁸ Det står emellertid också klart att de personer som utsatts för tvångsmedlen i ärendena har varit säkerhetsmedvetna och försiktiga. De har t.ex. som regel varit observanta på omgivningen. Känsliga frågor har ofta avhandlats ”öga mot öga”, och när detta ändå skett per telefon har ibland kodat språk använts. Personerna har också ofta haft flera mobiltelefoner och använt oregistrerade kontantkort (6.6.11). Försiktighet uppvisas t.ex. också på så sätt att huvudmännen undviker att ta befattning med partierna och att olika personer anlitas för riskfyllda uppdrag

¹⁸ I en tysk undersökning har påpekats att hemlig teleavlyssning är särskilt effektiv beträffande denna typ av brottslighet, dvs. sådan som kräver ett kontinuerligt utbyte av information, se 6.3.5.2.

(6.6.13). De nämnda faktorerna har försvårat polisens informationsinhämtning och minskat den genom tvångsmedlen tillgängliga informationen. Samma omständigheter minskar dock normalt även möjligheten att komma åt information på andra sätt än genom tvångsmedlen.

Även de personer som förekommer i vår djupundersökning inom *Säkerhetspolisens* område har i de flesta fall – till följd av den aktuella brottslighetens natur¹⁹ – haft ett starkt kommunikationsbehov. De har emellertid som regel uppvisat tecken på en än högre säkerhetsmedvetenhet än den inom ärendena som gäller den öppna polisen. Nivån synes ofta ha varit betydligt högre.²⁰ Förutom de indikationer på försiktighet som uppgetts ovan förekommer uppgifter om t.ex. diskussioner om störningsutrustning och utbildningar i säkerhetsfrågor (se avsnitt 6.7.12 och 6.8.9). Inom *Säkerhetspolisens* område har sålunda möjligheten att inhämta information i hög grad påverkats av säkerhetstänkandet hos den krets mot vilken tvångsmedlen riktats.

7.3.3.3 Betydelsen av tvångsmedlets karaktär för den information som kan förväntas

Olika sätt att inhämta information lämpar sig för att söka olika typer av information. Detta gäller föga förvånande även för de olika hemliga tvångsmedlen. Vilken information ett visst tvångsmedel kan förväntas ge beror således i vissa avseenden på tvångsmedlets karaktär. Hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning ger t.ex. inte någon information om innehållet i samtal eller meddelanden. De ger i stället huvudsakligen information om vem som varit i kontakt med vem (och när detta skett) samt positioneringsinformation (var en person befunnit sig eller vilka som vid ett visst tillfälle befunnit sig på en viss plats).²¹ Hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning ger å andra sidan även information om innehållet i tal eller samtal. Därmed lämpar sig de förstnämnda två tvångsmedlen i huvudsak för att kartlägga kontaktnät och rörelsemönster, medan de senare två även kan ge

¹⁹ T.ex. planering av ett terrorattentat eller förmedlande av viss information till främmande makt.

²⁰ Skillnaden jämfört med den öppna polisen är tydligast i ärenden som avser kontraspionage och därefter kommer ärenden som avser kontraterrorism. I författningsskyddsärenden har nivån på säkerhetsmedvetandet ibland liknat den i ärendena hos den öppna polisen.

²¹ Eftersom hemlig teleövervakning kan avse även datakommunikation kan dock genom tvångsmedlet erhållas t.ex. uppgifter om vilka hemsidor som någon besökt, något som ju ger viss upplysning om innehållet i information som den övervakade tar del av.

mer konkret information om t.ex. innehållet i olika brottsplaner (se t.ex. avsnitt 6.8.13 och 6.8.14).²²

7.3.3.4 En verktyglåda där de olika metoderna att inhämta information ger olika pusselbitar

Eftersom de som tvångsmedlen riktas mot normalt är säkerhetsmedvetna och försiktiga i sin kommunikation kan de brottsbekämpande myndigheterna sällan räkna med att erhålla all den information som behövs för att utreda eller förhindra ett brott vid ett enda tillfälle eller på ett enda sätt (se t.ex. 6.6.17, 6.7.15 och 6.8.14). Detta – och det att olika informationsinhämtningsmetoder lämpar sig för att söka olika typer av information – medför att flera olika metoder i nästan samtliga fall används för att erhålla olika ”pusselbitar” om brottsligheten. Tillsammans med t.ex. fysisk spaning och källdrivning ingår då de hemliga tvångsmedlen i den verktyglåda som används (se 6.8.11). Nästan alltid används fler än ett av verktygen, antingen samtidigt eller i olika skeden av en utredning. När effektiviteten mäts kan det därför vara problematiskt – och i vissa fall bli missvisande – att lyfta ut ett av dem, t.ex. ett visst hemligt tvångsmedel, från helheten (se t.ex. 6.6.17 och 6.10.2).²³

7.3.3.5 Kalkylerad och faktisk information vid användning av de olika tvångsmedlen

Det är mot den nämnda bakgrunden som den information som söks och erhålls genom de olika hemliga tvångsmedlen måste värderas. Vi har inom ramen för vår djupundersökning ställt frågor till handläggarna i de olika ärendena både om vilken information de hoppats erhålla när de ansökt om ett visst tvångsmedel och om vilken information som faktiskt erhållits.

²² En annan viktig informationsinhämtningsmetod – kanske särskilt när det gäller innehållet i kommunikation misstänka emellan – är källdrivning. Det kan noteras att den information som erhålls genom de hemliga tvångsmedlen i ett viktigt avseende skiljer sig från källinformation; informationen från tvångsmedlen är s.k. A1-information, dvs. information som inte behöver värderas/bedömas (se 6.8.11).

²³ Detta har konstaterats även på annat håll, t.ex. i en omfattande tysk studie som har gjorts beträffande hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 6.3.5.3).

Information genom tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag (hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning)

Beträffande hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning har vår djupundersökning varit inriktad på tillämpningen av 2007 års preventivlag. Det har sålunda gällt tvångsmedelsanvändning i ett tidigt skede, nästan uteslutande inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Hemlig kameraövervakning enligt 2007 års preventivlag har använts endast i något enstaka fall. Främst har preventiv hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning använts. Oftast har de båda beslutats samtidigt beträffande en viss teleadress, men i vissa fall har det endast varit fråga om hemlig teleövervakning. I det senare fallet har förhoppningen främst varit att erhålla information om en viss persons kontaktnät och kontaktmönster. När det även varit fråga om hemlig teleavlyssning har man även hoppats på att andra pusselbitar av relevans för den befarade brottsligheten, t.ex. indikationer om tid, plats eller tillvägagångssätt vid ett planerat attentat eller om vilken information som hålls främmande makt till handa. På grund av det höga säkerhetsmedvetandet i miljöerna har man dock sällan haft förhoppningar om att de avlyssnade i telefon ska prata rätt ut om sina planer eller om sin verksamhet. Det har framhållits av brottsbekämparna att tvångsmedlet, utöver annan information, även kan ge relevant information om beteendemönster (6.8.13).

I de preventiva operationer som vi granskat har den typ av information som erhållits väsentligen motsvarat det som förväntats. Således har i samtliga operationer där tillstånd erhållits – utom i något fall där de teleadresser som tillståndet avser inte alls använts – någon information kommit fram om personernas kontaktnät. Ofta har också information om planer eller verksamhet av något slag kommit fram. Mängden och användbarheten av informationen har varierat. Vid några tillfällen har uppgifter kommit fram om konkreta planer på attentat eller dåd. Ibland har informationen gett tydliga indikationer på att sådana planer inte finns. Oftare har uppgifter av en mer allmän betydelse kommit fram som t.ex. gett ytterligare underlag för bedömningen av viljan eller förmågan att begå ett befarat brott. Ibland har uppgifter kommit fram om annan brottslighet än den tvångsmedlet avsett (6.8.14).

Information genom hemlig rumsavlyssning

Tillstånd till hemlig rumsavlyssning får meddelas endast under förundersökning, och endast när det finns en skäligen misstänkt person. Redan detta medför att tvångsmedlet används på ett senare stadium än de nyss behandlade preventiva tvångsmedlen. En vanlig situation när hemliga tvångsmedel under en förundersökning kommer i fråga är vidare att hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning använts i ett tidigare skede. Först senare beslutas hemlig rumsavlyssning för att försöka få mer information eller för att över huvud taget kunna komma vidare i utredningen (se 6.6.8). Kunskapsläget är sålunda normalt ett annat – och underlaget större – när hemlig rumsavlyssning beslutas än när t.ex. hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning sätts in. Hemlig rumsavlyssning synes huvudsakligen *dels* användas riktat i samband med särskilda händelser eller möten som de brottsbekämpande myndigheterna känner till, *dels* användas som en ”sista utväg” när de andra tvångsmedlen (ofta på grund av ett särskilt högt säkerhetsmedvetande hos den misstänkte) inte gett tillräcklig information (se 6.6.15 och 6.7.13).²⁴

Både den kalkylerade och faktiska informationen från hemlig rumsavlyssning skiljer sig i viss mån mellan den öppna polisens och Säkerhetspolisens områden.

Inom den *öppna polisens* verksamhetsområde rör den vanligaste typen av ärende där hemlig rumsavlyssning kommer i fråga organiserad narkotikabrottslighet. Polisen hoppas då ofta på att genom rumsavlyssningen få uppgifter om kommande leveranser, helst tid och plats. Man hoppas även i ärenden om annan brottslighet att de misstänkta ska prata om planer av olika slag, t.ex. beträffande planerad våldsbrottslighet. När ärendena i stället gäller fullbordade brott har polisen förhoppningar om diskussioner om det som har hänt. Polis och åklagare har således relativt högt ställda förväntningar på konkreta uppgifter om olika gärningar när de begär tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Av intresse för dem är dock även uppgifter om organisation, struktur och ledning som kan föra utredningen framåt (6.6.16). I de ärenden vi undersökt erhöll polisen sammantaget något mindre information än de hade

²⁴ Enligt en tysk undersökning har beträffande ett annat tvångsmedel – motsvarigheten till hemlig teleavlyssning – påpekats att tvångsmedlet varit mest framgångsrikt i det förra av dessa två fall, dvs. då det riktats mot ett ”specifikt mål”, se 6.3.5.2. Motsatsvis konstaterades i en tysk undersökning om hemlig rumsavlyssning att det mer sällan är effektivt när tvångsmedlet används som en sista utväg i svårlösta utredningar, se 6.3.5.3.

hoppats när hemlig rumsavlyssning sattes in. Förklaringar som lämnats till detta har varit bl.a. att de misstänkta varit mycket försiktiga (säkerhetsmedvetna), att planer av olika skäl ändrats (t.ex. att platsen för ett möte kommit att bli en annan än den avlyssningen avsett) samt i vissa fall att avlyssningstekniken inte har fungerat. I flera fall har de misstänkta dock pratat om den aktuella brottsligheten, i några av fallen i viss detalj. Även de andra typer av information som förväntats har erhållits i olika utsträckning, dvs. uppgifter om nätverk och relationer samt om annan brottslighet (6.6.17).

Inom *Säkerhetspolisens* område synes de brottsbekämpande myndigheterna inte vara fullt så optimistiska som på den öppna polisens område beträffande den information som kan förväntas genom hemlig rumsavlyssning. På grund av det höga säkerhetsmedvetandet inom olika nätverk och organisationer på området förväntar man sig inte att i någon stor utsträckning erhålla samlad och konkret information om den misstänkta brottsligheten. Förväntningarna på hemlig rumsavlyssning avser alltså här – liksom beträffande de andra hemliga tvångsmedlen – huvudsakligen pusselbitar som tillsammans med annan information kan få betydelse för utredningen. T.ex. kan det vara fråga om lösryckta uppgifter om en tidpunkt, ett tillvägagångssätt eller om någon som kan vara en medgärningsman. Också information om nätverket eller organisationen och om relationer och strukturer i detta bedöms ofta vara viktiga pusselbitar, t.ex. hur man förhåller sig till varandra under ett möte (jfr 6.7.14). Den faktiska information som erhållits motsvarar inte heller inom Säkerhetspolisens område helt den som kalkylerats. Ändrade planer och tekniska problem inverkar även här. Resultatet ligger dock närmare förhoppningarna än på den öppna sidan. I vissa fall har mycket betydelsefull information erhållits, t.ex. avseende just plats, tidpunkt eller tillvägagångssätt för ett planerat attentat. Oftast har den information av betydelse som erhållits dock rört den organisation eller det nätverk som den misstänkte tillhört och innefattat uppgifter om t.ex. nya möten, organisationsstruktur eller säkerhetsmedvetenhet (6.7.15).

Sammanfattningsvis

Vilken typ av information som förväntats och erhållits genom de olika hemliga tvångsmedlen har av naturliga skäl berott på tvångsmedlets karaktär. De brottsbekämpande myndigheternas

förväntningar på informationens mängd och innehåll har vidare varit anpassade till det som varit känt om säkerhetsmedvetandet – vilket allmänt sett har varit högt – hos de personer tvångsmedlen riktats mot. Det har sällan förväntats att informationen sedd för sig ska vara tillräcklig för att lagföra eller förhindra ett brott, utan det som har förväntats är pusselbitar som kan förstås och användas tillsammans med information från andra källor.

I stort synes den information som erhållits – med undantag för vid hemlig rumsavlyssning – ha motsvarat den förväntade. Vid hemlig rumsavlyssning har utfallet varit något sämre än förväntat. En viktig förklaring till detta är att tekniken inte alltid fungerat som planerat. Viss betydelse synes också det ha haft att hemlig rumsavlyssning, eftersom det är knutet till en viss plats där något möte eller någon annan kommunikation förväntas, är mer känsligt för ändrade planer hos de som tvångsmedlet avser än t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är. Ibland har mellankommande omständigheter således lett till att något samtal eller tal inte har kunnat avlyssnas.

Mängden och användbarheten av den information som har erhållits i de olika ärendena har varierat. I ett inte obetydligt antal fall har det – både vad avser de preventiva tvångsmedlen och hemlig rumsavlyssning – varit fråga om konkreta uppgifter om t.ex. brottsplaner. Ofta har dock den information som bedömts som relevant för utredningen eller för att förhindra ett brott avsett mer allmänna uppgifter om t.ex. personernas kontaktnät eller deras vilja och förmåga att utföra den aktuella typen av brott.

7.3.3.6 Möjligheten att få tillräckligt med information på andra (mindre ingripande) sätt

Olika informationsinhämtningsmetoder lämpar sig som nämnts för att söka olika typer av information, och de hemliga tvångsmedlen ingår tillsammans med flera andra metoder i de brottsbekämpande myndigheternas verktygslåda.

Om tillräckligt med information i ett visst hänseende kan erhållas på flera olika sätt, ska det minst ingripande av dessa användas. Det måste därför beaktas vid bedömningen av tvångsmedlens nytta om den information som myndigheterna fått genom dem hade kunnat erhållas på ett mindre ingripande sätt.

Flertalet av de andra metoder att inhämta information som används av de brottsbekämpande myndigheterna medför i regel mindre ingrepp i den personliga integriteten än de hemliga tvångsmedlen (jfr dock 7.4.7.1 nedan). De hemliga tvångsmedlen kan också rangordnas i förhållande till varandra i detta hänseende, varvid hemlig rumsavlyssning i bostäder typiskt sett är det som medför det största integritetsintrånget (se 7.4.4–7.4.6).

Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag (hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning)

När det gäller frågan om den eftersökta informationen kunnat erhållas på något annat sätt än genom hemliga tvångsmedel är det lämpligt att börja i vår djupundersökning beträffande 2007 års preventivlag. Detta är den av de aktuella lagarna som tillåter hemliga tvångsmedel i det tidigaste skedet.

Inom ramen för vår undersökning har bl.a. följande framgått (6.8.11).

Bland de metoder att inhämta information som används i Säkerhetspolisens verksamhet finns bl.a. källdrivning, fysisk spaning och inhämtande av information från en rad öppna källor. Samarbetande utländska tjänster tillhandahåller också information. I nästan samtliga av de preventiva operationerna har inhämtning av källinformation och/eller fysisk spaning förekommit före eller parallellt med de hemliga tvångsmedlen. Ofta har även annan information hämtats in.

De huvudskäl som anförts för att de aktuella tvångsmedlen behövs i tillägg till andra metoder att inhämta information tillhör två olika kategorier; nämligen skäl hänförliga till tidsaspekten (vikten av att erhålla information snabbt) och skäl hänförliga till informationens karaktär (den typ av information som tvångsmedlen ger går inte att erhålla på något annat sätt).

Vissa typer av ren kartläggnings/positioneringsinformation har i allmänhet av Säkerhetspolisen inte ansetts rimligen kunna åtkommas annat än genom hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning. Flera av operationerna avser fall när sådan information har ansetts vara viktig. Tvångsmedlen bedöms ofta vara viktiga som ett komplement även när fysisk spaning bedrivs.²⁵

²⁵ Det har framhållits att det kan vara mycket svårt att bedriva fysisk spaning utan att samtidigt genom tvångsmedlen kunna förutse och följa personernas förflyttningar.

Det kan också noteras att flera av tvångsmedelsoperationerna verkar avse personer i miljöer beträffande vilka Säkerhetspolisen inte har haft tillgång till centralt placerade källor eller informatörer eller inte kunnat få relevant information från dessa tillräckligt fort. Tidsaspekten verkar av naturliga skäl ha varit särskilt viktig i de operationer som avsett befarade attentat eller aktioner i närtid.

Hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning används alltså på ett senare stadium än de nyss behandlade tvångsmedlen. Tillstånd kommer endast i fråga under förundersökning och oftast först efter att andra, typiskt sett mindre ingripande, hemliga tvångsmedel använts. Användningen av hemlig rumsavlyssning tycks, som nämnts, huvudsakligen ske i samband med särskilda händelser eller möten som de brottsbekämpande myndigheterna känner till, eller som en ”sista utväg” när de andra tvångsmedlen inte gett tillräcklig information.

Det har varit relativt tydligt beträffande de ärenden som vi granskat – såväl inom den öppna polisens som inom Säkerhetspolisens område – att de brottsbekämpande myndigheterna inte bedömt att det varit möjligt att komma åt för utredningen viktig information på annat sätt än genom den begärda rumsavlyssningen. Detta har ofta berott på ett särskilt högt säkerhetsmedvetande hos de som tvångsmedlen riktats mot (se 6.6.8, 6.6.15, 6.7.8 och 6.7.13). På grund av tvångsmedlets ingripande karaktär har frågan om alternativa metoder att komma åt informationen uttryckligen uppmärksammats i ärendena om hemlig rumsavlyssning i högre utsträckning än i ärenden beträffande de andra hemliga tvångsmedlen. Det kan också nämnas att de brottsbekämpande myndigheterna har framhållit att rumsavlyssningens mycket resurskrävande natur i sig medför att tvångsmedlet används endast återhållsamt och när andra metoder inte är tillräckliga (se 6.10.2).

Sammanfattningsvis

I allmänhet kan sägas att brottsbekämparna inför ansökningarna om hemliga tvångsmedel synes ha gjort noggranna avvägningar avseende de aktuella tvångsmedlens förhållande till annan informationsinhämtning. Vi har inte tagit del av några uppgifter som indikerar att

den information som söks i någon av operationerna rimligen borde ha inhämtats på något annat och mindre ingripande sätt.

7.3.4 Effekterna av tvångsmedlen (vad har informationen från dem lett till?)

Trots svårigheterna att mäta effekterna av den information som erhållits genom de hemliga tvångsmedlen bör naturligtvis något – utöver de rena andelsresonemang som förts ovan (7.3.2) – anges även om detta.

7.3.4.1 Vilka effekter är relevanta och hur ska de värderas?

Inledande frågeställningar är vilka nyttoeffekter som beträffande de olika hemliga tvångsmedlen är relevanta, och hur dessa effekter ska värderas i förhållande till varandra. Det syfte med tvångsmedlet som rättsordningen har bestämt för vart och ett av tvångsmedlen har då avgörande betydelse.

2007 års preventivlag

När det gäller tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag är detta syfte relativt okomplicerat att slå fast; åtgärden ska enligt lagen ha betydelse (vara av synnerlig vikt) för att förhindra vissa typer av allvarliga brott. Lagen är ägnad att användas främst beträffande brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, och det kan konstateras att det nämnda syftet ligger väl i linje med den faktiska inriktningen på Säkerhetspolisens verksamhet (se t.ex. 3.1.2 ovan). Prevention bör sålunda prioriteras när nyttoeffekterna mäts.

Det är därmed oproblemiskt att indikatorerna på nytta i huvudsak relateras till att förhindra brott. Så har också skett både i vår ärendebalkett och i vår djupundersökning.²⁶ Lagens utslutande preventiva syfte gör dock tydligt att rent kvantitativa jämförelser med nyttoeffekter av den utredande tvångsmedelsanvändningen inom den öppna polisen inte blir särskilt relevanta.

²⁶ En annan sak är att svårigheterna vad avser kausalitet – och att välja relevanta indikatorer – kan vara mycket stora (se 7.3.4.2).

Hemliga tvångsmedel under en förundersökning (2008 års utredningslag och lagen om hemlig rumsavlyssning)

Beträffande hemliga tvångsmedel under en förundersökning är frågan om relevanta och prioriterade nyttoeffekter mer komplicerad.

Syftet för dessa tvångsmedel är som framgått brottsutredande. Därvid är det i första hand utredningen och lagföringen av det eller de brott som den aktuella förundersökningen avser som är relevant (se t.ex. SOU 2009:70 s. 142). Även att brott förhindras – eller i vissa fall att annan allvarlig brottslighet utreds eller lagförs – måste dock anses som legitima nyttoeffekter.²⁷

Beträffande brott inom Säkerhetspolisens område – där utredningar ofta avser brott som är på förberedelse- och försöksstadierna – har i förarbetena uttryckligen angetts att ett viktigt skäl att under förundersökningar tillåta hemliga tvångsmedel är att man därigenom kan förhindra att allvarliga brottsplaner kan genomföras (se prop. 2007/08:163 s. 49).

Utredningens kartläggning har beträffande den *öppna polisens* användning av hemliga tvångsmedel under förundersökning varit inriktad på hemlig rumsavlyssning. Det kan beträffande detta tvångsmedel konstateras att endast en begränsad andel av tillstånden avsett osjälvständiga brott (se 6.4.3.1). Utredningsnytta har i praktiken också prioriterats av den öppna polisen när tvångsmedlet sattes in (se 6.6.19). Att relatera relevant uppmätt nytta till i huvudsak effekter för utredningen av det aktuella brottet medför sammantaget inte någon stor problematik vid förundersökningar inom den öppna polisens verksamhetsområde.

Beträffande *Säkerhetspolisen* förhåller det sig på ett annat sätt. Det som kommit fram i vår djupundersökning tyder på att inriktningen av Säkerhetspolisens uppdrag har slagit igenom i den praktiska tillämpningen av tvångsmedlen på så sätt att förhindrandet av fullbordade brott – med den skada som skulle följa av dessa – ofta har varit det högst prioriterade eller slutliga målet med tvångsmedelsanvändningen också under förundersökning (se t.ex. 6.7.20 och 6.8.19.3). Detta – sett tillsammans med det ovan återgivna propositionsuttalandet – medför att inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde nyttoindikatorerna även vad beträffar tvångsmedlen under förundersökning bör inriktas i vart fall delvis mot

²⁷ Att detta hittills varit regeringens inställning framgår i viss mån av våra direktiv. Där anges bl.a. att en faktor som är relevant vid analysen av nytta är om uppgifter som inhämtats genom tvångsmedlet har använts som tillåten överskottsinformation.

prevention, och att nyttojämförelser med den öppna polisens användning av hemliga tvångsmedel försvåras.²⁸

Brottets allvar och den befarade skadan måste beaktas

Vid värderingen av nyttoeffekter – såväl för att utreda som för att förhindra brott – bör det aktuella brottets allvar beaktas. Straffskala och straffvärde utgör här, som uttryck för hur rättsordningen ser på brottet, naturliga utgångspunkter.

Beträffande nyttan av ett hemligt tvångsmedel för att förhindra brott är en viktig faktor för att värdera effekterna den skada som brottet, om det fullbordades, skulle ha medfört (se även 6.8.19.4). Det kan noteras att det inom ramen för vår djupundersökning framgått att allvarliga skador ofta befarats när Säkerhetspolisen använt de hemliga tvångsmedlen. Det har t.ex. rört sig om risker för person- och saksador vid ett attentat eller för att information om viktiga samhällsfunktioner ska överlämnas till främmande makt (se 6.7.3-6.7.5 samt 6.8.1, 6.8.3 och 6.8.12).

7.3.4.2 Svårigheterna att bedöma orsakssamband – effekter som är relevanta indikatorer på nytta

Det kan som framgått vara svårt att belägga att den information som kommit fram genom ett hemligt tvångsmedel har *lett till* en viss nyttoeffekt.²⁹ Detta gäller oavsett om effekten är relaterad till utredningen av ett brott eller till att förhindra ett sådant, och beror i stor utsträckning på att informationen oftast blir relevant som en del i ett större pussel, och att betydelsen av en viss pusselbit för en viss inträffad effekt ofta är mycket svår att avgöra (se ovan 7.2.2.1 samt t.ex. 6.6.17 och 6.7.15 och 6.3.5.3). Vad gäller den slutligt eftersträvalda effekten – dvs. normalt lagföring eller prevention av ett brott – försvåras bedömningen ytterligare av att det blir fråga

²⁸ De utredningsinriktade nyttoindikatorer som använts i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de hemliga tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken – och även i vår ärendelblankett beträffande 2008 års utredningslag – blir t.ex. mindre intressanta. Detta förklarar i viss mån synpunkterna och tilläggen avseende nyttoeffekterna från de handläggare hos de brottsbekämpande myndigheterna som fyllt i vår ärendelblankett beträffande 2008 års utredningslag (se 7.3.2.3 ovan).

²⁹ Begreppet *lett till* innebär i sig svårigheter, även om det så långt som möjligt definieras. Vi har inom ramen för vår ärendelblankett angett att ”med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten” (se avsnitt 6.4.2). Beträffande svårigheterna att mäta effekter av tillfällig lagstiftning se även Munck i SvJT 2009 s. 502 f.

om orsakssamband i många steg (t.ex. tvångsmedel – förhör – annat tvångsmedel – åtal – dom).

När det gäller frågan om ett visst tvångsmedel lett till att ett brott förhindrats tillkommer dessutom andra särskilda svårigheter. Det kan i ett enskilt fall vara i det närmaste omöjligt att bedöma orsaken till att en risk inte har förverkligats. Även om information från ett tvångsmedel har lett till att de brottsbekämpande myndigheterna har vidtagit åtgärder i förhindrande syfte (t.ex. att inleda en förundersökning, att hålla samtal med en viss person eller att vidta andra ”störande” åtgärder) går det sällan att med någon säkerhet belägga vad som skulle ha inträffat om dessa åtgärder inte hade vidtagits (se 6.8.17, 6.10.2.4 och 7.3.2.4 ovan).³⁰

På grund av dessa svårigheter blir – förutom vilken information som erhållits genom tvångsmedlen – mer direkta, och därmed i något högre grad bedömbara, effekter av denna information nödvändiga som indikatorer på tvångsmedlets nytta. Sådana indikatorer kan främst knytas till olika åtgärder som de brottsbekämpande myndigheterna vidtagit på grundval av informationen. Vilka indikatorer som blir relevanta skiljer sig i viss mån beroende på om den slutligt eftersträlvade effekten i första hand är att utreda eller att förhindra brott. Även vissa andra förhållanden på ett visst område, t.ex. beträffande Säkerhetspolisens kontraspionage, bör kunna påverka urvalet av indikatorer (se 6.10.4.2 samt 7.3.2.3 ovan).

Det är mot denna bakgrund som flera av effektfrågorna i vår ärendeblankett och de effekter som diskuterats inom ramen för vår djupundersökning ska ses.³¹

7.3.4.3 Vad som kommit fram om kalkylerade och faktiska nyttoeffekter inom ramen för vår djupundersökning

Det som beträffande nyttoeffekter kommit fram i samband med vår ärendeblankett, och något av det som kommit fram i vår

³⁰ Se även Ulväng i SvJT 2007 s. 6 f.

³¹ I våra direktiv anges att vi för tvångsmedlen enligt de aktuella lagarna ska redovisa bl.a. antalet och andelen tillstånd som lett till användande av ett annat tvångsmedel, att en misstänkt avförts från brottsutredningen eller till att åtal väckts mot den misstänkte. Det anges också att faktorer som är relevanta för analysen av nytta är om uppgifter som inhämtats genom tvångsmedlet utgjort underlag i en förhörssituation, använts som tillåten överskottsinformation, lett till stärkta misstankar mot den misstänkte eller lett till att åtal väckts eller att lagföring skett. Dessa indikatorer är som synes huvudsakligen anpassade till tvångsmedelsanvändning där den prioriterade slutliga effekten är utredning och lagföring av brott.

djupundersökning, har berörts i avsnittet om kvantitativ nytta och andelsjämförelser ovan (7.3.2). Vissa ytterligare uppgifter ur djupundersökningen kring kalkylerad och faktisk nytta av tvångsmedlen är emellertid av intresse att nämna här.

Hemlig rumsavlyssning

Polis och åklagare inom den *öppna polisens* verksamhetsområde har som framgått ofta varit optimistiska beträffande den mängd information som hemlig rumsavlyssning ska ge. De har också haft höga förhoppningar beträffande nyttoeffekterna av informationen, vilka i vissa fall innefattat att uppgifterna tillsammans med annan information inledningsvis skulle leda till åtgärder som frihetsberövanden eller andra tvångsmedel och i ett senare skede till åtal och fällande domar. I samtliga ärenden som omfattas av djupundersökningen har man i vart fall hoppats på information som kan användas för vidare spaning eller vid förhör (6.6.19). Eftersom den erhållna informationen inte har motsvarat förväntningarna har inte heller de effekter som ansetts belagda gjort detta. I sex av de 21 granskade ärendena hade tvångsmedlet som nämnts dock stor betydelse för förundersökningen och utgången i målet. Den hemliga rumsavlyssningen synes i flera av dessa fall ha varit avgörande för åtal och fällande domar (6.6.20).

Vad gäller *Säkerhetspolisens* användning av hemlig rumsavlyssning ska de kalkylerade effekterna alltså ses mot bakgrund av det uppdrag som Säkerhetspolisen har. I sex av de sju ärendena var förhoppningen när tvångsmedlet användes att det på något sätt skulle bidra till att förhindra skada på grund av brott (6.7.17). I två av ärendena bedöms som nämnts av brottsbekämparna att detta skett. Båda dessa fall rör terroristbrott. I ett av fallen bedömde man att man på grund av uppgifter från tvångsmedlet kunnat avstyra ett attentat som skulle genomföras med 40–50 personer närvarande. I två andra ärenden bedömdes hotbilden beträffande terroristbrott falla bort på grund av mellankommande omständigheter. Även vissa indikationer på utredningsnytta kan konstateras. I två av ärendena har åtal väckts. I båda dessa ärenden åberopades uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen också som bevisning i domstol (avsnitt 6.7.18).

Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag

Eftersom den öppna polisens användning av 2007 års preventivlag har varit så begränsad har våra iakttagelser i samband med djupundersökningen om kalkylerade och faktiska nyttoeffekter avsett tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Det slutliga målet med tvångsmedlet har här alltid varit att förhindra brott. Förhoppningarna beträffande hur informationen från de preventiva tvångsmedlen ska bidra till detta har dock skiljt sig mellan två olika typer av fall. Den ena typen är när den brottsliga verksamhet som föranlett tvångsmedlet rört en viss händelse som befarats inträffa inom en begränsad period (högst två månader från ansökan om tvångsmedlet), t.ex. ett attentatshot i närtid. Den andra typen av fall är när den brottsliga verksamheten varit mer långsiktig eller perdurerande, t.ex. vid operationer inom kontraspionagens område. I det förra typfallet har förhoppningen oftast varit att kunna övervaka personerna till dess risken har upphört och på så sätt – redan på grundval av information från tvångsmedlen – kunna ingripa om de synes vara i färd med att förverkliga risken. I den andra typen av fall, som gäller mer långsiktig verksamhet eller mer långsiktiga hot, har de preventiva tvångsmedlen i stället ofta setts som ett nödvändigt första steg på vägen. Den direkta förhoppningen beträffande tvångsmedlen har då ofta varit att de ska ge tillräckligt med information för att inleda en förundersökning (normalt om försök, förberedelse eller stämpling till brott) och att ytterligare åtgärder ska kunna vidtas inom ramen för förundersökningen så att ett fullbordande av brottet kan förhindras (se 6.8.16).

De faktiska nyttoeffekterna av de preventiva tvångsmedlen är alltså mycket svårbedömda. Som framgått har det inte i någon av de 56 operationer som djupundersökningen omfattat med säkerhet ansetts kunna sägas att tvångsmedlet har *lett till* den slutligt eftersträlvade effekten, dvs. att viss brottslighet har förhindrats. Med en viss lättnad av det uttryckta kausalitetskravet i förhållande till denna effekt har dock utredningen bedömt att det i sex av operationerna kommit fram uppgifter som ger *goda grunder att anta* att information från tvångsmedlen har bidragit till att brott förhindrats (6.8.1).

Betydligt oftare har andra indikatorer på nytta förekommit. Operationerna på kontraterrorismens område kan användas för att illustrera detta. Här omfattades 18 operationer där tillstånd till

hemliga tvångsmedel meddelades.³² I sex av dessa – dvs. en tredjedel – inleddes en förundersökning i samband med att den preventiva operationen avslutades. Inom ramen för dessa förundersökningar meddelades i olika utsträckning tillstånd till hemliga tvångsmedel. Under vissa av förundersökningarna höll Säkerhetspolisen samtal med personer som befarades ha avsikt att begå brott. Sådana samtal hölls även i samband med vissa av de preventiva operationer som inte föranledde att någon förundersökning inleddes. I två av de fall som innefattade samtal i förhindrande syfte ansåg Säkerhetspolisen att det gick att säga att information från de preventiva tvångsmedlen – tillsammans med samtalen – hade bidragit till att man kunnat förhindra resor till s.k. terroristräningläger och konfliktzoner (dessa två fall ingår bland de operationer där vi funnit goda grunder att anta att brott förhindrats). I tio av operationerna bedömdes i stället att informationen från tvångsmedlen hade lett till att man kunnat avfärda misstankar mot en viss person eller avskriva en viss risk (6.8.17.1).

7.3.5 Avslutande kommentarer om nyttan

7.3.5.1 Allmänt

Andelsresonemang knutna till vissa effekter är inte tillräckliga för att förklara nytta. Eftersom nytta måste komma av den information som erhålls genom tvångsmedlen är resonemang kring sådan information en lämplig utgångspunkt. Därvid är intressant inte bara vilken information som erhållits utan också om den hade kunna åtkommas på något annat (mindre ingripande) sätt. Tvångsmedlets karaktär – dvs. om det t.ex. rör sig om hemlig teleövervakning eller hemlig rumsavlyssning – får betydelse för båda dessa frågor. När användbarheten och effekterna av informationen sedan granskas bör dessa i möjligaste mån knytas till syftet med att använda det aktuella tvångsmedlet. Vid tvångsmedelsanvändning inom Säkerhetspolisens område blir därmed effekter knutna till att förhindra brott centrala, inte bara beträffande de preventiva tvångsmedlen utan också beträffande tvångsmedel under förundersökningen. Att en viss nyttoeffekt 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

³² Därtill omfattade undersökningen tre operationer där samtliga tillståndsansökningar avslogs och något tvångsmedel sålunda inte förekom.

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. Problematiken ökar ju tidigare en brottsförhindrande åtgärd vidtas, och kausalitetsfrågor är därför ofta särskilt svåra beträffande tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag.

7.3.5.2 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 (den sistnämnda lagen har endast i några få fall tillämpats av den öppna polisen) och främst i syfte att förhindra sådana brott som Säkerhetspolisen bekämpar. Avvändningen 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 hög 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.³³ Om vid en andelsbedömning beträffande nytta sådana indikatorer som Säkerhetspolisen framhållit beaktas har nytta i vår ärendeblankett 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. Dessa indikatorer är i stor utsträckning sådana som i en tänkt kausalkedja ligger närmare att man får informationen än förhindrandet av 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

³³ Vår djupundersökning – där den erhållna informationen granskats – avser i denna del endast 2007 års preventivlag, men skäl saknas att anta att den information som erhålls genom hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (vilka är de tvångsmedel som i huvudsak kommit ifråga) skulle skilja sig på något betydande sätt mellan de två lagarna.

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.

Sammanfattningsvis är nyttan i enskilda fall av tillämpning av hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde särskilt svår att bedöma. Vi anser dock att vår kartläggning ger stöd för att beaktansvärd sådan nytta förekommit vid tillämpningen av både 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag.

7.3.5.3 Lagen om hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning har huvudsakligen använts inom den öppna polisens verksamhetsområde. I det flesta fall har det rört sig om förundersökningar som avsett grov organiserad brottslighet, och den vanligaste typen av ärende rör grovt narkotikabrott.³⁴ 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 utrednings- syfte.

Hemlig rumsavlyssning används på grund av sin karaktär (bl.a. kan det ofta vara mer ingripande än de övriga hemliga tvångsmedlen) normalt i ett något senare skede av förundersökningen. Frågan om alternativa metoder att komma åt information har tydligt uppmärksammats i de ärenden vi gått igenom i vår djupundersökning. En viktig faktor har här varit att säkerhetsmedvetenheten hos de som tvångsmedlen riktats mot oftast bedömts som mycket hög. 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

³⁴ Även tullen har använt hemlig rumsavlyssning mot den nämnda typen av brottslighet, men antalet fall är mycket begränsat. Det går därför inte att göra någon särskild analys beträffande tullen.

vissa fall i detalj). I andra fall har uppgifterna rört nätverk och relationer av betydelse för brottsutredningen. 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 bör särskilt noteras att det inte varit ovanligt att de brottsbekämpande myndigheterna på grund av att avlyssningsutrustningen inte kunnat installeras eller på grund av tekniska problem, trots att ett tillstånd erhållits 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.³⁵

Nyttoeffekter av den erhållna informationen har vid besvarandet av vår ärendeblankett, trots de svårigheter beträffande bl.a. verkställighet och bedömning av orsakssamband som beskrivits ovan, 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 vid besvarandet av blanketten – 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).

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

³⁵ Beträffande denna andel av tillstånden har verkställighetstiden i vår ärendeblankett uppgetts som noll dagar. Se avsnitt 6.4.3.4.

7.4 Den inverkan som de tre lagarna har haft på den personliga integriteten

7.4.1 Både kvantitativa uppgifter och beskrivande iakttagelser krävs

Den inverkan på den personliga integriteten som de tre lagarna har haft kan i viss utsträckning relateras till uppgifter som inte kräver komplicerade bedömningar. T.ex. blir uppgifter om omfattning av betydelse. Sådana uppgifter kan avse bl.a. antalet tillstånd, tillståndens innehåll (vilka teleadresser eller platser), tillståndens varaktighet och tillståndens verkställighet (har verkställighet alls kunnat ske och i så fall i vilken utsträckning). De uppgifter som utredningen erhållit genom sin ärendebblankett kan i just dessa avseenden ge relativt klara svar.

Det står emellertid klart att det inte heller beträffande den inverkan som tvångsmedlen haft på den personliga integriteten är tillräckligt att föra resonemang som knyts till antal eller andelar. Omständigheter som hur tillstånd närmare utformats (med t.ex. inskränkningar eller villkor) och hur de närmare verkställts (t.ex. vilken typ av kontakter som övervakats eller avlyssnats) är av mycket stort intresse. Svar på dessa frågor får sökas huvudsakligen i det som kommit fram vid utredningens djupundersökning.

Tillvägagångssättet i detta avsnitt blir mot den bakgrunden detsamma som i det förra. Inledningsvis anges och jämförs kvantitativa uppgifter och därefter görs en mer resonerande analys.

7.4.2 Kvantitativa uppgifter och jämförelser

7.4.2.1 Allmänt jämförelsematerial

Antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har stadigt ökat under de senaste åren. Under år 2010 meddelades inom den öppna polisens verksamhetsområde enligt 27 kap. rättegångsbalken 2 531 tillstånd till hemlig teleavlyssning och 3 250 tillstånd till hemlig teleövervakning. När ett tillstånd till hemlig teleavlyssning ges förenas detta alltid med ett tillstånd till hemlig teleövervakning. Skillnaden mellan de ovan angivna antalen (719 tillstånd) avser således fall där endast hemlig teleövervakning beslutats.

Förklaringar som i samband med redovisningen ovan getts till att antalet tillstånd ökat under de senaste åren är dels en förändring

av telefonkulturen hos kriminella (mot användning av telefoner, teadresser och kontantkort som ofta byts ut), dels en nationell myndighetsgemensam satsning mot grov organiserad brottslighet.³⁶

Den genomsnittliga avlyssnings- eller övervakningstiden beträffande tillstånden till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har varierat mellan olika år men har oftast varit mellan 30 och 50 dagar. För år 2009 var den genomsnittliga tiden för hemlig teleavlyssning 31 dagar och för hemlig teleövervakning 32 dagar. Motsvarande siffror för år 2010 var 43 respektive 38 dagar.

Beträffande hemlig teleavlyssning under åren 2009 och 2010 har noterats även följande. Varje tillstånd till hemlig teleavlyssning omfattade i genomsnitt ungefär två teadresser. Avlyssningen avsåg i flertalet fall teadresser som innehades av den misstänkte. Under år 2009 avsåg en femtedel av tillstånden teadresser som innehades av annan än den misstänkte, t.ex. gemensamma telefoner i hemmet och teadresser där en arbetsgivare innehade teadressen. Under år 2010 sjönk den andelen till ungefär en tiondel. Av samtliga avlyssnade teadresser avsåg under de nämnda åren drygt 70 procent oregistrerade kontantkort som innehafts av den misstänkte och mellan tio och femton procent den misstänktes eget mobilabonnemang eller fasta telefon. Resterande andel avsåg bl.a. annans abonnemang (under fyra procent) eller annans abonnemang i gemensam bostad (cirka två procent). I stort sett alla tillstånd under 2009 och 2010 hade verkställts (avsnitt 6.2.2.2 och 6.2.2.3 ovan).

Hemlig kameraövervakning används i en betydligt mer begränsad utsträckning än de ovan behandlade tvångsmedlen. En viss ökning sker dock även här, och under den senaste femårsperioden har antalet tillstånd per år ökat från omkring 50 till knappt 100 (år 2009 var antalet 82 och år 2010 var antalet 99). Den genomsnittliga övervakningstiden har historiskt huvudsakligen legat mellan 30 och 40 dagar (år 2009 var den 34 dagar och år 2010 var den 30 dagar). Någon uppgift om vilka platser som kameraövervakningen avsett finns inte i redogörelserna beträffande tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken (avsnitt 6.2.2.4).

³⁶ Se även t.ex. 6.3.5.2 beträffande en tysk undersökning där det ökande antalet mobiltelefoner i samhället framhållits som en förklaring till det ökade antalet avlyssnade teadresser.

7.4.2.2 Hemlig rumsavlyssning

Antalet tillstånd till hemlig rumsavlyssning är långt lägre än antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning under förundersökning. Nivån är beträffande den öppna polisen mer jämförlig med men ännu något lägre än den som gäller för hemlig kameraövervakning.

Under åren 2008, 2009, 2010 och 2011 meddelades inom den öppna polisens verksamhetsområde 23, 46, 66 respektive 18 tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Inom tullens område var motsvarande antal 1, 9, 2 respektive 7 tillstånd och inom Säkerhetspolisens område 12, 7, 18 respektive 8 (se avsnitt 6.4.3.1).³⁷ Det kan nämnas – om nu en sådan jämförelse ska ske – att antalet tillstånd till hemlig rumsavlyssning per år i Sverige därmed ligger högre än antalet tillstånd för närmast motsvarande tvångsmedel i Norge, men betydligt under nivåerna i Danmark och Finland (se avsnitt 6.3.2.1, 6.3.3.1 och 6.3.4.1).³⁸

Av svaren på vår ärendeblankett har i övrigt bl.a. följande kommit fram. Varje tillstånd till hemlig rumsavlyssning har inom den öppna polisens verksamhetsområde avsett i genomsnitt 2 misstänkta och inom Säkerhetspolisens område 1,2 misstänkta.

Den genomsnittliga verkställighetstiden för ett tillstånd om hemlig rumsavlyssning är ungefär i nivå med den genomsnittliga avlyssnings- eller övervakningstiden för (den öppna polisens) användning av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken. Således är den genomsnittliga verkställighetstiden för hemlig rumsavlyssning beträffande den öppna polisen 42 dagar och beträffande Säkerhetspolisens 27 dagar.

Den typ av platser som tillstånden till hemlig rumsavlyssning oftast avsett är fordon (40 procent av tillstånden) och bostäder (26 procent). De bostäder som avlyssnats har i huvudsak tillhört den misstänkte. Ett fåtal (fyra procent av det totala antalet tillstånd) har dock avsett annans stadigvarande bostad. Hotellrum och utrymmen i häkte eller anstalt har också avlyssnats i viss utsträckning (fem respektive sex procent av tillstånden). I övrigt har avlyssningen främst avsett olika publika platser (6.4.3.3, se även 6.6.7 och 6.7.7).

³⁷ Eftersom det totala antalet tillstånd inom tullens verksamhetsområde varit så lågt – och underlaget därmed är så litet – behandlas nedan inga ytterligare siffror i anslutning till dessa tillstånd särskilt. Se dock redovisningen i avsnitt 6.4.3.

³⁸ Se beträffande det begränsade värdet av denna typ av jämförelser avsnitt 6.3.1.

Knappt en fjärdedel av de tillstånd som meddelades inom den öppna polisens verksamhetsområde hade av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränktes i onödan. Motsvarande andelstal beträffande tillstånd inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde var en tredjedel (6.4.3.2).

Av vår djupundersökning framgår att det inte varit ovanligt – utöver de fall där rätten gjort inskränkningar i ett tillstånd eller förenat det med villkor – att åklagaren justerat in sådana i sin ansökan om tvångsmedlet. Sådana villkor kan t.ex. avse att avlyssning får ske endast när den misstänkte befinner sig på platsen (se 6.6.9 och 6.7.9).

7.4.2.3 Tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag

2008 års utredningslag tillämpas som framgått endast inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde och nästan uteslutande vid misstankar om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet (se 6.4.5.1). Det totala antalet tillstånd som meddelats enligt lagen är relativt blygsamt. Under åren 2009–2011 är det fråga om sammanlagt 173 tillstånd. Av dessa avser 86 hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, 64 endast hemlig teleövervakning och 23 hemlig kameraövervakning (6.4.5.2). Det genomsnittliga antal teledresser som tvångsmedlet använts mot är därtill 1,64, dvs. något lägre än de två teledresser som utgör genomsnittet vid den öppna polisens användning av tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken. Inte något av tillstånden har heller riktat sig mot mer än en misstänkt person (6.4.5.4).

Den genomsnittliga verkställighetstiden för tillstånd enligt den aktuella lagen är däremot betydligt längre än när den öppna polisen använder motsvarande tvångsmedel (30–50 dagar). Vad gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 2008 års utredningslag rör det sig om knappt 100 dagar, och beträffande hemlig kameraövervakning är den genomsnittliga tiden knappt 155 dagar (6.4.5.4).³⁹

De platser som den hemliga kameraövervakningen enligt 2008 års utredningslag huvudsakligen riktats mot har varit andra platser än bostäder (62 procent). Den andel som avsett kameror som

³⁹ Den längre tiden kan enligt brottsbekämparna förklaras av karaktären av den brottslighet som 2008 års utredningslag huvudsakligen används mot (se 6.10.4.3).

riktats mot bostäder är alltså knappt 40 procent och sålunda högre än den andel tillstånd enligt lagen om hemlig rumsavlyssning som avsett bostäder (6.4.5.4).⁴⁰

Det har inte i något fall förekommit att domstolen förenat ett tillstånd enligt 2008 års utredningslag med villkor för att tillgodose integritetsintresset, och i endast två fall har ett tillstånd till sin utformning inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan (6.4.5.3).

7.4.2.4 Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag

Även 2007 års preventivlag har nästan uteslutande tillämpats inom Säkerhetspolisens område. Inom den öppna polisens område har totalt endast elva tillstånd meddelats under åren 2008-2011.⁴¹ Även inom Säkerhetspolisens område är antalet tillstånd relativt lågt. Det rör sig om sammanlagt 132 tillstånd (50 tillstånd år 2008, 37 tillstånd år 2009, 16 tillstånd år 2010 och 29 tillstånd år 2011) som huvudsakligen hänfört sig till författningsskyddets och kontra-terrorismens områden (6.4.4.1).

Tillstånden enligt 2007 års preventivlag har – bortsett från åtta tillstånd till hemlig kameraövervakning⁴² – avsett hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Klart vanligast har varit att tillstånden avsett de två sistnämnda tvångsmedlen i förening (drygt 80 procent).

Det genomsnittliga antalet teleadresser per tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 2007 års preventivlag är inom Säkerhetspolisens verksamhet 2,4, dvs. något högre än det genomsnitt på cirka två teleadresser som gällt för den öppna polisens användning av motsvarande tvångsmedel under förundersökning. Inte något av tillstånden har riktat sig mot mer än en misstänkt person. Den genomsnittliga verkställighetstiden har dock enligt 2007 års preventivlag uppgått till knappt 30 dagar och har sålunda varit något kortare än när den öppna polisen under förundersökning använt tvångsmedlen.⁴³

Beträffande de tillstånd som ingått i vår djupundersökning har det kommit fram vissa ytterligare detaljer om de teleadresser som

⁴⁰ Kamerorna har dock – till skillnad från avlyssningsutrustningen – uteslutande varit placerade utanför bostäderna.

⁴¹ Eftersom detta underlag är så litet sker i detta avsnitt i det fortsatta ingen särredovisning beträffande den öppna polisen. Det kan nämnas att den öppna polisens användning av preventiva tvångsmedel synes vara mer omfattande i Finland, se avsnitt 6.3.4.1.

⁴² Varav två inom den öppna polisens verksamhetsområde.

⁴³ Då räknas dock inte s.k. historisk hemlig teleövervakning in i tillståndstiden, se 6.4.4.3

tvångsmedlen avsett. Av dessa har omkring 80 procent avsett mobiltelefoner.⁴⁴ Cirka 15 procent har avsett fasta telefoner och cirka fem procent bredbandsabonnemang (se 6.8.15). Den andel av tillstånden som varit knuten till mobiltelefoner har sålunda övervägt mycket klart. I detta avseende har förhållandena ungefärligen motsvarat vad som de senaste åren gällt beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningar inom den öppna polisens verksamhetsområde (jfr 7.4.2.1 ovan).

Tillstånden till hemlig kameraövervakning avsåg sammanlagt nio platser, varav sex var bostäder (6.4.4.3).

Det har inte förekommit att domstolen förenat ett tillstånd enligt 2007 års preventivlag med villkor för att tillgodose integritetsintresset, men i tio fall har ett tillstånd till sin utformning inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan (6.4.4.2).

7.4.3 Avlyssning och övervakning enligt de aktuella lagarna förekommer i ett lågt antal fall

Utredningen ska enligt direktiven göra en samlad analys av vilken inverkan de tre lagarna har haft på den personliga integriteten.

De brottsbekämpande myndigheternas samlade användning av olika metoder att inhämta information har såvitt känt aldrig kartlagts. I vilken utsträckning hemliga tvångsmedel används i jämförelse med andra informationsinhämtningsmetoder, t.ex. fysisk spaning eller källdrivning, går därmed inte att med någon precision uttala sig om. Användningen av hemliga tvångsmedel torde dock i jämförelse med användningen av flertalet andra utredningsmetoder vara mycket begränsad. T.ex. har den öppna polisen i samband med att de lämnat uppgifter till regeringen om tillämpningen av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken framhållit att sådana tvångsmedel används bara i ett fåtal av det totala antalet förundersökningar (skr 2010/11:66 s. 17).

Jämfört med den öppna polisens användning av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken, med t.ex. 3 250 tillstånd till hemlig teleövervakning under år 2010, är den sammanlagda användningen av tvångsmedel enligt de tre nu aktuella lagarna i sin tur mycket begränsad. Det årliga genomsnittet är 54 (lagen om hemlig rumsavlyssning), 36 (2007 års preventivlag) respektive 58

⁴⁴ Därvid inkluderas både telefonnummer (som är knutna till SIM-kortet i telefonen) och s.k. IMEI-nummer (som identifierar själva telefonen).

(2008 års utredningslag) initiala tillstånd. Hemlig rumsavlyssning leder kan visserligen på grund av sin karaktär i de enskilda fallen leda till en större informationsmängd än de andra hemliga tvångsmedlen (se vidare nedan). Övriga parametrar avseende tvångsmedelsanvändningens omfattning som t.ex. verkställighetstiden för vart och ett av tillstånden är däremot på det hela taget likartade beträffande tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken och tvångsmedel enligt de lagar som är under utvärdering.⁴⁵

Mot den bakgrunden kan antas att den samlade mängd personlig information som hämtas in genom tvångsmedel enligt de nu aktuella lagarna är mycket begränsad jämfört med den mängd information som de brottsbekämpande myndigheterna samlar in på annat sätt.

En analys av integritetsintrånget kan dock av naturliga skäl inte stanna vid detta. Tvångsmedlen kan ju i enskilda fall – och i relation till det antal fall där de tillämpats – ha medfört mycket stora integritetsintrång. Detta mått på integritetsintrånget är i högsta grad relevant när en jämförelse sker med nyttan i tillämpningsfallen.

Av stor vikt när integritetsintrånget i de enskilda fallen mäts och värderas är vem som övervakats (t.ex. om det är misstänkta eller tredje män) samt vilken typ och mängd av personlig information som inhämtningen omfattat. Dessa frågor behandlas nedan. Först anges dock något om hur de olika tvångsmedlen (hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) förhåller sig till varandra såvitt avser ”typiskt” integritetsintrång.

7.4.4 Relationen mellan olika hemliga tvångsmedel – ”typiskt” integritetsintrång

Den typ och mängd av information som ett visst tvångsmedel kan ge beror alltså till viss del på tvångsmedlets karaktär (se t.ex. avsnitt 7.3.3.3). Detta får betydelse för vilket integritetsintrång de olika tvångsmedlen kan medföra. De vanligast förekommande hemliga tvångsmedlen brukar i detta avseende rangordnas på följande sätt. Av de tvångsmedel som riktas mot elektronisk kommunikation anses *hemlig teleövervakning* medföra ett klart mindre integritetsintrång än *hemlig teleavlyssning*, eftersom det förstnämnda

⁴⁵ Med undantag för 2008 års utredningslag där verkställighetstiderna är längre än beträffande tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt övrig lagstiftning.

tvångsmedlet inte ger någon information om innehållet i samtal eller meddelanden (se t.ex. prop. 2002/03:74 s. 23 f.). *Hemlig kameraövervakning* och hemlig teleavlyssning har – trots att metoderna är mycket olika varandra och därmed svåra att jämföra – ansetts medföra integritetsintrång på typiskt sett likvärdiga nivåer (t.ex. prop. 1995/96:85 s. 21 f.). *Hemlig rumsavlyssning*, slutligen, har pekats ut som det tvångsmedel som medför det största integritetsintrånget (prop. 2005/06:178 s. 44).⁴⁶

Inget har kommit fram vid vår kartläggning som talar mot att det ovan anförda typiskt sett gäller. I vart fall kan den nämnda rangordningen mellan tvångsmedlen anses gälla för de möjligheter till integritetsintrång som *lagstiftningen* beträffande de vart och ett av de olika tvångsmedlen erbjuder de brottsbekämpande myndigheterna.

Samtidigt måste betonas att vilket tvångsmedel som *vid tillämpningen* är det mest känbara från integritetssynpunkt alltid beror av omständigheterna i det enskilda fallet. En hemlig rumsavlyssning av ett möte på en restaurang kan t.ex. från integritetssynpunkt vara avsevärt lindrigare än teleavlyssning av en bostads-telefon som pågår under en längre tid.⁴⁷

7.4.5 Vem har avlyssnats eller övervakats?

Personerna som tvångsmedelsbesluten har riktats mot

Vid en bedömning av vilken personkrets som avlyssnats eller övervakats när tvångsmedel enligt de tre aktuella lagarna använts är det inledningsvis intressant att redovisa mot vilka personer tvångsmedelsbesluten riktats.

Som framgått har tillstånden till hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisens verksamhetsområde i genomsnitt avsett 2 misstänkta personer, medan motsvarande genomsnitt inom Säkerhetspolisens område är 1,2 misstänkta per tillstånd. Samtliga tillstånd till tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag har riktat sig mot endast en person. Det är sålunda – i relation till

⁴⁶ Se även t.ex. Per Henrik Lindblom i Festskrift till Hans Thornstedt, s. 483 f.

⁴⁷ Se prop. 2005/06:178 s. 43 f. Ett annat exempel är att kort avlyssning av ett möte på ett hotellrum där en narkotikaaffär görs upp knappast innebär något avsevärt ökat integritetsintrång jämfört med om affären hade gjorts upp via en avlyssnad telefon (se SOU 2009:70, s. 159 f.).

antalet tillstånd – inte något överväldigande antal personer som det är fråga om.

I de ärenden som omfattats av vår djupundersökning har tvångsmedelsbesluten huvudsakligen riktats mot män. Vanligtvis har de varit födda på 60-, 70- eller 80-talen (se 6.6.2, 6.6.6, 6.7.2, 6.7.6 och 6.8.6). Beträffande de aktuella personerna har vissa omständigheter framhållits redan i samband med nyttoanalysen ovan. Således har framgått att personerna i sin (misstänkt brottsliga) verksamhet ofta har haft ett stort kommunikationsbehov och att de i flertalet fall har varit säkerhetsmedvetna (se 7.3.3.2). Till detta kan läggas att de oftast av de brottsbekämpande myndigheterna bedömts vara i olika grad anknutna till organiserad brottslighet eller till organisationer eller nätverk som är kända inom ramen för Säkerhetspolisens arbete mot författningshotande verksamhet, terrorism eller spionage. Den brottslighet som personerna misstänkts för eller befarats komma att utöva har i dessa fall regelmässigt också varit anknuten till nätverken eller organisationerna (6.6.3, 6.6.4, 6.7.2 och 6.8.6).

Andra än de som besluten riktats mot (tredje man?)

Det är dock oundvikligt att kretsen avlyssnade eller övervakade personer är större än den krets mot vilken tvångsmedelsbesluten riktats. Så är fallet redan eftersom tvångsmedlen i det stora flertalet fall ger information också om de personer med vilka den som beslutet avser kommunicerar.⁴⁸ Det rör sig i viss utsträckning om personer som anses vara relevanta för utredningen eller ärendet (t.ex. medmisstänkta inom ramen för den aktuella förundersökningen). Det kan dock också vara fråga om t.ex. närstående, vänner eller affärsbekanta med vilka samtal eller möten äger rum. Dessa personer kan i sammanhanget benämnas som tredje man.

I vilken mån tredje man utsätts för hemliga tvångsmedel är mycket svårt att mäta.

Vissa försök till andelsmässiga uppskattningar har gjorts i Tyskland och Norge. I en tysk undersökning beträffande motsvarigheten till hemlig teleavlyssning mättes medelantalet misstänkta avlyssnade per tillstånd till 2,4 medan medelantalet icke-misstänkta beräknades till 4,8 (se 6.3.5.2). En annan tysk undersökning avser motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning. Trots att det konstaterades att det var svårt att bedöma vilka personer som

⁴⁸ De hemliga tvångsmedlen är ju – med undantag för hemlig kameraövervakning – inriktade huvudsakligen på en viss persons kommunikation.

omfattades av avlyssningen angavs att antalet icke-misstänkta som avlyssnats i ärendena (542 personer) översteg det antal misstänkta som identifierats i dessa (487 personer), se 6.3.5.3. I Norge ombads aktörerna (domare, advokater, poliser och åklagare) i en enkät att beträffande motsvarigheten till hemlig teleavlyssning generellt uppskatta hur stor andel av de samtal som avlyssnades som de ville benämna som ”av privat karaktär (med närstående familjemedlemmar eller sambor/pojkvänner/ flickvänner)”. Av de svarande bedömde 22 procent att över hälften av de avlyssnade samtalen var av privat karaktär. Svaren varierade dock mellan kategorierna av aktörer, och det är tveksamt om det går att dra några slutsatser av resultatet (se 6.3.2.2).

När det gäller svenska förhållanden kan inledningsvis följande konstateras. Som framgått har det stora flertalet av de teleadresser som använts vid *hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning* avsett mobiltelefoner som brukats av de personer som tillstånden avsett. Teleadresser som innehafts av någon annan än den aktuella personen eller t.ex. fasta telefoner i en gemensam bostad har endast i begränsad utsträckning varit föremål för tvångsmedel (se 7.4.2.1 och 7.4.2.4 ovan). Detta torde medföra att de tredje män som berörts av tvångsmedlen i merparten av fallen varit de som på den aktuella teleadressen kontaktat eller kontaktats av den avlyssnade eller övervakade personen och endast i ett mindre antal fall varit hushållsmedlemmar eller andra.⁴⁹

Vi har inom ramen för vår djupundersökning ställt vissa frågor till handläggarna om i vilken utsträckning kontakter med tredje man förekommit på teleadresserna. Sådan information bevaras dock inte, och någon grundad andelsuppskattning låter sig inte göras. Det har stått klart att brottsbekämparna oftast förväntat sig vissa (”normala”) sociala kontakter utanför den aktuella organisationen eller nätverket. I något fall har emellertid särskilt betonats att den avlyssnade personens livsstil inte medgav mycket socialt umgänge utanför den aktuella grupperingen och att man därför inte väntat sig detta. I vissa fall har det också varit fråga om att tvångsmedlet gällt särskilda s.k. verksamhets- eller aktivisttelefoner som inte alls förväntats användas för sociala kontakter. Det faktiska integritetsinfrånget synes normalt ha motsvarat eller understigit det kalkylerade.

⁴⁹ De integritetsfrågor som tycks ha ägnats störst uppmärksamhet vid domstols-sammanträden om preventiv hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning har varit de om teleadressens anknytning till den person som tvångsmedlet avsett, samt, i de fall som avsett avlyssning av fasta hemtelefoner, vilka personer som funnits i hushållet (6.8.15).

Ibland har dock någon teledress visat sig användas huvudsakligen av någon annan än den som tvångsmedelsbeslutet avsett. Tvångsmedelsanvändningen har då avbrutits (6.8.15).

När det gäller *hemlig kameraövervakning* har tillstånden enligt de aktuella lagarna varit få, och underlaget för att bedöma påverkan för tredje man är därmed begränsat. Tillstånden har emellertid i huvudsak avsett den misstänktes bostad (med kameror monterade utanför denna) eller publika platser (se 6.4.4.3 och 6.4.5.4).

Hemlig rumsavlyssning är potentiellt sett särskilt ingripande från integritetssynpunkt. Detta beror främst på typen och mängden information som kan samlas in (se vidare nedan 7.4.6). Såvitt gäller frågor som rör tredje man kan följande konstateras. I de ärenden som avser hemlig rumsavlyssning presenteras vid domstols-sammanträdet regelmässigt vilka andra – utöver den misstänkte – som kan förväntas uppehålla sig på platsen. När villkor ställs upp i tillstånden avser de som framgått ofta att avlyssning får ske endast när den misstänkte är på platsen (6.6.9, 6.7.9 och 6.7.16). Hemlig rumsavlyssning synes allmänt sett ha använts på ett sådant sätt att den i så ringa mån som möjligt ska drabba tredje man. Det är dock tydligt utifrån vår djupundersökning att vissa integritetsintrång för tredje man inte gått att undvika (6.7.16 och 6.6.18).

Tillstånden till hemlig rumsavlyssning har oftast rört fordon eller bostäder. I fordon synes helt utomstående personer inte ha avlyssnats i någon större utsträckning. Med bostadsavlyssningen förhåller det sig på ett annat sätt. Bostäderna har – utom i ett fåtal fall – tillhört den misstänkte.⁵⁰ Trots detta har tredje man ofta berörts. Detta gäller särskilt när den misstänkte har bott med sin familj (se 6.6.18 och 6.7.16).⁵¹

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte går att med någon exakthet mäta i vilken utsträckning tredje man avlyssnats eller övervakats genom de aktuella tvångsmedlen. Däremot står klart att ett visst integritetsintrång för tredje man inte går att undvika vid något hemligt tvångsmedel, samt att hemlig rumsavlyssning av vissa typer av platser typiskt sett medfört en större risk för ett sådant intrång än de övriga tvångsmedlen.

⁵⁰ När avlyssning skett i bostad som inte tillhört den misstänkte synes detta ofta ha berott på att man – pga. mycket högt säkerhetstänkande – fått ta den plats man kommer åt och att detta kan vara en plats den misstänkte besöker (6.7.13).

⁵¹ Se 6.4.2.2. Inom Säkerhetspolisens verksamhet för kontraterrorism har det dock varit mer sällsynt att den misstänkte bott med sin familj, eftersom de bostäder som avlyssnats ofta varit s.k. möteslägenheter (avsnitt 6.7.16).

7.4.6 Vilken typ och mängd av personlig information har de brottsbekämpande myndigheterna tagit del av

Av central betydelse när integritetsintrånget värderas är vilken typ och mängd av personlig information som de brottsbekämpande myndigheterna har tagit del av.

Inledningsvis är i detta sammanhang viktigt att notera att uppgifter som har karaktären av personlig information – och därmed i och för sig är integritetskänsliga – samtidigt kan vara av stor betydelse för att utreda eller förhindra ett brott. Detta blir särskilt tydligt mot bakgrund av det som anförts ovan om att tvångsmedlen normalt riktas mot försiktiga och säkerhetsmedvetna personer, och att brottsbekämparna sällan kan förvänta sig att vid ett enda tillfälle eller på ett enda sätt erhålla all den information som behövs (se 7.3.3.4). Pusselbitar som brottsbekämparna inom ramen för ärendena i vår djupundersökning samlat in och i flera fall bedömt som viktiga för att utreda eller förhindra viss brottslighet har varit t.ex. information om kontakter och relationer mellan misstänkta och andra samt om olika personers förflyttningar (se t.ex. 6.7.15). Även konkreta uppgifter om viss brottslighet kan – särskilt vad gäller hemlig rumsavlyssning – hämtas från situationer som upplevs som mycket personliga (6.7.20).⁵²

Även integritetsintrång som sker i samband med en åtgärd som också medför nytta ska naturligtvis beaktas. När integritetsintrånget värderas är det dock särskilt allvarligt om en stor mängd personlig information samlas in som är utan betydelse för utredningen eller för att förhindra brott.

Brottsbekämparna har på ett allmänt plan betonat att de har ett intresse av att minimera såväl inhämtningen som den efterföljande behandlingen av den aktuella typen av kringinformation, bl.a. eftersom sådan hantering innebär ett beaktansvärt merarbete (6.10.2). Skäl saknas att ifrågasätta att så är fallet. Därtill gäller regler som medför att den aktuella typen av information endast i mycket begränsad utsträckning får bevaras och behandlas. Upptagningar och uppteckningar från tvångsmedlen ska granskas snarast möjligt, och om de inte är av betydelse från brottsutredningssynpunkt eller för att förhindra förestående brott ska de

⁵² Ett exempel som nämns i det nämnda avsnittet är att samtal som den misstänkte fört med sin fru i bostaden och som upptagits med hjälp av hemlig rumsavlyssning åberopas som bevisning vid en huvudförhandling. Se även avsnitt 6.3.2.2 beträffande en norsk enkätundersökning där de svarande bl.a. fick uppskatta hur stor del av avlyssnade samtal av privat karaktär som ledde till utredningsnytta.

förstöras (se 3.4.4.2).⁵³ Inte desto mindre leder tvångsmedlen oundvikligen till att viss information av detta slag inhämtas. Denna inhämtning och den inledande granskning som måste ske av materialet medför i sig ett integritetsinråg.

När det gäller *hemlig teleavlyssning* och *hemlig teleövervakning* kan beträffande förekomsten av rent sociala samtal i huvudsak hänvisas till det som anförts i det närmast föregående avsnittet. Sådana förekommer alltså normalt i viss utsträckning på de avlyssnade teleadresserna, men det går inte att göra några andelsuppskattningar (se även exemplen i 6.8.15.1).

Beträffande *hemlig rumsavlyssning* blir mängden kringinformation – i vart fall när avlyssningen avser vissa typer av platser – oundvikligen större. Det förväntade integritetsinrånet är därför en viktig faktor vid domstolens bedömning av om tvångsmedlet ska tillåtas. Detta utreds noggrant i de olika ärendena (6.7.16).

Det nämndes ovan att av de två vanligast avlyssnade platserna, bilar och bostäder, bostäderna var klart känsligast i tredjemanshänseende. Även vad gäller mängden kringinformation i allmänhet torde detta vara fallet (se exemplen i 6.6.18 och 6.7.16 samt kommentarerna i 6.10.2).

De brottsbekämpande myndigheterna väljer som framgått ofta att ansöka om hemlig rumsavlyssning i vissa taktiska situationer – t.ex. i anslutning till särskilda möten eller händelser – då det förväntas att samtalet ska koncentreras till för utredningen relevanta omständigheter (6.6.15 och 6.7.13). Även platserna för mikrofonerna väljs av naturliga skäl just för att få så mycket relevant information som möjligt (6.6.18), och man har valt utrymmen där man på goda grunder antar att kommunikation om brottsligheten ska äga rum (6.6.21 och 6.7.20). Den nämnda taktiken leder sannolikt sammantaget till att mängden kringinformation som samlas in minskar något. I något fall, när säkerhetsmedvetandet hos den aktuella personen varit mycket högt och hemlig rumsavlyssning använts som en sista utväg, har man dock helt enkelt tagit ”den plats man kommer åt” (6.7.13).

Sammanfattningen i denna del blir sålunda mycket lik den i det närmast föregående avsnittet. Viss insamling av personlig information som inte är av betydelse för utredningen eller för att förhindra brott är sålunda oundviklig vid användning av de aktuella tvångsmedlen. Den exakta utsträckning i vilket detta sker går inte att mäta, men det står klart att hemlig rumsavlyssning – i vart fall

⁵³ En uppföljning sker också, bl.a. genom Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn, av att så faktiskt sker (se vidare avsnitt 9.3.3.2).

av bostäder – typiskt sett har medfört att mer sådan information inhämtats än de övriga tvångsmedlen. Integritetsintrånget beträffande den aktuella typen av kringinformation består här främst i själva insamlingen och den inledande granskningen av upptagningarna och uppteckningarna från tvångsmedlen, eftersom informationen därefter ska förstöras.

7.4.7 Användningen av flera metoder mot samma person

7.4.7.1 Andra metoder att inhämta information än hemliga tvångsmedel kan medföra integritetsintrång

Även andra metoder för att inhämta information än hemliga tvångsmedel kan medföra integritetsintrång. Några exempel på sådana metoder är (dold) fysisk spaning och nyttjandet av informatörer/källor. Dessa åtgärder utförs i hemlighet eller på så sätt att de som utsätts för åtgärderna vilseleds om åtgärdernas verkliga innebörd. De som utsätts för åtgärderna har inte möjlighet att få dessa prövade i domstol eller på annat sätt (se t.ex. SOU 2010:103 s. 84).

Eftersom användningen av den nämnda typen av åtgärder såvitt känt inte har kartlagts är det svårt att bedöma vilket integritetsintrång åtgärderna typiskt sett leder till. Det måste dock antas att användningen av dem i enskilda fall kan innebära ingrepp i den personliga integriteten som kan vara lika stora som – eller överstiga – följderna av hemliga tvångsmedel.

7.4.7.2 Flera metoder mot samma person

I ärenden med hemliga tvångsmedel förekommer regelmässigt flera metoder för att inhämta information avseende den aktuella brottsligheten och de aktuella personerna (se t.ex. 7.3.3.4 och 7.3.3.6).⁵⁴ Dels används metoder som fysisk spaning eller käll-drivning ofta i anslutning till de hemliga tvångsmedlen, dels är det inte ovanligt att det förekommer mer än ett tvångsmedel. När detta sker kan den samlade mängden information om de personer som

⁵⁴ Så synes vara fallet även internationellt. I en tysk undersökning om motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning framgår t.ex. att även hemlig teleavlyssning hade förekommit i 90 procent av fallen, och att källuppgifter/vittnen funnits i samma andel fall. Spaning/övervakning förekom i ungefär 60 procent av fallen (se 6.3.5.3).

åtgärderna riktas mot bli omfattande.⁵⁵ Detta bör få betydelse för hur integritetsinfrången värderas.

På samma sätt bör beaktas om ett hemligt tvångsmedel i något fall medför att andra mer integritetskränkande åtgärder kan avvaras. Sker detta, kan det samlade integritetsinfrången i praktiken minska genom tvångsmedelsanvändningen. Som exempel på detta kan nämnas att det framhållits i samband med vår djupundersökning beträffande de preventiva tvångsmedlen att en kartläggning genom hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning i ett tidigt skede kan leda till att en viss person kan avskrivas eller nedskrivas som risk. Detta kan i sin tur medföra att någon vidare uppföljning beträffande personen med åtgärder som t.ex. källdrivning och spaning inte sker (se 6.8.15).

7.4.8 Avslutande kommentarer om integritetsinfrången

Tvångsmedel enligt de nu aktuella lagarna har – både i absoluta tal och jämfört med andra metoder att inhämta information – använts i ett mycket begränsat antal fall. Besluten om tvångsmedlen har heller inte riktats mot något stort antal personer.

Sammanfattningsvis kan dock beträffande de enskilda fall där de aktuella tvångsmedlen tillämpas konstateras att personlig information samlats in i inte obetydlig omfattning. Tvångsmedlen har sålunda medfört icke obetydliga integritetsinfrång. 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 – med viss framgång – ha sökt begränsa den mängd kringinformation som erhållits genom hemlig rumsavlyssning, och därmed även integritetsinfrången. I vart fall hemlig rumsavlyssning

⁵⁵ Däremot torde en sådan omfattande kartläggningseffekt mer sällan drabba tredje män.

som har avsett bostäder har dock typiskt sett medfört större integritetsintrång än de övriga tvångsmedlen.

7.5 Om behovet av tvångsmedlen – inledande avvägningar mot integritetsintresset

7.5.1 Inledning

Den analys nu gjorts gäller vilken nytta och vilket integritetsintrång som tvångsmedel enligt de tre aktuella lagarna *har medfört*. Perspektivet har alltså varit tillbakablickande. När vi nu går över till frågorna om vilket behov som finns av tvångsmedlen, samt hur intresset av en effektiv brottsbekämpning bör balanseras mot integritetsintresset, blir perspektivet ett annat. Det är fråga om att blicka framåt och att på ett mer direkt sätt söka ge en grund för ställningstaganden kring hur lagstiftningen bör utformas.

Vid den nämnda framåtblicken blir dock det som kommit fram om effekterna av de aktuella tvångsmedlens hittillsvarande tillämpning mycket betydelsefullt. Den nytta som tvångsmedlen haft i brottsbekämpningen blir en närmast avgörande indikation på om ett fortsatt behov finns av sådana åtgärder inom lagarnas nuvarande tillämpningsområden, och det hittillsvarande integritetsintrånget ger god ledning avseende vilka effekter för den personliga integriteten som kan förväntas.⁵⁶

I detta avsnitt görs vissa grundläggande behovsbedömningar och avvägningar mot integritetsintresset. Närmare sådana måste dock ske i direkt anslutning till våra ställningstaganden om lagstiftningens utformning. Ytterligare bedömningar och avvägningar av det aktuella slaget finns sålunda i kapitel 8–12.

7.5.2 Behovet av tvångsmedlen

7.5.2.1 Syfte, behovsbeskrivningar och samhällsutveckling

Vid behovsanalysen ska enligt utredningens direktiv, utöver det som kommit fram vid kartläggningen, beaktas syftet med tvångs-

⁵⁶ Beträffande betydelsen av tvångsmedlets effektivitet och nytta för behovsbedömningen, se t.ex. lagrådets yttrande den 9 maj 2000 angående ett förslag att införa hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178 s. 152). Lagrådet framhöll att "[v]id bedömningen av om det föreligger ett behov av ett nytt tvångsmedel spelar frågan om effektiviteten och det praktiska värdet av buggning en stor roll".

medlen, myndigheternas behovsbeskrivningar och samhällsutvecklingen i stort. Tvångsmedlens syfte har behandlats i samband med nyttoanalysen ovan (7.3.4.1). Resonemangen upprepas inte här. Vad som kommit fram i de två övriga frågorna har behandlats i kapitel 5. Kortfattat kan följande sägas om detta.

*Myndigheternas behovsbeskrivningar*⁵⁷

Det kan konstateras att det som myndigheterna angett när de beskrivit sina behov i mycket stor utsträckning rör sådana förhållanden som har behandlats inom ramen för vår nyttoanalys. Några exempel kan framhållas.

Såväl öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen har framhållit att olika metoder att inhämta information är komplement – inte alternativ – till varandra. Den öppna polisen har formulerat detta så att tvångsmedlen ska ses som en mosaik, där varje bit behövs för ett lyckat utredningsresultat.

Den öppna polisen och tullen har anfört att de aktuella hemliga tvångsmedlen inom deras respektive områden har sitt huvudsakliga användningsområde vid bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. När det gäller hemlig rumsavlyssning har dock ansetts att ett behov finns även beträffande särskilt allvarliga brott i övrigt. Ekobrottsmyndigheten har bedömt att det största behovet även beträffande ekonomisk brottslighet avser organiserad brottslighet. Det har framhållits att personer inom den grova organiserade brottsligheten blir allt mer säkerhetsmedvetna.

Beträffande Säkerhetspolisens verksamhetsområde har myndigheterna framhållit att samtliga brott här är sådana svårutredda brott som typiskt sett sker i löndom. Allra starkast har detta betonats beträffande brott inom kontraspionagens område.

Utöver sådant som berörts vid nyttoanalysen har den öppna polisen huvudsakligen uppehållit sig vid omständigheter hänförliga till den aktuella brottslighetens konsekvenser och till hur brottsligheten utvecklats under senare tid. Det har framhållits att organiserad brottslighet har en stor påverkan på samhället. Förutom allvarliga effekter på fysisk och psykisk hälsa, genom mord, misshandel, hot och trakasserier, otrygghet och social

⁵⁷ De behovsbeskrivningar som de brottsbekämpande myndigheterna kommit in med till utredningen har behandlats i avsnitt 5.4. Deras synpunkter avseende hur lagstiftningen konkret bör utformas – t.ex. beträffande vilka brott som tvångsmedlen bör få användas – återfinns dock i kap. 8–12.

påverkan, medför den bl.a. allvarliga negativa ekonomiska effekter för enskilda och samhället. Det anges också att de senaste årens brottsutveckling har präglats av en ökad internationalisering, förbättrad teknisk kapacitet och tydligt organiserade, resursstarka, slutna kriminella grupperingar med ett allt högre säkerhetsmedverande. Brottsbekämpningens behov av hemlig rumsavlyssning har enligt den öppna polisen ökat med teknikutvecklingen och beteendet hos de kriminella.

Beträffande de preventiva tvångsmedlen har Säkerhetspolisen betonat att den tvångsmedelsanvändning som 2007 års preventivlag ger utrymme för inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser behovet av att inhämta uppgifter i myndighetens arbete för att förhindra brott. Med dagens utformning har preventiva tvångsmedel främst betydelse för att i en förutredning ta fram underlag för att bedöma om en förundersökning ska inledas. Den öppna polisen har, med hänvisning främst till den grova organiserade brottslighetens karaktär av slutenhet, ansett att ett behov finns att använda preventiva tvångsmedel även beträffande sådan brottslighet. Sådana tvångsmedel har dock med den utformning lagen har i dag blivit ”ett relativt bortglömt hjälpmedel” i den öppna polisens under rättelseverksamhet.

Samhällsutvecklingen (brottsutvecklingen i vid mening)

Vi har tagit fram ett underlag beträffande utvecklingen av den organiserade brottsligheten och av brottslighet inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.⁵⁸ Det följande är några av huvudragen i det som kommit fram.

Beträffande *organiserad brottslighet* har konstaterats bl.a. att det har skett en utveckling genom en etablering av en stor mängd gäng. Detta har pågått i Sverige sedan mitten av 90-talet, och gängen har sedan dess blivit allt fler. Gängen synes inte minska i omfattning. Vid sidan av gängen finns en mer affärsmässig gren av den organiserade brottsligheten där den främsta handelsvaran är narkotika. Det är tydligt att det dödliga våldet med anknytning till kriminella uppgörelser har ökat. Hot och våld samt trakasserier, skadegörelse och korruption är redskap för otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner, brottsoffer och vittnen. Dessa

⁵⁸ Detta underlag – och vissa bedömningar i anslutning till det – har presenterats i avsnitt 5.3.2.

problem riskerar att öka i framtiden. En annan utvecklingstendens är att kriminella entreprenörer i högre grad än tidigare samarbetar med ekobrottslingar eller företagare. Flexibla organisationer, vattentäta skott, ett högt säkerhetstänkande och förmåga att ta till ostillåten påverkan medför att organiserad brottslighet är stryktålig och svårbekämpad. En stor del av brottsligheten är en utpräglad affärsverksamhet utan tydliga brottsoffer och där tänkbara vittnen i själva verket medverkar vid brotten som säljare eller köpare. Till myndigheternas utmaningar kommer dessutom att personer involverade i organiserad brottslighet har en hög kommunikations-säkerhet. Slutsatsen är att organiserad brottslighet är särskilt svårbekämpad, och att myndigheterna måste använda ett brett spektrum av kartläggnings- och spaningsmetoder.

Vad gäller brottslighet inom Säkerhetspolisens område har de tre verksamhetsområdena (kontraterrorism, författningsskydd och kontraspionage) behandlats var för sig. Avseende *terrorism* har anförts bl.a. att risken att Europa och Sverige kommer att få se terrordåd i paritet med 11 september-attacken framstår som liten. I stället tycks vi gå en framtid med fler men mindre terroristdåd till mötes. En decentralisering av terroristnätverken är en viktig anledning till det. Att förutsäga och förhindra terroristdåd kommer i likhet med i dag att vara svårt. Den religiöst motiverade terrorism som präglat 90- och 00-talets hotbild tycks vara här för att stanna, åtminstone under en överskådlig framtid. Konflikter i forna Sovjetländer pekar dock på att även separatistiska och nationalistiska terroristgrupper förflyttat sitt motstånd till utanför konfliktområdena. Dagens mångfald av kommunikationsmedel har gjort det möjligt för terrorister att ständigt förändra sitt sätt att kommunicera. Den kommersiella tillgången på krypteringsmetoder används för att försvåra underrättelsetjänsternas arbete. Terroristgruppernas säkerhetsmedvetande och kommunikationsdisciplin står sig väl i jämförelse med underrättelsetjänsternas.

När det gäller *politiskt extremistiskt våld* har konstaterats bl.a. att det sedan 00-talets andra hälft finns det en tendens till ökad militarisering av mindre grupper inom de autonoma och vit makt-rörelserna. 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 terrorist-aktioner, 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 som mer latent än direkt. Samtidigt fortsätter extremister inom båda rörelserna att utgöra ett allvarligt hot mot enskilda individer. Ett rimligt antagande är att hotet mot enskilda individer på sikt kommer att öka till följd av att vissa extremister blir mer militanta. 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. Det finns flera orsaker till svårigheterna att förebygga och utreda brott begångna av våldsbejakande extremister. Den främsta anledningen är rörelsernas decentraliserade struktur. Rörelserna präglas också av hemlighetsmakeri. Den tekniska kunskapen är god inom båda rörelserna. För att motverka insyn från staten är de brottsliga aktiviteterna inom rörelserna högst medvetna om vilka lagar och övervakningsmetoder som deras aktiviteter berörs av. Säkerhetsmedvetandet är relativt högt.

Det synes beträffande *spioneri* inte förekomma 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. 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 även fortsättningsvis att vara en realitet. 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. 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 mottagaren förstår vad som avhandlas. Arbetet diskuteras inte per telefon eller på platser som kan vara bevakade. Restauranger och andra offentliga platser används för möten. Olika metoder tillämpas också för att avslöja svenska brottsbekämpande myndigheters bevakning. Främmande staters underrättelseofficerare har dessutom god tillgång till sofistikerade hjälpmedel och stora ekonomiska resurser. Den tekniska utvecklingen delvis gjort det svårare att upptäcka spioneri, och brottets negativa effekter på samhället har ökat.

7.5.2.2 Behovet av de aktuella tvångsmedlen under förundersökning

Ett behov kan uppstå vid utredningar av brott av ett visst allvar – oavsett vilket brott eller vilken misstänkt det är fråga om

Flertalet av de principiella resonemang som ovan förts avseende nytta blir relevanta vid bedömningen av behovet av tvångsmedlen. Sålunda kan inledningsvis följande anmärkas.

De brottsbekämpande myndigheterna har ett behov av information för att fullgöra sina uppdrag. Myndigheterna använder en mängd olika metoder för att hämta in den information de behöver. Vilken typ och mängd av information som kan förväntas beror på metodens karaktär.

De hemliga tvångsmedlen ger information främst beträffande olika typer av kommunikation (förekomsten av och ibland innehållet i sådan) eller förflyttningar.⁵⁹ Sådan information kan vara relevant för brottsutredningar nästan oavsett vilket brott det rör sig om. Samtliga hemliga tvångsmedel skulle därmed kunna vara av värde vid i stort sett alla typer av brott (jfr prop. 1988/89:124 s. 37 och Ramberg i SvJT 2007 s. 155).

För att ett beaktansvärt behov ska uppstå krävs – utöver att ett hemligt tvångsmedel erbjuder ett sätt att nå information som är av betydelse – även att informationen inte rimligen kan erhållas på ett mindre ingripande sätt. Detta medför en begränsning beträffande behovet av samtliga hemliga tvångsmedel. Beträffande hemlig rumsavlyssning kan begränsningen vara avsevärd.

Tvångsmedlens resurskrävande natur medför också att brotten i praktiken rimligen måste vara av ett visst allvar för att de brottsbekämpande myndigheterna ska överväga att använda dessa. Detta sätter den nedre gränsen för när ett behov kan uppstå.

Utgångspunkten blir sammanfattningsvis att behov av att använda hemliga tvångsmedel uppstår vid enskilda utredningar av brott av ett visst allvar, oavsett vilken typ av brott (i meningen rubricering) det är fråga om. Detta avser såväl den öppna polisens och tullens verksamhetsområden som Säkerhetspolisens. En senare fråga är att avväga behovet mot tvångsmedlets förväntade integritetsintrång.

⁵⁹ Sker kommunikation t.ex. elektroniskt, kan hemlig teleövervakning eller hemlig teleavlyssning vara effektivt, medan hemlig rumsavlyssning kan vara verksam om kommunikation sker vid ett möte.

Utredningen har beträffande de hemliga tvångsmedlen under förundersökning att ta ställning till behovsfrågor som avser *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).

Behovet inom den öppna polisens och tullens områden (hemlig rumsavlyssning)

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 i huvudsak stöd för polisens beskrivning av de problem som denna typ av brottslighet medför för de brottsbekämpande myndigheterna och för samhället i stort.

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 på goda grunder har bedömts vara verksamma inom organiserad brottslighet. Den klart vanligaste brottsrubricering som tillstånden beträffande dessa personer har avsett har varit grovt narkotikabrott, men även mord och grova rån har varit aktuella. Ett mindre antal fall har avsett mord utanför kriminella miljöer. Vi har bedömt att en beaktansvärd utredningsnytta förekommit vid tillämpningen av lagen (se 7.3.5.3 ovan).

Sammantaget får anses stå 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 (jfr prop. 2005/06:178 s. 36 ff.).

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.⁶⁰

⁶⁰ Exempelvis rör det sig huvudsakligen om brott med anknytning till grov organiserad brottslighet och där säkerhetsmedvetenheten ofta är hög (se t.ex. 5.3.2.5). Tullen har också

Även med beaktande av det mycket begränsade antalet fall i vilka hemlig rumsavlyssning hittills använts i tullens verksamhet bedömer utredningen därför att tullens behov av tvångsmedlet, för att utreda vissa allvarliga brott inom den myndighetens område, motsvarar den öppna polisens.

Behovet inom Säkerhetspolisens område (2008 års utredningslag och hemlig rumsavlyssning)

Säkerhetspolisen har beträffande brott inom sitt verksamhetsområde – dvs. sådana som är anknytta till författningshotande verksamhet, terrorism och spioneri – framhållit att samtliga brott är typiskt sett svårutredda brott som sker i lönndom. 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 alltså 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 utredningslag⁶¹ som lagen om hemlig rumsavlyssning.

Sammantaget kan konstateras att det finns ett starkt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar inom Säkerhetspolisens verksamhet avseende kontraterrorism, kontrapionage och författningsskydd. Detta behov omfattar både sådana tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken och 2008 års utredningslag – dvs. främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning – och hemlig rumsavlyssning.

särskilt betonat att sådan brottslighet är gränslös och att just passerandet av nationsgränser utgör incitament för brottsliga gärningar (se avsnitt 5.4.2.2).

⁶¹ Beträffande sådana brott som omfattas av 2008 års utredningslag har Säkerhetspolisen framhållit att en särskild reglering är av avgörande betydelse eftersom straffskalorna för flera av brotten inte skulle medge hemliga tvångsmedel enligt de ordinarie bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

7.5.2.3 Behovet av hemliga tvångsmedel för att förhindra brott

Allmänt

När ett 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 som framgått hemliga tvångsmedel under förundersökningar vara ett verktyg för att få information för att kunna förhindra brott. Fråga kvarstår dock i vilken mån det finns behov för de brottsbekämpande myndigheterna av att i preventivt syfte använda hemliga tvångsmedel utom ramen för förundersökningar.

Även inom ramen för sin underrättelseverksamhet erhåller de brottsbekämpande myndigheterna information på en mängd olika sätt. Flera av dessa sätt är sådana som också förekommer inom förundersökningar, som t.ex. spaning och källinformation. Vad som anförts om de olika metodernas – däribland tvångsmedlens – karaktär och betydelse för den typ och mängd av information som kan förväntas gäller även här. Det som i vår kartläggning och i det övriga underlag vi hämtat in kommit fram såvitt avser svårigheten att erhålla information om brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde och, om än inte i fullt samma utsträckning, beträffande organiserad brottslighet är således relevant för behovsbedömningen.

Säkerhetspolisens behov

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 har avsikten att begå brott och bedöma vilka förutsättningar de har att sätta dessa i verket. Utifrån det underlag vi har står det klart att personerna som är aktuella ofta är mycket säkerhetsmedvetna.

2007 års preventivlag har som framgått 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 inte har ansetts

kunna erhållas på något annat sätt än genom tvångsmedel. Vi har bedömt att beaktansvärd nytta har förekommit när lagen tillämpats.⁶²

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

Den öppna polisens behov

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 (t.ex. ett värdetransportrån), förhållandena vara sådana att det finns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst brott har begåtts och att förundersökning ska inledas (jfr Ds 2005:21 s. 159). Bl.a. av dessa skäl framstår, inom den öppna polisens bekämpning av organiserad brottslighet i allmänhet, behovet 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.⁶³ 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.

Vissa allvarliga brott med systemhotande syfte omfattas av 2007 års preventivlag. Beträffande sådan brottslig verksamhet har lagen tillämpats av såväl öppna polisen som Säkerhetspolisen. Tillämpningen inom den öppna polisens verksamhet omfattar mycket få fall. Vi

⁶² Det kan noteras att lagens tillämpning, bl.a. på grund av hur dess misstankerekvisit utformats, synes ha varit begränsad främst till ärenden där underlaget legat nära det som krävs för att inleda en förundersökning (s.k. förutredning), se bl.a. 6.8.19.3 och 7.5.2.1 ovan.

⁶³ Begreppet systemhotande brottslighet är en vedertagen definition av företeelsen, trots att enskilda brott med denna inriktning inte nödvändigtvis utgör hot mot samhällssystemet (jfr avsnitt 5.3.2.4).

har dock konstaterat att det på detta område inte tycks ha varit någon skillnad mellan den öppna polisens och Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen.⁶⁴

Utredningen anser sammantaget 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 vissa systemhotande brott.

7.5.3 Inledande avvägningar mellan intressena

Vi har nu var för sig behandlat frågor om behov, nytta och integritetsintrång. Det som återstår är överväganden i fråga om hur intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset bör balanseras. Sådana överväganden blir avgörande för om de brottsbekämpande myndigheterna fortsatt bör ges möjlighet att använda de aktuella tvångsmedlen och – i så fall – hur regleringen av dem bör utformas.

Behovet och effektiviteten av ett tvångsmedel avseende ett visst brott måste, med beaktande främst av hur allvarligt eller svårutrett brottet är, nå en viss nivå för att tvångsmedlet ska tillåtas. Hur hög den nivå är som måste uppnås beror på den typiska integritetsinskränkning som det aktuella tvångsmedlet medför.

Några inledande överväganden görs här. Förslag till hur den framtida regleringen bör utformas och mer specifika avvägningar i anslutning till detta finns som nämnts i de följande kapitlen.

7.5.3.1 Hemlig rumsavlyssning

Vi har ansett att behov av att använda hemliga tvångsmedel – inklusive hemlig rumsavlyssning – uppstår vid enskilda utredningar av brott av ett visst allvar, oavsett vilken typ av brott det är fråga om. Ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig rums-

⁶⁴ Den öppna polisen har under den period som omfattas av djupundersökningen endast genomfört tre operationer med preventiva tvångsmedel. Underlaget för slutsatser är därmed begränsat. Till följd av brottslighetens natur hade dock två av operationerna lika gärna kunna utföras av Säkerhetspolisens. Skälet till att den tredje operationen genomfördes av den öppna polisen var den kunskap som redan fanns upparbetad där om de aktuella personerna. Riskbedömningar har gjorts på ett liknande sätt som i Säkerhetspolisens operationer (se vidare avsnitt 6.9.2 och 6.9.3).

avlyssning har konstaterats inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde samt beträffande viss brottslighet inom den öppna polisens och tullens verksamhet (allvarliga brott med anknytning till organiserad brottslighet samt i vissa fall annan mycket allvarlig brottslighet). Vi bedömer – bl.a. på grundval av vår kartläggning – att hemlig rumsavlyssning inom dessa områden kan förväntas medföra en beaktansvärd utredningsnytta. Från integritetssynpunkt kan anmärkas att lagen om hemlig rumsavlyssning har tillämpats i ett mycket begränsat antal fall. Den sammantagna mängd personliga information som samlas in genom tvångsmedlet kan därför, om tillämpningsområdet inte kraftigt, förväntas vara relativt begränsad jämfört med den som samlas in genom andra metoder (bl.a. andra hemliga tvångsmedel). Vi har dock också noterat att 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, och att i vart fall hemlig rumsavlyssning i bostäder typiskt sett har medfört större integritetsintrång än de övriga tvångsmedlen. I enskilda fall kan tvångsmedlet sålunda medföra betydande integritetsintrång.

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 i rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen var godtagbar (se prop. 2005/06:178 s. 46). Vi gör utifrån det betydligt mer omfattande underlag som nu föreligger samma bedömning. Vi anser 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 iakttagas (se vidare 8.3.3.5, 8.3.4.3 och 8.4.2.3).

7.5.3.2 Utökad användning av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område (2008 års utredningslag)

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

Det särskilda behovet av hemliga tvångsmedel vid förundersökningar inom Säkerhetspolisens verksamhet som behandlats ovan omfattar föga förvånande även de nu nämnda tvångsmedlen. En fortsatt användning av tvångsmedlen vid förundersökningar inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde kan mot bakgrund av vår kartläggning förväntas medföra beaktansvärd nytta, inte minst för att förhindra att brott på området fullbordas. Tvångsmedlen medför integritetsintrång. Vår kartläggning har dock visat att det antal fall i vilket tillstånd till tvångsmedel meddelats med stöd av 2008 års utredningslag har varit mycket litet. Av de nu aktuella tvångsmedlen är hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning de som typiskt sett i enskilda fall leder till det största intrånget. Integritetsintrånget är dock vanligtvis – särskilt vad gäller information om tredje man och information som inte är av betydelse för att utreda eller förhindra brott – inte lika omfattande som vid hemlig rumsavlyssning.

Utredningen gör vid sin inledande avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset inte någon annan bedömning är den regeringen gjorde när 2008 års utredningslag infördes. De brottsbekämpande myndigheternas behov väger tyngre än det intrång i den personliga integriteten som en särreglering medför, och att fortsatt tillåta en utökad användning av tvångsmedlen inom Säkerhetspolisens område är såväl proportionerligt som rimligt (se prop. 2007/08:163 s. 58 ff.). Avvägningar angående vilka brott som bör omfattas av regleringen och hur denna i övrigt bör utformas finns i avsnitt 8.3.3.5 och 12.2.

7.5.3.3 Tvångsmedel för att förhindra brott (utom ramen för en förundersökning)

Vi har bedömt det finns att ett påtagligt behov för Säkerhetspolisen att – även utom ramen för en förundersökning – kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa brott. Behovet har inte bedömts lika starkt inom den öppna polisens verksamhet som inom Säkerhetspolisens. Ett påtagligt behov har dock ansetts föreligga även för den öppna polisen att utom en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa

systemhotande brott. Vi har bedömt att beaktansvärd nytta har förekommit när 2007 års preventivlag har tillämpats. Eftersom lagen tillämpats i ett mycket begränsat antal fall är den samlade mängd personlig information som åtkommit genom tvångsmedel enligt lagen också begränsad. Tvångsmedlen är desamma som enligt 27 kap. rättegångsbalken och 2008 års utredningslag. Vad gäller integritetsintrångets karaktär i enskilda fall kan således hänvisas till det närmast föregående avsnittet.

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 osjälvständiga 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. Utredningens bedömning beträffande hur förutsättningarna för användning av sådana tvångsmedel bör utformas, och närmare överväganden i anslutning till denna, finns i avsnitt 8.4.2.3, 8.4.3.5 och 8.4.4.4.

8 Tillämpningsområdet för de aktuella tvångsmedlen

8.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredaren, med beaktande av de slutsatser som dragits vid utvärderingen, vid en avvägning mellan å ena sidan det behov av tvångsmedelsanvändning som bedöms finnas och å andra sidan skyddet för enskildas personliga integritet analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör justeras i något eller några avseenden. Därvid ska – utöver de frågor som redan berörts i betänkandet – analyseras bl.a.

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

Det bör enligt direktiven finnas förutsättningar att samlat ta slutlig ställning till de tillfälliga lagarnas fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas. Det betonas att det är angeläget att åstadkomma en så klar och överblickbar tvångsmedelsreglering som möjligt.

De nämnda frågorna rörande tillämpningsområdet behandlas i detta kapitel. Frågorna om beslutsordning och eventuell permanentning – samt vissa närliggande frågeställningar – behandlas längre fram (se kap. 12–13).

8.2 Finns det skäl att särreglera Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till tvångsmedlen?

Bedömning: Tvångsmedlens tillämpningsområde bör inte bestämmas genom en direkt hänvisning till Säkerhetspolisen eller dess verksamhetsområde. I stället bör regleringen utformas med anknytning till vilken brottslighet det är fråga om och beroende på om användningens syfte är utredande eller preventivt.

Frågan om en eventuell särreglering av Säkerhetspolisens tillgång till tvångsmedlen är nära knuten till andra frågeställningar kring tvångsmedlens tillämpningsområde. Framför allt tangerar den frågorna om vilken brottslighet de olika tvångsmedlen ska få riktas mot och om vilka övriga kriterier som ska gälla för preventiv tvångsmedelsanvändning.

Det skäl som kan anföras för en särreglering av Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning är främst att Säkerhetspolisens uppdrag skiljer sig från den öppna polisens och att Säkerhetspolisen möter andra hot (se ovan avsnitt 3.1.2). Säkerhetspolisen kan redan av detta skäl anses ha särskilda behov av tvångsmedel (se t.ex. Ulväng i SvJT 2007 s. 4 och 14 och Lindberg i SvJT 2007 s. 57).

Att behoven ser olika ut hos Säkerhetspolisen och den öppna polisen står i och för sig klart (se avsnitt 7.5.2). Det är dock varken principiellt riktigt eller ändamålsenligt att bestämma tvångsmedels tillämpningsområde genom en direkt hänvisning till en viss organisation eller dess verksamhetsområde. I stället ska regleringen kopplas till tvångsmedlens ändamål och vilken brottslighet det är som ska bekämpas. Tillämpningsområdet skulle annars kunna påverkas t.ex. av förändringar i arbetsfördelningen mellan olika organisationer (se t.ex. Ds 2005:21 s. 188). Gränsen mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens ansvarsområden är

dessutom inte i alla avseenden glasklar (se t.ex. prop. 2005/06:177 s. 41).

Tillgången till tvångsmedlen bör alltså regleras med utgångspunkt från vilken brottslighet det är fråga om och beroende på om användningens syfte är utredande eller preventivt, och inte utifrån vilken aktör inom rättsväsendet som är ansvarig. Redan nu kan dock konstateras att en sådan lösning i praktiken kommer att medföra att förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel kommer att skilja sig mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen.

8.3 Tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel under förundersökningen

8.3.1 Inledning

Det hemliga tvångsmedel under förundersökning vars reglering i sin helhet omfattas av utredningsuppdraget är hemlig rumsavlyssning. De övriga hemliga tvångsmedlen omfattas av uppdraget endast i den mån de avser ”särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet”. De regler som därvid ska utvärderas är de som återfinns i 2008 års utredningslag. Vad gäller förutsättningarna för att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse är det därmed främst intressant om en särreglering – jämfört med reglerna i 27 kap. rättegångsbalken – bör finnas för vissa brott.¹

I detta avsnitt behandlas följande frågeställningar avseende hemliga tvångsmedel under förundersökning.

- Vilka tvångsmedel bör få användas?
- Beträffande vilka brott bör vart och ett av tvångsmedlen få användas?
- Vilka krav bör i övrigt vara uppfyllda för att tvångsmedlen ska få användas (skäligen misstänkt person, synnerlig vikt för utredningen, viss anknytning till teleadress eller plats m.m.)?

¹ Viss särreglering finns i 2008 års utredningslag även beträffande möjligheterna till beslag (dvs. ett tvångsmedel som inte kan räknas till de hemliga). Denna särreglering – som avser beslag av meddelanden mellan den misstänkte och närstående i vissa fall – behandlas i avsnitt 12.2.

8.3.2 Tvångsmedel som bör få användas

Bedömning: Beträffande sådan särskilt allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet som utredningens uppdrag avser bör – vid sidan av de hemliga tvångsmedel som för närvarande är tillåtna enligt 27 kap. rättegångsbalken – även hemlig rumsavlyssning fortsatt få användas av de brottsbekämpande myndigheterna.

8.3.2.1 Inledning

Hemliga tvångsmedel som i dag enligt permanent reglering i 27 kap. rättegångsbalken får användas under förundersökning är alltså hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Även kvarhållande av försändelse beskrivs ibland som ett hemligt tvångsmedel (se avsnitt 3.4.2). Utredningen har inte att ta ställning till förekomsten av dessa tvångsmedel i sig, utan endast till om användningen bör särregleras beträffande vissa allvarliga eller samhällsfarliga brott (se de nästföljande avsnitten).

Beträffande sådan särskilt allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet som utredningens uppdrag avser finns emellertid möjlighet att använda även hemlig rumsavlyssning. En inledande fråga är om det finns skäl att fortsatt tillåta detta tvångsmedel. Det är främst detta som behandlas här. Avsnittet är inte särskilt omfattande eftersom den grundläggande frågan av betydelse för detta ställningstagande – avvägningen av behov, nytta och effektivitet mot åtgärdens integritetsintrång – har behandlats i kapitel 7.

Det bör i detta sammanhang nämnas att de brottsbekämpande myndigheterna har framhållit att det finns behov av ett nytt tvångsmedel, nämligen hemlig dataavläsning. Införandet av hemlig dataavläsning som ett nytt hemligt tvångsmedel är en ansenlig och grannlaga fråga som faller utanför det som utredningen har möjlighet att behandla inom ramen för sitt uppdrag (se dock avsnitt 14.2 beträffande behovet av att överväga frågan).

8.3.2.2 Hemlig rumsavlyssning

Frågor om nytta, behov och effekter på den personliga integriteten av hemlig rumsavlyssning har alltså analyserats i kapitel 7. Utredningen har, bl.a. mot bakgrund av den kartläggning som skett

av tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning, funnit att de brottsbekämpande myndigheterna (såväl den öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen) har ett påtagligt behov av att i vissa situationer använda hemlig rumsavlyssning och att användningen kan förväntas medföra beaktansvärd utredningsnytta. Det har dock även konstaterats att tvångsmedlet i vissa situationer kan medföra ett betydande integritetsintrång. Vi har bedömt att en rimlig balans mellan effektivitets- och integritetsintressena medför att användning av hemlig rumsavlyssning fortsatt i vissa fall bör få ske, men att särskild restriktivitet måste iaktas när tillämpningsområdet för tvångsmedlet bestäms (se avsnitt 7.5.3.1).²

De slutsatser som utredningen kommit till vid sin analys – och det relativt omfattande material som dessa baserats på – innebär att utredningen anser att det finns ett tillräckligt underlag för ståndpunkten att hemlig rumsavlyssning under vissa förutsättningar ska få användas av de brottsbekämpande myndigheterna. Dessa förutsättningar, dvs. avgränsningen av den brottslighet som användningen ska få avse samt de övriga rekvisit som ska ställas upp för användningen, behandlas i de följande avsnitten.

8.3.3 På vilka brott ska tvångsmedlen få tillämpas?

8.3.3.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas frågan vid om vilka brott som de aktuella hemliga tvångsmedlen ska få tillämpas. Utöver hemlig rumsavlyssning omfattas hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning av framställningen, eftersom viss särreglering finns för tvångsmedlen vid samhällsfarlig brottslighet.

Däremot berörs inte kvarhållande av försändelse här eftersom någon särreglering av tillämpningsområdet inte finns och inget sådant behov heller har kommit fram. Se dock beträffande interimistiska beslut om detta tvångsmedel i avsnitt 12.1.3.

Inledningsvis anges i det följande något om den gällande regleringen och dess bakgrund. Därefter berörs synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna och andra. Slutligen gör utredningen sina analys och sina bedömningar.

² Användningen av tvångsmedlet måste också hänföra sig till ett väl avgränsat område och även i övrigt tillgodose berättigade rättssäkerhetskrav (se kapitel 9).

8.3.3.2 Den gällande regleringen och dess bakgrund

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

Enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller följande. Hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående brott med straffminimum på minst två år samt brott vars straffvärde kan antas överstiga två år (se 18 § andra stycket respektive 20 a § andra stycket). Hemlig teleövervakning får användas vid brott med straffminimum på minst sex månader samt vid vissa brott med lägre straffminimum, nämligen dataintrång, barnpornografibrott som inte är ringa, narkotikabrott och narkotikasmuggling (19 § andra stycket). Samtliga tre tvångsmedel får användas även vid försök, förberedelse eller stämpling till de omfattade brotten.

Huvudregeln är sålunda att de brott som kan föranleda hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken avgränsas med hjälp av deras straffminimum. En sådan avgränsning har ansetts utgöra en garanti för att tvångsmedlen används endast vid misstanke om särskilt grova brott. Den straffvärdeventil som tillämpas för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning syftar främst till att undvika den inkonsekvens som kan följa av att brott som straffvärdemässigt är helt likvärdiga kan få olika behandling i tvångsmedelshänseende beroende på straffskalorna (se t.ex. prop. 2002/03:74 s. 32 ff.). Endast för hemlig teleövervakning har undantag gjorts från anknytningen till straffminimum eller straffvärde. Detta har gjorts beträffande (ett fåtal) särskilt uppräknade brott. Som skäl för detta har angetts att de uppgifter som kan erhållas genom hemlig teleövervakning typiskt sett är av stor betydelse vid utredningen av dessa brott (a. prop. s. 35).

Beträffande vissa brott som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde gäller emellertid särreglering enligt 2008 års utredningslag. Av dess 3 § framgår att tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning får meddelas beträffande brott som lagen omfattar, även om brotten inte uppfyller de krav på straffminimum eller straffvärde som beskrivits ovan.

Flera av de brott som 2008 års utredningslag omfattar har straffminima som uppfyller kraven i 27 kap. rättegångsbalken för samtliga tvångsmedel. Detta gäller grovt sabotage, mordbrand

(som inte anses mindre allvarlig), grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse (inte mindre allvarlig), uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi, krigsanstiftan, grovt spioneri och terroristbrott. Beträffande dessa brott fyller 2008 års utredningslag främst en funktion genom den möjlighet till interimistiska beslut som den erbjuder (se avsnitt 12.1.3).

Mer intressant i nu aktuellt avseende är att lagen omfattar även följande brott:

- sabotage,
- olovlig kårverksamhet,
- brott mot medborgerlig frihet,
- spioneri,
- obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott,
- olovlig underrättelseverksamhet,
- företagsspioneri, 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 (s.k. statsstyrt företagsspioneri),
- brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. (s.k. terrorismfinansiering), samt
- brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Också följande brott omfattas, under förutsättning att dessa innefattat en sabotagehandling som uppfyller rekvisiten i 13 kap. 4 § brottsbalken:

- mordbrand (även mindre allvarlig),
- allmänfarlig ödeläggelse (även mindre allvarlig),
- kapning,
- sjö- eller luftfartssabotage, samt
- flygplatsabotage.

Slutligen omfattas straffbelagt försök, förberedelse eller stämpling till samtliga brott ovan.

2008 års utredningslag ersatte som bekant 1952 års lag. De brott som räknades upp i 1952 års lag hade valts för att de ansågs vara för landets säkerhet särskilt allvarliga brott, en bedömning som ansågs stå sig under de år lagen tillämpades (se prop. 1952:22 s. 44 samt t.ex. prop. 2003/04:74 s. 8).

Med vissa undantag omfattades brotten i 2008 års utredningslag också av den tidigare lagen. De brott som lades till i katalogen i och med 2008 års lag var brott mot medborgerlig frihet, statsstyrt företagsspioneri och terrorismfinansiering. I samband med att lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet infördes, den 1 december 2010, lades även brott enligt den lagen till katalogen.

Brotten som innefattas i katalogen i 2008 års utredningslag bedömdes av regeringen vara av särskilt samhällsfarligt slag. Med särskilt samhällsfarlig brottslighet avsågs brottslighet som direkt eller indirekt hotade vitala samhällsintressen. Beträffande flertalet av dem framhölls även att de regelmässigt var svårutredda. (Se prop. 2007/08:163 s. 39 samt 50 ff.)

Om de brott som var nya för 2008 års lag anförde regeringen bl.a. följande. Brott mot medborgerlig frihet är ett systemhotande och samhällsfarligt brott av ett slag som ett demokratiskt samhälle måste kunna skydda sina medborgare mot. Det är väsentligt att de grundlagsfästa rättigheter som upptas i straffbestämmelsen skyddas. Erfarenheten visar att denna typ av brott ofta begås av personer som ingår i slutna grupperingar eller nätverk vilket gör att brotten regelmässigt är svåra att utreda (a. prop. s. 51). Behovet av utvidgad tvångsmedelsanvändning vid statsstyrt företagsspioneri är i huvudsak detsamma som vid utredningen av spioneri. Det statsstyrda företagsspioneriet kan få allvarliga ekonomiska konsekvenser för svenska företag. I förlängningen kan viktiga svenska samhällsintressen som är avgörande för vårt välstånd drabbas. Brottsligheten kan även försämra förutsättningarna för att utveckla och bibehålla skyddet för landets säkerhet. I praktiken är det också svårt att dra en gräns mellan sedvanligt spioneri och statsstyrt företagsspioneri (a. prop. s. 55). Ändamålet med terroristbrottslagen, finansieringslagen och lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet är i stort detsamma, nämligen att bekämpa terrorism. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det vara svårt att avgöra om det är fråga om ett

terroristbrott eller ett brott mot någon av de andra två lagarna. Till detta kommer att det givetvis är mycket viktigt att all form av terroristanknuten verksamhet kan stoppas i ett så tidigt skede som möjligt. Ett sätt att förebygga fullbordade terrorattentat är att tidigt ingripa mot dem som på något sätt deltar i terroranknuten verksamhet, exempelvis genom finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering eller utbildning (a. prop. s. 57 samt prop. 2009/10:78 s. 53 f.).

Ett annat brott som gavs mycket uppmärksamhet när 2008 års utredningslag infördes var olovlig kårverksamhet. Regeringens särskilda utredare föreslog att detta brott inte skulle omfattas av den nya regleringen. Hon framhöll främst två skäl för detta; dels brottets ganska låga straffskala, dels risken för att myndigheterna skulle tillämpa bestämmelsen extensivt i syfte att förebygga brott. Därtill angavs att brottet var otidsenligt och därför borde ses över (Ds 2007:2 s. 179 ff.).

Regeringen konstaterade att straffskalan för olovlig kårverksamhet innehöll böter, samt att det fanns anledning att fråga sig om brottets rekvisit i alla delar var helt anpassade efter dagens förhållanden. Det kunde därför finnas anledning till tveksamhet när det gällde att knyta bestämmelser om hemliga tvångsmedel till brottet. Regeringen framhöll dock följande (prop. 2007/08:163 s. 53).

Bestämmelsen om olovlig kårverksamhet har, enligt regeringens mening, ett mycket viktigt syfte. Sammanslutningar som faller in under straffbestämmelsen kan lätt utvecklas till hot mot det demokratiska samhället. Det är angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna kan ingripa mot sådana sammanslutningar på ett tidigt stadium och innan allvarigare brott begås. Utredningssvårigheterna vid förundersökningar som rör denna typ av brott är också betydande. Användning av tvångsmedel är ett mycket effektivt verktyg – och i viss mån också en direkt förutsättning – för utredande och lagföring av författningshotande brottslighet. Risken för att tvångsmedel skulle missbrukas är i dag begränsad, dels därför att Åklagarmyndigheten numera har stramat upp sin hantering av detta slag av ärenden, dels därför att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten numera utövar tillsyn över tvångsmedelsanvändningen.

Vid en samlad bedömning ansåg regeringen att möjligheten till utvidgad tvångsmedelsanvändning vid förundersökning som rör olovlig kårverksamhet inte skulle tas bort.³

³ Regeringen anmärkte i sammanhanget att det kunde finnas skäl att överväga om straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet hade en i alla delar ändamålsenlig utformning utifrån dagens förhållanden samt att regeringen avsåg att utreda den frågan. Så har emellertid

Hemlig rumsavlyssning

Även beträffande hemlig rumsavlyssning valdes att som huvudregel använda minimistrafvet för att avgränsa de brott avseende vilka tvångsmedlet skulle få användas (2 §). Hemlig rumsavlyssning får sålunda användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fyra år. Därtill finns en straffvärdeventil som dock tillämpas tillsammans med en brottskatalog. Tvångsmedlet får sålunda användas avseende vissa brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse 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, och
- grov narkotikasmuggling.

Därtill får hemlig rumsavlyssning användas vid straffbelagt försök, förberedelse eller stämpling till samtliga brott ovan (även de med föreskrivet straffminimum), förutsatt det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Regeringen betonade att det med hänsyn till tvångsmedlets särskilt ingripande karaktär fanns anledning att vara synnerligen restriktiv vid utformningen av reglerna. Skälet till att ett straffminimum på fyra års fängelse krävs enligt huvudregeln var att de allvarligaste brotten skulle omfattas av tillämpningsområdet. Som exempel på sådana brott nämndes mord, dråp, människorov som inte är mindre grovt brott, grovt rån, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse som utgör grovt brott (prop. 2005/06:178 s. 51).

inte skett, och det ärende som inleddes hos Justitiedepartementet i frågan lades den 3 februari 2009 ad acta.

Det ansågs att en straffvärdeventil behövdes för att brott med mycket högt straffvärde, där behovet av hemlig rumsavlyssning kunde göra sig starkt gällande, inte skulle falla utanför tillämpningsområdet. Som exempel nämndes grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. Att på samma sätt som vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning införa en generell straffvärdeventil skulle dock – med beaktande av den restriktivitet som borde iakttas beträffande användningen av detta typiskt sett mera integritetskränkande tvångsmedel – innebära att tillämpningsområdet blev för omfattande. Straffvärdeventilen begränsades därför till att avse ”vissa mycket allvarliga brott, där det finns ett *beskrivet och känt behov* [utredningens kursivering] av att kunna använda hemlig rumsavlyssning”. Ett sådant behov fanns när det gällde grov organiserad brottslighet, särskilt sådan som omfattade systemhotande verksamhet. Det framhölls beträffande sådan brottslighet också att kriminaliseringen motiverades av starka allmänna eller enskilda skyddsintressen (a. prop. s. 52 ff.). Straffvärdeventilens brottskatalog utformades mot den bakgrunden. Regeringen tillade att det möjligen i enstaka fall kunde finnas ett behov av att använda hemlig rumsavlyssning även beträffande andra brott, som t.ex. grova förmögenhetsbrott. Eftersom användningen av hemlig rumsavlyssning borde vara mycket restriktiv skulle dock katalogen begränsas på det sätt som skedde (a. prop. s. 55).

Regeringen konstaterade därefter att det var angeläget – såväl av utredningstekniska skäl som för att förhindra att allvarliga brott kommer till fullbordan – att de brottsbekämpande myndigheterna kunde ingripa på ett tidigt stadium. Därför borde även försök, förberedelse eller stämpling till de aktuella brotten kunna utredas med hjälp av hemlig rumsavlyssning.

Även vad gäller de osjälvständiga brottsformerna skiljer sig dock regleringen beträffande hemlig rumsavlyssning i viss mån från regleringen av de hemliga tvångsmedlen i 27 kap. rättegångsbalken. För att hemlig rumsavlyssning ska få användas krävs nämligen att försök, förberedelse eller stämpling till brott med ett straffminimum som uppfyller regleringens krav (minst fyra år) i det aktuella fallet också ska kunna antas ha ett straffvärde som överstiger uppfyller kravet i straffvärdeventilen.

Åklagarmyndigheten hade i ett remissyttrande inför propositionen påpekat att kravet på ett antaget straffvärde som överstiger fyra år innebar att hemlig rumsavlyssning endast i undantagsfall skulle kunna användas vid förberedelse eller stämpling till brott. Detta eftersom

det enligt 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken får utdömas fängelse i mer än två år avseende dessa brottsformer, endast om fängelse i åtta år eller mer kan följa på det fullbordade brottet. Regeringen tillstod att hemlig rumsavlyssning i åtskilliga fall inte kunde komma i fråga vid osjälvständiga brottsformer där tvångsmedlet skulle kunna användas avseende det fullbordade brottet men ansåg att detta inte utgjorde tillräckligt starka skäl att ändra lagförslaget (a. prop. s. 55 f.).

Slutligen kan nämnas att regeringen övervägde om hemlig rumsavlyssning borde få användas även för sådana brott som omfattas av 2008 års utredningslag (dåvarande 1952 års lag) även när dessa brott inte hade så högt straffminimum eller straffvärde som annars krävdes. Regeringen konstaterade att, med de föreslagna kraven på straffminima respektive straffvärde, hemlig rumsavlyssning ändå skulle få användas vid de allvarligaste av de brott som omfattades av 1952 års lag, såsom grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse om brottet är grovt, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi, grovt spioneri och terroristbrott. Flera av de brott som skulle falla utanför tvångsmedlets tillämpningsområde kunde också utgöra terroristbrott och skulle därför ändå kunna ligga till grund för hemlig rumsavlyssning. Som exempel på sådana brott nämndes mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och grovt sabotage. Sammantaget skulle ett flertal av de brott som omfattades av 1952 års lag, direkt eller indirekt, utan särreglering kunna ligga till grund för hemlig rumsavlyssning. Med beaktande av detta, och av att synnerlig restriktivitet av integritesskäl borde iakttas vid utformningen av tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning, ansåg regeringen att hemlig rumsavlyssning inte skulle införas som ett tvångsmedel enligt 1952 års lag (a. prop. s. 93 f.).

8.3.3.3 Synpunkter vid utvärderingen år 2009 av lagen om hemlig rumsavlyssning

I samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning utvärderades år 2009 framförde de brottsbekämpande myndigheterna vissa synpunkter om vid vilka brott hemlig rumsavlyssning borde få användas (se SOU 2009:70 s. 149 ff.).

Enighet rådde om att möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning borde reserveras för brott som är av särskilt allvarlig karaktär,

och att åtgärden enligt huvudregeln borde begränsas till brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år.

Åklagarmyndigheten vidhöll dock vissa uppfattningar som den uttryckt redan i samband med att lagen infördes. Vid sidan av de synpunkter avseende de osjälvständiga brottsformerna som återgetts ovan anförde myndigheten följande:

- Hemlig rumsavlyssning borde få användas vid misstanke om *grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling oberoende av brottets straffvärde*. Detta eftersom utredningar om narkotikabrott står för merparten av den hemliga teleavlyssning, hemliga teleövervakning och hemliga kameraövervakning som förekommer, samt att narkotikabrott inte sällan utgör plattform för annan organiserad brottslighet.
- *Straffvärdeventilen* borde inte begränsas till vissa särskilt angivna brott, utan bestämmelsen borde ges generell utformning. Det är svårt att förstå begränsningen som medför t.ex. att varken grov misshandel, oavsett hur allvarligt brottet är, eller grov stöld omfattas av lagen.
- *Grovt företagsspioneri* borde inte undantas från tillämpningsområdet. Detta eftersom brottet är ett tydligt exempel på brottslighet som äventyrar stora samhällsvärden och till sin natur också är systemhotande. Brottsligheten, som är mycket svår att utreda, är i regel organiserad och dessutom påfallande målinriktad och resursstark. På grund av den tekniska utvecklingen och det säkerhetspolitiska läget är det företags-hemligheter som efterfrågas, både av främmande makt och av konkurrerande företag. Det är ett rimligt antagande att den ökning av företagsspioneri som kunnat iakttas kommer att fortsätta i takt med ökade krav och därmed större kostnader för den tekniska utvecklingen. Det kan i början av en förundersökning vara svårt eller t.o.m. omöjligt att bedöma om det rör sig om grovt spioneri eller grovt företagsspioneri. Att använda hemlig rumsavlyssning vid misstanke om grovt företagsspioneri kan därför förväntas vara mycket effektivt för brottsbekämpningen.
- Det är otillfredsställande att tillämpningsområdet inte under några omständigheter medger användning av hemlig rumsavlyssning vid utredning av brott som *grovt dopningsbrott* och *grovt vapenbrott*.

Rikskriminalpolisen anslöt sig till de synpunkter som Åklagarmyndigheten redovisade.

Säkerhetspolisen påpekade att huvuddelen av de brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde inte omfattas av lagen om hemlig rumsavlyssning. Därefter framhölls följande. Hemlig rumsavlyssning borde få användas redan vid misstanke om *spioneri av normalgraden* av bl.a. följande skäl. En betydande del av Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet avser spioneri (och olovlig underrättelseverksamhet). Dessa brott omfattas inte av lagen om hemlig rumsavlyssning. Grovt spioneri omfattas däremot. Det kan vara svårt att få fram ett tillräckligt underlag för att påstå att spioneriet är att bedöma som grovt. För att kunna göra en sådan bedömning behöver man många gånger få tillgång till uppgifter som lämnas vid slutna möten. Men som lagen i dag är utformad är det inte tillåtet att använda hemlig rumsavlyssning för detta syfte.

Utredaren bedömde att de argument som Åklagarmyndigheten, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen hade fört fram tedde sig logiska och tänkvärda ur ett rent brottsbekämpande perspektiv. Han ansåg också att det begränsade underlag som fanns i viss mån talade för att lagstiftningen har fått en alltför restriktiv utformning när det gäller vid vilka brott som hemlig rumsavlyssning ska få användas. Efter att ha betonat att det aktuella tvångsmedlet var en synnerligen integritetskränkande åtgärd, och att en avvägning kontinuerligt måste göras mellan nytta och integritetsintrång, fann han dock inte skäl att frångå den principiella bedömning som regeringen gjort under det ovan beskrivna lagstiftningsarbetet. Utredaren föreslog sålunda inte några ändringar beträffande vid vilka brott som hemlig rumsavlyssning ska få användas.

8.3.3.4 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna under utredningsarbetet

Inom ramen för denna utredning har skriftliga synpunkter i den nu aktuella frågan inhämtats från Åklagarkammaren för säkerhetsmål, Säkerhetspolisen, öppna polisen och Tullverket.

Åklagarkammaren för säkerhetsmål

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har till utredningen gett följande allmänna synpunkter på tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens område.

Lagstiftaren har med hänvisning till integritetsinfrånget, särskilt när det gäller hemlig rumsavlyssning, ställt stora krav på brottets svårhet för att hemliga tvångsmedel ska få användas. För vissa brott, t.ex. olovlig underrättelseverksamhet, har 2008 års utredningslag en annan utgångspunkt, nämligen att det handlar om svårutredda brott som typiskt sett sker i lönnedom. Praktiskt taget samtliga brott på Säkerhetspolisens område är av detta slag. På grund av detta och då tvångsmedlen i stor utsträckning kompletterar varandra borde samtliga tvångsmedel – dvs. även hemlig rumsavlyssning – få användas för sådana brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag.

Att i vissa fall, som sker i dag, dra en gräns mellan grovt brott och brott av normalgraden, t.ex. spioneri – grovt spioneri, för tillåtligheten av ett visst tvångsmedel är inte realistiskt. En sådan distinktion kan normalt sett göras bara när utredningen kommit längre än till nivån för skälig misstanke. Detsamma gäller avseende en gränsdragning mellan spioneri och s.k. statsstyrt företagsspioneri.

Skälen för att de hemliga tvångsmedlen (dvs. även hemlig rumsavlyssning) bör få användas beträffande statsstyrt företagsspioneri har vidareutvecklats enligt följande. Främmande underrättelsetjänsters inhämtning av information markant förändrats. Från att tidigare i stor utsträckning ha sökt information om försvarsindustri, försvarsförmåga etc. har fokus alltmer förskjutits mot forskning och utveckling inom civila områden. När misstanke om en olovlig informationsinhämtning från annat lands sida uppkommer är det ofta svårt eller omöjligt att bedöma om det är fråga om uppgifter vars röjande för främmande makt kan medföra det men som straffbestämmelsen om spioneri förutsätter eller om det rör sig om uppgifter av (kvalificerat) företagshemlig natur. Även de sistnämnda uppgifterna kan visserligen i ett långt senare skede av utredningen visa sig vara av sådant slag att det är fråga om spioneri, men i ett inledande skede är detta oftast utomordentligt svårt att bedöma. Ett annat problem med spioneribrottet är att detta ställer krav på att det finns ett direkt uppsåt att gå främmande

makt tillhanda. Ett sådant uppsåt är alltid svårt att bevisa och kan även vara mycket svårt på en skälig misstanke-nivå.⁴

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har beträffande brottskatalogen i 2008 års utredningslag betonat att en sådan särskild reglering av hemliga tvångsmedel har avgörande betydelse för Säkerhetspolisen, eftersom straffskalorna för flertalet brott som myndigheten har att bekämpa inte skulle medge hemliga tvångsmedel enligt de ordinarie bestämmelserna. Att katalogen ska omfatta något ytterligare brott har dock inte efterfrågats.

Beträffande hemlig rumsavlyssning har Säkerhetspolisen instämt i de synpunkter som tidigare framförts att tillämpningen av straffvärdeventilen inte bör vara begränsad till vissa brott, samt att möjligheten att vidta åtgärden vid de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling inte bör vara kopplad till ett straffvärde på minst fyra år. Säkerhetspolisen har ansett att tillämpningsområdet inom ramen för straffvärdeventilen i vart fall bör utökas med andra brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde.

Beträffande brottskatalogen har uttryckligen vidhållits att den bör utökas med åtminstone *spioneri av normalgraden*. Utöver de skäl för detta som framfördes i 2009 års utvärdering av lagen har följande framhållits. Den aktuella typen av brottslighet begås oftast av mycket välutbildade underrättelseofficerare och deras agenter, under vidtagande av olika försiktighetsåtgärder. Givet att spioneribrotten är bland de mest svårutredda brotten som finns – med mycket välutbildade motståndare som håller lågfrekventa möten över lång tid – och de oerhörda samhällsvärden som står på spel vid den här typen av brottslighet bör hemlig rumsavlyssning tillåtas även för spioneri av normalgraden.

Säkerhetspolisen har anfört att även s.k. *statsstyrt företagsspioneri* typiskt sett involverar samma aktörer och att det i ett tidigt skede kan vara mycket svårt att avgöra om det rör sig om ett sådant brott eller om ett spioneri enligt 19 kap. brottsbalken. Därför bör hemlig rumsavlyssning tillåtas även vid statsstyrt företagsspioneri.

⁴ Som ett praktiskt exempel på när de nämnda svårigheterna förelegat hänvisas till det s.k. Ericssonmålet (se om detta mål avsnitt 5.3.2.2 samt Stockholms tingsrätts dom den 17 juni 2003 i mål nr B 7025-02 och Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 i mål nr B 5221-03).

Öppna polisen

Öppna polisen har framhållit att den fortsatt står bakom det som framfördes av Åklagarmyndigheten i samband med 2009 års utredning om ett utökat tillämpningsområde för hemlig rumsavlyssning (se ovan).

Därtill har anförts att misstanke om *grov stöld* borde kunna ge möjlighet till hemlig rumsavlyssning eftersom den grova organiserade brottsligheten, för att bl.a. försvåra möjligheten till tvångsmedelsanvändning, övergår från grova rån (som har minst fyra års fängelse i straffskalan) till grova stölder (med minst sex månaders fängelse i straffskalan).

Tullverket

Tullverket får i dag använda hemlig rumsavlyssning beträffande grov narkotikasmuggling, grovt narkotikabrott samt försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott (i samtliga fall krävs ett antaget straffvärde som överstiger fyra års fängelse). Tullverket har anført att det finns behov av hemlig rumsavlyssning även beträffande grova smugglings- och tullbrott i allmänhet. Detta behov kan tillgodoses t.ex. genom att den s.k. straffvärdeventilen tillämpas även på dessa brott. Brotten bör kunna föranleda hemlig rumsavlyssning bl.a. eftersom de – liksom den storskaliga narkotikabrottsligheten – ofta är knutna till grov organiserad brottslighet. Grov cigarett- och spritsmuggling kan direkt hänföras till betydande inkomstkällor för organiserade brottsgrupperingar.

Ekobrottsmyndigheten

Hemlig rumsavlyssning får i dag inte användas beträffande sådan brottslighet som Ekobrottsmyndigheten bekämpar. Detta trots att det i ärenden som avser grov organiserad brottslighet kan röra sig också om ekonomisk brottslighet (se ovan avsnitt 5.4.2.2). Brotten kan också, beroende av upplägg och omfattning, många gånger beskrivas som särskilt samhällsfarliga, och samhällsskyddsaspekten gör sig starkt gällande. Brottsligheten drabbar inte bara staten, genom att skatter eller avgifter undanhålls, utan också näringslivet.

Den ekonomiska brottsligheten omfattas alltså inte av den katalog som i dag begränsar tillämpningen av lagens straffvärdeventil. Samtidigt kan konstateras att flera av de ekobrott som

lagförts under de senaste åren har haft ett straffvärde som uppgår till fyra års fängelse eller mer. Vid en genomgång som myndigheten gjort av tingsrättsdomar från åren 2010 och 2011 (första halvåret) kom t.ex. fram att fängelse i fyra år eller därutöver hade dömts ut avseende ett femtontal gärningsmän. Det torde också finnas goda praktiska förutsättningar att tillämpa straffvärdeventilen på den typ av grova brott som myndigheten har att bekämpa, eftersom brotten ofta i hög grad bedöms utifrån undandragna belopp. Dessa kan i sin tur ofta ungefärligt uppskattas i det skede av utredningen när behov av hemlig rumsavlyssning uppkommer.

Myndigheten anser mot denna bakgrund att straffvärdeventilen – för det fall denna ska begränsas av en katalog – bör utökas till att omfatta även grov ekonomisk brottslighet.

8.3.3.5 Utredningens analys och ställningstaganden

Förslag: Hemliga tvångsmedel bör inte längre få användas vid utredning av brottet olovlig kårverksamhet. De brott som i övrigt omfattas av 2008 års utredningslag bör fortsatt kunna föranleda tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, även om brotten inte uppfyller de krav på straffminimum eller straffvärde som annars är föreskrivna för tvångsmedlens tillämpning.

Vissa ändringar bör göras beträffande vilka brott som kan föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Hemlig rumsavlyssning bör få användas för brott där straffminimum är minst fängelse fyra år, för brott där straffvärdet kan antas vara minst fängelse fyra år (den s.k. straffvärdeventilen) samt vid spioneri av normalgraden och s.k. statsstyrt företagsspioneri. Även vid försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott bör tillstånd till hemlig rumsavlyssning kunna ges. När straffvärdeventilen tillämpas bör inte, som i dag, gälla någon ytterligare begränsning av tillämpningsområdet till vissa särskilt angivna brott. Däremot bör, när straffvärdeventilen tillämpas beträffande osjälvständiga brottsformer, fortsatt krävas att försöks-, förberedelse- eller stämplingsgärningen kan antas medföra fängelse fyra år.

Utgångspunkter

En första förutsättning för att ett tvångsmedel ska få användas är att det finns ett faktiskt behov (se avsnitt 7.2.1 samt t.ex. SOU 2007:22, del 1, s. 176). Utredningen har funnit att ett sådant behov föreligger beträffande de tvångsmedel som här är aktuella. I flera fall kan den information som behövs inte erhållas – och utredningen inte föras framåt – med hjälp av de övriga metoder för informationsinhämtning som står de brottsbekämpande myndigheterna till buds. Detta gäller med särskild styrka i de 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. De brott som förekommer här blir ofta *särskilt svårutredda*.

Även om det sålunda går att säga att behovet av tvångsmedel gör sig gällande med särskild styrka beträffande vissa miljöer och att vissa brott är vanliga och betydelsefulla i dessa miljöer, kan ett sådant behov som utredningen funnit belagt uppstå oavsett brottstyp eller brottsrubricering (se avsnitt 7.5.2.2).

Behovet – och åtgärdens nytta – måste vägas mot det integritetsintrång som tvångsmedelsanvändningen medför. Vid denna avvägning får *brottets allvar* en mycket stor betydelse. Man kan mäta brottets allvar främst genom dess straffminimum eller förväntade straffvärde. I tidigare lagstiftningsärenden har dock även styrkan i de skyddsintressen som motiverat kriminaliseringen beaktats, och vissa brott har betecknats som allvarliga för att de ansetts som särskilt samhällsfarliga (utan att detta avspeglats i straffskala eller straffvärde).

Som nämnts tidigare kan avvägningarna något förenklat beskrivas på följande sätt. Behovet och effektiviteten av ett tvångsmedel avseende ett visst brott måste, med beaktande främst av hur allvarligt eller svårutrett brottet är, nå en viss nivå för att tvångsmedlet ska tillåtas. Hur hög den nivå är som måste uppnås beror på den typiska integritetsinskränkning som det aktuella tvångsmedlet medför (se avsnitt 7.5.3).

Allmänna överväganden

Beträffande samtliga nu aktuella tvångsmedel (hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) är huvudregeln att tillämpningsområdet bestäms genom att det anges ett *minimistraf*f som skall vara föreskrivet för brottet. För samtliga tvångsmedel utom hemlig teleövervakning har denna huvudregel kompletterats med en s.k. *straffvärdeventil* (dock beträffande hemlig rumsavlyssning förenad med ytterligare begränsningar i form av en brottskatalog).

Det är sålunda brottets allvar som för huvudregeln ensam är utgångspunkten för tillämpningsområdets avgränsning. Att använda en sådan utgångspunkt för en huvudregel är enligt utredningens uppfattning också lämpligt, bl.a. eftersom utredningens kartläggning ger stöd för att behov, i den meningen att tvångsmedlet är nödvändigt för att föra utredningen framåt, kan finnas i utredningar av allvarliga brott oavsett brottstyp eller brottsrubricering. De övriga krav som ställs för att ett tvångsmedel ska få användas i ett visst fall – främst att åtgärden ska ha synnerlig vikt för utredningen och att den inte får viddas om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig (se avsnitt 8.3.4 nedan) – medför också att åtgärden inte kan användas avseende ett visst brott i högre utsträckning än den som behovet täcker.

Olika lagtekniska lösningar är möjliga för att relatera tillämpningsområdet till brottets allvar. Ingen av dessa är problemfri. Anknyter man endast till straffskalans (straffminimum eller – som t.ex. beträffande anhållande och häktning – straffmaximum) riskeras, särskilt när straffskalorna är vida och instrumentet därmed oprecist, oönskade konsekvenser. Brottsom straffvärdemässigt är helt lika kan då behandlas olika i tvångsmedelhänseende. Detta kan kompenseras genom en straffvärdeventil. Den huvudsakliga nackdelen med en sådan regel är att i ett tidigt skede av en utredning ofta bara en del av de faktorer som ett brotts straffvärde ska prövas mot ännu torde vara kända. En liknande problematik finns även för att i detta skede avgöra hur ett brott ska rubriceras. I båda fallen gäller naturligtvis att den omständigheten att utredningen kan vara mindre robust ska räknas den misstänkte till godo (prop. 2005/06:178 s. 52 f.).

Även om huvudregeln är att brottets allvar sätter gränsen för tvångsmedlens tillämpningsområde, måste även vissa brott kunna omfattas där ett avgörande skäl för tvångsmedlens nytta är att

brotten är särskilt svårutredda. För detta ändamål är den lagtekniska lösning som står till buds att använda en brottskatalog. Liksom beträffande de andra lösningarna finns vissa nackdelar med en brottskatalog. En sådan kan bli otymplig, och den måste ändras varje gång ett nytt brott tillkommer som motiverar att tvångsmedlet ska få användas.

Utredningen finner sammantaget att det är väl avvägt att, som i den nuvarande lagstiftningen, i första hand utgå från brottens straffminimum när tillämpningsområdet för tvångsmedlen bestäms, men att komplettera med en straffvärdeventil. Vid sidan därav bör det kunna komma i fråga att genom en brottskatalog i vissa fall låta tillämpningsområdet omfatta särskilt svårutredda brott som inte når upp till föreskrivet straffminimum eller straffvärde.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning – särskilt samhällsfarlig brottslighet

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. Som framgått kan förekomsten av ett visst brott i en sådan brottskatalog vara motiverad av att brottet är särskilt svårutrett.

Vad först gäller behovsfrågan har tidigare konstaterats att ett särskilt starkt behov av att använda hemliga tvångsmedel föreligger inom Säkerhetspolisens verksamhet avseende kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd (se avsnitt 7.5.2.2). Utredningen gör inte någon annan bedömning än den regeringen tidigare gjort beträffande vilka brott som behovet omfattar. Sålunda finns – mot bakgrund av vad som är känt om hoten mot det svenska samhället och den brottslighet som Säkerhetspolisens verksamhet numera är inriktad på – i och för sig beaktansvärda behov av att använda hemliga tvångsmedel beträffande de brott som katalogen i 2008 års utredningslag i dag omfattar (se prop. 2007/08:163 s. 40 samt 50 ff.). Vi har också bedömt att vår

kartläggning ger stöd för att beaktansvärd nytta har förekommit vid den hittillsvarande tillämpningen av lagen (avsnitt 7.3.5.2).⁵

När behov och nytta vägs mot integritetsintrång finner utredningen följande.

Utredningen anser – till skillnad från regeringen vid införandet av 2008 års utredningslag – att olovlig kårverksamhet inte bör omfattas av lagens regler. Brottet har en låg straffskala och det har, bl.a. från Säkerhetspolisens sida, gjorts gällande att straffbestämmelsen inte har en ändamålsenlig utformning. I samband med sitt ställningstagande i tvångsmedelsfrågan anmärkte regeringen att den avsåg att utreda frågan om utformningen av straffbestämmelsen beträffande olovlig kårverksamhet (prop. 2007/08:163 s. 53 f.). Så har emellertid inte kommit att ske. Tidigare förekom en relativt flitig användning av hemliga tvångsmedel beträffande olovlig kårverksamhet (se Ds 2007:2 s. 179). Efter att kritik framförts mot att användningen av tvångsmedlet varit för extensiv och främst syftat till att erhålla information om annat än detta brott har Åklagarmyndigheten stramat upp sin praxis (a. prop. s. 52). Sedan denna uppstramning – i vart fall fr.o.m. år 2009 – 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 av intresse 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. Det förhållandet att hemliga tvångsmedel under de senaste åren inte använts beträffande vissa av brotten föranleder ingen annan bedömning.

Det har under utredningsarbetet inte kommit fram något behov som ger tillräckliga skäl att utöka den brottskatalogen som i dag finns i 2008 års utredningslag.

⁵ Denna tillämpning har nästan uteslutande hänfört sig till brott på kontraspionagets område (spioneri och/eller olovlig underrättelseverksamhet). Ett fåtal tillstånd har hänfört sig till författningsskyddets område och avsett brott mot medborgerlig frihet (se avsnitt 6.4.5.2).

Hemlig rumsavlyssning

Huvudregeln enligt nu gällande rätt är alltså att ett brott för att kunna föranleda hemlig rumsavlyssning måste ha ett straffminimum på minst fyra års fängelse.

Som framgått ovan har utredningen bedömt att det är lämpligt att använda brottets allvar som utgångspunkt för en huvudregel, samt att det är väl avvägt att i första hand utgå från brottets straffminimum när tillämpningsområdet för de hemliga tvångsmedlen bestäms. Denna ordning bör alltså fortsatt gälla även för hemlig rumsavlyssning. Den frågeställning som kvarstår i den delen är om straffminimivån fortsatt bör vara minst fyra års fängelse.

Eftersom hemlig rumsavlyssning jämfört med andra hemliga tvångsmedel kan ha en ingripande karaktär ska restriktivitet iakttagas (se 7.5.3.1). Minst fyra års fängelse som straffminimum är en mycket hög nivå. En sådan minimivån gäller endast för ett mycket begränsat antal brott. Brott som i fredstid för närvarande omfattas är mord, dråp, misshandel som anses som synnerligen grov, människorov som inte bedöms som mindre grovt, grov våldtäkt, grov våldtäkt mot barn, grovt rån, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, spridande av gift eller smitta som bedöms som grovt brott, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi, grovt spioneri, folkmord och terroristbrott som inte bedöms som mindre grovt. Flertalet av dessa brott är, förutom att de är mycket allvarliga, också sådana som förekommer inom områden – organiserad brottslighet och säkerhetshotande verksamhet – där utredningens kartläggning och analys visat på att behovet av hemlig rumsavlyssning ofta är särskilt stort (se avsnitt 7.5.2.2). Utredningen gör sammantaget samma bedömning avseende denna brottslighet som regeringen när lagen om hemlig rumsavlyssning infördes. Tvångsmedlet bör således – förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda, bl.a. att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (se avsnitt 8.3.4) – få användas i förundersökning angående samtliga brott som är så allvarliga att de har ett straffminimum på minst fyra år.⁶

Om regleringen endast utgick från det nämnda minimistraffet, skulle flera brott som har ett mycket högt straffvärde och andra allvarliga brott där behovet av hemlig rumsavlyssning kan göra sig

⁶ Det kan i sammanhanget vara värt att notera att denna huvudregel godtogs av samtliga remissinstanser vid införandet av lagen om hemlig rumsavlyssning, samt att enighet rådde hos de brottsbekämpande myndigheterna också vid lagens utvärderingen år 2009 om att huvudregeln var lämplig (se prop. 2005/06:178 s. 50 samt SOU 2009:70 s. 149).

särskilt starkt gällande falla utanför tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning (jfr prop. 2005/06:178 s. 52). Enligt gällande rätt kompletteras därför huvudregeln med en straffvärdeventil enligt vilken hemlig rumsavlyssning kan vara tillåten även beträffande brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra år. I dessa fall krävs emellertid även att brottet ingår i en brottskatalog.

Utredningen har som framgått – trots att vissa svårigheter kan finnas att bedöma straffvärdet i det skede när hemliga tvångsmedel kommer på fråga – ansett att det kan vara lämpligt att använda en straffvärdeventil i lagstiftning om hemliga tvångsmedel. På så sätt kommer i högre utsträckning sådana allvarliga brott som ansetts likvärdiga i straffvärdeshänseende också att behandlas lika i tvångsmedelhänseende. Det har vid utredningens kartläggning inte kommit fram uppgifter om att några praktiska problem av betydelse förekommer vid tillämpningen av straffvärdeventilen, vare sig beträffande hemlig rumsavlyssning eller de övriga tvångsmedel där en sådan finns (hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning). Sammantaget anser utredningen att lösningen med en straffvärdeventil – som innebär ett krav på ett antaget straffvärde som överstiger fyra år – fortsatt bör användas vid regleringen av tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning. Det bör emellertid i detta sammanhang åter framhållas att brister i brottsutredningens robusthet vid bedömningstillfället ska räknas den misstänkte till godo (se a. prop. s. 53 samt prop. 2002/03:74 s. 33 f.).

Nästa fråga är om tillämpningen av straffvärdeventilen bör vara generell, eller om den som i dag bör vara begränsad till vissa särskilt angivna brott. En ordning med en generell straffvärdeventil gäller alltså beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. De brottsbekämpande myndigheterna har både vid remissbehandlingen av lagförslaget och vid utvärderingen år 2009 av lagen om hemlig rumsavlyssning uttryckt att en sådan ordning borde gälla även beträffande det tvångsmedlet.

Regeringen ansåg alltså när lagen infördes att en generell straffvärdeventil skulle innebära att detta mera integritetskränkande tvångsmedel skulle få ett omfattande tillämpningsområde och att ventilen här borde begränsas till vissa mycket allvarliga brott ”där det finns ett beskrivet och känt behov att kunna använda hemlig rumsavlyssning”. Ett sådant behov ansågs föreligga vid viss grov organiserad brottslighet, särskilt sådan som innefattade systemhotande verksamhet. De brott som omfattas av

den katalog som nu gäller knöts i olika utsträckning – direkt eller indirekt – till sådan brottslighet (prop. 2005/06:178 s. 53 ff.).⁷

Utredningen gör i denna fråga följande överväganden.

När ett nytt tvångsmedel införs bör stor försiktighet iakttas när tillämpningsområdet bestäms. Reglerna om hemlig rumsavlyssning har emellertid nu tillämpats några år. Det har vid utredningens kartläggning konstateras bl.a. att hemlig rumsavlyssning som tvångsmedel har använts återhållsamt och att antalet ansökningar och tillstånd är lågt (se avsnitt 6.4.3.1 och 7.4.3).

I samband med utredningens behovsundersökning och kartläggning av tillämpningen har också kommit fram att det inom den organiserade brottsligheten ofta handlar om nätverk som är flexibla på så sätt att de skiftar sin verksamhet mellan olika sorters brottsliga aktiviteter beroende på tillfallets karaktär och möjlighet till utbyte, samt att det även utanför området för den organiserade brottsligheten i vissa fall kan finnas starka behov av att – som ett komplement till andra tvångsmedel – använda hemlig rumsavlyssning (se särskilt avsnitt 5.3.2.5-5.3.2.7 och 6.6).

Det är visserligen fortsatt inom området för organiserad brottslighet – samt beträffande viss säkerhetshotande verksamhet – som det största behovet av hemlig rumsavlyssning är belagt. Utredningen har dock på det underlag som numera föreligger funnit att behov finns av att använda hemlig rumsavlyssning som inte i förväg kan knytas till brott med vissa rubriceringar (7.5.2.2).

Det bör i sammanhanget även anmärkas att så höga straffvärden som fyra år eller mer förbehålls ett mycket begränsat antal fall av mycket allvarlig brottslighet. Som en illustration till detta kan anges att av 12 943 domslut under år 2010 med huvudpåföljden fängelse endast 415 (dvs. cirka tre procent) avsåg fängelse i mer än fyra år.⁸ Liknande siffror gäller även för åren närmast dessförinnan.

Belagda behov föreligger således samtidigt som brottens allvar starkt talar för att tvångsmedlet ska tillåtas. Argument som förordar att en brottskatalog bör användas som en ytterligare

⁷ Det kan noteras all LAGRÅDET, utifrån det sätt regeringen beskrev de belagda behoven, kritiserade utformningen av brottskatalogen. LAGRÅDET ansåg t.ex. att grov utpressning och grovt övergrepp i rättsak kan begås utan anknytning till organiserad brottslighet, och att de sexualbrott som räknas upp endast sällan torde vara led i organiserad brottslighet (a. prop. s. 196 f.).

⁸ Statistiken har hämtats från Sveriges officiella statistik (www.bra.se). Den påföljd som utdöms är inte detsamma som straffvärdet av ett enskilt brott, dels eftersom påföljden ofta avser fler brott än ett, dels eftersom vissa andra omständigheter än straffvärdet beaktas vid straffmätningen. Siffrorna kan dock ge en viss indikation avseende frekvensen av brott med så höga straffvärden som nu är aktuella.

avgränsning för tillämpningsområdet beträffande brott av sådant allvar som straffvärdeventilen omfattar framstår därmed varken som logiskt eller principiellt övertygande.⁹ Utredningen anser sålunda att straffvärdeventilen bör tillämpas generellt på sådana mycket allvarliga brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra års fängelse.

Som framgått får hemlig rumsavlyssning enligt nu gällande regler – liksom hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap rättegångsbalken och 2008 års utredningslag – under vissa förutsättningar användas vid brottsmisstankar som avser de osjälvständiga brottsformerna (försök, förberedelse och stämpling). När lagen om hemlig rumsavlyssning infördes framhölls att det är det angeläget – såväl av utredningstekniska skäl som för att förhindra att allvarliga brott kommer till fullbordan – att de brottsbekämpande myndigheterna kan ingripa på ett tidigt stadium (prop. 2005/06:178 s. 55). Detta stöds av det som kommit fram vid utredningens kartläggning. Utredningen ansluter sig till bedömningen att även försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott bör kunna utredas med hjälp av hemlig rumsavlyssning.

I likhet med vad regeringen konstaterade vid införandet finns inte något principiellt skäl att i fråga om t.ex. krav på straffvärde göra skillnad mellan de osjälvständiga brottsformerna å ena sidan och fullbordade brott å den andra. Beträffande fall där det fullbordade brottet endast med tillämpning av straffvärdeventilen kan föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning bör således fortsatt krävas att straffvärdet av försöks-, förberedelse- eller stämplingsgärningen kan antas överstiga fyra års fängelse. Som de brottsbekämpande myndigheterna har framhållit så innebär den regleringen, beträffande förberedelse och stämpling, att det mera sällan blir tillåtet att använda hemlig rumsavlyssning.¹⁰ Det har dock inte vid utredningens kartläggning kommit fram att detta i

⁹ En annan sak är att en sådan katalog bör övervägas för att utöka tvångsmedlets tillämpningsområde till att avse vissa svårutredda brott som *inte* har ett straffvärde som överstiger fyra års fängelse. Vidare om detta nedan.

¹⁰ Enligt 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken får som nämnts i dessa fall högre straff än fängelse två år bestämmas för förberedelse eller stämpling endast om det fullbordade brottets straffmaximum är minst åtta års fängelse. Detta vållar enligt gällande lagstiftning inte någon problematik beträffande tvångsmedlets tillämpning på sådana brott som har ett straffminimum på minst fyra år, eftersom dessa också har ett straffmaximum som lever upp till det nämnda kravet. I fall när straffvärdeventilen skulle kunna tillämpas på det fullbordade brottet blir det dock ofta inte möjligt att besluta om hemlig rumsavlyssning beträffande förberedelse eller stämpling.

praktiken medfört begränsningar i den brottsutredande verksamheten av sådan betydelse att det finns tillräckliga skäl för en annan ståndpunkt. 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.

Därmed återstår att bedöma om det finns något ytterligare brott – utöver de som täcks in av reglerna ovan – där möjlighet bör finnas till hemlig rumsavlyssning. Detta skulle i så fall kunna tillåtas genom en brottskatalog av den typ som i dag finns i 27 kap 19 § rättegångsbalken och 1 § 2008 års utredningslag. Det som då främst ska beaktas om brottet typiskt sett är mycket svårutrett.

De brottsbekämpande myndigheterna har alltså gjort gällande att hemlig rumsavlyssning 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 (se avsnitt 5.3.2.5 och 6.6). Trots detta kan skälen för att tillåta hemlig rumsavlyssning i dessa fall – när straffvärdet inte kan antas överstiga fyra år – inte anses vara tillräckliga för att uppväga de integritetsinskränkningar som tvångsmedlet skulle medföra. De nämnda brotten ska således inte införas i någon brottskatalog.

En särskild ställning intas av sådana brott som ofta kan anknytas till säkethetshotande verksamhet. Åklagarkammaren för Säkerhetsmål har t.ex. ansett att hemlig rumsavlyssning bör få användas för samtliga de brott som omfattas av 2008 års utredningslag, främst med anledning av att brotten är svårutredda och typiskt sett sker i lönndom. I vart fall är det, enligt kammaren, inte realistiskt att dra en gräns mellan spioneri och grovt spioneri. Även Säkerhetspolisen har – med hänvisning till att spioneri är bland de mest svårutredda brotten som finns och att oerhörda samhällsvärden står på spel – ansett att hemlig rumsavlyssning bör få användas beträffande i vart fall spioneri av normalgraden. Liknande argument har framförts

beträffande grovt företagsspioneri och s.k. statsstyrt företagsspioneri.

Som framgått bedömer utredningen – bl.a. mot bakgrund av den kartläggning som skett – att samtliga de brott som omfattas av 2008 års lag, utom olovlig kårverksamhet, är sådana typiskt sett svårutredda brott beträffande vilka det är nödvändigt att ge de brottsbekämpande myndigheterna utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Därför ska alltså fortsatt tillåtas att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning används för att utreda brotten. På grund av den särskilda restriktivitet som, med beaktande av tvångsmedlets karaktär, bör iakttas beträffande hemlig rumsavlyssning blir dock avvägningen mot integritetsintresset här en annan. Endast för de av brotten som är av ett visst allvar och där behovet är allra störst kan hemlig rumsavlyssning komma i fråga.

Spioneri av normalgraden måste anses vara ett sådant brott. Vid utredningens behovsundersökning och kartläggning har bl.a. framgått att underrättelsepersonal och agenter generellt är mycket säkerhetsmedvetna och att arbetet inte diskuteras per telefon, men att en svaghet kan vara att det i stället ofta finns ett behov av att mötas för att t.ex. överlämna material, delge instruktioner och diskutera uppkomna frågor. Därtill kan den tekniska utvecklingen – med tillgång till bl.a. internet, digitala krypteringsmetoder och USB-minnen – till viss del sägas ha gjort det svårare att upptäcka spioneri och gjort att brottets negativa effekter på samhället har ökat (se avsnitt 5.3.2.2 och 6.7). Spioneri bör således – oavsett förväntat straffvärde – kunna föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Detsamma gäller, av de skäl som anförts ovan, försök, förberedelse och stämpling till spioneri.

När det gäller s.k. statsstyrt företagsspioneri är förutsättningarna i allt väsentligt desamma som beträffande spioneri. Det är fråga om samma kategorier misstänkta och samma utredningssvårigheter. Behovet av utvidgad tvångsmedelsanvändning vid statsstyrt företagsspioneri är sålunda i huvudsak detsamma som vid sedvanligt spioneri. Det kan i praktiken också i det skede när hemliga tvångsmedel är aktuella vara svårt att dra en gräns mellan de två brotten (se prop. 2007/08:163 s. 55). Tillstånd till hemlig rumsavlyssning bör därför kunna meddelas även beträffande statsstyrt företagsspioneri (såväl vid fullbordat som osjälvtändigt brott).

Misstanke om grovt företagsspioneri kan enligt utredningens förslag, med tillämpning av straffvärdeventilen, leda till hemlig rumsavlyssning om straffvärdet kan antas överstiga fyra års fängelse. Det skulle kunna övervägas om tvångsmedlet även beträffande detta brott borde tillåtas oavsett brottets straffvärde. Utredningen har emellertid stannat vid att skälen för att göra detta inte når upp till den mycket höga nivå som krävs beträffande hemlig rumsavlyssning. Detta beror främst på att de särskilda utredningssvårigheter som gäller beträffande spioneri och statsstyrt företagsspioneri här inte i samma utsträckning kan anses belagda genom utredningens kartläggning. Därtill skulle gränsdragnings-svårigheter kunna uppstå mellan grovt företagsspioneri och företagsspioneri av normalgraden, liknande de som framhållits av myndigheterna beträffande spioneribrottets grader.

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 vid 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.

8.3.4 Kraven på en skäligen misstänkt person, åtgärdens synnerliga vikt för utredningen, viss anknytning till teleadress eller plats m.m.

8.3.4.1 Den gällande regleringen och dess bakgrund

Allmänt om regleringen

Förundersökning ska 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 (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Allmänt kan sägas att den nu gällande regleringen beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningen, såvitt avser krav på misstanke, misstankegrad och åtgärdens vikt för utredningen, är mycket likartad, oavsett vilket tvångsmedel som avses och vilken lag som tillämpas.

Sålunda gäller för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig rumsavlyssning att dessa tvångsmedel får användas endast om någon är *skäligen misstänkt* för ett brott och åtgärden är av *synnerlig vikt för utredningen*. Detta är huvudregeln även beträffande hemlig kameraövervakning, men sådan får i ett visst fall användas även när det inte finns någon skäligen misstänkt. Så får nämligen ske för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till den platsen för att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet. I samtliga fall gäller ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Från och med den 1 juli 2012 får även hemlig teleövervakning (med den nya benämningen hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) beträffande vissa brott ske utan krav på koppling till en skäligen misstänkt person. Syftet ska vara att utreda vem som är skäligen misstänkt för brottet. Den begränsningen ska gälla att uppgifter som inhämtas beträffande ett särskilt meddelande får avse endast historiska uppgifter (se prop. 2011/12:55 s. 70 ff., rskr. 2011/12:212).

Vid hemlig kameraövervakning som avser en skäligen misstänkt och vid hemlig rumsavlyssning gäller vissa krav på att den plats som övervakas ska ha anknytning till den misstänkte. Hemlig kameraövervakning får i dessa fall avse endast plats där det *kan antas* att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Hemlig rumsavlyssning 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 sådan avlyssning ske endast om det finns *synnerlig anledning att anta* att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

Vid hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning ska tillståndet på motsvarande sätt avse en teleadress med viss anknytning till den misstänkte. Sådana åtgärder får avse endast en teleadress 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 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.¹¹

¹¹ Fr.o.m. den 1 juli 2012 gäller för tvångsmedlen hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation att det istället för en teleadress är *ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning* som ska ha den nämnda anknytningen till den misstänkte (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212).

I det följande anges något om de resonemang som fördes då de ovan berörda kriterierna utformades.

Misstankegraden

Vilken misstankegrad som ska gälla har varit föremål för viss diskussion.

Tidigare har vissa ansett att misstankegraden bör sättas lägre än skäligen misstänkt, till "kan misstänkas" (se t.ex. Narkotikakommissionens PM 5, 1983 s. 51–60 samt SOU 1990:51 s. 170 f.). Regeringen har dock ställt sig avvisande till detta (t.ex. prop. 1988/89:124 s. 43 f.). När Buggningsutredningen behandlade frågan framkom också att praktiskt taget samtliga brottsutredande myndigheter vars företrädare utredningen hade samtalat med hade anfört att det inte fanns något behov av att i samband med de berörda tvångsmedlen under förundersökning tillämpa en lägre misstankegrad än skäligen misstänkt (SOU 1998:46 s. 389).

När regeringen lade sin proposition om hemlig rumsavlyssning framgick bl.a. följande. Såväl Sveriges advokatsamfund som Lagrådet hade ansett att det vid beslut om tvångsmedlet skulle krävas mer än en skälig misstanke, nämligen att någon var på sannolika skäl misstänkt för ett brott. Advokatsamfundet ansåg att kravet på skälig misstanke öppnade för ett inte ringa antal felbedömningar och hänvisade till några kända fall då oskyldiga personer häktats med stöd av bestämmelsen om utredningshäktning. Lagrådet ansåg att det högre kravet kunde vara motiverat av den mycket ingripande karaktären av hemlig rumsavlyssning. Regeringen anförde följande (prop. 2005/06:178 s. 57):

Buggningsutredningen, som ingående diskuterade vilken misstankegrad som bör gälla för hemliga tvångsmedel, ansåg att det inte ens vid hemlig rumsavlyssning kan komma i fråga att ställa upp ett högre krav än skälig misstanke. Enligt utredningen skulle en högre grad av brottsmisstanke, sannolika skäl, nämligen innebära att tvångsmedlet i princip skulle komma att sakna betydelse i den brottsutredande verksamheten. För utredningen framstod misstankegraden skälig misstanke som den nivå där såväl effektivitets- som integritetsskyddsintressen bäst kan tillgodoseas. Vi ser inga skäl att nu göra någon annan bedömning. Vi ansluter oss således till Buggningsutredningens och promemorians bedömning att en förutsättning för användandet av hemlig rumsavlyssning bör vara att en viss person är skäligen misstänkt för något av de brott för vilka hemlig rumsavlyssning får beslutas.

Avsteg i vissa fall från kravet om misstanke mot viss person

En till misstankegraden närliggande fråga är om det i vissa fall ska gälla avsteg från kravet om misstanke mot en viss person. Sådana avsteg finns alltså enligt gällande lagstiftning för hemlig kameraövervakning och (fr.o.m. den 1 juli 2012) hemlig teleövervakning. Syftet ska som framgått vara att fastställa respektive utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Beträffande hemlig kameraövervakning gäller vidare begränsningen att övervakningen ska avse en plats med viss anknytning, nämligen brottsplatsen eller dess nära omgivningar.

Buggningsutredningen – som föreslog undantag från kravet på brottsmisstanke mot viss person just beträffande hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning – slog inledningsvis fast att denna typ av undantag när det gällde så pass integritetskränkande tvångsmedel som buggning och hemlig teleavlyssning däremot fick anses vara uteslutna (SOU 1998:46 s. 391).

Därefter redogjorde Buggningsutredningen för ett antal fall som exempel då det kunde finnas ett påtagligt behov av att använda hemlig kameraövervakning, trots att det inte fanns någon skäligen misstänkt. Dessa innefattade bl.a. att vapengömmor och narkotikapartier hittats i skogen, i lokaler eller i källarutrymmen samt att upprepade försök till mord skett på sjukhus där manipulation skett med respiratorutrustningar. Mot bl.a. den bakgrunden ansåg utredningen att hemlig kameraövervakning utan någon skäligen misstänkt person i vissa fall borde få ske. För att motverka de ökade integritetsriskerna föreslogs att det – i tillägg till kravet på att åtgärden är av synnerlig vikt – i fallen då det inte fanns en skäligen misstänkt skulle införas ett krav på att det ”av särskild anledning kunde förväntas att åtgärden ledde till att brottet klarades upp” (s. 392 ff.).

Samma lösning föreslogs beträffande hemlig teleövervakning avseende förfluten tid. Med avseende på detta tvångsmedel gavs förslaget mot bakgrund av utredningens samtida förslag att reglerna om skyldighet att lämna ut uppgifter i dåvarande telelagen och sektetesslagen skulle upphävas (a. SOU s. 395 ff.).

Buggningsutredningens förslag som berörde hemlig teleövervakning kom inte att genomföras. Förslaget behandlades däremot med avseende på hemlig kameraövervakning i prop. 2002/03:74. Regeringen valde att ersätta kravet på särskild anledning till förväntat uppkärande med de krav på viss plats och

visst syfte som återfinns i den gällande lagstiftningen. Bl.a. följande anfördes. Möjligheten borde begränsas till den plats där brottet begåtts eller omgivningarna till en sådan plats eftersom det annars fanns en risk för att tvångsåtgärden kunde komma att användas i brottsförebyggande syfte. För att hemlig kameraövervakning skulle få komma i fråga enligt bestämmelsen skulle krävas i princip att kameraövervakningen var avsedd att leda till att gärningsmannen kunde påträffas på bar gärning (a. prop. s. 40 ff. samt 54).

Vad gäller hemlig teleövervakning utan någon skäligen misstänkt person har, efter Buggningsutredningen, även BRU och Polismetodutredningen lagt förslag (se SOU 2005:38 s. 186–202 och SOU 2009:1 s. 113–117). Det är Polismetodutredningens förslag som ligger till grund för den reglering i frågan som träder i kraft den 1 juli 2012. Bestämmelsen om tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i 6 kap. 22 § LEK upphävs då och i underrättelseverksamhet tas befogenheter att inhämta uppgifter från leverantörer tas in i en ny lag (se vidare 8.4.3.1 nedan), medan uppgifter i förundersökningar ska kunna inhämtas endast efter beslut om hemlig teleövervakning. Eftersom behovet av övervakningsuppgifter i ett tidigt utredningsskede bedöms vara av central betydelse för att effektivt kunna klara upp allvarliga brott, anses att de brottsbekämpande myndigheterna även fortsatt måste kunna få tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i förundersökningar, även när det inte finns en skäligen misstänkt gärningsman. Bl.a. framhålls följande (prop. 2011/12:55 s. 71):

Polisen kan bearbeta och analysera övervakningsuppgifterna och jämföra dem med andra uppgifter, t.ex. från vittnen, och på så sätt försöka utröna vilken eller vilka personer som kan misstänkas för brottet i fråga. I vissa fall kan det också vara möjligt att efter en analys av övervakningsuppgifterna komma fram till var flera gärningsmän sammanträffade, vilka flyktvägar som användes, m.m. Kartläggningen av flyktvägar kan i vissa fall leda till att de misstänkta kontakter med varandra blir utredda, att gömställen upptäcks och stulet gods påträffas, m.m.

För att bestämmelserna både ska motsvara behoven och vara godtagbara från integritetssynpunkt bedöms att rekvisitet ska ställas upp att övervakningen ska syfta till att utreda vem som är skäligen misstänkt för ett brott. Detta krav är inte lika strängt som det beträffande hemlig kameraövervakning (där syftet ska vara att *fastställa* vem som är skäligen misstänkt) utan avses omfatta även situationer där det inte är en direkt effekt att den misstänktes

identitet fastställs. Åtgärden bör således kunna ta sikte på att utröna var en brottsplats är belägen, om den omständigheten är av avgörande betydelse för att utreda vem som är skäligen misstänkt för brottet. Någon begränsning att åtgärden får avse endast en teleadress med viss koppling (till t.ex. en brottsplats eller en målsägande) finns inte. Däremot ska även fortsatt alltid anges i beslutet vilken teleadress som det avser.¹² Det betonas av regeringen att det inte ska göras något undantag från kravet att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen (mer om detta krav nedan) och beträffande uppgifter som avser särskilda meddelanden snävas inhämtningen in till att avse endast historiska uppgifter. Därtill får hemlig teleövervakning för att utreda vem som är skäligen misstänkt ske endast för ett mer begränsat antal brott än hemlig teleövervakning under förundersökningen i allmänhet. Så får ske endast beträffande sådana brott som ger förutsättningar för det mer integritetskänsliga tvångsmedlet hemlig teleavlyssning mot en skäligen misstänkt person (dvs. brott med ett straffminimum på minst två års fängelse, försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, eller annat brott om det kan antas att straffvärdet överstiger fängelse i två år). (Se prop. 2011/12:55 s. 70 ff., jfr SOU 1998:46 s. 403 ff.)

Kravet på synnerlig vikt för utredningen

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning får användas endast när det är av ”synnerlig vikt för utredningen”. Detta begrepp har definierats vid ett flertal tillfällen. Regeringen anförde följande om uttrycket i samband med att Tvångsmedelskommitténs förslag behandlades (se prop. 1988/89:124 s. 44 f.):

Uttrycket synnerlig vikt för utredningen behöver inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har telefonavlyssning en indirekt verkan: den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder. En annan, främst i fall enligt 1952 års lag [numera ersatt av 2008 års utredningslag, utredningens anm.] förekommande verkan är att

¹² Begreppet teleadress byts dock ut. Det som ska anges är vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som beslutet avser (se prop. 2011/12:55 s. 130 f.).

avlyssningen kan föra en på olika sätt uppkommen misstanke till nollläget, dvs. rentvå den misstänkte.

Synnerlig vikt för utredningen inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt.

I och för sig behöver något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från teleavlyssning. Kan personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativen skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock vara att i första hand pröva andra metoder.

I propositionen Hemlig rumsavlyssning anförde regeringen att det ovan citerade alltjämt ägde giltighet och att rekvisitet skulle gälla också beträffande det då aktuella tvångsmedlet (prop. 2005/06:178 s. 57). Detta trots viss kritik från Lagrådet, som ansett att det beträffande hemlig rumsavlyssning borde ställas högre krav på betydelse för en brottsutredning än vid de andra tvångsmedlen, eftersom hemlig rumsavlyssning är ett mera långtgående integritetsintrång än andra hemliga tvångsmedel. Lagrådet såg också ett problem med flera alternativa tvångsmedel som står till buds och som vart och ett ska ha samma avgörande vikt från utredningssynpunkt. Enligt regeringen – som inte kunde se att kriteriet skulle ge upphov till sådana problem som Lagrådet befarade – var det dock naturligt att samma kriterium på betydelse för utredningen ställdes upp som villkor för hemlig rumsavlyssning som för de övriga hemliga tvångsmedlen (a. prop. s. 58).

Kravet på att ange viss teleadress eller plats med anknytning till den skäligen misstänkte

Av tillstånden ska alltså alltid framgå vilken teleadress eller plats de avser. När övervakning, som enligt huvudregeln, avser skäligen misstänka personer ska denna teleadress eller plats ha viss anknytning till den misstänkte.¹³

Regeringen har i samband med att begreppet teleadress infördes uttalat att den ansåg att det inte var möjligt att reglera tillämpningsområdet för *hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning* endast genom att låta åtgärden avse teledeländan med viss anknytning till den misstänkte (dvs. utan angivande av teleadressen i beslutet). Detta eftersom det är nödvändigt, inte minst från integritetssynpunkt, att en bestämmelse om vad som får avlyssnas och övervakas är utformad så att domstolen kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Dessutom ansågs det vara ett från tillämpningssynpunkt oeftergivligt krav att åtgärden konkretiserades. Annars skulle nämligen beslutet inte bli praktiskt verkställbart (se prop. 1994/95:227 s. 20–21).¹⁴

Vilket krav som ska ställas på teleadressens anknytning till den misstänkte har varit föremål för viss diskussion, särskilt i samband med att möjligheten infördes att i vissa fall avlyssna teleadresser den misstänkte ringer till eller kontaktar (se t.ex. prop. 2002/03:74 s. 37 ff.). Den diskussionen återges dock inte här.

Frågan om ett beslut skulle avse den misstänktes person oberoende av var han uppehöll sig eller en viss plats som den misstänkte hade anknytning till behandlades av regeringen i samband med att *hemlig kameraövervakning* infördes som tvångsmedel. Därvid kom de tankegångar som återgetts ovan beträffande teletvångsmedlen mer utförligt till uttryck. Bl.a. angavs följande (prop. 1995/96:85 s. 30–31).

För all tvångsmedelsanvändning gäller tre allmänna principer. De tre principerna, som anknyter till innehållet i 2 kap. 12 § regeringsformen, är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. [...] Frågan huruvida ett tillstånd till hemlig kameraövervakning skall

¹³ Fr.o.m. den 1 juli 2012 ersätts dock begreppet teleadress. Se föregående not.

¹⁴ BRU har därefter uttryckt en annan uppfattning i frågan om teleadressen borde behöva anges i ett beslut om teleövervakning eller teleavlyssning där det finns en skäligen misstänkt person. Beredningen ansåg att det borde vara tillräckligt att undersökningsledaren efter domstolens beslut får avgöra utifrån vad lagstiftningen tillåter, t.ex. vilka identifierade enskilda telefonnummer och e-postadresser som ska omfattas av verkställigheten (se SOU 2005 s. 198 ff.). Beredningens förslag har dock inte lett till någon lagstiftning. Se även Anders Eriksson i SvJT 2007 s. 133.

avse en viss person eller plats hänger samman med de tre redovisade principerna. Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning skulle avse en viss person blir principerna svåra att tillämpa. Det skulle t.ex. i den situationen inte gå att tillämpa proportionalitetsprincipen eftersom det på förhand inte skulle vara känt vilka eller hur många platser som skulle komma att övervakas. Vid en förundersökning som avser ett viss brott skulle, beroende på omständigheterna, övervakning av en allmän plats kanske anses vara godtagbar medan övervakning av en enskild plats, t.ex. genom att kameran riktades mot ett bostadsfönster, inte skulle kunna komma i fråga.

Även andra, rent praktiska, skäl talar mot att knyta övervakningen till en viss person. Om det inte på förhand kan anges vilka platser som kan bli aktuella för övervakning torde det ändå inte gå att undvara spaningspersonal på platsen. Den misstänkte måste ju hela tiden bevakas och kameror skulle behöva sättas upp och monteras ned beroende på den misstänktes rörelsemönster. Det torde vara förenat med betydande svårigheter och opraktiskt att organisera en övervakning på det sättet. Det finns även en risk för att antalet kameror skulle bli mycket stort.

Det nu anförda talar för att tillstånd till hemlig kameraövervakning i stället bör knytas till en viss plats. Det kan naturligtvis röra sig om flera olika platser och antalet platser bör också kunna utvidgas genom nya beslut. Av avgörande betydelse är emellertid att det finns en koppling till den misstänkte. Som tidigare redovisats får åtgärden endast avse den som är skäligen misstänkt för brott. Detta innebär nu inte att den misstänkte ständigt måste uppehålla sig på platsen och således finnas med på bild. Ett sådant krav skulle reducera användningsområdet i alltför stor utsträckning. Det bör dock kunna antas att han så småningom besöker den plats som skall övervakas. Det bör vara tillräckligt att det är fråga om ett kort besök. Om det emellertid från början står klart att den misstänkte aldrig besöker en plats som i sig är av intresse i förundersökningen, t.ex. en lägenhet i en utredning om grovt koppleri, bestående i uthyrning av lägenheten, bör användning av dolda övervakningskameror inte komma i fråga.

Beträffande *hemlig rumsavlyssning* konstaterades att tvångsmedlet kommer att förutsätta att ett dolt tekniskt hjälpmedel placeras ut på en viss plats eller i ett visst utrymme, och att ett beslut om tvångsmedlet därför borde avse viss plats. Eftersom avsikten var att avlyssna i första hand en viss misstänkt person var det naturligt att det skulle finnas en koppling mellan den misstänkte och den plats som skulle avlyssnas (prop. 2005/06:178 s. 59, se även SOU 1998:46 s. 406 ff. som hänvisar till de ovan citerade resonemangen om hemlig kameraövervakning). Det som främst diskuterades var hur stark kopplingen skulle vara. Jämfört med hemlig kameraövervakning ("kan antas") ställdes högre krav avseende hemlig

rumsavlyssning ("särskild anledning att anta" respektive – beträffande annans stadigvarande bostad – "synnerlig anledning att anta"). Detta gjordes mot bakgrund av att hemlig rumsavlyssning från integritetssynpunkt är ett mycket ingripande tvångsmedel (se a. prop. s. 60–62, där beviskraven även exemplifieras).

8.3.4.2 Synpunkter som kommit fram under utredningsarbetet

De brottsbekämpande myndigheterna har under utredningsarbetet i de nu aktuella frågorna framfört synpunkter i främst två avseenden.

Hemlig rumsavlyssning för att fastställa skäligen misstänkt

Tullen har i sin behovsbeskrivning efterfrågat en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning för att fastställa vem som är skäligen misstänkt för ett brott:

Inte sällan sker transporter av stora mängder narkotika i containers. Tullmyndigheter i många länder har i dag bra tekniska möjligheter att upptäcka denna grova brottslighet. Det kan dock vara svårt att komma åt brottsorganisationerna bakom denna brottslighet. Med en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning i en container, innehållande större mängd narkotika (grovt brott), i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet ges de brottsbekämpande myndigheterna ett framgångsrikt verktyg.

Kravet att ange viss teleadress/plats i beslutet

Såväl öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen har framfört synpunkten att det är ett betydande effektivitetshinder att en viss teleadress eller plats alltid måste anges i beslut om de olika formerna av hemlig avlyssning eller övervakning. Att behöva ange plats förhindrar en effektiv verkställighet vid mer minutoperativa åtgärder, t.ex. när polisen med mycket kort varsel får reda på möten som ska äga rum i hotellrum eller fordon. Kravet att ange teleadress skapar enligt myndigheterna problem bl.a. eftersom bruket av anonyma SIM-kort ökar och personer i kriminella kretsar ofta byter både kort och telefon för att undvika avlyssning.

Myndigheterna har ansett att det borde vara tillräckligt att tillståndet knyts till en misstänkt person. En behovs- och proportionalitetsbedömning skulle sedan få avgöra var åtgärden ska verkställas, med de begränsningar vad gäller bl.a. platsen som i övrigt följer av lag (se t.ex. 4 och 5 §§ lagen om hemlig rumsavlyssning). I samband med detta har myndigheterna berört behovet av en utökad möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut (se vidare avsnitt 12.1.3).

8.3.4.3 Utredningens ställningstaganden

Bedömning: Bortsett från det som föreslås nedan bör kraven på en skäligen misstänkt person, åtgärdens synnerliga vikt för utredningen och på viss anknytning till en eller flera teleadresser¹⁵ eller platser gälla oförändrade. Även det krav som enligt gällande rätt ställs på att i beslutet ange den teleadress¹⁶ eller plats som tvångsmedlet avser bör finnas kvar.

Förslag: Hemlig teleövervakning innan det finns en skäligen misstänkt person – i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt – bör tillåtas avseende sådana brott som avses i 2008 års utredningslag, även när dessa inte har ett straffminimum eller ett straffvärde som kan antas vara två år eller mer. I fråga om uppgifter som rör ett särskilt meddelande bör inhämtningen, som i övriga fall av hemlig teleövervakning utan en skäligen misstänkt person, få avse endast historiska uppgifter.

Nu gällande regler är alltså – såvitt avser krav på misstanke, misstankegrad och åtgärdens vikt för utredningen samt krav på anknytning till viss teleadress/plats – mycket likartade oavsett vilket tvångsmedel som avses och vilken lag som tillämpas. Utredningen har främst att ta ställning till om någon särreglering bör gälla i något av dessa avseenden beträffande vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag) eller för hemlig rumsavlyssning.

¹⁵ Begreppet teleadress byts dock ut den 1 juli 2012. Istället används *ett telefonnummer eller annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning* (se prop. 2011/12:55 s. 130 f.).

¹⁶ Se föregående not. Till detta kan läggas att det vid tillstånd till inhämtning av uppgifter om vilka mobila kommunikationsutrustningar som funnits inom ett visst geografiskt område i stället ska anges vilket geografiskt område som tillståndet avser (se a. prop. s. 131).

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 som framgått 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. 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. I motiven till denna nya reglering har angetts att det för sådana brott som Säkerhetspolisen utreder kan finnas ett behov att tillåta hemlig teleövervakning innan det finns en skäligen misstänkt person, även när straffvärdet inte uppgår till fängelse två år. Den frågan bör enligt regeringen ses över inom ramen för denna utredning (se prop. 2011/12:55 s. 86 f.).

Som framgått har utredningen bedömt att de brott som omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet) är sådana samhällsfarliga och typiskt svårutredda brott att det är nödvändigt att – när förutsättningarna i övrigt för att använda tvångsmedel är uppfyllda – ge möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att utreda dem (se avsnitt 8.3.3.5). 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). Det kan i sammanhanget noteras att den lagen redan i dag medför att en sådan ordning gäller beträffande hemlig kameraövervakning. Även detta är, vid en avvägning mellan behov, nytta och integritetsintresse, en rimlig ordning.

Tullen har efterfrågat ett undantag också vid hemlig rumsavlyssning 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. Det kan ifrågasättas om information av det slag som erhålls genom hemlig rumsavlyssning – dvs. information rörande innehållet i olika samtal – typiskt sett är lämpad för att utreda vem som är skäligen misstänkt. För detta ändamål torde det slag av information som erhålls genom hemlig kameraövervakning och hemlig teleövervakning (t.ex. rörelsemönster och kontaktnät) typiskt sett ge större nytta. Framförallt ger dock lagstiftningen utrymme för större integritetsintrång vid hemlig rumsavlyssning än vid de andra aktuella tvångsmedlen. Utredningen anser sammantaget att hemlig rumsavlyssning utan en skäligen misstänkt person inte ska komma i fråga.¹⁷

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. Följande kan därvid anmärkas. Det har vid utredningens kartläggning inte uttryckts några synpunkter, eller annars kommit fram något, som ger skäl att överväga en särreglering av kravet på anknytning till den misstänkte beträffande vissa brott (t.ex. sådana samhällsfarliga brott som omfattas av 2008 års utredningslag). Såvitt avser hemlig rums-

¹⁷ Motsvarande bedömning har som framgått gjorts t.ex. i SOU 1998:46 s. 391. Se även prop. 2005/06:178 s. 56 f.

avlyssning innebär den gällande regleringen att kraven i detta avseende är något strängare än de som ställs beträffande de övriga tvångsmedlen. Det krävs sålunda vid hemlig rumsavlyssning som utgångspunkt särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen (jämfört med "kan antas" beträffande hemlig kameraövervakning). Beträffande annans stadigvarande bostad än den misstänktes krävs synnerliga skäl för samma antagande. Denna stränga ordning är av integritetsskäl lämplig för hemlig rumsavlyssning.

Kravet på att åtgärden är av synnerlig vikt

Kravet på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt bör fortsatt gälla. Det kan därvid noteras att kravet på synnerlig vikt, utöver ett krav på kvaliteten på uppgifterna, innefattar ett krav på att det som kan åstadkommas genom åtgärden i princip inte får vara åtkomligt med hjälp av mindre ingripande metoder (prop. 1988/89:124 s. 44 f. samt prop. 2005/06:178 s. 57 f.).

I dag kopplas lagstiftningens krav på synnerlig vikt till utredningen av brottet. Så bör fortsatt ske.

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 (se vidare avsnitt 8.4.1 och 8.4.2.3). Trots att det finns skälig anledning att anta att ett försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott har förövats, och en förundersökning därmed ska inledas (se 23 kap. 1 § rättegångsbalken), kan det vara av nog så stor vikt att de brottsbekämpande myndigheterna förhindrar att brottet fullbordas. Detta gör sig särskilt gällande beträffande sådana brott som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde (vilket avspeglas i utformningen av Säkerhetspolisens uppdrag, se avsnitt 5.2).

I förarbetena till 2008 års utredningslag påpekas 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 tvångsmedel under förundersökningen kan ha ett preventivt syfte. När dessa hemliga tvångsmedel i den hittillsvarande

tillämpningen använts av Säkerhetspolisen har förhindrandet av fullbordade brott – med den skada som skulle följa av dessa – ofta varit det högst prioriterade eller slutliga målet (se 7.3.4.1). När utredningen bedömt Säkerhetspolisens behov och nytta av hemliga tvångsmedel har de preventiva ändamålen varit betydelsefulla (7.3.5.2 och 7.5.2.2).

Utredningen har trots detta stannat för att något alternativ till kravet på synnerlig vikt för utredningen – t.ex. om synnerlig vikt för att förhindra fullbordandet av ett osjälvständigt brott – inte bör införas i lagstiftningen om tvångsmedel under förundersökning. Detta främst eftersom det preventiva ändamålet i de aktuella fallen är i det närmaste accessoriskt till det utredande. En åtgärd som kan förväntas vara av synnerlig vikt för att förhindra ett fullbordat brott kan normalt förväntas vara av lika stor vikt för att utreda försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrottet.

Kravet att ange viss teleadress/plats i beslutet

Slutligen finns skäl att behandla det krav som enligt gällande rätt ställs på att den teleadress eller plats som tvångsmedlet avser alltid ska anges i beslutet. Både öppna polisen och Säkerhetspolisen anser alltså 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.

Utredningens kartläggning visar att polisen i ett inte obetydligt antal fall med kort varsel får reda på att platsen för ett viktigt möte är t.ex. ett visst hotellrum, fordon eller en viss publik plats. Det innebär i vissa fall att ett domstolsbeslut om tvångsmedel inte kan inhämtas i tid. Ett stort antal av de tillstånd som meddelas till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i sådana ärenden som kartläggningen omfattar (2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag) är också – bortsett från teleadressen – identiska med redan löpande tillstånd mot en viss skäligen misstänkt person. Inte sällan meddelas dessa beslut tidsmässigt i mycket nära anslutning till varandra.

Det står klart att det finns ett behov av att effektivisera regleringen för att bättre hantera situationer när nya platser eller teleadresser blir aktuella efter ett initialt domstolsbeslut om avlyssning eller övervakning (se beträffande teletvångsmedlen även

SOU 2005:38 s.209 ff.). Utredningen delar emellertid den uppfattning som lagstiftaren tidigare uttryckt att det är nödvändigt, inte minst från integritetssynpunkt, att lagstiftningen är utformad så att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Delar av den initiala tillståndsprövningen – till exempel tillämpningen av proportionalitetsprincipen – skulle vara omöjlig, om beslutet inte var bestämt till plats, teleadress eller liknande (se prop. 1994/95:227 s. 20 f. samt prop. 1995/96:85 s. 30–31). Någon förändring i detta avseende föreslås därför inte.¹⁸ Däremot föreslår utredningen vissa förändringar av beslutsordningen vilka huvudsakligen torde tillgodose det aktuella behovet av effektivisering (se avsnitt 12.1.3).

8.4 Tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel

8.4.1 Inledning

Begreppet preventiva tvångsmedel används här för att beteckna tvångsmedel som får beslutas utan att en förundersökning har inletts.

Preventiva tvångsmedel har till skillnad från hemliga tvångsmedel under en förundersökning syftet att förhindra (samt eventuellt förebygga) framtida brottslighet. I en förundersökning ska syftet vara att utreda ett begånget brott.

Det kan tyckas att de olika syftena borde medföra att en tydlig linje kunde dras mellan tillämpningsområdena för preventiva tvångsmedel och tvångsmedel under förundersökning. Så är dock inte fallet. Detta beror främst på att det inte endast är fullbordade brott som är straffbelagda. Försök är som regel straffbart, vid grova brott även förberedelse och vid mycket grova brott även stämpling. Gränslinjen mellan förebyggande och utredande övervakning är därmed inte helt fast (se t.ex. prop 1990/91:118 s. 47, Cameron i SOU 2010:103 s. 552 f. samt Asp i SvJT 2007 s. 76). Bl.a. eftersom utredningarna kan avse osjälvständiga brott kan hemliga tvångsmedel under förundersökningar som framgått vara ett verktyg för att få information också för att kunna förhindra brott (se t.ex. 7.3.4.1).

Den möjlighet som i vissa situationer finns att använda hemliga tvångsmedel under förundersökningen för att förhindra brott har

¹⁸ Se dock utredningens anmärkningar i avsnitt 14.4 avseende teleadresser och den tekniska utvecklingen.

emellertid av utredningen bedömts inte vara tillräcklig för att tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda tvångsmedel i preventivt syfte (7.5.2.3). Det finns – efter beaktande också av vad som kommit fram beträffande nytta och integritetsintrång – skäl att i vissa fall tillåta användning av det som nu betecknas som preventiva tvångsmedel (se 7.5.3.3).

Följande frågor behandlas i tur och ordning nedan.

- Vilka tvångsmedel bör få användas preventivt?
- Hur bör rekvisiten för att använda preventiva tvångsmedel utformas?
- Beträffande (risker för) vilka brott bör tvångsmedlen få användas?

8.4.2 Tvångsmedel som bör få användas i preventivt syfte

8.4.2.1 Den gällande regleringen och dess bakgrund

De hemliga tvångsmedel som enligt nu gällande lagstiftning får användas i preventivt syfte är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning samt s.k. postkontroll (se avsnitt 3.4.2).

Följande överväganden gjordes i detta avseende samband med att 2007 års preventivlag infördes.

Regeringens särskilda utredare uppgav beträffande hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning helt kort att syftet med den nya regleringen skulle bli svårt att uppnå, om inte i vart fall dessa tvångsmedel omfattades. Det var – påpekade såväl utredaren som regeringen – dessa tvångsmedel som föranlett att frågan om ett preventivt tillämpningsområde för tvångsmedel över huvud taget hade blivit aktuell. Därutöver angav regeringen endast att den, i likhet med Åklagarmyndigheten, ansåg att polisen borde ges möjlighet att använda tvångsmedlen (se Ds 2005:21 s. 202 samt prop. 2005/06:177 s. 50).

Om postkontroll konstaterade regeringen inledningsvis att också vanlig postgång kunde vara ett mycket effektivt sätt att utväxla meddelanden vid planläggning av brott. Det noterades att polisen hade anmärkt att, om detta område lämnades orört i regelverket, kommunikationsformen sannolikt skulle öka när brottsplaner arbetades fram. Detta eftersom brottsligheten ofta bedrevs av personer som hade god kännedom om den svenska tvångsmedelslagstiftningen och dess begränsningar. Regeringen var

sammantaget av uppfattningen att postkontroll – i enlighet med den särskilde utredarens förslag – borde kunna användas i preventivt syfte (se a. prop. s. 50 f.).

Den särskilde utredaren hade föreslagit att även husrannsakan skulle tillåtas som preventivt tvångsmedel. Regeringen ansåg dock att det förslaget innebar ett mycket långtgående intrång i den personliga integriteten, och att det inte hade kommit fram tillräckliga belägg i lagstiftningsärendet för att ett påtagligt behov fanns av åtgärden (se a. Ds s. 203 f. samt a. prop. s. 51 f.).

Även frågan om hemlig rumsavlyssning borde tillåtas som ett preventivt tvångsmedel har diskuterats i tidigare lagstiftningsärenden. Den har dock inte blivit föremål för någon mera ingående analys. Buggningsutredningens direktiv omfattade att undersöka vissa frågor om hemlig rumsavlyssning för att förhindra brott. Den utredningen – som verkade flera år innan arbetet med 2007 års preventivlag inleddes – nöjde sig dock med att konstatera att det i dess uppdrag inte ingick att överväga om andra tvångsmedel borde få användas utanför förundersökningssituationer, och att det saknades skäl för utredningen att närmare överväga om buggning isolerat borde införas som metod för att förhindra brott (SOU 1998:46 s. 330 ff.).¹⁹ Den särskilda utredarens uppdrag vid arbetet med 2007 års preventivlag – vilket utfördes innan hemlig rumsavlyssning införts som ett tvångsmedel under förundersökningen – begränsades till de straffprocessuella tvångsmedlen som då förekom. Inte heller hennes promemoria innehöll därför några ställningstaganden om preventiv användning av hemlig rumsavlyssning (se Ds 2005:21 s. 201 f.). I propositionen om preventiva tvångsmedel (prop. 2005/06:177) berördes frågan inte alls. I den samtidigt framlagda propositionen om hemlig rumsavlyssning konstaterade regeringen helt kort att den inte var beredd att i det sammanhanget föreslå att hemlig rumsavlyssning skulle få användas även i brottspreventivt syfte, eftersom frågan krävde mera ingående överväganden än vad som hade kunnat göras i det lagstiftningsärendet. Det kunde dock, enligt regeringen, finnas anledning att längre fram återkomma till frågan (prop. 2005/06:178 s. 50 f.).

¹⁹ Se även SOU 1990:51 s. 169 f., där Särskilda utredningen – i tiden före det att preventiva tvångsmedel förekom – ansåg att buggning inte borde få ske beträffande "brottslig verksamhet" utan att det skulle krävas en brottsmisstanke.

8.4.2.2 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna

Frågan om vilka hemliga tvångsmedel som de brottsbekämpande myndigheterna behöver använda preventivt har inte – förutom av Åklagarkammaren för säkerhetsmål – behandlats uttryckligen i de behovsskrifter som myndigheterna gett in till utredningen. Åklagarkammaren har gett uttryck för uppfattningen att hemlig rumsavlyssning bör tillåtas i preventivt syfte och anfört bl.a. följande.

Praktiskt taget alla brott inom Säkerhetspolisens område är svårutredda och sker typiskt sett i lönndom. De hemliga tvångsmedlen kompletterar i stor utsträckning varandra. På grund av detta borde samtliga hemliga tvångsmedel (dvs. även hemlig rumsavlyssning) få användas – såväl under förundersökningen som preventivt – beträffande alla de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (jfr avsnitt 8.3.3.4 ovan).

Åklagarkammaren har – som tidigare angetts – beskrivit samspelet mellan tvångsmedlen 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. 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. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning skulle i vissa fall kunna vara av stort värde, t.ex. när det kommer fram att planering sker vid hemliga möten.

8.4.2.3 Utredningens analys och ställningstaganden

Bedömning: Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och s.k. postkontroll bör fortsatt – även utom ramen för en förundersökning – få användas för att förhindra brott. Sådan preventiv användning av hemlig rumsavlyssning bör däremot inte tillåtas.

Utredningen gör beträffande hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller postkontroll inte någon annan bedömning än regeringen tidigare gjort. Dessa tvångsmedel bör sålunda fortsatt – även utom ramen för en förundersökning – få användas för att förhindra brott.²⁰

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 osjälvtändiga brott har framgått vid utredningens kartläggning och analys (se t.ex. avsnitt 7.3.5.3). En annan sak är dock om hemlig rumsavlyssning bör få användas i preventivt syfte *utom* ramen för en förundersökning.

Hemlig rumsavlyssning är 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 (se avsnitt 8.3.4.3). Liknande skäl talar naturligtvis emot att tillåta att hemlig rumsavlyssning används utan att en förundersökning inletts avseende ett visst brott. Därtill kan – utifrån utredningens kartläggning – konstateras att det på det tidiga stadium när preventiva tvångsmedel används utom ramen för en förundersökning mer sällan synes finnas konkreta uppgifter om t.ex. att viktiga möten ska ske på en viss plats för att avhandla viktiga frågor. Behovet tycks i detta skede i högre utsträckning avse sådan information som typiskt sett erhålls från de andra tvångsmedlen, t.ex. avseende kontaktnät eller rörelsemönster (se särskilt avsnitt 6.8).

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.

²⁰ Se beträffande hemlig teleövervakning, och det faktum att sådana uppgifter som omfattas av det tvångsmedlet därmed i underrättelseverksamhet fortsatt kommer att kunna inhämtas genom två olika typer av beslut, avsnitt 8.4.5 och 12.1.2.2.

8.4.3 Hur bör rekvisiten för att använda preventiva tvångsmedel utformas?

8.4.3.1 Den gällande regleringen och dess bakgrund

Allmänt om regleringen

Reglering av preventiva tvångsmedel finns i två lagar; 2007 års preventivlag och lagen om särskild utlänningskontroll. Som framgått skiljer sig rekvisiten för att använda tvångsmedel enligt dessa två lagar i flera avseenden åt (se avsnitt 3.4).

Tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll (hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller postkontroll) får beslutas bara avseende vissa utlännningar som utvisats ur riket, men där utvisningen tills vidare inte ska verkställas. Inledande förutsättningar är då att det *kan befaras* att utlännningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, samt att den utvisande myndigheten, Migrationsverket eller regeringen, med beaktande av detta beslutat att lagens tvångsmedelsregler ska tillämpas. Ett sådant beslut får gälla i högst tre år räknat från dagen för beslutet om avvisning eller utvisning. Om den nämnda risken fortsatt föreligger, får domstol därefter meddela nya beslut att tvångsmedelsreglerna ska tillämpas. Varje sådant beslut får gälla under högst tre år.

Vid tillämpning av tvångsmedelsreglerna i lagen om särskild utlänningskontroll gäller följande rekvisit. Åtgärden ska vara av *betydelse för att utreda om utlännningen, eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder terroristbrott*. Därtill ska det finnas *synnerliga skäl* för åtgärden. I fråga om förfarandet gäller i huvudsak regleringen i 27 kap. rättegångsbalken.

Enligt 2007 års preventivlag gäller i stället följande. Tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll får meddelas om det finns *särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet* som innefattar vissa särskilt allvarliga brott. En förutsättning är att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska avse en teledress som ska ha viss anknytning till den person vars befarade brottsliga verksamhet

ligger till grund för tillståndet.²¹ Hemlig kameraövervakning ska avse en plats där denna person 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.

Utöver de nämnda två lagarna om preventiva tvångsmedel har hittills i lagen om elektronisk kommunikation (LEK) möjligheter att – såväl i underrättelseverksamhet som under förundersökning – hämta in uppgifter om telemeddelanden från operatörer (se avsnitt 3.5 ovan). De uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna kunnat få tillgång till är i princip desamma som vid hemlig teleövervakning, dock att det endast rör sig om historiska uppgifter. Reglerna har inneburit att operatörerna varit skyldiga att på begäran lämna ut uppgifter som gäller misstanke om vissa brott (för uppgift som inte endast identifierar en abonnent eller ett abonnemang endast vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år). Bestämmelserna har således inte varit begränsade till att gälla uppgifter som har anknytning till en person som är misstänkt för brott eller brottslig verksamhet. Det har inte heller funnits något särskilt krav på att åtgärden ska vara av viss vikt för utredningen.

De ovan berörda reglerna i LEK upphävs fr.o.m. den 1 juli 2012. Bestämmelser som rör förundersökningen införs då i rättegångsbalken. Därtill införs en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Enligt den nya lagen ska – utöver behovs- och proportionalitetsprinciperna – följande förutsättning gälla för att en polismyndighet (eller Tullverket) i underrättelseverksamhet ska få hämta in uppgifter från operatörerna. Omständigheterna ska vara sådana att *åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet* som innefattar vissa brott (huvudregeln är att straffminimum ska vara två år, men även sådana brott som ingår i katalogerna i både 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag ska inledningsvis omfattas).²² Brottsmisstanke eller koppling till en viss person krävs således inte.

²¹ Som framgått byts begreppet teleadress ut den 1 juli 2012. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (vilka benämns hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation respektive hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) ska istället anknytas till ett *telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning* se prop. 2011/12:55 s. 146 och 130 f.).

²² I utredningens uppdrag ingår att analysera Säkerhetspolisens behov att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga,

I det följande anges något om de resonemang som förts om kriterierna för att använda preventiva tvångsmedel. I huvudsak fokuseras på 2007 års preventivlag. Inledningsvis berörs dock mer kortfattat lagen om särskild utlänningskontroll och avslutningsvis den nämnda lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation.

Kort om kriterierna i lagen om särskild utlänningskontroll

En mer utförlig redogörelse för bakgrunden till de nu aktuella reglerna i lagen om särskild utlänningskontroll finns i Ds 2005:21 (s. 66–72). Här görs endast några kortare anmärkningar.

Särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (1973 års terroristlag). De regler som då infördes syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in i eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asylrättsliga skäl ändå måste beredas en fristad här. I lagen togs bestämmelser in om kontroll och övervakning av utlänningar som avisats eller utvisats utan att beslutet kunnat verkställas. Det stadgades bl.a. att, om det ansågs vara av betydelse för att utröna huruvida en *organisation eller grupp* planerade eller förberedde åtgärd som utgjorde hot mot allmän ordning eller säkerhet, och synnerliga skäl förelåg, så kunde tillstånd till telefonavlyssning och brevkontroll meddelas.

År 1975 fördes huvuddelen av terroristlagens bestämmelser in i utlänningslagen, och reglerna om tvångsåtgärder togs in i en särskild lag (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (den s.k. särskilda spaningslagen). När terroristbestämmelserna togs in i utlänningslagen infördes ett s.k. personligt rekvisit som innebar att inte enbart tillhörigheten till en viss organisation eller grupp skulle vara tillräckligt för att tillämpa bestämmelserna om avvisning och utvisning av terrorister. Det skulle även krävas att *utlänningen själv utgjorde en fara*. Förslaget att införa ett sådant rekvisit avstyrktes av Lagrådet som ansåg att förslaget gick utöver vad försiktigheten påkallade. Lagrådet framhöll bl.a. följande (prop. 1975/76:18 s. 196 f.).

förhindra eller upptäcka brottslighet som innefattar vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två års fängelse. Se vidare om detta i avsnitt 8.4.5.

Att en person tagit ett sådant steg som att ingå som medlem i terroristorganisation av den utomordentligt farliga typ som det här gäller måste i princip anses tillräckligt för att han i det sammanhang varom nu är fråga skall presumeras vara potentiellt farlig. [...] Av intresse är vidare, att det mestadels är svårt eller omöjligt för myndighet eller annan utomstående att skaffa sig någon kunskap om vad en medlem av en terroristorganisation tidigare förehaft sig, vilken roll han i verkligheten spelar eller vilken makt organisationen har över sina medlemmar. [...] Intresset att öppna våra gränser för passiva medlemmar av hithörande terroristorganisationer kan inte anses ha den tyngd, att det bör tillgodoses även till priset av försämrade möjligheter att skydda befolkningen i vårt land för den internationella terrorrismens framfart.

Föredragande statsråd vidhöll dock förslaget om att införa ett rekvisit kopplat till person, och riksdagen följde regeringens förslag. Kort efter att den särskilda spaningslagen infördes (vid riksdagsbehandlingen av prop. 1975/76:202) tillkom även begränsningen att tvångsmedlen skulle få användas bara för att förebygga gärning som innebar våld, hot eller tvång för politiska syften. År 1989 bröts terroristbestämmelserna ut ur den dåvarande utlänningslagen och fördes i huvudsak oförändrade samman med bestämmelserna i den särskilda spaningslagen till lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsbrott med internationell bakgrund (1989 års terroristlag). Sedan år 1991 återfinns regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll.

Enligt lagen om särskild utlänningskontroll krävs alltså inte någon brottsmisstanke för att tvångsmedel ska få tillgripas. Vad som krävs är att åtgärden ska ha betydelse för att *utreda om utlännningen, eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder* terroristbrott. När personen i fråga tillhör en viss organisation eller grupp behöver således inte denna betydelse knytas till just den person som drabbas av tvångsmedlet. Bland de situationer som lagen är tänkt att täcka – som faller utanför tillämpningsområdet för reglerna om hemliga tvångsmedel i rättegångsbalken – är det fallet att det finns vissa indikationer på att en organisation förbereder ett terroristdåd, men inget som pekar på att en viss bestämd i Sverige bosatt medlem av organisationen är inblandad (prop. 1990/91:118 s. 48).

En viktig begränsning i lagen om särskild utlänningskontroll är att det ska finnas synnerliga skäl för att tvångsmedel ska få tillgripas. Detta rekvisit innebär dels att det ska finnas en *överhängande fara* för att den politiska organisationen eller gruppen ska

utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattar bruk av våld, hot eller tvång, dels att andra spaningsmedel inte är tillräckliga för att avvärja denna fara (se t.ex. Ds Ju 1972:35 s. 136).

Allmänt om kriterierna i 2007 års preventivlag

Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll valdes som utgångspunkt för lagförslaget i den departementspromemoria som föregick 2007 års preventivlag. Såväl i promemorians förslag som i det senare lagstiftningsarbetet snävades dock regleringen in jämfört med denna utgångspunkt (se Ds 2005:21 s. 186 ff., prop. 2005/06:177 s. 54 ff. och 2007/08:JuU3 s. 16 ff.). Som skäl för detta framhölls huvudsakligen att den personkrets som kan bli föremål för tvångsåtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll – dvs. utläningar som omfattas av vissa utvisningsbeslut – är mycket liten, men att syftet med 2007 års lag medförde att den krets som skulle kunna bli föremål för tvångsmedelsanvändning var betydligt större (se även SOU 1990:51 s. 170 samt prop. 1990/91:118 s. 48).

Man valde att i 2007 års preventivlag beskriva en grad av misstanke som anknöts till begreppet ”brottslig verksamhet”. Vidare knöts misstanken, som lagen slutligen kom att utformas, till en person (inte en organisation eller en grupp). Kriterierna i 2007 års preventivlag behandlas i det följande något mer detaljerat.

Brottslig verksamhet

Begreppet brottslig verksamhet förekom redan före 2007 års preventivlag på flera håll i lagstiftningen. Bl.a. används det enligt följande. Som försvårande omständighet enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ska beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat betydande roll. I 24 kap. 1 § rättegångsbalken, som innehåller huvudregeln om häktning, anges som ett rekvisit att det finns risk för att den misstänkte ”fortsätter sin brottsliga verksamhet”. Enligt 28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken ställs ett lägre krav för husrannsakan i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ”ägna sig åt brottslig verksamhet”. I 8 § lagen om särskild utlänningskontroll är en av förutsättningarna för att en utlännings ska få tas i förvar att

denne kan antas bedriva brottslig verksamhet (se vidare t.ex. Ds 2006:17 s. 94 ff.).

I den departementspromemoria som föregick 2007 års preventivlag fokuserades emellertid på hur uttrycket brottslig verksamhet hade använts i registerlagstiftningen (Ds 2005:22 s. 185 f.). I bestämmelsen i 3 § i den dåvarande polisdatalagen (1998:622), framhölls det, användes uttrycket för att markera skillnaden mellan förundersökning och underrättelseverksamhet. I förarbetena till den sistnämnda lagen angavs att underrättelseverksamhet avser informationsbearbetning i ett stadium där förutsättningarna för att inleda förundersökning ännu inte har uppfyllts eftersom något konkret brott inte har påvisats (prop. 1997/98:97 s. 168). Förundersökning avser däremot ett konkret brott. I propositionen till 2007 års preventivlag definierades inte begreppet brottslig verksamhet närmare.

Det har i doktrinen framhållits att det saknas närmare uttalanden om vad det aktuella begreppet innebär. Man kan enligt Lindberg sammanfatta rättsläget med att säga att i de lagar som är av intresse brottslig verksamhet definieras negativt, dvs. det ska inte finnas misstanke om ett konkret brott. Detta ger enligt henne inte någon ytterligare ledning för tolkningen (se t.ex. Lindberg i SvJT 2007 s. 56 och i Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009, s. 705).

I samband med förslaget till bl.a. ny polisdatalag (2010:361 som trädde i kraft den 1 mars 2012) konstateras att uppgifter om brottslig verksamhet normalt har mindre konkretion än uppgifter om enskilda brott (prop. 2009/10:85 s. 133). Något senare i samma proposition behandlas innebörden av uttrycket i samband med Säkerhetspolisens verksamhet (s. 362 f.)²³:

När uttrycket brottslig verksamhet används i lagen i övrigt syftar det på *verksamhet av viss konkretion* [utredningens kursivering]. Detsamma gäller i detta sammanhang, även om det här rör sig om helt andra typer av företeelser och verksamheter där anknytningen till urskiljbara brott ofta inte är lika tydlig. Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet har således en bredare inriktning än motsvarande verksamhet hos den övriga polisen, eftersom den senare är tydligare inriktad på vissa brottstyper eller brottsliga företeelser. Även i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet krävs det emellertid att ändamålet med insamlingen eller bearbetningen av personuppgifter kan preciseras. Det kan t.ex. vara fråga om att en främmande stat misstänks bedriva underrättelseverksamhet av visst slag, utan att några konkreta brott kan urskiljas. Det kan också röra sig om företeelser i det svenska samhället som kan komma att utvecklas till brott mot bestämmelser i 18 eller 19 kap. brottsbalken.

²³ Se om begreppet brottslig verksamhet även a. prop. s. 102, 108 och 318.

Högsta domstolen har i NJA 2009 s. 917 behandlat frågor om tillämpningen av rekvisiten i 2007 års preventivlag. I rättsfallet – vilket behandlas mer utförligt i avsnittet om misstankegrad nedan – anger HD bl.a. följande.

För att det skall anses föreligga särskild anledning att befara ett brott måste i regel förutsättas att fråga är om en någorlunda konkretiserad gärning. I förevarande fall finns inget sådant påstående. Åklagaren har till grund för sin begäran lagt endast NN:s allmänna viljeinriktning och förmåga till brottslighet av viss typ [terroristrelaterad brottslighet, utredningens anm.] samt allmänt angett några möjliga mål för den befärade brottsliga verksamheten. Med hänsyn till det särskilda syftet med de möjliga brotten kan dock i fall som det förevarande inte begäras större konkretion avseende gärningen än vad åklagarens påståenden innehåller.

Misstanke mot en viss person (men inte en organisation eller grupp)

I promemorian som föregick 2007 års preventivlag föreslogs att tvångsmedlen skulle få användas, om det kunde antas att *någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för* skulle komma att utöva brottslig verksamhet av visst slag. Den kursiverade formuleringen – vars förebild fanns i lagen om särskild utlänningskontroll – avsågs medföra att det inom tillämpningsområdet skulle falla t.ex. situationer när polisen kände till att det inom en organisation fanns planer på att föröva ett attentat, men det saknades kunskap om vem inom organisationen som skulle utföra attentatet (Ds 2005:21 s. 255). Regeringen bedömde dock att förslaget ledde allt för långt. Det var inte rimligt att t.ex. alla medlemmar i en organisation utsattes för tvångsmedel endast på grund av sitt medlemskap. Enligt regeringens bedömning borde krävas att misstanken riktades mot *en person*. Däremot betonades att kopplingen till exempelvis en terroristorganisation kunde vara en sådan omständighet som borde beaktas vid bedömningen av den misstanken (prop. 2005/06:177 s. 57). Uttrycket *en person* innefattade heller inget krav på att det skulle vara fråga om en *till namnet känd* viss person (a. prop. s. 83).

Misstankegrad ("särskild anledning att anta")

Den misstankegrad som föreslogs i promemorian var *kan antas*. Regeringen godtog i princip detta men ansåg att det fanns skäl att

uttrycka misstankegraden på samma sätt som i 23 kap. 1 § rättegångsbalken, dvs. *anledning att anta* (Ds 2005:21 s. 254, prop. 2005/06:177 s. 55). Regeringen betonade att rekvisitet skulle tillämpas restriktivt och anförde följande (a. prop. s. 83).

Prövningen av om rekvisiten är uppfyllda kommer normalt att få göras på grundval av den information som inhämtats genom bl.a. polisens underrättelse- och spaningsverksamhet samt det internationella polis-samarbetet. Antagandet får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan det skall vara grundat på faktiska omständigheter inom ramen för ett enskilt fall eller händelseförlopp, t.ex. uttalanden, hotelser eller andra faktiska handlanden, som talar för att en viss person kan komma att utöva den brottsliga verksamheten. Misstankar som enbart har sin grund i att personen tillhör eller sympatiserar med en viss brottsbenägen organisation eller grupp är inte tillräckliga. Tillhörighet till en sådan organisation eller grupp kan dock i förening med andra omständigheter som är hänförliga till personen medföra att det i paragrafen angivna beviskravet kan anses vara uppfyllt. Så kan t.ex. vara fallet om det finns underrättelse-information som pekar på att ett visst terroristnätverk planerar ett terroristdåd och en person som är aktiv i nätverket reser till Sverige för att sammanstråla med en annan person som ingår i nätverket. I ett sådant fall torde beviskravet kunna anses vara uppfyllt beträffande båda personerna.

Polisen torde dock sällan kunna lägga fram någon mer ingående utredning av de omständigheter som ligger till grund för påståendet att en person kommer att utöva den brottsliga verksamheten i fråga. Rätten får därför bedöma om de i ärendet åberopade omständigheterna kan anses tillräckliga för antagandet att viss brottslig verksamhet kan komma att utövas. Så kan, beroende på omständigheterna, vidare vara fallet när en utländsk underrättelseofficer reser in till Sverige under täckidentitet, även om det är oklart vad hans eller hennes vistelse i Sverige närmare syftar till. En annan tänkbar situation kan vara att en riksdagsledamot har utsatts för dödshot och det finns vissa omständigheter som talar för att detta hot härrör från en viss person och att denne kan komma att realisera hotet.

Lagrådet hade dock ifrågasatt om inte en mera förpliktande formulering borde användas eftersom den valda formuleringen i relation till intentioner och hypotetiska händelser i framtiden kunde ge utrymme för en extensiv tillämpning. När propositionen utskottsbehandlades justerades också formuleringen av beviskravet. Den lydelse som då förordades, och som kom att införas i lagen, var *särskild anledning att anta*. Utskottets majoritet anförde i samband därmed – efter att ha återgett det första av de två ovan citerade styckena ur propositionen – följande (2007/08:JuU3 s. 18 f.):

Utskottet vill för egen del understryka vikten av att misstanken inte får bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan den ska vara grundad på faktiska omständigheter inom ramen för ett enskilt fall eller händelseförlopp, dvs. sådana omständigheter som beskrivs i den ovan redovisade författningskommentaren. Enligt utskottets mening avspeglas emellertid inte denna precisering i den föreslagna bestämmelsens lydelse. Lagförslaget i sig i den här delen riskerar enligt utskottets mening att ge utrymme för en alltför extensiv tillämpning.

Högsta domstolen har i NJA 2009 s. 917 uttalat sig om det aktuella beviskravet och det utredningskrav som kan ställas på åklagaren. Rättsfallet avsåg en ansökan om hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning beträffande vissa telefonnummer med tillämpning av 1 § 5 i 2007 års preventivlag (terroristrelaterad brottslighet). Flertalet faktiska omständigheter utelämnas av sekretesskäl i det publicerade rättsfallsreferatet. Följande framgår.

Åklagaren hade angett fyra allmänt hållna mål för den befarade brottsliga verksamheten. På yrkande av det offentliga ombudet, som ifrågasatte tillförlitligheten av de uppgifter som åklagaren stödde sin begäran på, avlog tingsrätten åklagarens begäran, medan hovrätten efter överklagande biföll den. Det offentliga ombudet framhöll i Högsta domstolen att det rådde oklarhet om hur väl grundade åklagarens påståenden ska vara för att rätten ska kunna göra erforderliga bedömningar. Riksåklagaren framhöll i samma instans att de uppgifter som lämnats grundade sig på information från två av varandra oberoende "fysiska källor" som under flera år lämnat information och som av polisen kategoriseras som tillförlitliga.

Högsta domstolen anförde inledningsvis följande.

Det ligger i sakens natur att åklagaren inte kan lägga fram en fullständig utredning av de omständigheter som ligger till grund för misstanken om kommande brottslig verksamhet. Förhör inför rätten kan inte hållas. Uppgiftslämnarens identitet kan sällan avslöjas. Till det kommer att utredningens tema – att en viss brottslighet kan förväntas av den som ansökningen avser – i sig i regel är svåråtgång.

De krav som rimligen kan ställas på utredningen borde dock, enligt domstolen, också ställas. För varje påstådd omständighet av betydelse för prövningen borde lämnas de upplysningar som rimligen kan lämnas för att påståendets tillförlitlighet ska kunna bedömas. Om faktauppgifter går att belägga med dokument, borde dessa företes eller åtminstone beskrivas. Om information som lämnats av uppgiftslämnare används, borde upplysningar ges för

bedömningen av uppgiftslämnarens trovärdighet och informationens tillförlitlighet i övrigt. Om av särskilda skäl vissa uppgifter bedöms inte kunna lämnas, borde detta förklaras. Det borde också av utredningen framgå, om det finns sådan information eller sådana omständigheter som kan tala emot att tillstånd till begärd åtgärd medges. Även om så inte är fallet, borde upplysning om detta lämnas i utredningen. Om utredningen inte har tillräcklig kvalitet i nu angiven mening, borde utgångspunkten vara att ansökningen ska avslås redan av det skälet.

Högsta domstolen fortsatte enligt följande.

Gör domstolen bedömningen att utredningen i sig är godtagbar blir nästa fråga om det finns sådan särskild anledning att befara brottslig verksamhet som lagen kräver. Det blir här med nödvändighet fråga om en helhetsbedömning av underrättelsesmaterialets tillförlitlighet, konkretisering och detaljgrad.

Det är därvid väsentligt, angav Högsta domstolen, att bedömningen grundas på de omständigheter som åberopas till stöd för ansökningen. Den utredande myndighetens egen övertygelse i den frågan ska inte tillmätas någon betydelse.

I det aktuella ärendet fanns det i den av åklagaren vid tingsrätten åberopade promemorian inga upplysningar som gjorde det möjligt för domstolarna att bedöma informationens tillförlitlighet. De uppgifter om källornas tillförlitlighet som lämnades i åklagarens överklagande till hovrätten ställde dock saken i ett annorlunda läge. Trots vissa svagheter i utredningen fann Högsta domstolen sammantaget visat att det fanns särskild anledning att anta att den aktuella personen skulle komma att utöva sådan brottslig verksamhet som avses i 2007 års preventivlag.

Synnerligt vikt för att förhindra brottslig verksamhet; krav på teleadress eller plats med viss anknytning

Enligt 2007 års preventivlag får tvångsmedlen användas bara om detta är av *synnerlig vikt* för att förhindra den brottsliga verksamheten. I motiven hänvisar regeringen till motsvarande krav i rättegångsbalken beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningen (prop. 2005/06:177 s. 57 och 87 f.). Även kraven på *angivande av viss teleadress eller plats* i tillståndet, samt på att denna adress eller plats ska ha *viss anknytning* till den för tvångsmedlet aktuella personen, är hämtade från regleringen av motsvarande hemliga

tvångsmedel under förundersökning (a. prop. s. 84 f., 89 f., 111 och 117). Se vidare om innehållet i samtliga nu aktuella krav i avsnitt 8.3.4.1 ovan.

Kriterierna för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet

Något bör avslutningsvis nämnas om de kriterier som fr.o.m. den 1 juli 2012 enligt en särskild lag gäller för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet (se avsnitt 3.5). Som angetts motsvarar de uppgifter som avses i stort sett de uppgifter som kan komma åt genom hemlig teleövervakning.

Ett förslag från Polismetodutredningen ligger till grund för den nya lagen. Polismetodutredningen framhöll bl.a. följande. Det är mycket på grund av att det saknas krav på att det ska finnas en skäligen misstänkt person i LEK som antalet sådana ärenden årligen enligt den lagen är så mycket högre än för hemlig teleövervakning (ca 9 500 jämfört med ca 1 300). Vid förundersökningar rörande allvarlig brottslighet, t.ex. mord, grova rån, våldtäkter eller grova narkotikabrott, är det många gånger så att det i vart fall i utredningarnas inledning saknas en skäligen misstänkt person. Uppgifterna som inhämtas om elektronisk kommunikation blir ett hjälpmedel för att komma framåt i utredningen och identifiera misstänkta gärningsmän.

Frågan om det var lämpligt att i den nya lagen kräva en anknytning till en viss persons brottsliga verksamhet besvarades nekande av Polismetodutredningen. Det var enligt utredningen i ett sådant tidigt skede i brottsbekämpningen och med hänsyn till de syften som underrättelseverksamheten ska tillgodose inte möjligt att knyta misstanken till en viss person (SOU 2009:1 s. 125 f.).

Regeringen anförde följande (prop. 2011/12:55 s. 84).

Ett krav på att inhämtningen, i likhet med vad som gäller enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (1 §), ska kunna kopplas till en viss person skulle göra inhämtningen smalare och därmed kunna minska integritetsintrånget. Regeringen delar Datainspektionens uppfattning att en sådan begränsning ändå inte bör införas eftersom den avsevärt skulle minska möjligheterna att nå framgång i underrättelsearbetet. Den reglering som nu föreslås skiljer sig i väsentliga avseenden från lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Den senare lagen omfattar även det betydligt

mer integritetskränkande tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation [dvs. med nu gällande terminologi hemlig teleavlyssning, utredningens anm.] och har kommit att tillämpas i sådana situationer där en förundersökning har varit mycket nära förestående. Lagen har dessutom kritiserats för att inte i tillräckligt hög grad uppfylla de brottsbekämpande myndigheternas behov

Begreppen *förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet* används, i likhet med regleringen i 7 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och 2 kap. 5 § i den nya polisdatalagen, för att avgränsa underrättelseverksamheten. På samma sätt som i 2007 års preventivlag, finns alltså ett krav på en koppling till *viss brottslig verksamhet*. Genom det rekvisitet framgår enligt regeringen att det inte ställs upp något krav på att det ska finnas en misstanke om ett specifikt brott. Uppgifterna får hämtas in, om någon del av den brottsliga verksamhet som t.ex. en viss gruppering antas vara delaktig i innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (se prop. 2011/12:55 s. 85 samt 121).

Uppgifter får hämtas in, om omständigheterna är sådana att åtgärden är av *särskild vikt* för att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten. Det sistnämnda kravet utvecklas av regeringen på följande sätt (a. prop. s. 85).

En förutsättning för att inhämtning ska få ske bör i stället vara att det på goda grunder kan bedömas att åtgärden skulle ha stor betydelse för att uppnå det syfte i vilket åtgärden genomförs. För att en sådan bedömning ska kunna göras krävs rimligen att andra uppgifter, t.ex. källinformation, ger vid handen att viss brottslighet kan förebyggas, förhindras eller upptäckas genom åtgärden. I detta ligger också ett krav på uppgifternas förväntade betydelse för att uppnå det syfte i vilket de inhämtats.

Kravet på särskild vikt innefattar sålunda enligt regeringen både ett kvalitetskrav på de uppgifter som åtgärden ska ge och ett krav på behovet av inhämtningen i det enskilda fallet. Bedömningen får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna antaganden utan måste grundas på faktiska omständigheter. Följande anförs (a. prop. s. 121):

Utrymmet för att inhämta uppgifter för att *förebygga brott* kan med hänsyn till ovan nämnda krav på konkretion komma att bli begränsat. Ett exempel inom Säkerhetspolisens ansvarsområde på när sådan inhämtning ändå under vissa omständigheter kan vara tillåten är inhämtning i syfte att förebygga terroristbrott. Om det finns uppgifter om att personer

som får viss träning eller utbildning utomlands kan komma att begå ett terroristbrott, kan inhämtning i syfte att kartlägga personer som deltar i eller verkar för att sådana tränings- eller utbildningsaktiviteter kommer till stånd bedömas vara av särskild vikt för att förebygga brottslig verksamhet som innefattar ett terroristbrott. Däremot innebär kraven på konkretion bl.a. i fråga om vilken typ av brottslighet som ska förebyggas att det t.ex. inte kan bli fråga om att rutinmässigt inhämta uppgifter i syfte att kartlägga personer enbart på grund av att de är kriminellt belastade eller ingår i en viss grupp eller ett visst nätverk.

Vissa frågor kring regleringen av inhämtning av elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet behandlas i avsnitt 8.4.5.²⁴

8.4.3.2 Synpunkter vid utvärderingen år 2009 av 2007 års preventivlag

När 2007 års preventivlag utvärderades år 2009, efter att den hade varit ikraft i ett drygt år, framfördes följande synpunkter (SOU 2009:70 s. 168 ff.).

Säkerhetspolisen ansåg att det lagförslag som presenterades i promemorian (Ds 2005:21) tog till vara Säkerhetspolisens behov på ett bättre sätt än den utformning som lagen slutligen kom att få. Lagens tillämpningsområde hade enligt Säkerhetspolisens mening blivit alltför inskränkt. Det hade fått till följd att hemliga tvångsmedel kunde komma till stånd endast i de fall när en förundersökning var nära förestående. Detta hade i sin tur medfört att åtgärder enligt lagen i praktiken uteslutande kommit att användas i ärenden där Säkerhetspolisen övervägt att inleda en förundersökning. När det gäller den rena underrättelseverksamheten, som så gott som alltid ligger i tiden före det stadium då man kan tala om misstankar om ett visst brott, ansåg Säkerhetspolisen att den nya lagen i det närmaste hade varit helt verkningslös. Enligt Säkerhetspolisen berodde detta på en kombination av att misstankegraden "särskild anledning att anta" ligger på en för hög nivå, att misstanken måste vara riktad mot "en person" och att uttrycket "brottslig verksamhet" är ett diffust begrepp som inte heller närmare preciserats i förarbetena till lagstiftningen. Åklagar-

²⁴ I avsnitt 8.3.4.1 berörs de regler som från och med den 1 juli 2012 gäller beträffande hemlig teleövervakning under förundersökning, genom vilka sådan tillåts i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt för ett brott.

kammaren för säkerhetsmål framförde i allt väsentligt samma synpunkter som Säkerhetspolisen.

Utredaren ansåg att Säkerhetspolisens bedömning, att 2007 års preventivlag i det närmaste har varit helt verkningslös när det gällde underrättelseverksamheten, var ägnad att inge betänkligheter. Efter höjningen under lagstiftningsarbetet av misstankegraden var det enligt utredaren knappast förvånande att tvångsmedelsanvändningen enligt den nya lagen endast mycket sällan kunde komma i fråga. Det kunde konstateras att lagen med den aktuella utformningen inte tillgodosåg de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna använda sig av hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det var bl.a. mot den bakgrunden som denna utredning erhöll sitt uppdrag (se direktiven, bilaga 1).

8.4.3.3 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna under utredningsarbetet

De brottsbekämpande myndigheterna har även under vårt arbete framfört synpunkter på rekvisiten i 2007 års preventivlag. I huvudsak överensstämmer dessa med de som framfördes vid 2009 års utvärdering av lagen.

Säkerhetspolisen har därutöver betonat följande om den verksamhet till vilken den anser att rekvisiten borde anpassas. Säkerhetspolisen är Sveriges civila säkerhetstjänst och tyngdpunkten i dess uppdrag är att förebygga brott. Den tvångsmedelsanvändning som 2007 års lag ger utrymme för tillgodoser inte behovet av att inhämta uppgifter i myndighetens brottsförebyggande arbete. Däremot har tvångsmedlen i dag betydelse för att i en förutredning ta fram underlag för bedömningen om en förundersökning ska inledas.

Vidare har Säkerhetspolisen anfört att en central uppgift för Säkerhetspolisen är att utröna om det pågår verksamhet som *kan komma att utvecklas* till att bli säkerhetshotande. Detta arbete initieras långt innan man kan tala om brottsmisstankar. Uppdraget kräver således att Säkerhetspolisen kan inhämta uppgifter på ett tidigt stadium, innan en person eller gruppering har konkreta planer eller vidtagit åtgärder för att begå brott. Myndigheten måste 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 ligger i sakens natur att det inte är möjligt att på detta stadium peka ut en viss person som misstänkt för ett brott. Arbetet handlar till stor del om att kartlägga olika miljöer och verksamheter för att få kunskap om ideologier, aktörer och tillvägagångssätt. Behovet av tvångsmedel skulle kunna uttryckas som att ordinarie hemliga tvångsmedel används för att följa upp det kända hotet, medan preventiva tvångsmedel skulle användas för att identifiera det okända hotet. Det skulle kunna vara ett viktigt verktyg för att identifiera aktörer i syfte att bedöma det hot de kan sägas utgöra. Den reella avsaknaden av straffprocessuella tvångsmedel i säkerhetsunderrättelseverksamheten gör 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.

8.4.3.4 Några övriga synpunkter beträffande kriterier för preventiv tvångsmedelsanvändning

Lagstiftning bättre anpassad till Säkerhetspolisens behov

Lindberg har vid flera tillfällen betonat att den utformning som valts i 2007 års preventivlag – där de tvångsmedelskriterier som används vid förundersökning med mycket begränsade förändringar har kopierats – är olycklig. En mer allmän diskussion borde enligt henne i stället föras om hur lagstiftningen ska utformas med utgångspunkt i Säkerhetspolisens faktiska behov av nya arbetsformer. Detta bl.a. eftersom dels övervakningen ska ske för andra syften än brottsutredning, dels reglerna om hemliga tvångsmedel under förundersökning har visat sig vara mindre väl ägnade för Säkerhetspolisens verksamhet. Hon betonar att man då kan ta hänsyn till speciella krav och förutsättningar. Den brottslighet som Säkerhetspolisen bekämpar, anger Lindberg, är speciell till sin karaktär, och brottsutredningarna berör en begränsad krets av människor. Det torde därför vara lättare att finna acceptans bland medborgarna för särskilda tvångsmedel i den verksamheten (se Lindberg i SvJT 2007 s. 57 samt Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009, s. 697).

Vikten av en preciserad och förutsebar reglering

Det har från flera håll framhållits att det är viktigt att regleringen av hemliga tvångsmedel – även när dessa används i preventivt syfte – är preciserad och förutsebar.

Som framgått gäller krav i det aktuella avseendet redan enligt regeringsformen och Europakonventionen (avsnitt 3.3.1 och 3.3.2, se även avsnitt 9.2 nedan). Att regelverket för preventiva tvångsmedel bör utformas så att det tydligt anger de närmare förutsättningarna och särskilda restriktionerna för när tvångsmedlen i fråga får tillgripas betonades redan i samband med lagstiftningsarbetet inför 2007 års preventivlag (se t.ex. Ds 2005:21 s. 183).

Cameron har om övervakning för att förhindra brottsliga gärningar (som han benämner proaktiv övervakning) och om övervakning av nationella säkerhetsskäl angett följande. Europadomstolens rättspraxis betonar precision i utformningen (jämför att övervakning måste begränsas till de allvarligaste brotten och att det måste finnas tillräckliga skydd mot missbruk). Det är rimligt att anta att förebyggande övervakning ofta, eller åtminstone i vissa fall, baseras på spekulativa uppgifter som inte uppfyller straffprocessens krav på ”skälig anledning” att misstänka brott. På så sätt medför förebyggande övervakning en större risk för missbruk och överanvändning. Befogenheterna att tillgripa sådan övervakning måste därför definieras så noggrant det går (Cameron i SOU 2010:103 s. 552 f.). Flera andra har på liknande grunder framhållit vikten av precision i regleringen (se t.ex. Asp i SvJT 2007 s. 78 f. samt Ramberg i SvJT 2007 s. 160). En reglering som inte innefattar kriterier som rättssäkert kan bedömas riskerar att medföra en laglig rätt att övervaka de miljöer som Säkerhetspolisen eller den öppna polisen finner vara av intresse (se Ramberg, a.a. s. 160).

Innan 2007 års preventivlag infördes betonade också Säkerhetstjänstkommissionen – från ett något annat perspektiv – vikten av tydliga regler om förebyggande tvångsmedelsanvändning som samtidigt var avvägda mot de brottsbekämpande myndigheternas behov (SOU 2002:87 s. 621).

Det är ett viktigt rättssäkerhetsintresse att säkerhetstjänsternas befogenheter mot enskilda styrs av klara regler. De politiska organen har emellertid inte alltid visat sig benägna att tillhandahålla sådana regler. Ett illustrativt exempel är telefonkontrollen. Denna har utnyttjats som en spaningsmetod och utgjort ett effektivt medel för säkerhetspolisen att fullgöra sin främsta uppgift, nämligen att förebygga

brott mot rikets säkerhet. Samtidigt har detta arbetssätt svårligen kunnat förenas med lagens lydelse, som förutsätter att en viss person skäligen kan misstänkas för att ha begått ett brott för att metoden skall få användas. Det sätt på vilket bestämmelserna om hemlig teleavlyssning tillämpats förefaller emellertid vara allmänt accepterat, inte bara av domstolarna utan också av tillsynsorgan och politiska makthavare. Sakligt sett kan det visserligen finnas respektabla skäl för en sådan praxis som har utbildats. Men särskilt då det gäller ett så ingripande tvångsmedel som det här är fråga om, är det högst otillfredsställande att tillämpningsorganen inte kan stödja sig på klara lagregler. Metoden riskerar därmed att utnyttjas i större omfattning än vad som är försvarligt, vilket leder till bristande förutsägbarhet för de berörda. Resultatet blir också att myndigheterna får ta över ett ansvar för regelsystemet som borde ankomma på de politiska organen.

Kriteriernas utformning

Också vad gäller frågan om utrymmet för – och i så fall utformningen av – alternativ till nu gällande kriterier för preventiv tvångsmedelsanvändning har vissa synpunkter av intresse framförts i förarbeten och doktrin.

Cameron (utifrån Europadomstolens praxis) och Asp (på ett mer allmänt plan) har båda påpekat att syftet att förhindra allvarliga brott tillsammans med att proportionalitetsprincipen tillämpas inte utgör en tillräcklig avgränsning. Detta främst eftersom man ganska lätt kan komma runt den nämnda principen genom att ange ett tillräckligt angeläget mål. Cameron uttrycker detta på så sätt att ett enkelt proportionalitetstest när det gäller att väga det aktuella brottets allvarlighet mot intrånget i den misstänktes privatliv, och andra personers privatliv som involveras i utredningen, innebär en risk för att bemyndigande ges rutinmässigt för mycket allvarliga brott, även om den faktiska fördelen för utredningen eller det förebyggandet arbetet är mycket liten eller obefintlig på grund av omständigheter i det enskilda fallet. Asp illustrerar detta bl.a. genom att ställa frågan vad rimliga åtgärder är för att förhindra att ett fullsatt flygplan flyger in i Rosenbad eller i Riksdagshuset (Cameron i SOU 2010:103 s. 553 samt Asp i SvJT 2007 s. 78 f., se även prop. 2005/06:177 s. 55).

Cameron har vidare, utifrån Europadomstolens rättspraxis, ansett att övervakning bör få användas enbart för att förhindra antingen allvarliga hot mot den nationella säkerheten eller en tydligt definierad kategori av brott (de allvarligaste säkerhets-

brotten som fastställts i ett lands strafflagar) när följande två förutsättningar är uppfyllda: (1) Det finns goda skäl för att tro dessa brott kan ske eller hot förverkligas, samt (2) det finns goda skäl för att övervakning skulle bidra till att förhindra dessa (a. SOU s. 553).

I den promemoria som föregick 2007 års preventivlag föreslogs, som framgick, kriterier som i flera delar överensstämmer med den utformning lagstiftningen kom att få (dock med misstankegraden "kan antas" samt möjligheten att i vissa fall knyta an misstanken till en organisation eller grupp). De ställningstaganden som låg bakom det förslaget – där ett misstankekrav lades till grundkriterier som hämtats från lagen om särskild utlänningskontroll – har återgetts ovan (avsnitt 8.4.3.1). Dessförinnan diskuterades och avfärdades i promemorian vissa andra tänkbara utformningar av regleringen. Även dessa tog utgångspunkt i kriterierna i lagen om särskild utlänningskontroll, dvs. kravet på att åtgärden har betydelse för att utröna om utlännen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott samt kravet på synnerliga skäl för att tillgripa tvångsmedlet. Enligt alternativen skulle dock den personkrets som kunde komma i fråga för tvångsmedlet begränsas på andra sätt än genom ett misstankerekvisit. Följande anfördes (Ds 2005:21 s. 187 f.):

En utväg skulle kunna vara att i författningstexten försöka utpeka någon slags kriminell organisation eller sammanslutning som ägnar sig åt verksamhet som hotar samhället eller rikets säkerhet eller liknande. Några användbara sådana definitioner finns emellertid inte och det är svårt att arbeta fram nya sådana definitioner som är tillräckligt tydligt avgränsande. Risken är att författningstexten framstår som otydlig. Det kan ge upphov till svåra gränsdragningsproblem, vilket i sin tur kan göra det svårt att förutse när reglerna ska kunna tillämpas.²⁵

I den del där förslaget inte är avsett att träffa fall som hör till den öppna polisen, skulle en annan lösning kunna vara att göra en mer allmän hänvisning till Säkerhetspolisens verksamhetsområde. En nackdel med det alternativet är emellertid att lagens tillämpningsområde med tiden skulle kunna påverkas av t.ex. eventuella förändringar av vad för slags brottslighet som Säkerhetspolisen ska bekämpa. Om det beslutas att säkerhetstjänsten ska vara en civil organisation är det inte uteslutet att dess verksamhetsområde också förändras. Inte heller detta alternativ framstår därför som lämpligt.

²⁵ Utredningens anm.: Även från annat håll har svårigheterna med att definiera relevanta organisationer – eller organiserad brottslighet – framhållits (se t.ex. Flyghed i SvJT 2007 s. 60 f. samt Träskman i SvJT 2007 s. 111 f., jfr SOU 2011:80).

Heuman har – med utgångspunkt i förslaget i den proposition som föregick 2007 års preventivlag – behandlat de avvägningar mellan effektivitets- och integritetsintressen som måste göras vid utformningen av misstankerekvisit som tar sikte på framtida brottslighet. Han pekade därvid på att valet av beviskrav ("skäl att anta" enligt propositionen) hade skett utifrån effektivitetshänsyn, medan valet av bevistema (att en person – inte en organisation eller grupp – utövar brottslig verksamhet) hade utformats utifrån integritetsintressen. Med avseende på bevistemat anförde han därvid följande (SvJT 2007 s. s 146 ff.):

Ett bevistema som tar sikte på framtida brottslighet kan vara av olika art. Temat kan utformas så att åklagarens bevisföring förenklas, men det kan också ges ett sådant innehåll att rättssäkerheten stärks. När syftet är att förhindra organiserad brottslighet uppkommer fråga om det är tillräckligt att någon eller några få personer inom en stor grupp kan misstänkas för att planera brott eller att ägna sig åt kriminell verksamhet. Situationen kan vara sådan att det är en mycket hög sannolikhet för att någon inom en grupp kommer att begå brott i framtiden, utan att åklagaren kan anförda tillräcklig bevisning till stöd för att någon enda bestämd person kommer att begå brott framdeles. Åklagarens bevisföring underlättas om tvångsmedel kan användas mot en viss organisationsmedlem om det kan antas att någon inom gruppen kommer att begå brott. Saken kan också uttryckas så att åklagarens bevisskyldighet lindras om domstolen skall tillämpa den inom sannolikhetsteorin uppställda additionssatsen.

Heuman konstaterade att regeringen (trots att detta hade föreslagits i promemorian) hade valt att inte föreslå en sådan lättnad. Han fortsatte sedan enligt följande.

Det anförda betyder att regeringen vid bestämningen av beviskravet endast sett till effektivitetssträvandena, under det att bevistemat utformats med hänsyn till integritetsskyddssynpunkter på sådant sätt att det kan bli svårt för [åklagaren] att fullgöra beviskyldigheten trots att beviskravet är lågt. När det gäller dessa två sammanhängande legala förutsättningar för tvångsingripanden når man inte några rimliga resultat om man tillgodoser integritetsskyddet med ett bevismässigt uttryck och effektiviteten med ett annat sådant uttryck. Om ett enda av flera rekvisit starkt begränsar åklagarens möjligheter att driva igenom tvångsmedel spelar det ofta ingen roll om andra rekvisit gör det lätt för åklagaren att vinna framgång med ansökningar om tvångsmedelsanvändning.

Heuman framförde slutligen också tanken att man, i syfte att öka polisens möjligheter att sätta stopp för en framtida allvarlig brottslighet,

skulle kunna medge tvångsmedelsanvändning mot en person som kan förmodas begå brott på grund av att han tidigare dömts till ansvar en eller flera gånger för mycket allvarliga brott. Det borde då enligt Heuman också krävas att denna förmodan är underbyggd av andra skäl. Reglerna om näringsförbud, påpekade han, bygger på en liknande tanke. Kravet på att det ska föreligga fällande brottmålsdomar beträffande den mot vilken ett ingripande ska ske skapar vissa garantier för att inte "oskyldiga tredje män" ska drabbas av ogrundade ingripanden. Konstruktionen kan dock, framhöll Heuman, vara verkningslös mot sådana ledande personer inom den organiserade brottsligheten som ser till att planera verksamheten så att de inte utsätter sig för några egentliga risker att bli lagförda.

8.4.3.5 Utredningens analys och ställningstaganden

Förslag: För tillstånd till preventiva tvångsmedel bör som huvudregel krävas att det med hänsyn till omständigheterna finns en *påtaglig risk* att en person kommer att utöva brottslig verksamhet (innefattande något sådant särskilt allvarligt brott som lagstiftningen avser, se avsnitt 8.4.4). När det finns en påtaglig risk att det inom en organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utövas sådan brottslig verksamhet bör det dock vara tillräckligt att det *kan befaras* att personen kommer främja denna verksamhet.

Bedömning: Rekvisiten bör i övrigt vara oförändrade jämfört med vad som nu gäller enligt 2007 års preventivlag. Krav bör således fortsatt gälla att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten, samt att den övervakade teledressen²⁶ eller platsen på visst sätt ska vara anknuten till den person som tvångsmedelsbeslutet avser.

Utgångspunkter

Enligt 2007 års preventivlag får alltså tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning

²⁶ Begreppet teledress byts dock ut den 1 juli 2012. I stället ska anknytningen avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning (se prop. 2011/12:55 s. 146 och 130 f.).

och postkontroll meddelas, om det finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt allvarliga brott, under förutsättning att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten.

Såväl de brottsbekämpande myndigheterna som utredaren vid 2009 års utvärdering av lagen har som framgått uttryckt uppfattningen att 2007 års preventivlag inte tillgodosett myndigheternas behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Detta främst beroende på lagens misstankerekvisit (misstankegraden ”särskild anledning att anta” samt att misstanken måste vara riktad mot en person). Att lagen i vissa avseenden inte har tillgodosett de brottsbekämpande myndigheternas behov vinner stöd i utredningens kartläggning (se kapitel 6 och 7).²⁷ Det finns alltså goda skäl att överväga om lagstiftningen om preventiva tvångsmedel kan ges en mer ändamålsenlig rekviststruktur, samtidigt som integritetsintressen tas till vara på ett tillfredställande sätt.

Säkerhetspolisen har framhållit att dess arbete i stor utsträckning handlar om att kartlägga olika miljöer och verksamheter för att få kunskap om ideologier, aktörer och tillvägagångssätt. Utredningen vill dock redan inledningsvis understryka att det – även om detta från ett rent brottsförhindrande perspektiv skulle vara effektivt – inte kan komma i fråga att tillhandahålla hemliga tvångsmedel för att rutinemässigt och fortlöpande inhämta uppgifter i ett rent kartlägningssyfte. För sådan verksamhet måste Säkerhetspolisen även fortsatt vara hänvisad till andra metoder.

Det bör också betonas att – oavsett avvägningen mellan behov, nytta och integritetsintrång – en viktig utgångspunkt är att regleringen måste vara tillräckligt preciserad och förutsebar. Krav ställs också i dessa avseenden i regeringsformen och Europakonventionen (se vidare i kapitel 9).

Den preventiva åtgärdens syfte; begreppet brottslig verksamhet

Oavsett hur rekvisten för att använda preventiva tvångsmedel utformas bör de knytas till regleringens syfte. Detta syfte är enkelt uttryckt att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

²⁷ Exempel på avsnitt som kan vara av särskilt intresse är 6.8.19.3, 7.5.2.1 och 7.5.2.3.

Det är dock i det preventiva skedet inte lämpligt att koppla olika krav till begreppet ”brott”. Detta för tankarna till en redan begången konkret gärning av det slag som misstankar ska avse i en förundersökning. Det begrepp som används som anknytningspunkt i såväl 2007 års preventivlag som på ett flertal andra håll i lagstiftningen är *brottslig verksamhet*. Detta begrepp kan – utan att leda tankarna fel – användas även vid framåtsyftande bedömningar.

Som framgått har begreppet brottslig verksamhet tidigare kritiserats för att vara otydligt. Dess innebörd har därefter i viss mån tydliggjorts i förarbeten och praxis (se avsnitt 8.4.3.1). Begreppet har också den fördelen att det anknyter till den terminologi som används i bl.a. polisdatalagen för att beskriva de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Utredningen anser sammantaget att begreppet brottslig verksamhet bör behållas i reglerna om preventiva tvångsmedel. Begreppets innebörd och tillämpning när det sätts i relation till olika rekvisit för tvångsmedelsanvändning, särskilt beträffande den konkretion som ska krävas vid beskrivning av den brottsliga verksamheten, kommer att behandlas vidare nedan.

Åtgärdens betydelse; synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet

Enligt 2007 års preventivlag krävs att åtgärden är av *synnerlig vikt* för att förhindra brottslig verksamhet. Samma rekvisit gäller, då beträffande betydelse för utredningen, för de hemliga tvångsmedlen under förundersökning. Ett liknande krav finns i rekvisitet i lagen om särskild utlänningskontroll om att det ska finnas synnerliga skäl att tillgripa tvångsmedlet. I de regler om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet som gäller fr.o.m. den 1 juli 2012 används i stället ett krav på särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.²⁸

Ett uttryckligt krav på att åtgärden har viss vikt bör finnas även i framtida regler om preventiva tvångsmedel. Kravet bör ställas högt, och nivån synnerlig vikt förefaller väl avvägd. Betydelsen av detta rekvisit vid beslut om preventiva tvångsmedel bör fortsatt vara densamma. Rekvisitet ska alltså, bortsett från att syftet med lagen

²⁸ Uppgifterna som får inhämtas motsvarar såvitt avser enskilda meddelanden de historiska uppgifter som kan inhämtas genom hemlig teleövervakning. Se vidare beträffande dessa regler 8.4.5 nedan.

inte är att utreda brott utan att förhindra brott, tolkas på samma sätt som vid tvångsmedelsanvändning under förundersökning. Situationen ska 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 (se prop. 2005/06:177 s. 88 samt avsnitt 8.4.3.1 ovan).

Ytterligare avgränsningar är nödvändiga

Fråga skulle kunna ställas om de ovan behandlade kraven tillsammans med begränsningen till vissa mycket allvarliga brott (se avsnitt 8.4.4) är tillräckliga för att avgränsa tillämpningsområdet. På så sätt skulle tvångsmedlen med största sannolikhet tillgodose behov som kommit fram i kartläggningen och myndigheternas behovsbeskrivningar och som dagens utformning inte täcker. Tvångsmedlen skulle sålunda t.ex. inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde kunna användas bl.a. till att "identifiera det okända hotet" genom att identifiera okända aktörer och bedöma vilket hot de utgör redan innan en person eller gruppering har konkreta planer eller vidtagit åtgärder för att begå brott (jfr 8.4.3.3).

I de nämnda reglerna om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet har, beträffande åtgärder som ungefär motsvarar hemlig teleövervakning, kravet på särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet ansetts som en tillräcklig avgränsning. Något rekvisit med koppling till t.ex. viss person finns alltså inte. Detta eftersom regeringen ansett att ett sådant krav avsevärt skulle minska möjligheterna att nå framgång i underrättelsearbetet. Regeringen betonade dock samtidigt att regleringen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet skiljer sig avsevärt från 2007 års preventivlag, bl.a. eftersom att den sistnämnda lagen omfattar betydligt mer integritetskränkande tvångsmedel (se prop. 2011/12:55 s. 84). I lagen om särskild utlänningskontroll ställs däremot som ytterligare krav för ett beslut om att tvångsmedelsreglerna ska få tillämpas bl.a. att det kan befaras att den utlänningsbeslutet avser kommer att begå eller medverka till terroristbrott, eller till försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Utredningen anser sammantaget att kravet på att åtgärden ska ha synnerlig vikt för att förhindra viss särskilt allvarlig brottslighet inte är tillräckligt för att avgränsa tillämpningsområdet för sådana typiskt sett integritetskränkande tvångsmedel som omfattas av preventivlagens tillämpningsområde (se avsnitt 8.4.2). Fråga är då om de ytterligare avgränsningarna kan utformas på ett sådant sätt att lagen i högre utsträckning än i dag tillgodoser de behov som de brottsbekämpande myndigheterna har, utan att integritets- eller rättssäkerhetsintressen träds för när.

Misstankerekvisitet bör ersättas med risk- eller farerekvisit

I samband med att 2007 års preventivlag infördes avfärdades tankar på att begränsa lagens tillämpningsområde genom att i författningstext försöka peka ut någon slags kriminell organisation eller sammanslutning som ägnar sig åt verksamhet som hotar samhället eller rikets säkerhet eller liknande; detta bl.a. på grund av svårigheterna att ge tillräckligt tydligt avgränsade definitioner av dessa begrepp (Ds 2005:21 s. 187 och t.ex. prop. 1990/91:118 s. 32 f., jfr SOU 2011:80). Utredningen delar uppfattningen att ett sådant rekvisit i detta sammanhang inte är lämpligt. Inte heller anser utredningen – som framgått – att det är lämpligt med ett rekvisit som uttryckligen hänvisar till Säkerhetspolisen eller dess verksamhetsområde (se avsnitt 8.2).

Den ytterligare avgränsning som valdes i 2007 års preventivlag var alltså att införa ett misstankerekvisit – det krävs att det finns *särskild anledning att anta* att en person kommer att utöva viss brottslig verksamhet. Något sådant misstankerekvisit finns inte i någon annan lagstiftning om förebyggande tvångsmedel. Däremot förekommer explicita eller implicita risk- eller farerekvisit. Det kan t.ex. konstateras att ett explicit farerekvisit finns just i lagen om särskild utlänningskontroll. Den kategori utvisade utlänningar på vilken hemliga tvångsmedel får tillämpas enligt den lagen avgränsas genom en farebedömning (se ovan). Farerekvisitet är sålunda en betydelsefull del i den avgränsning som misstankerekvisitet i 2007 års preventivlag var tänkt att ersätta.

I lagen om särskild utlänningskontroll finns även ett implicit farerekvisit. Om kravet i lagen på att det ska finnas synnerliga skäl för att tillgripa tvångsmedel anges i motiven att detta ska förstås så att det ska finnas en *överhängande fara* för att den politiska

organisationen eller gruppen ska utföra eller låta utföra vissa brottsliga handlingar (Ds Ju 1972:35 s. 136). I motiven till den lag om inhämtande av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet som träder ikraft den 1 juli 2012 behandlas f.ö. kravet på särskild vikt (för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet) på ett sådant sätt att det synes innefatta ett krav på risk/fara för den brottsliga verksamheten (se prop. 2011/12:55 s. 84 f. och s. 121).

Också i annan lagstiftning används vid framåtblickande bedömningar ofta fare- eller riskrekvisit. Följande exempel kan anges. Besöksförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns *risk för* att den mot vilket förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda (1 § andra stycket lagen [1988:688] om besöksförbud). Beträffande de särskilda häktningsgrunderna i 24 kap 1 § rättegångsbalken gäller rekvisitet *risk för* fortsatt brottslig verksamhet eller flykt/kollusion. Beträffande kvarstad gäller förutsättningen att det *skäligen kan befaras* att den misstänkte undandrar sig betalningsskyldighet (26 kap. 1 § rättegångsbalken). Även rekvisitet *påtaglig risk* används i flera fall. Enlig 3 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) får tvångsundersökning beslutas beträffande någon som med fog kan misstänkas bära på en allvarlig sjukdom, om det finns en påtaglig risk för att andra människor smittas. Vård enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) ska beslutas, om det på grund av något förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

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 rekvisit 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. Detta krav bör vara uttalat och preciserat. Det är därmed inte tillräckligt att låta ett sådant krav vara införstått i ett rekvisit om att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet.

Utformningen av risk/farerekvisitet; Kopplingen till den brottsliga verksamheten

Såväl utformningen av risk/farerekvisit som kopplingen mellan dessa och brottslig verksamhet kräver närmare överväganden. Viktiga aspekter är då – förutom hur nivån av fara eller risk ska uttryckas – bl.a. vilka krav på konkretion som bör ställas avseende faran/risken samt hur denna ska relateras till den brottsliga verksamheten och till den person som beslutet meddelas mot.

En första fråga är om risken eller faran alltid bör kopplas till en viss person, eller om den i vissa fall ska tillåtas avse en organisation eller en grupp. I promemorian som föregick 2007 års preventivlag föreslogs, som framgått, att tvångsmedlen skulle få användas om det kunde antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för skulle komma att utöva brottslig verksamhet av visst slag (Ds 2005:21 s. 255). Regeringen ansåg dock att detta förde för långt eftersom det inte var rimligt att alla medlemmar i en organisation utsattes för tvångsmedelsanvändning endast på grund av sitt medlemskap. Det skulle därför krävas att misstanken riktades mot en person (prop. 2005/06:177 s. 57).

Utredningen delar uppfattningen att ett medlemskap i eller en annan anknytning till en organisation inte i sig bör vara tillräckligt för ett tvångsmedelsbeslut mot någon. I de fall när en risk föreligger att brottslig verksamhet kommer att utövas i en organisation, men det saknas skäl att befara att en viss medlem kommer att främja brott av det aktuella slaget, bör således ett beslut inte få riktas mot den personen. En annan sak är vilken konkretion och styrka det bör krävas av den risk eller fara som knyts till organisationen respektive den aktuella personen.

En självklar utgångspunkt är att en riskbedömning vid preventiv tvångsmedelsanvändning inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter. Detta kan vara t.ex. uttalanden, hotelser, eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av ett visst slag – med en viss typ av skada som följd – kommer att utövas (jfr prop. 2005/06:177 s. 83). Redan i uttrycket brottslig verksamhet ligger vidare att även den befarade verksamheten måste ha en viss konkretion (prop. 2009/10:85 s. 362). Enligt nu gällande lagstiftning, med ett misstankekrav, har emellertid ansetts att det i regel förutsätts att det som riskeras är en ”någorlunda” konkretiserad gärning (NJA 2009 s. 917).

Vid framåtblickande lagstiftning, som är avsedd att träffa risker inom ett område då förundersökning ännu inte inletts, är det att föra konkretionskravet för långt att kräva en beskrivning av en viss gärning som ännu inte ägt rum. Utredningens kartläggning har också gett visst stöd för att detta krav är ett av skälen till att 2007 års preventivlag har kommit att tillämpas endast i mycket begränsad utsträckning (se avsnitt 6.8). Ofta synes flera inträffade omständigheter kunna påvisas som starkt talar för en risk för ett brott av ett visst slag under en viss tidsperiod, medan det inte går att konkretisera hur risken kan förverkligas (t.ex. vilket närmare tillvägagångssätt som kommer att användas vid ett terroråd eller vilket mål detta kommer att avse eller vilka brott som kommer att begås inom underrättelseverksamhet av ett visst slag). Även i dessa fall bör tillstånd till tvångsmedel kunna meddelas.

Hur bör då kravet på risk eller fara uttryckas? Som framgått förekommer ett flertal olika uttryck för kravet i annan relevant lagstiftning. Exempel på sådana rekvisit är "kan befaras"/"skäligen kan befaras", "risk" och "påtaglig risk".

Av visst intresse är den diskussion som fördes i samband med att det i 24 kap. 1 § rättegångsbalken nu gällande kravet på risk infördes. Före år 1987 hade två olika begrepp använts, nämligen "anledning förekommer" (beträffande fortsatt brottslig verksamhet) och "skäligen kan befaras" (beträffande de övriga särskilda häktningsskälen). Ett nytt enhetligt krav föreslogs av 1983 års häktningsutredning eftersom innebörden av de äldre kraven ansågs oklar. Det rekvisit som föreslogs var "påtaglig risk". Detta uttryck ansågs betona att riskbedömningen måste ske med hänsyn till omständigheter i varje särskilt fall (SOU 1985:27 s. 131). Det föredragande statsrådet anslöt sig till bedömningen att ett nytt enhetligt krav borde införas, och att utgångspunkten var att frihetsberövande skulle ske endast när omständigheterna var sådana att det verkligen fanns en risk för avvikande, försvårande av utredningen eller återfall. Han bedömde dock att rekvisitet påtaglig risk kunde leda till att det ställdes alltför höga krav beträffande faran, och stannade vid att kravet borde uttryckas som "risk för". I specialmotiveringen betonades dock att risken i det enskilda fallet fortfarande måste framstå som konkret (prop. 1986/87:112 s. 30 och 71).

Reglerna om häktning skiljer sig från reglerna om preventiva tvångsmedel på flera sätt. En avgörande skillnad är att häktningsreglerna har sin utgångspunkt i att ett brott begåtts och ska lagföras. Reglerna innehåller således ett (tillbakablickande)

misstankerekvisit vilket måste vara uppfyllt innan en riskbedömning blir aktuell. Så är inte fallet beträffande t.ex. reglerna om omhändertagande enligt LVU. Det kan bl.a. därför vara av värde att återge något av det som anfördes när rekvisitet ”påtaglig risk” (för att den unges utveckling eller hälsa annars skadas) valdes i den regleringen.

Regeringen betonade att en precisering av risknivån behövdes för att klargöra att det för ett ingripande med stöd av lagen måste krävas att det inte är fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk utan om en klar och konkret risk för skada. Uttrycket påtaglig risk medförde alltså att det inte fick vara fråga om något subjektivt antagande om att barnet löpte risk att skadas. Inte heller fick ovidkommande omständigheter – som t.ex. allmänna samhällsvärderingar – läggas till grund för ett omhändertagande. Det måste i stället finnas konkreta omständigheter som talar för att en risk föreligger (prop. 1989/90:28 s. 62 f.). Regeringsrätten har senare utvecklat detta resonemang något och framhållit att utgångspunkten vid den bedömning som ska göras måste vara barnets aktuella situation eller en klart förutsebar utveckling av denna (RÅ 2009 ref. 64).

Utredningen anser att de krav på nivå och konkretion av risken som beskrivs i förarbetena till LVU är principiellt rimliga för riskbedömningen även vid preventiva tvångsmedel. Begreppet påtaglig risk används som nämnts även på andra håll i lagstiftning.²⁹

Sammantaget finner utredningen att rekvisitet i lagstiftningen om preventiva tvångsmedel bör formuleras på så sätt att en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag krävs för att tvångsmedelsanvändning ska få ske. Bedömningen av en sådan risk får alltså 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 terroråd eller attentat kan komma att ske). Däremot ska inte krävas att risken avser en viss konkretiserad gärning på det sätt som är fallet beträffande misstankerekvisitet enligt den nuvarande lagstiftningen.

Då återstår frågan hur risken bör vara knuten till den som tvångsmedelsbeslutet meddelas mot. 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

²⁹ Se t.ex. 3 kap 2 § smittskyddslagen (2004:168), 1 a § lagen (1988:688) om besöksförbud och 5 § lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet.

organisationer eller sammanslutningar (se bl.a. avsnitt 5.3.2 och avsnitt 6.8). I dessa fall kan det vara problematiskt att anknyta ett krav på en påtaglig risk för brottslig verksamhet till en viss person. Som angetts anser dock utredningen att medlemskapet i en organisation inte i sig bör kunna vara tillräckligt för ett tvångsmedelsbeslut mot någon. Att anknyta riskrekvisitet endast till en organisation är därför inte lämpligt. Det bör alltså fortsätt – 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. Det bör ställas upp ett visst krav på konkretion beträffande formen för främjandet, men kravet kan inte ställas särskilt högt, inte minst mot bakgrund av att det rör sig om bedömningar av vad som befaras ske i framtiden. En sådan främjandefara bör t.ex. i vissa fall anses kunna föreligga på grund av den ställning personen har i organisationen (som t.ex. ledare eller som aktiv medlem) eller att på grund av att denne tidigare dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget (se vidare i författningskommentaren).

Vad slutligen gäller de krav som bör ställas på utredningen om de omständigheter som läggs till grund för riskbedömningarna kan följande anmärkas. Det utredningskrav som enligt den nuvarande lagstiftningen gäller beträffande åberopade omständigheter bör fortsätt kunna tillämpas. Som Högsta domstolen anmärkt ligger det i sakens natur att en fullständig utredning inte kan läggas fram. Uppgiftlämnarens identitet kan t.ex. sällan avslöjas. För påstådda omständigheter av betydelse för prövningen bör dock lämnas de uppgifter som rimligen kan lämnas för att tillförlitligheten ska kunna bedömas. T.ex. bör en informatörs allmänna och dokumenterade trovärdighet kunna beskrivas (NJA 2009 s. 917, se även prop. 2005/06:177 s. 83).

Ovan framgår vad som principiellt bör gälla beträffande de riskbedömningar som krävs. Några exempel på situationer när risk- och farerekvisiten kan vara uppfyllda anges också i författningskommentaren (kapitel 16). Man kan dock aldrig komma ifrån att kraven i viss mån kommer att få preciseras i rättstillämpningen (jfr SOU 1985:27 s. 130).

Krav på att tillståndet avser en teleadress eller plats med viss anknytning

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 (se bedömningen avseende de sistnämnda tvångsmedlen i 8.3.4.3).

8.4.4 Brott som tvångsmedlen bör få tillämpas på

8.4.4.1 Inledning

En förutsättning för att använda de preventiva tvångsmedlen bör alltså vara att det finns en påtaglig risk att någon kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet. Fråga kvarstår hur denna brottsliga verksamhet bör avgränsas. Den frågan behandlas i det följande.

Först redogörs för den gällande regleringen och dess bakgrund och därefter för vissa synpunkter som brottsbekämpande myndigheter och andra framfört. Avslutningsvis presenteras utredningens analys och bedömningar.

8.4.4.2 Den gällande regleringen och dess bakgrund

Den gällande brottskatalogen

Enligt 2007 års preventivlag ska den brottsliga verksamheten innefatta något av ett antal särskilt uppräknade brott. Dessa brott är:

- sabotage eller grovt sabotage,
- uppror,
- väpnat hot mot laglig ordning,
- brott mot medborgerlig frihet,
- högförräderi,
- krigsanstiftan,
- spioneri och grovt spioneri,
- grov obehörig befattning med hemlig uppgift,
- grov olovlig underrättelseverksamhet,
- terroristbrott,

- grovt brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (s.k. terroristfinansiering), samt
- grovt brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

Också följande brott omfattas, under förutsättning att de innefattar en sabotagegärning som uppfyller rekvisiten i 13 kap. 4 § brottsbalken:

- mordbrand och grov mordbrand,
- allmänfarlig ödeläggelse,
- kapning,
- sjö- eller luftfartssabotage, samt
- flygplatsabotage.

Slutligen omfattas följande brott, om de begås 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 syfte):

- mord,
- dråp,
- grov misshandel,
- människorov, och
- olaga frihetsberövande.

Brottskatalogen i 2007 års preventivlag är alltså lik den i 2008 års utredningslag. Skillnaderna är, som tidigare nämnts, följande. 2008 års utredningslag omfattar även olovlig kårverksamhet och statsstyrkt företagsspioneri samt vissa av brotten ovan även när dessa inte är grova (obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig under rättelseverksamhet, terrorismfinansiering samt brott enligt lagen [2010:299] om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet). Däremot omfattar 2008 års utredningslag inte brotten där krav ställs på systemhotande syfte (sist i uppräkningslistan ovan).

Regleringens bakgrund

Enligt förslaget i den departementspromemoria som vid införandet av 2007 års preventivlag låg till grund för regeringens proposition, skulle brottskatalogen omfatta vissa brott utöver de som räknats upp ovan. Dessa brott var *dels* olovlig kårverksamhet, *dels* obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet och s.k. terrorismfinansiering, när dessa brott inte bedömdes som grova. Preventivlagens brottskatalog skulle sålunda enligt det förslaget mera likna den i 2008 års utredningslag.

I promemorian anfördes bl.a. följande. Bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag (numera 2008 års utredningslag) syftade till att skapa utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att uppdaga brott som rörde rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Syftet med den föreslagna lagen om preventiva tvångsmedel var – i den del som avsåg träffa Säkerhetspolisens verksamhet – snarlikt syftet med 1952 års lag. För att avgöra frågan om vilka straffbestämmelser den nya lagen ska hänvisa till kunde därför uppräknningen i 1952 års lag fungera som utgångspunkt (Ds 2005:21 s. 194 ff.).

Vad gällde användningen av preventiva tvångsmedel beträffande andra brott än de som omfattades av 1952 års lag hänvisades i promemorian inledningsvis till de bedömningar som gjorts avseende den öppna polisens behov av preventiv tvångsmedelsanvändning. Dessa bedömningar innefattade bl.a. att den öppna polisens bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet normalt sett, till skillnad från Säkerhetspolisens verksamhet, hade som huvudsakligt mål att få lagföring till stånd, och att förhållandena oftast var sådana att det fanns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst brott hade begåtts och att förundersökning skulle inledas. De preventiva tvångsmedlen hade därför sitt största värde vid bekämpandet av brottslighet som begicks av mer fasta kriminella organisationer där det fanns en avsikt att hota eller förstöra samhällsfunktioner som t.ex. rättsväsendet eller att hota företrädare för massmedierna. I dessa fall bar problematiken i den öppna polisens kriminalunderrättelseinhämtning stora likheter med den som t.ex. Säkerhetspolisens författningsskydd kunde ställas inför. Målsättningen borde vara att de bestämmelser om preventiva tvångsmedel som träffade den öppna polisens verksamhetsområde skulle innefatta brottslighet som inte väsentligen avvek från den som Säkerhetspolisen hade att bekämpa. För att åstadkomma detta borde lagtexten innehålla ett uttryckligt krav på att brottsligheten

hade ett systemhotande syfte. Några ingående resonemang fördes inte i promemorian avseende valet av de straffstadganden som det i denna del skulle hänvisas till, men det konstaterades t.ex. beträffande mord och människorov att dessa brott tillhörde de absolut grävsta som polisen har att bekämpa och att sådana brott förrövas inom ramen för den allra mest samhällsfarliga organiserade brottsligheten (a. Ds. s. 158 ff. samt s. 197 ff.).

Regeringen angav inledningsvis i sina resonemang kring brottskatalogens utformning dels att regleringen skulle utgå från polisens behov³⁰, dels att endast allvarliga brott kunde komma i fråga. Även regeringen ansåg att det var lämpligt att 1952 års lag tjänade som en utgångspunkt för att avgöra vilka straffbestämmelser som reglerna om preventiva tvångsmedel skulle hänvisa till. Detta eftersom de brott som angavs i den lagen till stor del var klart systemhotande och det var av största betydelse att det fanns effektiva medel för att förhindra sådana brott. Dock ansåg regeringen att olovlig kårverksamhet – med en straffskala på böter eller fängelse i högst två år – inte var av så allvarlig natur att det motiverade preventiv tvångsmedelsanvändning. Detsamma gällde enligt regeringen för obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet som inte var att anse som grova brott (prop. 2005/06:177 s. 58 ff.).

Det bör nämnas att Stockholms tingsrätt i sitt remissvar hade föreslagit att brottskatalogen skulle uppta även företagsspioneri. Regeringen tillstod att det brottet var allvarligt, men bedömde att det inte var av en sådan karaktär att det borde tillföras brottskatalogen (a. prop. s. 62). I ett senare lagstiftningsärende har regeringen uttalat sig även beträffande frågan om statsstyrt företagsspioneri borde omfattas av den preventiva regleringen. Det kunde enligt regeringen, på motsvarande sätt som beträffande brottet olovlig kårverksamhet, ifrågasättas om brottet – med hänsyn till dess straffskala – var så allvarligt att det motiverade en preventiv tvångsmedelsanvändning (se prop. 2007/08:163 s. 55 f.).

I likhet med den särskilde utredaren ansåg regeringen att de nya reglerna, avseende annan brottslighet än den som omfattades av 1952 års lag, borde vara tillämpliga endast på brott som inte väsentligen avvek från de som bekämpades med hjälp av den lagen. Regeringen betonade att behoven att använda preventiva tvångs-

³⁰ Det kan i sammanhanget noteras att Integritetsskyddskommittén ansåg att behovet att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga den typ av brott som kom att omfattas av 2007 års preventivlag hade redovisats tillfredställande (SOU 2007:22 del 1 s. 181).

medel i dessa fall gällde sådan brottslighet som kunde anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska system därför att den riktade sig mot personer inom rättssystemet, det politiska systemet eller massmedia. Regeringen ställde sig sålunda bakom det föreslagna kravet på ett systemhotande syfte. Därefter anfördes följande (prop. 2005/06:177 s. 62):

När det slutligen gäller frågan om vilka straffstadganden som bör innefattas i brottskatalogen bör endast mycket allvarliga systemhotande gärningar komma ifråga. Till dessa hör mord, dråp och människorov. Sådana brott förövas inom ramen för den allra mest samhällsfarliga organiserade brottsligheten och tillhör de grövsta som polisen har att bekämpa. Det får därför anses rimligt att polisen i sin kriminalunderrättelseverksamhet får möjlighet att använda tvångsmedel som verktyg för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar sådana gärningar. För att täcka de fall där det åtminstone inledningsvis kan framstå som oklart om den avsedda gärningen även omfattar ett bemäktigande enligt vad som anges i straffbestämmelsen om människorov, finns det skäl att även inkludera olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken. I straffstadgandet för olaga frihetsberövande behandlas i 4 kap. 2 § andra stycket brottsbalken fall som är att anse som mindre grova. För sådana fall föreskrivs böter eller fängelse i högst två år. Brott av så förhållandevis lindrig karaktär bör inte omfattas av denna reglering. Slutligen bör även fall av grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken, t.ex. mycket allvarlig misshandel av en företrädare för en rättsvårdande myndighet innefattas i brottskatalogen.

8.4.4.3 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna m.m.

Synpunkter vid 2009 års utvärdering

Vid utvärderingen år 2009 av 2007 års preventivlag framhöll Säkerhetspolisen att den ansåg att det var olyckligt att lagens brottskatalog inte omfattade samtliga brott som föreslogs i departementspromemorian. Säkerhetspolisen pekade då särskilt på brotten obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet som inte är att anse som grovt brott och brott mot 3 § första stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Det framhölls att det beträffande dessa brott, som alla berör Säkerhetspolisens kärnverksamhet, i ett tidigt utvecklingskede är mycket svårt – för att inte säga omöjligt – att påvisa att rör sig om grova brott och inte

gärningar av normalgraden. Åklagarkammaren för säkerhetsmål framförde i allt väsentligt samma synpunkter som Säkerhetspolisen (se SOU 2009:70 s. 169).

Synpunkter under utredningsarbetet

De brottsbekämpande myndigheterna har gett skriftliga synpunkter i den aktuella frågan även till oss.

Åklagarkammaren för Säkerhetsmål har – på ett principiellt plan – framhållit att utgångspunkten vid utformningen av brottskatalogen för preventiv tvångsmedelsanvändning borde vara densamma som vid utformningen av katalogen i 2008 års utredningslag. 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 tvångsmedlen få användas för sådana brott både under förundersökning och preventivt (jfr avsnitt 8.3.3.4 och 8.4.2.2 ovan).

Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för Säkerhetsmål har åter – av de skäl som angetts ovan – framhållit att det i vart fall är problematiskt att brottsligheten i vissa fall måste innefatta brott som inte endast är av normalgraden utan grova. De har vidhållit att brotten även när de är av normalgraden bör omfattas av brottskatalogen. De har också vidhållit att olovlig kårverksamhet borde läggas till brottskatalogen.

Därtill har Säkerhetspolisen anfört att brottslighet som innefattar s.k. statsstyrt företagsspioneri borde omfattas av lagen. Slutligen har Säkerhetspolisen angett att korrupcion i systemhotande verksamhet kan vara lika allvarligt som våld och hot om våld. Därför borde brottskatalogen kompletteras med brott som innehåller s.k. positiva incitament, såsom mutbrott och bestickning, när dessa har ett systemhotande syfte och det rör sådan brottslighet som Säkerhetspolisen har att motverka.

Öppna polisen har angett följande. Rekvisitet att brott ska begås i syfte att otillbörligen påverka myndighetspersoner, politiker eller journalister (s.k. systemhotande syfte) är en allt för stor begränsning i arbetet. Det ligger ett påtagligt samhällsintresse i att den grova organiserade brottsligheten bekämpas på ett effektivt sätt, bl.a. inom ramen för kriminalunderrättelseverksamhet. Brottsligheten orsakar stora skador för samhället och enskilda. Förutom att lagen bör öppna för användning vid de uppräknade brotten (mord, dråp,

grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande) utan det begränsande rekvisitet om syftet bakom åtgärden, bör åtgärderna vara tillåtna att vidta även vid flera typer av brott. De övriga brotts-typerna är sådana som många gånger förknippas med den grova organiserade brottsligheten, som grov misshandel, människo-handel, grovt olaga hot, grov stöld, grovt rån, grov utpressning, grov skadegörelse, grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling, grov smuggling, grovt vapenbrott och grov människosmuggling.

Övrigt

Det kan vara intressant att nämna något om Europakonventionens förhållande till s.k. proaktiv övervakning. Cameron har framhållit följande. Europadomstolen har betonat att övervakning måste begränsas till de allvarligaste brotten. Det är rimligt att dra slutsatsen av domstolens rättspraxis att övervakning bör få användas enbart för att förhindra antingen allvarliga hot mot den nationella säkerheten eller en tydligt definierad kategori av de allvarligaste säkerhetsbrotten som fastställts i ett lands strafflagar. Staterna har dock en tolkningsmarginal i hur de väljer att konstruera sina system för att bevilja tillstånd för övervakning av säkerhetsskäl (se SOU 2010:103 s. 552 ff.).

8.4.4.4 Utredningens analys och ställningstaganden

Förslag: Preventiva tvångsmedel bör få användas beträffande de brott som 2007 års preventivlag i dag omfattar. Därutöver bör tvångsmedlen få användas beträffande s.k. statsstyrt företags-spioneri och – även när det inte går att avgöra att dessa brott är grova – beträffande obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, terrorismfinansiering samt brott enligt lagen [2010:299] om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Utgångspunkter och allmänna överväganden

Vad gäller hemliga tvångsmedel under förundersökningen har utredningen bedömt att det är en lämplig ordning att brottets allvar – bedömt främst utifrån dess straffminimum eller straffvärde – är utgångspunkt för tillämpningsområdets avgränsning (se avsnitt 8.3.3.5). Beträffande preventiva tvångsmedel måste utgångspunkten emellertid bli en annan. Här är behoven i betydligt större utsträckning knutna till sådan verksamhet som utövas inom Säkerhetspolisens område i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och att bekämpa terrorism (se t.ex. avsnitt 7.5.2.3). I denna verksamhet är det huvudsakliga målet sällan att få en lagföring till stånd. Vikten av att förhindra en viss typ av brottslighet samt brottslighetens svårutreddhet/svårupptäckbarhet blir de centrala faktorerna snarare än allvaret av ett visst brott mätt i straffskala eller straffvärde. Lagens tillämpningsområde bör mot den bakgrunden även fortsatt avgränsas med hjälp av en brottskatalog.

Även om de preventiva tvångsmedlen inte avser ett konkretiserat brott (i meningen gärning) utan i stället en konkretiserad risk, anser alltså utredningen att det normalt bör vara möjligt att bedöma vilket eller vilka brott (i meningen straffstadgande) den befarade verksamheten innefattar. Däremot bör redan inledningsvis noteras att rekvisit som kräver gränsdragningar mellan varandra mycket närliggande brott – eller t.o.m. mellan olika grader av ett och samma brott – vid en riskbedömning kan vara särskilt svår-tillämpade.

Brott som bör ingå i katalogen – 2008 års utredningslag som utgångspunkt

Utredningen gör samma bedömning som regeringen tidigare gjort, nämligen att regleringen som för närvarande finns i 2008 års utredningslag (om hemliga tvångsmedel under förundersökningen för särskilt samhällsfarliga brott) kan tjäna som en utgångspunkt för vilka straffbestämmelser som beträffande preventiva tvångsmedel bör ingå i katalogen (prop. 2005/06:177 s. 59).

De bedömningar som utredningen gjort i anslutning till den nämnda lagen om behovet av hemliga tvångsmedel – hänförliga till bl.a. svårutreddhet – blir relevanta även i detta sammanhang (se

avsnitt 8.3.3.5). De brott som Säkerhetspolisen bekämpar och som omfattas av lagen är därtill sådana att det är av stor betydelse att det finns effektiva medel för att förhindra dem. Utredningen anser sammantaget att det finns beaktansvärda behov av att använda preventiva tvångsmedel beträffande sådana brott som katalogen i 2008 års utredningslag omfattar. Dessa behov och den förväntade nyttan av tvångsmedlen ska vägas mot integritetsintresset.

Genom utredningens kartläggning har framgått en del uppgifter om den omfattning i vilken 2007 års preventivlag har använts. Viss försiktighet får iaktas vid nyttjandet av dessa uppgifter för att bedöma den förväntade nyttan och integritetsintrånget av preventiva tvångsmedel, eftersom den befintliga lagstiftningen inte har ansetts fungera tillfredställande och ändringar föreslås (bl.a. en övergång från ett misstankerekvisit till ett riskrekvisit, se avsnitt 8.4.3.5). Det kan dock konstateras att samtliga punkter i brottskatalogen i 1 § 2007 års preventivlag har tillämpats utom 1 § 1 (sabotage och grovt sabotage). De oftast återopade punkterna är 1 § 3 (olika högmålsbrott) och 1 § 5 (terroristrelaterade brott).³¹ Trots att nyttan i enskilda fall av tillämpning av preventiva tvångsmedel är särskilt svår att bedöma har vi ansett att vår kartläggning ger stöd för att beaktansvärd sådan nytta förekommit vid tillämpningen av lagen (se avsnitt 7.3.5.2). Vad gäller integritetsintrånget i enskilda fall synes någon beaktansvärd skillnad inte finnas jämfört med när de aktuella tvångsmedlen – främst hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning – används enligt 27 kap. rättegångsbalken (7.4.8).

Utredningen anser sammantaget att vårt underlag ger stöd för att de brott som ingår i brottskatalogen i 2007 års preventivlag även fortsatt bör kunna föranleda tillstånd till preventiva tvångsmedel.

Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har som framgått gjort gällande att lagen därutöver borde göras tillämplig på de övriga brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag.

Vissa brott som omfattas av 2008 års utredningslag kan i dag ge möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning endast om de bedöms som grova. Så är fallet beträffande obehörig befattningsmed hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, terrorismfinansiering samt brott enligt lagen [2010:299] om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

³¹ Se om detta avsnitt 6.4.4.1.

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 mot bakgrund av vad som kommit fram vid utredningens kartläggning skäl att ifrågasätta att det förhåller sig på det sättet. Denna problematik torde bli än tydligare om utredningens förslag att ersätta preventivlagstiftningens misstankekravet med ett riskkravet genomförs (dvs. kravet på konkretion i viss mån förskjuts från gärning till risk).

Utredningen har som framgått bedömt att det – främst på grund av den svårutreddhet som gäller för brottslighet av det aktuella slaget – finns ett behov av att tillåta preventiva tvångsmedel beträffande de nämnda brotten, även när de är av normalgraden. 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 (prop. 2005/06:177 s. 59). 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. Denna typ av spioneri kan, särskilt på ett tidigt stadium, ofta vara svår att skilja från andra spioneribrott som bedrivs av främmande makter eller för deras räkning (se exempel i avsnitt 5.3.2.2 samt 8.3.3.4). Det rör sig om samma kategori misstänkta och samma utredningssvårigheter. Som regeringen konstaterade när brottet infördes i 2008 års utredningslag är behovet av utvidgad tvångsmedelsanvändning vid statsstyrt företagsspioneri också i huvudsak detsamma som vid sedvanligt spioneri (prop. 2007/08:163 s. 55). Utredningen har – efter en avvägning mot integritetsintresset – funnit att såväl spioneri som statsstyrt företagsspioneri är sådana typiskt sett mycket svårutredda brott som under en förundersökning, oavsett sitt straffvärde, bör kunna föranleda hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 8.3.3.5). Även statsstyrt företagsspioneri bör enligt utredningens bedömning ingå i preventivlagens brottskatalog.

De brottsbekämpande myndigheterna har ansett att preventiva tvångsmedel bör kunna användas även avseende olovlig kårverksamhet. Eftersom utredningen anser att detta brott inte ska ge möjlighet till hemliga tvångsmedel under en förundersökning (se 8.3.3.5) bör det inte heller kunna föranleda preventiva tvångsmedel.

Sammanfattningsvis medför utredningens avvägningar således att de brott som omfattas av 2008 års utredningslag – och som föreslås fortsatt kunna föranleda hemliga tvångsmedel under en förundersökning – också föreslås ingå 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

Fråga kvarstår i vilken mån preventiva tvångsmedel bör få användas beträffande brott som inte omfattas av 2008 års utredningslag.

Utredningen har som framgått bedömt att behovet att använda preventiva tvångsmedel inte är lika starkt inom den öppna polisens verksamhet som inom Säkerhetspolisens. Ett påtagligt behov har dock ansetts föreligga även för den öppna polisen att utom en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa systemhotande brott (se 7.5.2.3). Utredningen har också konstaterat att det inte är lämpligt att bygga regleringen på organisatoriska kriterier (se avsnitt 8.2). Gränsen mellan brott inom Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens verksamhetsområden kan, som regeringen tidigare anmärkt, från tid till annan flyttas eller bli otydlig, t.ex. på grund av förändringar i olika gruppers politiska eller religiösa drivkrafter och mål. Det finns dessutom fall när brottsligheten under alla förhållanden ligger i gränslandet mellan författningshotande brottslighet och systemhotande brottslighet och där den öppna polisen och Säkerhetspolisen måste samverka (se prop. 2005/06:177 s. 41).

Ställningstagandet ovan, att de brott som ingår i brottskatalogen i 2007 års preventivlag även fortsatt bör kunna föranleda tillstånd till preventiva tvångsmedel, innefattar även de s.k. systemhotande brotten i 1 § 6 2007 års preventivlag (dvs. mord, dråp, grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande, när dessa brott har som syfte att otillbörligen påverka myndighetspersoner, politiker eller journalister). När det gäller den hittillsvarande

tillämpningen av denna punkt kan utifrån utredningens kartläggning konstateras att så skett vid initiala tillstånd efter ansökan av den öppna polisen i elva fall och efter ansökan av Säkerhetspolisens i 25 fall (se avsnitt 6.4.4.1). Detta ger en indikation på att punkten träffar just brottslighet i gränslandet mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhetsområden. Att så är fallet – och att den öppna polisen i dessa fall ställts inför situationer som är mycket lika de som Säkerhetspolisens arbetar mot inom författningsskyddet – har också bekräftats i samband med utredningens djupundersökning (se avsnitt 6.9).

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.

Det är naturligtvis av stor vikt att det finns tillräckliga verktyg att förhindra att allvarliga brott (som t.ex. mord, dråp, grov misshandel eller olaga frihetsberövande) fullbordas även när brotten inte har ett systemhotande syfte. När konkreta indikationer tyder på att ett visst sådant brott ska begås bör därmed användning av hemliga tvångsmedel inte vara utesluten. Som tidigare har betonats kan emellertid – eftersom även försök, förberedelse och stämpling är kriminaliserat beträffande de aktuella brotten – tvångsmedel under förundersökningen komma i fråga för att förhindra att brotten fullbordas (se 7.5.2.3, samt t.ex. avsnitt 8.3.4.3 och 8.4.2.3 ovan).

Utredningen gör mot den bakgrunden samma bedömning som gjordes när 2007 års preventivlag infördes. Som framgått framhölls att den öppna polisens bekämpande av organiserad brottslighet, till skillnad från Säkerhetspolisens verksamhet, har som huvudsakligt mål att få lagföring till stånd, och att förhållandena i den öppna polisens verksamhet oftast är sådana att det finns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst konkret brott har begåtts och att en förundersökning ska inledas. Eftersom straffprocessuella tvångsmedel då kan tillgripas enligt rättegångsbalkens regler finns inte något större praktiskt behov av renodlat preventiva tvångsmedel (Ds 2005:21 s. 159). Andra brott än de som omfattas av 2008 års utredningslag bör därför, som regeringen anförde, kunna föranleda preventiva tvångsmedel endast om de inte väsentligen avviker från brotten som bekämpas med hjälp av den lagen. En lämplig avgränsning kan ske genom kravet på ett systemhotande syfte (se prop. 2005/06:177 s. 61 f.).

Såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen har gjort gällande även att uppräknningen av brott med systemhotande syfte borde omfatta fler brott än i dag. Säkerhetspolisen har ansett att brottskatalogen borde inkludera positiva incitament, som mutbrott och bestickning, i systemhotande verksamhet. Den öppna polisen har anfört att ett flertal ytterligare brott som ofta förknippas med organiserad brottslighet borde omfattas (bl.a. grovt olaga hot, grov stöld, grovt rån, grov utpressning, grov skadegörelse, grovt narkotikabrott, grovt vapenbrott och människohandel). Från en ren brottsbekämpningssynpunkt går det att ha förståelse för dessa synpunkter. Utredningen delar emellertid även i detta avseende den uppfattning som regeringen uttryckte när de preventiva tvångsmedlen infördes, nämligen att – utanför området för 2008 års utredningslag – endast mycket allvarliga gärningar bör komma i fråga (prop. 2005/06:177 s. 62). Det kan inte, vid utredningens kartläggning eller i övrigt, anses ha kommit fram tillräckliga skäl för att utöka katalogen av systemhotande brott.

8.4.5 Särskilt om lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

8.4.5.1 Inledning

Den 1 juli 2012 upphävs bestämmelserna i lagen om elektronisk kommunikation om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212). 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 (se om dessa 8.3.4 ovan), *dels* av bestämmelser i en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Enligt den nya lagen om inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet 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. De övervakningsuppgifter

som omfattas motsvarar väsentligen de som kan kommas åt genom hemlig teleövervakning. En viktig begränsning jämfört med det sistnämnda tvångsmedlet är dock att, beträffande meddelanden, endast historiska uppgifter får hämtas in.

Utredningen ska enligt direktiven analysera Säkerhetspolisens behov av att inhämta sådana övervakningsuppgifter som avses i den nämnda lagen för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott med ett *lägre straffminimum än två års fängelse*.³²

8.4.5.2 Utredningens ställningstaganden

Förslag: En möjlighet bör finnas enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet att hämta in uppgifter om vissa brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde vilka inte har ett straffminimum som uppgår till två års fängelse. Möjligheten bör gälla de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet).

I samband med förslaget att införa den aktuella lagen anförde regeringen bl.a. följande (prop. 2011/12:55 s. 86):

Säkerhetsunderrättelseverksamheten vid Säkerhetspolisen skiljer sig från den övriga polisverksamheten bl.a. på så sätt att Säkerhetspolisens uppdrag främst är inriktat på att förhindra brott och i mindre utsträckning på att utreda brott som redan har begåtts. För att kunna förhindra särskilt samhällsfarlig brottslighet har Säkerhetspolisen därför i vissa fall, som utredningen har konstaterat, ett särskilt behov av tillgång till övervakningsuppgifter i ett tidigt skede även då den brottsliga verksamheten inte innefattar brott med ett minimistraff om två års fängelse. Ingen remissinstans har invänt mot den bedömningen.

Utredningen instämmer i den bedömningen. Detta dels av de skäl som regeringen angett, dels eftersom rör sig om särskilt svårutredda brott som vanligtvis förekommer inom slutna miljöer (se t.ex. avsnitt 7.5.2.2 och 7.5.2.3).

³² I väntan på utredningens ställningstaganden – och den vidare behandlingen av dessa – gäller fr.o.m. den 1 juli 2012 en särskild tidsbegränsad bestämmelse. Enligt denna får uppgifter inhämtas om brott som anges i en särskild katalog. Uppräkningen i katalogen har tills vidare begränsats till att avse sådana brott som omfattas av både 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag.

Säkerhetspolisen har således i ett tidigt skede ett särskilt behov av övervakningsuppgifter i underrättelseverksamhet. En fråga som naturligtvis bör ställas är om detta behov i tillräcklig utsträckning uppfylls genom möjligheten till hemlig teleövervakning i enlighet med 2007 års preventivlag. Det kan dock konstateras att rekvisiten för att myndigheterna ska få tillgång till information skiljer sig väsentligt mellan de två lagarna. En viktig skillnad är att det i den nu aktuella lagen – till skillnad från i 2007 års preventivlag – inte finns något krav på att inhämtningen ska kunna kopplas till en viss person.

Informationsinhämtning utan ett krav på koppling till en viss person är särskilt ägnad att tillgodose vissa behov hos Säkerhetspolisen som kommit fram, t.ex. att ”identifiera det okända hotet” genom att identifiera okända aktörer och bedöma vilket hot de utgör.³³ Trots detta har utredningen vid sin avvägning mot integritetsintresset, beträffande sådana tvångsmedel som omfattas av 2007 års preventivlag, stannat vid att ett farerekvisit kopplat till en person bör ställas upp (se 8.4.3.5). Inhämtning av övervakningsuppgifter enligt regeringens förslag skiljer sig emellertid i integritets-hänseende väsentligt från de mer ingripande tvångsmedel som omfattas av 2007 års preventivlag. Här är sålunda rimligt att rekvisiten utformas på det sätt regeringen föreslagit (dvs. utan koppling till person).³⁴

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att inhämtning av övervakningsuppgifter enligt den föreslagna lagen bör tillåtas beträffande vissa brott inom Säkerhetspolisens område som har ett lägre straffminimum än två års fängelse.

När det gäller frågan om vilka brott som bör komma i fråga gör utredningen ingen annan bedömning än beträffande 2007 års preventivlag (se avsnitt 8.4.4.4). Möjligheten bör sålunda gälla för de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet).³⁵

³³ Regeringen anförde i samband med sitt förslag att ett krav kopplat till en viss person avsevärt skulle minska möjligheterna att nå framgång i underrättelsearbetet (se prop. 2011/12:55 s. 84).

³⁴ Se vidare i avsnitt 12.1.2.2 beträffande förhållandet mellan hemlig teleövervakning enligt 2007 års preventivlag och inhämtning av övervakningsuppgifter enligt den av regeringen föreslagna lagen.

³⁵ Se även avsnitt 8.3.4.3 där samma avgränsning föreslås för möjligheten till hemlig teleövervakning i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt.

8.5 Behövs särskilda regler om preventiva tvångsmedels förhållande till de andra tvångsmedlen?

8.5.1 Inledning

Vi har vid ett flertal tillfällen betonat att en tydlig linje inte kan dras mellan tillämpningsområdena för preventiva tvångsmedel och tvångsmedel under förundersökning. Detta beror främst på att det inte endast är fullbordade brott som är straffbelagda, utan att även försök, förberedelse och stämpling kan vara straffbart. Förundersökningar kan således inledas när det fortfarande är aktuellt att förhindra ett (fullbordat) brott.³⁶ Bl.a. mot den bakgrunden är en särskild fråga om det behövs några särskilda regler om förhållandet mellan de hemliga tvångsmedlen under förundersökning och de uteslutande preventiva tvångsmedlen.

8.5.2 Frågans behandling i samband med införandet av 2007 års preventivlag

Några regler av den aktuella typen finns inte i dag. I samband med att 2007 års preventivlag infördes behandlade regeringen dock frågan hur ett preventivlagsärende skulle komma att förhålla sig till det straffprocessuella regelverket när misstankarna under ärendets gång konkretiserades så att det fanns förutsättningar att inleda en förundersökning (prop. 2005/06:177 s. 75 ff.). Följande två typfall angavs som en utgångspunkt för diskussionen.

Ett typfall kan vara att det finns indikationer på att ett terroristbrott i någon form håller på att planeras. I ett tidigt skede i utredningen beslutas om hemlig teleavlyssning för att förhindra brott. Misstankarna i detta skede är inte så starka att det finns förutsättningar att inleda förundersökning för något specifikt brott. Under det fortsatta underrättelsearbetet konkretiseras misstankarna så att förundersökning inleds för stämpling till terroristbrott genom mord. I detta läge får den tidigare beslutade teleavlyssningen ett såväl förebyggande som brottsutredande syfte i den meningen att teleavlyssningen syftar både till att avstyra det mord som planeras och till att skaffa bevisning för den misstänkta stämplingen. Ingen är dock skäligen misstänkt för stämpling till terroristbrott, dvs. det brott för vilket förundersökning

³⁶ När hemliga tvångsmedel kommer ifråga vid förundersökningar om osjälvtändiga brott kan syftet samtidigt vara både att utreda brottet och att hindra att det fullbordas (se t.ex. 8.3.4.3).

har inletts. Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler för att utreda den misstänkta stämplingen kan således inte lämnas. Det skulle därför kunna göras gällande att tvångsmedlet inte får användas för att utreda den misstänkta stämplingen.

Ett annat typfall kan vara att det i samband med underrättelsearbetet enligt ovan i stället anträffas ett lik. Det står då klart att det var mord på denne person som terrorhandlingen avsåg. Förundersökning för terroristbrott inleds, eftersom det finns anledning att anta att terroristbrott genom mord har förövats. Inte heller i detta exempel är utredningsläget sådant att någon är skäligen misstänkt för gärningen, däremot finns flera personer som "kan misstänkas". I ett sådant läge saknas förutsättningar för hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler, eftersom misstankegraden mot de enskilda personerna är alltför låg. Det skulle kunna hävdas att det heller inte finns förutsättningar för hemlig teleavlyssning i brottsförebyggande syfte, eftersom brottet redan har fullbordats. All tvångsmedelsanvändning skulle därför omedelbart upphöra.

Frågornas komplexitet borde dock enligt regeringen inte överdrivas. I det första typfallet fanns alltså lagliga förutsättningar för tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra vissa allvarliga brott, i detta fall ett fullbordat terroristbrott genom mord. Att den information som hämtas in genom tvångsmedlet kunde användas även för att utreda ett visst konkret brott, i exemplet stämpling till terroristbrott, kunde rent principiellt inte anses utgöra något hinder mot fortsatt tvångsmedelsanvändning.

När det gällde det andra typfallet kunde det möjligen först tyckas naturligt att tvångsmedel enligt den föreslagna lagen inte fick användas om ett fullbordat brott hade konstaterats. Frågan om det fortfarande fanns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag borde dock, enligt regeringen, avgöras från fall till fall. Att det under underrättelsearbetet blev möjligt att inleda förundersökning för ett eller flera brott behövde inte alltid medföra att det bakomliggande preventiva syftet inte längre förelåg. Följande anfördes (a. prop. s. 76):

Något brottsförebyggande syfte är i det andra typfallet självfallet inte längre aktuellt vad gäller det uppdagade mordet. Men så länge det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottslig verksamhet som anges i lagen och som tillståndet omfattar kommer att utövas, bör tvångsmedelsanvändningen få fortsätta att användas i den situation som skisseras i typfallet. Det kan t.ex. befaras att en person också avser att utföra andra terroristbrott. Om de brottsbekämpande myndigheterna kan konstatera att så inte är fallet, måste de emellertid omedelbart avbryta tvångsmedelsanvändningen. Så skulle kunna vara fallet, om det efter terroristbrottet står klart att det inte finns skäl att

befara någon framtida brottslig verksamhet som omfattas av tillståndet eller den brottsliga verksamhet som kan antas avser enbart bagatellbrott.

Sammanfattningsvis konstaterade regeringen att tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott inte alltid måste avbrytas enbart av det skälet att det uppkommit förutsättningar att inleda förundersökning för ett visst brott. Avgörande var om det alljämt fanns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag. En annan sak var att förundersökning i dessa fall alltid måste inledas beträffande det brott som misstänktes ha begåtts.³⁷ Någon särskild bestämmelse om dessa förhållanden var enligt regeringens mening inte nödvändig.

8.5.3 Utredningens bedömning

Bedömning: Några särskilda bestämmelser som reglerar förhållandet mellan de hemliga tvångsmedlen under förundersökning och de uteslutande preventiva tvångsmedlen behövs inte.

För att tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag ska medges ställs – såväl enligt gällande rätt som enligt utredningens förslag – höga krav (se avsnitt 8.4). Enligt utredningens förslag krävs sålunda bl.a. *att* det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk att någon kommer att utöva brottslig verksamhet innefattande brott av visst slag (ett fåtal uppräknade brott), *att* tvångsmedelsåtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten *samt att* tvångsmedelsanvändningen är i enlighet med proportionalitetsprincipen. Av en uttrycklig regel i 2007 års preventivlag framgår vidare att ett tillståndsbeslut omedelbart ska hävas, om skäl för tillståndet inte längre finns. Om t.ex. någon av förutsättningarna inte längre föreligger, ska tvångsmedelsanvändningen enligt lagen alltså upphöra.

³⁷ Lindberg har senare beskrivit rättsläget på ett sätt som vid en första anblick kan tyckas ge vid handen att hon i dessa frågor har en annan uppfattning än den regeringen uttryckt (se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009, s. 699 och 711). Sannolikt avser Lindbergs uttalanden dock en annan typ av situation, nämligen den att ett brott har fullbordats *och* att någon fara inte längre föreligger för någon annan brottslighet som ett tillstånd enligt 2007 års preventivlag omfattar. I dessa fall ska tvångsmedlen enligt 2007 års preventivlag upphöra.

För beslut om hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning gäller andra förutsättningar (se avsnitt 8.3). För att förundersökning ska inledas krävs att det finns anledning att anta att ett visst brott har förövats. Huvudsyftet med en förundersökning är att utreda och lagföra detta brott. Krav för ett tillstånd till hemliga tvångsmedel är bl.a. att åtgärden är av synnerlig vikt för att utreda brottet. I de flesta fall krävs för ett tillstånd till hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning att någon är skäligen misstänkt för brottet. Därtill gäller naturligtvis även i dessa fall proportionalitetsprincipen och en regel om att tillståndet omedelbart ska hävas, om det inte längre finns skäl för det.

De två regelsystemen för hemliga tvångsmedel har sålunda olika inriktningar. Rekvisiten för att använda tvångsmedlen är uppbyggda därefter och skiljer sig därmed också från varandra. Det kan finnas situationer där förutsättningar finns att avlyssna en viss person både enligt 2007 års preventivlag och enligt reglerna om tvångsmedel under förundersökning. Detta kan avse fall där en påtaglig risk enligt 2007 års preventivlag bedöms finnas för viss brottslig verksamhet som personen (i vart fall) kan befaras främja, samtidigt som skäligen misstanke föreligger mot samma person om ett brott som är helt orelaterat till denna risk. Det kan emellertid också vara så att det underlag som ansetts medföra en påtaglig risk i ett ärende enligt 2007 års preventivlag ytterligare konkretiseras och underbyggs så att personen skäligen kan misstänkas för ett visst brott (normalt ett osjälvständigt sådant, t.ex. förberedelse) helt eller delvis inom ramen för den brottsliga verksamhet som gjorts gällande.

Eftersom särskilda regler saknas om förhållandet mellan tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag och tvångsmedlen inom ramen för en förundersökning måste – som regeringen tidigare konstaterat – tvångsmedel enligt den nämnda lagen inte alltid avbrytas enbart av det skälet att det uppkommit förutsättningar att inleda förundersökning för ett visst brott. Avgörande blir i stället om det alljämt finns förutsättningar för tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag. Detta är enligt utredningens bedömning en lämplig ordning.

Sammantaget delar utredningen den uppfattning som regeringen tidigare gett uttryck för, att några särskilda bestämmelser som reglerar förhållandet mellan de hemliga tvångsmedlen under

förundersökning och de uteslutande preventiva tvångsmedlen inte behövs.³⁸

³⁸ Det kan därmed alltså samtidigt finnas förutsättningar för hemliga tvångsmedel enligt båda regelsystemen. Det bör dock noteras att de regler som omgärdar de preventiva tvångsmedlen respektive tvångsmedlen under förundersökning genom utredningens förslag enhetligas avseende bl.a. beslutsordning och efterföljande hantering av information (se t.ex. avsnitt 10.4, 11.4 och 12.1.3). Därmed kvarstår inte någon egentlig möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att i sådana situationer välja tvångsmedel enligt ett för dem "förmånligare" regelsystem.

9 Rättssäkerhetsgarantierna

9.1 Inledning

Tvångsmedelsanvändning enligt de aktuella lagarna omfattas av ett antal uttryckliga rättssäkerhetsgarantier. Dessa har tillkommit med anledning av bl.a. de krav som ställs i Europakonventionen.

Enligt utredningens direktiv finns det nu efter några års tillämpning av lagarna skäl att närmare undersöka hur dessa rättssäkerhetsgarantier fungerar. Uppdraget omfattar därför att, med utgångspunkt från kartläggningen av hur de tre lagarna har tillämpats, analysera regleringen om offentliga ombud, underrättelse-skyldighet, domstolsprövning och Säkerhets- och integritets-skydds nämndens efterhandskontroll i förhållande till Europa-konventionens krav. Utredningen ska analysera också om det av rättssäkerhetsskäl behövs förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen enligt de tre lagarna.

En fråga som enligt direktiven särskilt ska belysas är om, och i så fall på vilket sätt, systemet med offentliga ombud har förändrat domstolarnas prövning av tvångsmedelsfrågan. Utredningen ska analysera om det finns behov av förändring i något eller några avseenden beträffande det systemet, inklusive om och i vilken utsträckning det finns behov av vidareutbildning för ombuden. Utredningen ska också analysera om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation).

I det följande anges inledningsvis något om innehållet i regeringsformens och Europakonventionens regler till skydd för den personliga integriteten och om innehållet i rättssäkerhetsgarantierna i de tre för utredningen aktuella lagarna. Därefter behandlas vad som kommit fram om rättssäkerhetsgarantierna vid

utredningens kartläggning. Tillsynsmyndigheternas verksamhet och något av det som kommit fram i samband med deras granskning av tvångsmedlens tillämpning berörs också. Utredningens överväganden i frågorna om den svenska regleringens förhållande till Europakonventionens krav och de krav som i övrigt bör ställas på rättssäkerhet presenteras sedan. Slutligen behandlas de särskilda frågorna beträffande reglerna om offentliga ombud.

9.2 Allmänt om Europakonventionens krav och den svenska regleringen

9.2.1 Integritetsskyddet i regeringsformen

Enligt direktiven ska alltså ändamålsenligheten av de tre lagarnas rättssäkerhetsgarantier granskas främst i förhållande till Europakonventionens krav. Det personliga integriteten skyddas dock även i regeringsformen (se avsnitt 3.3.1). Det finns därför skäl att börja där.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en skyddad bl.a. mot husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse samt mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Därtill gäller numera – enligt paragrafens andra stycke – gentemot det allmänna ett skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Flertalet hemliga tvångsmedel – dock inte hemlig kameraövervakning som inte avser optisk avläsning av munrörelser (se JO 1999/2000 s. 97) – omfattas redan av det skydd som föreligger enligt paragrafens första stycke. Det andra stycket infördes genom en grundlagsändring som trädde ikraft den 1 januari 2011. Som skäl för ändringen, vilken ursprungligen är hänförlig till ett förslag från Integritetsskyddskommittén, anförde regeringen att det fanns ett behov att stärka skyddet för den personliga integriteten i grundlag (prop. 2009/10:80 s. 176). Som exempel på sådan övervakning som det nya stycket avsåg angav regeringen hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (a. prop. s. 181).

Skyddet enligt 2 kap. 6 § kan begränsas endast genom lag. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte heller 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 (2 kap. 20 och 21 §§).

9.2.2 Europakonventionen

Som framgått ovan (avsnitt 3.3.2) berörs regleringen av hemliga tvångsmedel främst av artiklarna 8 och 13 men också i viss mån av artikel 6 i Europakonventionen. För en utförlig redogörelse avseende innebörden av dessa artiklar och hur de tillämpats av Europadomstolen med avseende på hemliga tvångsmedel se t.ex. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3 uppl. 2007, samt Cameron, *Expertrapport åt Polismetodutredningen*, i SOU 2010:103.

Artiklarna 8 och 13

Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rättigheter enligt artikel 8 får inskränkas endast om vissa förutsättningar är uppfyllda. En inskränkning kräver stöd i lag. Den ska dessutom vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av vissa särskilt angivna intressen. Bland dessa intressen finns statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

Enligt artikel 13 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.

I Europadomstolen hanteras normalt mål som väcker frågor inom ramen för artikel 8 på följande sätt. Först tar domstolen ställning till om den åtgärd som prövas faller inom ramen för den aktuella rättigheten och om rättigheten kränkts. Om så är fallet, går man vidare till frågan om åtgärden har vidtagits för att främja något

av de legitima syften som faller under artikeln. Därefter prövar domstolen huruvida överträdelsen kan sägas ha skett ”med stöd i lag”. Slutligen kommer domstolen till frågan om överträdelsen ”varit nödvändig i ett demokratiskt samhälle” (se t.ex. Cameron a.a. s. 502).

De för utredningen aktuella tvångsmedlen är normalt att bedöma som ingrepp i av artikel 8 skyddade rättigheter. Förebyggande, förhindrande, utredning eller lagföring av brott kan hänföras till de legitima ändamål för inskränkning av rättigheterna som beskrivs i artikel 8. Dessa frågor berörs inte vidare här. Vad gäller det sista bedömningssteget, dvs. om en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle, kan konstateras att varje konventionsstat själv har viss frihet att avgöra om en viss inskränkning är nödvändig. För att nödvändigheten ska kunna bedömas krävs dock att det i varje lagstiftningsärende där tvångsmedel införs, eller området för dem utvidgas, finns en tillfredsställande redovisning av de behov som regleringen förväntas fylla (se SOU 2007:22, del 1, s. 171 f. samt 175). Närmare överväganden kring behov, nytta och integritetsintrång har gjorts av utredningen i kapitel 7–8. Inte heller detta behandlas vidare här.

En fråga som ofta behandlats i Europadomstolens praxis är emellertid om en viss åtgärd har skett ”med stöd i lag”. Detta krav är inte rent formellt. Det innefattar även att lagstiftningen måste vara tillräckligt lättillgänglig och tillräckligt exakt formulerad. En lag får t.ex. inte ha en obegränsad diskretionär prövningsrätt i enskilda fall eftersom den då inte ger den förutsebarhet som krävs. Det ska också finnas tillräckliga skydd mot missbruk av den prövningsrätt som finns, och åtminstone villkoren och förfarandet för ingripandena måste ställas upp i lagen. Det råder en överlappning mellan kravet på lag, kravet på ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” och kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 (se Cameron, a.a. s. 503).

Det krävs sålunda enligt Europakonventionen att reglerna om de nu aktuella tvångsmedlen är sådana att deras tillämpning är förutsebar samt att tillräckliga kontrollmekanismer finns för att se till att normerna för förutsebarhet efterlevs. Vad avser reglernas utformning har Europadomstolen beträffande dolda spaningsåtgärder utarbetat en minimistandard enligt vilken följande ska framgå:

- arten av de brott som skulle kunna leda till en begäran om avlyssning,
- en definition av de personkategorier som skulle kunna riskera att t.ex. få sin telefon avlyssnad,
- en begränsning av avlyssningens varaktighet,
- förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av de uppgifter som inhämtats,
- försiktighetsåtgärder vid överföring av information till andra parter samt
- angivande av de omständigheter under vilka inspelningarna kan eller måste raderas eller banden måste förstöras (se Cameron, a.a. s. 537 f.).

Kontrollmekanismerna ska vara ”tillräckligt effektiva garantier mot missbruk”. Vad som krävs beror på omständigheter som åtgärdernas karaktär, räckvidd och hur länge de varar, vilka motiv som krävs för att besluta dem, vilka myndigheter som har befogenhet att besluta, utföra och övervaka dem samt vilken typ av rättsmedel som finns i den nationella lagstiftningen. Beträffande teleavlyssning har Europadomstolen ansett att beslutet normalt sett ska kontrolleras av domstol, åtminstone i sista instans. Den nationella lagstiftningen måste också, såvitt avser teleavlyssning, innehålla tillfredställande mekanismer för att övervaka vad som sker med överskottsinformation (se Cameron, a.a. s. 538 ff.).

Vad gäller kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 har Europadomstolen framhållit att det måste vara så effektivt som möjligt med hänsyn till de särskilda omständigheterna. Under rättelse i förväg kan inte krävas, och det kan vara svårt att föreställa sig ett verkligt effektivt rättsmedel. Europadomstolen har lagt vikt vid bl.a. om det funnits regler om underrättelse om tvångsmedlet i efterhand, när detta kunnat ske utan risk eller skada (se Danelius, a.a. s. 435 f.).

Ett avgörande från Europadomstolen beträffande hemlig teleavlyssning av särskilt intresse är *Klass m.fl. mot Tyskland* (dom den 6 september 1978). Hemlig rumsavlyssning har behandlats i t.ex. *Kahn mot Storbritannien* (dom den 12 maj 2000).

Artikel 6

Artikel 6 innehåller bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Att använda information från hemliga tvångsmedel, t.ex. överskottsinformation, som bevis kan därmed beröras av artikeln. Europadomstolen har anfört följande. Artikel 6 innehåller inte några regler om vilka bevis som ska vara tillåtna under förundersökning och rättegång. Den fråga domstolen har att besvara är om rättegången som helhet, inbegripet hur bevisningen erhållits, varit rättvis (fair). Avgörande har, för det fall det förekommit en kränkning av t.ex. artikel 8, varit kränkningens karaktär. Som exempel på omständigheter som domstolen beaktat kan nämnas om en tilltalad under rättegången haft möjlighet att ifrågasätta tillförlitligheten av en åberopad inspelning som gjorts vid hemlig teleavlyssning samt om ett bevis som erhållits på olaglig väg är det enda bevis som lett till fällande dom (se t.ex. Europadomstolens dom den 25 september 2001 i målet *P. G. och J. H. mot Storbritannien* och NJA 2003 s. 323).

9.2.3 Regleringen av de aktuella tvångsmedlen

Innehållet i den gällande svenska regleringen av hemliga tvångsmedel har behandlats ovan (såvitt avser rättssäkerhetsgarantier huvudsakligen i 3.4.3-3.4.5). Bl.a. gäller följande. För tillstånd till tvångsmedlen krävs prövning i domstol. I 2008 års utredningslag ges dock åklagaren möjlighet att i vissa fall meddela interimistiska beslut. Vid domstolsprövningen ska – utom såvitt avser hemlig teleövervakning och hemlig postkontroll – ett offentligt ombud bevaka enskildas intressen. Det finns som huvudregel en skyldighet att underrätta enskilda i efterhand om att verkställighet av det hemliga tvångsmedlet har skett. När underrättelse underlåtits ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om detta. Därtill har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till särskild uppgift att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och att på begäran av en enskild person kontrollera om personen i strid med lag eller annan författning utsatts för hemliga tvångsmedel (se vidare om nämndens tillsyn i 9.3.3.2 nedan). För hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning har granskningen och bevarandet av upptagningar

och uppteckningar samt användningen av överskottsinformation reglerats.

9.3 Tillämpningen av de tre lagarna

9.3.1 Inledning

Genom utredningens genomgång av tvångsmedelsärenden och våra sammanträffanden i övrigt med aktörerna i dessa (poliser, åklagare, offentliga ombud och domare) har vissa uppgifter om hur rättssäkerhetsgarantierna har tillämpats kommit fram. Dessa uppgifter gäller främst domstolsprövningen och systemet med offentliga ombud.

Hur tillsyn utövats över tillämpningen av de för utredningen aktuella tvångsmedlen och vad som kommit fram i tillsynsverksamheten är naturligtvis också av stort intresse. Såvitt avser Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som utövar tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna (men inte över domstolarna), är uppgifter om kontrollen och efterlevnaden beträffande reglerna om underrättelseskyldighet, granskningen och bevarandet av upptagningar och uppteckningar samt användningen av överskottsinformation särskilt intressanta.

I det följande redogörs först för något av det som kommit fram vid om utredningens sammanträffanden med aktörerna och därefter för något om tillsynsverksamheten.

9.3.2 Utredningens genomgång av ärenden och sammanträffanden med aktörerna

Utredningen har kartlagt tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning, 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag i enskilda ärenden bl.a. genom att låta de brottsbekämpande myndigheterna besvara en s.k. ärendeblankett (samtliga tillstånd) och genom att genomföra en djupundersökning (ett urval av fallen). Bl.a. har då framgått uppgifter om antalet avslag i domstol på ansökningar om hemliga tvångsmedel, om hur villkor ställts upp eller inskränkningar skett i samband med domstolssammanträden samt om den utsträckning i vilken offentliga ombud överklagat tillståndsbeslut (se avsnitt 6.4–6.9). Vad som kommit fram genom ärendeblanketten och vid djupundersökningen upprepas inte här.

Däremot återges vissa av uppgifterna i samband med utredningens bedömningar nedan, avsnitt 9.4.2.

Utredningen har som en del av kartläggningen också utan anknytning till enskilda ärenden sammanträffat med aktörerna (polis, åklagare, domare och offentliga ombud) för att informera sig om deras allmänna erfarenheter från tillämpningen av de hemliga tvångsmedlen. Tillvägagångssättet vid och vissa erfarenheter från dessa sammanträffanden har redovisats i avsnitt 6.10. Såvitt avser det som angetts av aktörerna om domstolshandläggningen och frågor som har samband med denna finns dock skäl att nu lämna en något mer utförlig redogörelse.

9.3.2.1 Aktörernas beskrivning av det praktiska förfarandet vid domstolarna

Aktörerna har beskrivit grunddragen i förfarandet vid domstolshandläggningen på följande sätt.

Hemliga tvångsmedel inom den öppna polisens område

Beträffande ärenden om hemliga tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde gäller följande. Inför ansökan vid domstol upprättas en promemoria av polisen. Av promemorian framgår de omständigheter som ansökan grundas på samt uppgifter om förväntat integritetsintrång och uppgifter av praktisk natur. Ambitionen är att promemorian – tillsammans med den ansökan som upprättas av åklagaren – ska innehålla ett fullständigt underlag för domstolens beslut.

Domstolen underrättas av åklagaren om att en tvångsmedelsansökan kommer att ske varvid också en tid för ett sammanträde bestäms. Ett offentligt ombud bokas av domstolen till sammanträdet.¹ Ofta planeras sammanträdet med relativt kort varsel. Normalt erhåller varken rätten eller det offentliga ombudet några handlingar i förväg, utan åklagare tar med ansöknings- och promemorian till mötet. Ibland avsätts tid för domstolen och det offentliga ombudet att enskilt ta del av materialet innan sammanträdet inleds. Så synes

¹ Detta gäller i de fall där ett offentligt ombud ska medverka, dvs. när ansökan innefattar ett yrkande om tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning. Som framgått är detta ett klart flertal av fallen.

regelmässigt ske i de fall önskemål om detta uttrycks från de offentliga ombuden.

Vid sammanträdet deltar utöver domare, åklagare och offentligt ombud i de flesta fall också någon polis som handlägger ärendet (ofta den polis som författat promemorian). Åklagaren framställer sitt yrkande och redogör, ibland med bistånd från den medverkande polismannen, för omständigheterna. Rätten och det offentliga ombudet ställer sedan de frågor som de önskar. I samband därmed förekommer att åklagaren justerar sin ansökan (t.ex. genom att inskränka yrkandet i tiden eller genom att låta yrkandet innefatta särskilda villkor för att tillgodose integritetsintressen). Domstolen meddelar sedan sitt beslut.

Hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens område

I huvudsak gäller det som beskrivits ovan även vid handläggningen av ärenden inom Säkerhetspolisens område. Följande skillnader finns dock.²

Ett tillfälle i månaden bestäms på förhand för sammanträden vid domstolen om hemliga tvångsmedel. Inför dessa schemalagda möten får domstolen och det offentliga ombudet del av handlingarna i de olika ärendena (ansökan och promemorian) dagen innan sammanträdet. Vid sammanträdet redogörs därför normalt inte för omständigheterna i det skriftliga underlaget, utan redogörelsen begränsas till eventuella kompletteringar. Rätten och det offentliga ombudet ställer sedan frågor.

Det klara flertalet av ansökningarna behandlas vid de månadsvisa mötena. I brådskande fall hålls dock sammanträden för ärenden om hemliga tvångsmedel även vid andra tillfällen. Då är förfarandet väsentligen detsamma som det som beskrivits beträffande den öppna polisen.

9.3.2.2 Vissa synpunkter från aktörerna

Nedan följer synpunkter från brottsbekämpare, domare och offentliga ombud beträffande vissa frågor som har med domstolsprövningen och de offentliga ombudens roll att göra. Den text som

² Dessa ärenden handläggs som framgått nästan uteslutande vid Stockholms tingsrätt. Beskrivningen av förfarandet grundar sig på handläggningssättet där.

återges i citatformat är hämtad från våra anteckningar från utredningens sammanträffanden med aktörerna.

Underlaget vid prövningen m.m.

Som tidigare nämnts (avsnitt 6.10.3) anser såväl domarna som de offentliga ombuden att det material som presenteras vid sammanträdena överlag utgör ett tillräckligt underlag för att besluta i tvångsmedelsfrågan. De har också framhållit att, när de till åklagare och polis framfört synpunkter av systematisk karaktär beträffande det underlag som bör läggas fram, dessa normalt har tillgodosetts.

Följande är exempel på vad olika *offentliga ombud* angett.

Det skriftliga underlaget är nästan utan undantag bra.

Ser man samlat till promemoria och ansökan samt den eventuella information som tillförs under förhandlingen presenterar åklagarna ett fullgott beslutsunderlag. I uppskattningsvis tio eller högst 20 procent av fallen tillförs uppgifter av betydelse muntligen vid sammanträdet som inte finns i det skriftliga underlaget. Detta synes då ofta bero på att det hänt något sedan promemorian skrevs eller att det efter frågor från rätten eller det offentliga ombudet tillförs något om t.ex. en källas typ eller dess tillförlitlighet.

Det skriftliga materialet är oftast tillräckligt utom i ärenden om hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning. I dessa ärenden finns ofta skäl att ställa kompletterande frågor kring integritetsintrånget. Det ges tillräckligt med tid innan förhandlingen för att ombuden ska kunna tillgodogöra sig materialet. I de lite större ärendena kommer man tidigt till sammanträdet och läser materialet i förväg.

Kvaliteten på polisens promemorior i ärenden om hemliga tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde varierar. Ibland är de något knapphändiga. I dessa fall tillförs under sammanträdena muntligen ytterligare uppgifter, i vissa fall efter att man tagit en paus så att åklagaren kan inhämta uppgifterna. De muntliga tilläggen noteras av domstolen i akten, och det slutliga beslutsunderlaget är i allmänhet bra.

Polisens promemorior har ibland varit ”magra”. Han har då uttryckt kritik mot detta och tycker att hans synpunkter har beaktats.

Han har under åren framfört synpunkter på hur underlaget från polis och åklagare kan förbättras. Dessa synpunkter har tillgodosetts. Ett exempel på detta är att han upplever att källor nu presenteras så långt det går i det skriftliga underlaget.

Omständigheter av betydelse för att mäta integritetsintrånget presenteras väldigt ofta spontant, men ibland måste ombuden ställa frågor för att få reda på dessa. Förutom platsen presenteras vid buggning och hemlig kameraövervakning normalt också andra för integritetsintrånget viktiga omständigheter som t.ex. familjesammansättning samt (beträffande kameraövervakning) våningsplan och kameravinklar.

Han har fått bra promemorior och bra muntliga presentationer från åklagarna (och medföljande utredande polisman). Detta medför att han anser sig alltid ha haft tillräckligt med information för att ta ställning till "sina frågeställningar". Han brukar ha anledning att ställa frågor ibland med anledning av presentationerna men kan inte peka på några uppenbara brister i materialet.

Han känner på grundval av den information han får att han kan tillvarata integritetsintresset. Beträffande hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning är det särskilt tydligt vid åklagarens framställningar att de redan innan presentationen har vidtagit åtgärder för att undvika onödigt integritetsintrång (t.ex. beträffande kameravinklar m.m.).

Han anser att de får tillräckligt med tid för att sätta sig in i det skriftliga materialet för att kunna fullgöra sin uppgift.

Domare har angett exempelvis följande.

Domstolen får veta det som behövs från åklagaren. Promemoriorna är utförliga och det är även den muntliga föredragningen. Man brukar be åklagaren särskilt anmärka om det förekommer något vid den muntliga genomgången som inte står i promemorian.

Det lämnas i princip alltid bra underlag.

Åklagarna/poliserna är också duktiga på att spontant redogöra även för omständigheter av betydelse för bedömningen av integritetsintrånget, särskilt beträffande hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning (t.ex. vilka rum som finns och vilka som kan antas komma att befinna sig där). I den mån detta inte sker ställer det offentliga ombudet eller domstolen frågor.

Den skriftliga och muntliga information de får vid sammanträdet utgör ett tillräckligt beslutsunderlag.

Hon tycker att både åklagare och polis normalt är väl insatta i ärendena. Huvudlinjerna finns i promemorian, och det räcker normalt att dessa är dokumenterade.

Vad gäller domstolarnas dokumentation av sådan information som tillkommer vid sammanträdet har flertalet av domarna annars särskilt betonat att omständigheter av betydelse för bedömningen vilka tillkommer vid sammanträdet numera alltid dokumenteras i akten (jfr nedan 9.3.3.3 om brister som tidigare förelegat i detta hänseende).

Numera används vid [avdelning vid viss tingsrätt] vid samtliga sammanträden protokoll enligt en mall för att säkerställa att allt som tillförs ärendet under sammanträdet dokumenteras.

Även vid [viss tingsrätt] används numera alltid protokoll enligt en mall. Allt som tillförs ärendet dokumenteras.

Vid [avdelning vid viss tingsrätt] används inte någon protokollsmall. Allt som tillförs dokumenteras dock, antingen på dagboksbladet eller genom en tjänsteanteckning på den ingivna promemorian.

En domstolssekreterare brukar sitta med vid förhandlingen, och dokumentation sker genom att protokoll förs. Tillkommer det muntligen något av materiell betydelse, ber han protokollföraren att anteckna detta.

Den låga avslagsfrekvensen; inskränkningar jämfört med ansökan

Avslagsfrekvensen vid ansökningar om de aktuella hemliga tvångsmedlen är låg (se avsnitt 6.4). De brottsbekämpande myndigheterna har i sammanhanget framhållit att användningen av de hemliga tvångsmedlen är mycket resurskrävande. Därför sorteras många fall av resursskäl bort där tvångsmedlen enligt de lagliga förutsättningarna skulle kunna komma i fråga. När en tvångsmedelsansökan görs är den sålunda, menar de, alltid mycket väl grundad (se 6.10.1). Även vad offentliga ombud och domare anfört om avslagsfrekvensen har översiktligt behandlats ovan (avsnitt 6.10.3).

I allmänhet uttrycks av domarna och de offentliga ombuden att de framställningar som görs är bra och väl motiverade. Som framgått ovan diskuteras och kompletteras dock beslutsunderlaget vid sammanträdena. Detta kan röra såväl omständigheter med anknytning till misstankerekvisitet (ofta då källors typ och värderingen av deras uppgifter) och integritetsfrågor (t.ex. vem som ingår i hushållet eller vilken kameravinkel som används). Diskussionen kan, särskilt i det sistnämnda avseendet, få betydelse

inte bara för fullständigheten i beslutsunderlaget utan även för utformningen av åklagarens ansökan. Det synes inte vara ovanligt att ansökan inskränks vid sammanträdet, efter påpekanden från domaren eller det offentliga ombudet, för att tillgodose integritetsintressen (se t.ex. 6.6.9). De offentliga ombuden synes däremot relativt sällan slutligt motsätta sig bifall till åklagarens ansökan (eller annars uttrycka någon erinran mot detta).

De *offentliga ombuden* har vid våra sammanträffanden anfört bl.a. följande.

Ansökningarna inskränks ofta vid sammanträdena. Personer kan falla bort, villkor tillkomma osv. Åklagarna är lyhörda för synpunkter från domstolen och det offentliga ombudet.

Han uppskattar att inskränkningar av ansökan förekommit i cirka 25 procent av de ärenden han deltagit i.

Han har aldrig bestritt en framställning eller överklagat ett beslut. Däremot har han krävt förtydliganden och förklaringar.

Han har aldrig överklagat något beslut om tillstånd till ett hemligt tvångsmedel. När han vid ett fåtal fall varit med om att en framställning avslagits har domaren och det offentliga ombudet båda varit av uppfattningen att det inte borde bli bifall.

Han tycker att de andra aktörerna lyssnar på honom. När han argumenterar för inskränkningar eller villkor brukar han få gehör.

När de offentliga ombuden motsätter sig ansökan upplever han att det inte brukar bli bifall.

Från olika *domares* sida har bl.a. följande anförts.

Det är få avslag, och skälet till det är att det kommer bra framställningar som framstår som motiverade. Inskränkningar eller villkor i tillstånden är vanligare. Ofta blir det en diskussion vid sammanträdet som leder till detta (antingen i beslutet eller genom en justering i ansökan).

De har hört talas om att "formlöst" återkallande (utan att handlingarna inges/sammanträdet protokollförs) förekom förr i tiden. Detta förekommer dock inte nu. De har aldrig varit med om att återkallande skett. Det händer att de avslår en ansökan men detta sker inte så ofta. Däremot sker justeringar av ansökan ibland under sammanträdena t.ex. pga. synpunkter som det offentliga ombudet eller domaren har. Dessa justeringar rör normalt villkor/inskränkningar i tillståndet. Sådana kan t.ex. vara kortare tid, "utom [ett visst rum]", "endast när den tilltalade

deltar i samtalet”, ”vid fysisk spaning konstaterats att den misstänkte använder [viss utrustning för att kommunicera]”. Justeringarna sker efter en fri diskussion. Åklagarna synes ta intryck av detta eftersom de nu oftare begränsar sina ursprungliga ansökningar.

Det blir sällan avslag hos honom. Han har inget minne av att någon ansökan har återkallats av åklagaren vid något sammanträde. Däremot förekommer att det jämfört med åklagarens yrkande efter diskussionen vid sammanträdet, blir fråga om inskränkningar i tid eller genom att villkor ställs upp. Exempel på villkor är att det vid buggning i [vissa publika utrymmen] krävs att det genom spaning ska ha etablerats att den misstänkte befinner sig på platsen. I samband med dessa diskussioner retirerar ibland åklagaren och justerar sin ansökan.

Normalt sett har ombuden ingen erinran mot åklagarens yrkande. När de har en sådan är hon ofta av samma uppfattning (gäller då främst bristande misstanke) och avslår. Hon har aldrig varit med om ett överklagande från det offentliga ombudet.

Har systemet med offentliga ombud förändrat prövningen?

En fråga som ställs särskilt i våra direktiv är om, och i så fall på vilket sätt, systemet med offentliga ombud har förändrat domstolarnas prövning av tvångsmedelsfrågan.

Inte alla aktörer kan ha en åsikt i frågan eftersom detta förutsätter erfarenheter från tillämpningen av de hemliga tvångsmedlen såväl före som efter det att systemet med offentliga ombud infördes. I flera fall har dock sådana erfarenheter funnits. I samtliga dessa fall har den åsikt som uttryckts varit att prövningen efter att systemet med offentliga ombud införts har förändrats till det bättre. Detta främst eftersom förfarandet vid sammanträdena har stramats upp, och att processen nu har tydliga drag av ett tvåpartsförfarande.

De *offentliga ombuden* har anfört bl.a. följande.

F.d. domare som under sin tid vid domstolen under flera år beslutade i ärenden om hemliga tvångsmedel: Han tror att införandet av offentliga ombud har påverkat prövningen. Det har blivit en mångsidigare och bättre prövning och ett fylligare underlag. Det är också ”alltid bättre med flera par ögon än med ett”.

Advokat som tidigare handlagt ärenden om hemliga tvångsmedel som åklagare: När han var åklagare under 1970-talet kändes systemet ibland otillfredställande. Det kändes som om domaren vid vissa tillfällen inte kände att denne hade på fötterna att säga nej till en framställning

eftersom det rörde sig om ”stora saker”. Den förändring som skett sedan offentliga ombud infördes är stor. Det är nu mer av en tvåpartsprocess. Blotta existensen av det offentliga ombudet synes ha en ”disciplinerande effekt” på åklagaren och domaren.

Two f.d. domare som under sin tid vid domstolen beslutade i ärenden om hemliga tvångsmedel: Införandet av offentliga ombud har lett till en mer tillfredställande handläggning i så mån att systemet nu liknar ett tvåpartssystem. Detta medför bl.a. att det blir mer noggrannhet och struktur i åklagarens presentation.

Detta är några exempel på vad *domare, åklagare och polis* anför.

Domare som handlagt hemliga tvångsmedel sedan början av 2000-talet, dvs. innan systemet med offentliga ombud infördes: Införandet av offentliga ombud har förändrat handläggningen på så sätt att det nu är en mer tydlig process (en tvåpartsprocess). Ombuden är på bättet och ställer frågor.

Åklagare: Införandet av offentliga ombud medförde att processen blev mer tydlig. De offentliga ombuden ställer mycket bra frågor – och integritetsfrågorna kommer fram tydligare.

Polis: Processen har – på ett bra sätt – blivit mer formell sedan systemet med offentliga ombud infördes. Den har en tydlig karaktär av en tvåpartsprocess i dag.

Beträffande systemet med offentliga ombud som sådant – dvs. utan att relatera detta till den ordning som dessförinnan gällde – har de offentliga ombuden uppgett bl.a. följande.

På det hela taget anser de att systemet med offentliga ombud fyller sin funktion och fungerar bra.

Han tycker inte att det behövs några förändringar i systemet. När det finns synpunkter, t.ex. beträffande hur promemorior kunde vara bättre utformade, tillmötesgår dessa regelmässigt av brottsbekämparna. Han tycker att systemet med offentliga ombud fungerar utomordentligt och känner att han gör en insats.

Det känns tillfredställande att se att de villkor han medverkat till har fungerat. Han känner det som om han har gjort nytta.

Offentliga ombud i ärenden som avser endast hemlig teleövervakning?

När vi vid våra sammanträffanden med aktörerna ställt frågan om de anser att ett offentligt ombud bör medverka även i ärenden som

avser endast hemlig teleövervakning har frågan, trots det som anförts ovan, nästan uteslutande besvarats nekande. Detta har gällt samtliga kategorier av aktörer (dvs. såväl poliser och åklagare som domare och offentliga ombud). De skäl som främst framhållits för detta ställningstagande är – utöver att tvångsmedlet typiskt sett medför ett mindre integritetsintrång än hemlig rumsavlyssning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning – följande. Det är – för att systemets betydelse inte ska urholkas – av vikt att de offentliga ombudens medverkan koncentreras till de tvångsmedel som typiskt sett medför det största integritetsintrånget. Eftersom de möjliga variationerna av integritetsintrånget är mindre vid hemlig teleövervakning än vid de andra nämnda tvångsmedlen finns det mer sällan ett utrymme för att sätta ifråga eller diskutera utformningen av ett tillstånd (t.ex. inskränkningar eller villkor i ett tillstånd för att tillgodose den personliga integriteten). Denna viktiga del i de offentliga ombudens uppdrag har således inte samma relevans beträffande hemlig teleövervakning.

Utbildningsbehov för de offentliga ombuden?

Vi har vid våra sammanträffanden med de offentliga ombuden också frågat i vilken mån de anser sig vara i behov av vidareutbildning för att utföra sitt uppdrag. Åsikterna har i viss mån gått isär. Överlag kan dock sägas att ombuden inte synes uppleva något starkt behov av utbildning avseende regleringen beträffande de hemliga tvångsmedlen (dvs. juridiken). Vissa ombud har ansett att det inte behövs någon utbildning alls. Flera ombud har emellertid uttryckt att utbildning avseende det praktiska handhavandet av tvångsmedlen hos polisen, samt den teknik som då används, skulle vara av intresse. Därtill har uttryckts att den möjlighet till allmänt erfarenhetsutbyte offentliga ombud emellan som ett utbildningstillfälle ger kan vara av godo. Huvudsakligen har uppfattningen varit att den vid varje ny förordnandeperiod återkommande utbildning som Advokatsamfundet bedriver är ändamålsenlig.

De olika offentliga ombuden har anfört exempelvis följande.

Det vore bra att få lära sig mer om det praktiska förfarandet hos polisen och det tekniska. Det juridiska klarar de offentliga ombuden ändå.

Det är bra om de offentliga ombuden får tillfälle till ett erfarenhetsutbyte men även tillgång till vidareutbildning. Sådan vidareutbildning kan avse lagstiftning och hantering men även t.ex. relevant teknik. Han har ingen erinran mot innehållet i den utbildning som Advokatsamfundet tillhandahåller. Det kunde dock övervägas om inte staten skulle vara huvudman för utbildningen.

De var på Advokatsamfundets utbildning år 2009 – de fann denna bra och givande.

Någon utbildning behövs inte.

9.3.2.3 Advokatsamfundet om utbildning för offentliga ombud

Det förekommer i dag som framgått viss utbildning för offentliga ombud i Advokatsamfundets regi. Utbildningen består i seminarier vilka anordnas inför varje ny förordnandeperiod. Seminarierna vänder sig till de som är förordnade, oavsett om de är advokater eller före detta domare. Vid de två halvdagslånga seminarier som hittills hållits har olika programpunkter berört såväl innehållet i lagstiftningen om hemliga tvångsmedel som det offentliga ombudets roll. Domare, åklagare och advokater har medverkat vid presentationer och diskussioner. Utbildningen var vid det senaste tillfället kostnadsfri. Enligt uppgift från Advokatsamfundet deltog cirka 25 offentliga ombud vid det första tillfället och 45 vid det andra. Av de som deltog var cirka tre fjärdedelar advokater och de övriga f.d. domare. Advokatsamfundet avser att även i framtiden hålla dessa utbildningar.

9.3.3 Tillsyn över de tillämpande myndigheterna

9.3.3.1 Inledning

Tillsyn utövas beträffande hemliga tvångsmedel enligt de aktuella lagarna alltså av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Flertalet av reglerna om rättssäkerhetsgarantier gäller även för hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken. Därför är också tillsyn över den tvångsmedelstillämpningen relevant.

Även Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) utövar tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna. Det är

dock viktigt att uppmärksamma vilken roll dessa två myndigheter har. Deras granskning koncentreras i huvudsak till den formella handläggningen av tvångsmedelsärendena, dvs. till att säkerställa att processuella regler följs och att förfarandet är korrekt. Beträffande innehållet i domstolars avgöranden är ingripandemöjligheten begränsad till beslut som står i uppenbar strid med lag (se t.ex. Claes Eklundh i JT 2003-04 s. 17 ff.).³

Utredningen har tagit del av skriftligt material från de tre tillsynsmyndigheterna och sammanträffat med företrädare för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Nedan redogörs för nämndens verksamhet samt för något av det som kommit fram i den tillsyn som utövas av JO.

9.3.3.2 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Allmänt om nämnden

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inrättades den 1 januari 2008. De regler som styr nämndens verksamhet har kortfattat berörts ovan (avsnitt 3.4.3). Som framgått är syftet med myndigheten är att den ska bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten i förhållande till den brottsbekämpande verksamheten.

Nämnden har till uppgift att med inspektioner och andra undersökningar utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av bl.a. hemliga tvångsmedel. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet bedrivs i enlighet med lag och andra författningar. Tillsynen omfattar inte domstolarna.

Nämnden ska också på begäran av en enskild kontrollera bl.a. om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel och om användningen av tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet skett i enlighet med lag och andra författningar. När Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har utfört sin kontroll ska nämnden underrätta den enskilde personen om detta. Om

³ Det kan i sammanhanget noteras att Europadomstolen den 6 juni 2006 i målet Segestedt-Wiberg m.fl. mot Sverige – ett mål som avsåg Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling – fann att JO:s och JK:s kontroll inte ens i förening med viss kontroll hos andra myndigheter ledde till att kravet på ett effektivt rättsmedel enligt Europakonventionens artikel 13 var uppfyllt. Detta noterades särskilt av regeringen i samband med införandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt en underrättelseskyldighet bland de svenska rättssäkerhetsgarantierna (se prop. 2006/07:133 s. 28).

nämnden efter sin utredning kan konstatera att ingen tvångsmedelsanvändning eller personuppgiftsbehandling har förekommit eller att sådan användning eller behandling visserligen förekommit men skett lagenligt, får den enskilde normalt besked av nämnden att den inte funnit någon olaglig tvångsmedelsanvändning eller olaglig förekomst i register. Skulle Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden emellertid vid sin kontroll finna att någon brottsbekämpande myndighet i strid med gällande författningar har använt hemliga tvångsmedel eller att Säkerhetspolisen i strid med gällande författningar har behandlat personuppgifter, ska den person som har begärt kontrollen underrättas även om detta. Nämnden är då också skyldig att efter omständigheterna anmäla den författningsstridiga verksamheten till Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Datainspektionen eller någon annan behörig myndighet för åtgärd.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden lämnade en årsberättelse för 2008. Årsberättelsen lämnades i maj 2009 och omfattar beträffande det som kommit fram vid tillsynsverksamheten i vissa avseenden även inledningen av det året. För tiden därefter har nämnden inte lämnat några årsberättelser. Beträffande omfattningen av nämndens verksamhet finns dock vissa uppgifter i dess årsredovisningar. Såvitt avser resultaten av granskningen har dessa presenterats i olika beslut och rapporter. Därtill har utredningen vid samråd med nämnden under hand erhållit viss information.

Av nämndens regleringsbrev för år 2011 framgår bl.a. att nämnden under år 2012 ska redovisa hur den bedrivit tillsynsverksamheten avseende hemliga tvångsmedel och vilka iakttagelser nämnden gjort på detta område. Redovisningen ska innehålla en sammanhållen beskrivning och analys utifrån de iakttagelser som myndigheten har gjort.⁴

⁴ *Anmärkning:* En sådan redovisning lämnades av nämnden under det absoluta slutskedet av utredningens arbete. Det har därför inte funnits möjlighet att återge dess innehåll i redogörelsen nedan. Nämndens slutsatser i redovisningen är att de brottsbekämpande myndigheterna hanterar hemliga tvångsmedel på ett i huvudsak gott sätt, att det vanligtvis finns bra rutiner och att handläggningen ofta präglas av noggrannhet. Nämnden redogör dock även för ett antal brister som har uppmärksamats och lämnar rekommendationer till åtgärder (se nämndens redovisning 2012-05-23, dnr 97-2012).

Omfattning och inriktning av nämndens verksamhet, samt allmänna iakttagelser

Av årsberättelsen för 2008 framgår bl.a. följande.

Såväl Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen som den öppna polisen och tullkriminalverksamheten hade under året varit föremål för nämndens tillsyn. Vad gäller metodiken för tillsynen på eget initiativ gick nämnden från att granska urval av myndigheternas åtgärder och ärenden till en tematisk metod. Under år 2008 inledde Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden tolv tillsynsärenden som avsåg hemliga tvångsmedel (inklusive granskning av tvångsmedelsdiarier). Inom ramen för sin tillsynsverksamhet på eget initiativ företog Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inspektioner vid flera åklagarkammare inom Åklagarmyndigheten, vid flera av Säkerhetspolisens enheter samt vid Rikskriminalpolisens och Tullkriminalens enheter i Stockholm.

Sammanlagt 60 personer begärde under år 2008 att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle kontrollera om de har utsatts för hemliga tvångsmedel (eller varit föremål för Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen).

Inte i något av de under året avslutade ärenden där nämnden utfört kontroll på begäran av enskild har nämnden funnit att den enskilde i strid med lag eller annan författning har utsatts för hemliga tvångsmedel av brottsbekämpande myndigheter. Vid den tillsynsverksamhet som nämnden utförde på eget initiativ under år 2008 fann den att de brottsbekämpande myndigheterna överlag bedrivit sin verksamhet avseende hemliga tvångsmedel i enlighet med lagar och andra författningar.

Sammanfattningsvis konstaterade nämnden följande. Den granskning som nämnden bedrivit under år 2008 hade med ett undantag inte påvisat några systematiska brister i den granskade verksamheten. Undantaget avsåg Säkerhetspolisens förstöring av upptagningar och uppteckningar vid användning av hemlig teleavlyssning. Detta undantag behandlas nedan.

I vissa andra fall fann nämnden i samband med sin tillsyn under år 2008 anledning att ifrågasätta åtgärders förenlighet med lag eller författningar. Även dessa fall – samt de fall under det aktuella året där nämnden i övrigt gjort iakttagelser som den ansåg förtjänade att nämnas – berördes i årsberättelsen. De behandlas nedan i avsnittet om Vissa iakttagelser angående åklagarmyndigheten.

Av nämndens årsredovisningar för åren 2009–2011 framgår bl.a. följande. Antalet inkomna och inledda ärenden som avsett hemliga tvångsmedel var under år 2009 och år 2011 på ungefär samma nivå som under år 2008.⁵ Under år 2010 var antalet på eget initiativ inledda granskningsärenden som avsett hemliga tvångsmedel fem, dvs. något lägre än de övriga åren. Antalet begäranden från enskilda om kontroll steg dock detta år mycket kraftigt till 780. Den kraftiga uppgången synes ha varit relaterad till en artikel i tidningen Metro. Nämndens ordförande konstaterar uttryckligen i årsredovisningarna för åren 2010–2011 att den tillsyn som nämnden utfört på eget initiativ visat att de brottsbekämpande myndigheterna överlag hade bedrivit sin verksamhet i enlighet med lag och andra författningar. I redovisningen för år 2010 anges vidare att det inte i något av de under året avslutade ärendena på begäran av enskilda hade nämnden funnit att brister har förekommit i de avseenden som nämnden hade kontrollerat.⁶ Beträffande de under år 2011 avslutade ärendena på begäran av enskilda (261 till antalet) framgår av årsredovisningen att nämnden i ett fåtal ärenden funnit att brister har förekommit vilket föranlett nämnden att till Justitiekanslern anmäla sådana felaktigheter som, enligt nämndens bedömning, kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot den enskilde.

Säkerhetspolisens förstöring av upptagningar och uppteckningar

Nämnden anträffade vid tillsyn hos Säkerhetspolisen år 2008 fall där upptagning eller uppteckning som gjorts vid användning av hemliga tvångsmedel inte hade förstörts inom föreskriven tid. Detta ledde till att nämnden i januari 2009 beslutade att granska Säkerhetspolisens rutiner för förstöring av sådana upptagningar och uppteckningar. Säkerhetspolisen lämnade omedelbart över det upptäckta ärendet till åklagare för prövning av frågan om förundersökning skulle inledas och uppgav för nämnden följande. Som en del i arbetet med att successivt förändra och utveckla Säkerhetspolisens interna styrdokument hade en arbetsgrupp

⁵ 15 inledda granskningsärenden och 65 inkomna begäranden från enskilda om kontroll under år 2009; 17 inledda tillsynsärenden på eget initiativ och 51 inkomna begäranden om kontroll år 2011.

⁶ Under hand har nämnden informerat utredningen om att nämnden inte heller i något av de under år 2009 avslutade ärenden där kontroll utförts på begäran av enskild har funnit att den enskilde i strid med lag eller andra författningar har utsatts för hemliga tvångsmedel.

påbörjat en utredning av rutinerna kring Säkerhetspolisens tvångsmedelshandtering. Vid tidpunkten för nämndens kontroll var emellertid det arbetet inte avslutat och Säkerhetspolisens arbetsordning angav därför endast till vem uppgiften delegerats att se till att upptagningar från verkställighet av hemliga tvångsmedel förstörs efter åklagarens beslut. Det saknades närmare beskrivningar av de rutiner som skulle användas. Arbetsgruppens arbete resulterade i att en rutinbeskrivning beslutades den 28 januari 2009.

Åklagare inledde i början av februari 2009 en förundersökning angående misstanke om tjänstefel. Den 30 april 2010 beslutades att lägga ner förundersökningen eftersom någon enskild tjänsteman inte ansågs ha handlat på ett sådant sätt som kunde bedömas som straffbart tjänstefel. Av beslutet framgick dock att Säkerhetspolisen i ett stort antal ärenden under en följd av år hade underlåtit att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i nedlagda förundersökningar, trots att åklagare beslutat att så skulle ske. Det framgick också att anställda inom Säkerhetspolisen hade sökt uppgifter i avslutade förundersökningar där telematerialet skulle ha varit förstört.

Vad som kom fram i nedläggningsbeslutet föranledde chefsjustitieombudsmannen (JO) att påbörja en granskning av vad som förekommit för att göra en egen straffrättslig bedömning av vad som inträffat. Han beslutade den 27 oktober 2010 (dnr 3088-2010) att den nedlagda förundersökningen inte skulle återupptas och att det saknades anledning att inom ett ordinärt tillsynsärende granska polisens handläggning. Därvid anförde JO bl.a. följande.

Det som kommit fram om Säkerhetspolisens verksamhet i det aktuella avseendet var i hög grad anmärkningsvärt. Att upptagningar och uppteckningar inte hade förstörts föreföll kunna ha berott på en rad olika slag av brister. Till de brister som förekommit hörde bl.a. följande. I vissa fall hade en förstörelserapport inte upprättats. I andra fall verkade upprättade rapporter inte ha sänts vidare till dem som haft att vidta de tekniska åtgärder som fordrades. I några fall tycktes misstag ha skett såvitt gäller den faktiska raderingen av materialet, och i en del fall hade materialet de facto raderats men åtgärden inte dokumenterats. Det kunde, enligt JO, konstateras att avsaknaden av fungerande handläggningsrutiner starkt hade bidragit till det inträffade.

I sin sammanfattande bedömning anförde JO att det hade varit ”en faslig oreda” när det har gällt ansvarsförhållanden och rutiner för att verkställa åklagares beslut om förstörelse. Detta medförde i

sin tur att straffrättsligt ansvar var i det närmaste omöjligt att utkräva. Att fel och brister av allvarligt slag hade funnits var klargjort. Av inhämtade uppgifter framgick dock att Säkerhetspolisens ledning synes ha vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att hemliga tvångsmedel hanteras på ett sätt som är förenligt med lagens föreskrifter.

Av ett beslut den 27 januari 2011 från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden framgår om dessa åtgärder bl.a. följande. Säkerhetspolisen beslutade i november 2010 en intern bestämmelse om hantering och uppföljning av hemliga tvångsmedel samt förstörande av upptagningar och uppteckningar från dessa tvångsmedel. Denna tog nämnden del av. Enligt nämndens uppfattning följde den interna bestämmelsen lagstiftningen avseende förstöring, och bestämmelsens utformning innebar även att den borde kunna fungera som vägledning vid tillämpningen av regelverket. Nämnden fann det särskilt tillfredställande att bestämmelsen innehöll tydliga regler om uppföljning och kontroll av ärendehantering i berörda delar. Trots detta angav nämnden att den avser att i sin kommande tillsynsverksamhet närmare granska hur Säkerhetspolisen praktiskt tillämpar förstöringsbestämmelserna.⁷

Vissa iakttagelser angående Åklagarmyndigheten

Av nämndens årsberättelse för 2008 framgår följande.

Nämnden fann vid sin tillsyn att användning av överskottsinformation dokumenteras olika vid olika åklagarkammare. Det fanns även fall då sådan dokumentation helt saknas. Således försvårades eller omöjliggjordes en kontroll i efterhand av i vad mån överskottsinformation hade genererats, om den hade förts vidare och om detta har skett i enlighet med gällande författningar. Enligt uppgift från Åklagarmyndigheten var frågan om utveckling av rutiner för hantering av överskottsinformation inom ramen för användning av hemliga tvångsmedel föremål för övervägande inom myndigheten.

⁷ Det kan noteras att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i ett senare initiativärende har granskat förstöringen av material från hemliga tvångsmedel även hos landets samtliga åklagarkammare och hos polismyndigheterna i Skåne, Stockholms län, Västra Götaland, Värmland och Norrbotten. Nämnden konstaterade då bl.a. att det vid granskningen inte hade identifierats några brister av större betydelse avseende rutinerna för förstöringen (se nämndens uttalande den 26 april 2012 i dnr 103-2011 och 113-2011).

Vid sin tillsyn fann nämnden också att det bland åklagarkamrarna förekom olika rutiner för hanteringen av bevakningsärenden angående underrättelseskyldighet till enskild. I några fall saknades helt rutiner. Åklagarmyndigheten anförde följande. Med anledning av den nya underrättelseskyldigheten hade Åklagarmyndigheten – tillsammans med polis, tull och Ekobrottsmyndigheten – etablerat ett fungerande system för att skapa underlag för den prövning om sekretess som måste göras när en underrättelse till enskild aktualiseras. Åklagarmyndigheten hade, utöver sedvanlig intern information, under året vid ett par tillfällen särskilt uppmärksammat de nya handläggningsrutinerna såväl via myndighetens intranät, som vid möten för kammarchefskollektivet. Med anledning av nämndens iakttagelser avsåg Åklagarmyndigheten att åter fästa kamrarnas uppmärksamhet på de rutiner som gäller.

I en särskild rapport den 6 juni 2010 behandlar nämnden mer ingående sina iakttagelser och synpunkter från granskningen av åklagarväsendets hantering av hemliga tvångsmedel. Av denna rapport framgår bl.a. följande.

Nämnden granskade mellan den 13 februari 2008 och den 15 april 2010 hanteringen av hemliga tvångsmedel vid 20 åklagarkammare i Sverige. Granskningen omfattade de diariéer och akter som använts för de hemliga tvångsmedlen. Granskningen inriktades särskilt på kamrarnas hantering av underrättelser till enskild som varit utsatt för hemlig avlyssning eller hemlig övervakning, bevakning i de fall där sekretess medför att underrättelse till enskild inte kan göras, underlåtelser av sådana underrättelser, dokumentation av sådana fall där underrättelse ansetts sakna betydelse, skyldigheten att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning samt dokumentation av beslut.

Nämnden konstaterade att åklagarkamrarna överlag har god ordning i de hemliga diarierna och de handlingar som hanteras i anslutning till dessa. Det framkom i flera fall inte något som nämnden fann anledning att anmärka på. Nämndens intryck var att de granskade åklagarkamrarna tar ansvar för att den verksamhet som omfattar hemliga tvångsmedel sköts på ett noggrant sätt.

Nämnden påpekade dock att granskningen hade visat att rutinerna ibland skiljer sig mellan olika kammare. Det hade också kommit fram att riksåklagarens riktlinjer i vissa fall uppfattats på olika sätt vid kamrarna. Hanteringen av ärenden om hemliga tvångsmedel var därför inte i alla delar enhetlig inom åklagarväsendet. De brister som nämnden noterade var framför allt

hänförliga till reglerna om underrättelser till enskilda. Dessa brister var främst att det fanns olika uppfattningar om när underrättelseskyldigheten inträdde i förundersökningar med flera misstänkta, samt att det i vissa avseenden saknades tillräckligt utarbetade rutiner.⁸ Nämnden uppmärksammade även att åklagare i några fall hade meddelat beslut att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning lång tid efter det att förundersökningen lades ned eller avslutades.

Nämnden presenterade i en särskild rapport den 9 juni 2011 en granskning av hur enskilda åklagare hanterat hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning när förutsättningarna för åtgärden ändrats genom att den misstänkte frihetsberövats eller att en övervakad/avlyssnad mobiltelefon tagits i beslag. Granskningen utfördes genom att åklagare ombads besvara en enkät. Enkäten skickades till samtliga 39 åklagarkammare. Svar inkom från 124 åklagare vid 34 åklagarkammare. Nämndens granskning visade att det fanns ganska stora skillnader i hur åklagare hanterade frågorna. Nämnden ansåg därför att Åklagarmyndigheten borde vidta åtgärder för att nå en mer enhetlig rättstillämpning. En del av skillnaderna kunde dock, enligt nämnden, vara en följd av att regelsystemet inte var klart och inte heller helt anpassat till dagens förhållanden.

Nämnden har under år 2011 också granskat hur överskottsinformation använts i förundersökning. Granskningen har omfattat ett enligt nämnden förhållandevis litet antal ärenden (49 stycken) som identifierats vid en genomgång av underlaget till Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel år 2009. Iakttagelser och bedömningar har redovisats i ett uttalande till Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten den 13 december 2011. Av uttalandet framgår sammanfattningsvis att tillämpningen i de granskade delarna överensstämmer med gällande bestämmelser men att användningen av överskottsinformation endast dokumenterats i hälften av de ärenden som tillsynen omfattat. Det har inte heller gått att klarlägga om underrättelseskyldigheten prövats även avseende den mot vilken förundersökning inletts på grund av uppgifter som

⁸ Tillämpningen av reglerna om underrättelse till enskild efter användning av hemliga tvångsmedel har berörts även i två senare tillsynsprojekt. Dessa redovisades i ett uttalande den 26 april 2012 (dnr 888-2010 och 27-2011). Nämnden konstaterade då bl.a. att utvecklingen varit positiv och att brister som uppmärksammats ofta varit hänförliga till äldre ärenden. Eftersom det fortsatt fanns vissa brister uppmärksammades dock Åklagarmyndigheten att vidta åtgärder för att stärka rutinerna för hanteringen av underrättelse till enskild.

kommit fram vid användning av hemliga tvångsmedel i annan förundersökning. Slutligen har konstaterats att det inte funnits interna riktlinjer för användningen av överskottsinformation men att Ekobrottsmyndigheten numera har centralt utarbetade riktlinjer för ändamålet. Nämnden har valt att inte undersöka frågan om partsinsyn vid användning av överskottsinformation i detta ärende. Enligt nämndens uppfattning är detta dock en viktig fråga som rör enskildas integritet och som det i framtiden kan finnas anledning att granska särskilt.

9.3.3.3 Riksdagens ombudsmän (JO)

JO utövar tillsyn över såväl de brottsbekämpande myndigheterna som domstolarna. Utöver vad som angetts i det föregående avsnittet om JO:s granskning av Säkerhetspolisen i ett visst avseende kan följande nämnas rörande vad som kommit fram i JO:s tillsyn beträffande hemliga tvångsmedel.

Tillsynen till och med år 2003

Dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh berörde i en tidskriftsartikel publicerad år 2003 de iakttagelser som fram till dess hade gjorts vid JO:s granskning av tillämpning av reglerna om hemliga tvångsmedel (se JT 2003–04 s. 17 ff.). Trots att redogörelsen i artikeln avser tid innan lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag trädde i kraft – och innan rättssäkerhetsgarantier i form av offentliga ombud och under rättelseskyldighet införts – är den av visst intresse. Bl.a. följande framkom.

Endast i två fall under den aktuella tidsperioden hade det kunnat konstateras att beslut om användning av ett hemligt tvångsmedel hade stått i direkt strid med lag. Det första av dessa uppmärksammades år 1989 och avsåg ett tillstånd beträffande en telefon som inte tillhörde den misstänkte (vilket då inte var tillåtet). Det andra beslutet uppmärksammades år 2001 och avsåg tillstånd till hemlig teleavlyssning och teleövervakning avseende barn under 15 år.

Under perioden 1989-1993 bedrevs som ett särskilt projekt en ganska omfattande inspektionsverksamhet som avsåg använd-

ningen av hemliga tvångsmedel såväl inom säkerhetsskyddet som inom den reguljära brottsutredande verksamheten. Under den perioden företogs inspektioner vid tingsrätterna och åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, vid Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalen) och polismyndigheterna i Stockholm och Malmö samt vid Televerket och Postverket. Vidare granskades – vilket ännu sker – rutinmässigt hanteringen av de hemliga tvångsmedlen vid inspektioner av allmänna domstolar, åklagarmyndigheter (numera kammare) och polismyndigheter. I flera inspektionsprotokoll fanns kritiska synpunkter på det material som har legat till grund för domstolens beslut. Framställningen i polisens promemorior bedömdes flera gånger som bristfällig. Bristerna bestod i att promemoriorna var för knapphändiga för att kunna ligga till grund för rättens prövning av saken, för vaga och innehållslösa eller att uppgifter saknade motsvarighet i det underliggande materialet. I andra protokoll framkom brister i domstolens dokumentation av uppgifter som lämnades muntligen vid föredragningen, samt av vilka som – utöver domaren och åklagaren – närvarat vid denna. Därutöver förekom kritik avseende de principer som tillämpades vid aktbildningen i säkerhetsskyddsärendena vid Stockholms tingsrätt.

I protokollet efter en inspektion under år 2003 vid Stockholms tingsrätt konstaterades att någon förändring inte skett beträffande principerna för aktbildningen. JO uttalade då bl.a. att aktbildningen i vissa ärenden hade inneburit att det inte var möjligt att med en rimlig arbetsinsats följa domstolens handläggning avseende en viss person, samt att det i ett ärende som formellt var öppet kunde finnas åtskilliga handlingar som hänförde sig till tvångsmedelsanvändning som inte längre pågick (beslut den 24 april 2003, dnr 1340–2003).

Tillsyn under de senaste åren

Vid inspektioner vid åklagarkammare under de senaste åren synes granskning av diarium och ärenden om hemliga tvångsmedel inte ha lett till några noteringar i protokollet (se t.ex. beslut den 9 maj 2008, dnr 2116–2008, den 18 december 2008, dnr 5953–2008, samt den 17 november 2009, dnr 5426–2009).

Även ett flertal inspektioner som JO gjort vid domstolarna under senare år har innefattat en kontroll av ärenden om hemliga

tvångsmedel. Vid vissa av dessa har JO funnit skäl att göra vissa erinranden. Vid en inspektion vid Stockholms tingsrätt under år 2008 (beslut den 3 november, dnr 5095–2008) konstaterade han bl.a. följande. Flertalet av de brister som noterats vid inspektionen år 2003 var numera åtgärdade. Dock fanns fortfarande anledning att erinra om bl.a. vikten av att tillkommande information av betydelse för beslutsfattandet dokumenterades. En inspektion genomfördes av handläggningen av hemliga tvångsmedel vid Solna, Södertörns och Nacka tingsrätter under år 2010 (beslut den 30 november, dnr 5492–2010). JO noterade även då vissa brister i dokumentationen och betonade vikten av att uppgifter av betydelse för bedömningen dokumenterades antingen i promemorian eller genom anteckningar om tilläggsinformation som åklagaren lämnat vid sammanträdet. Andra frågor som berördes i de två nämnda besluten var att åklagare i vissa fall inte omedelbart meddelat tingsrätten när tvångsmedelsbeslutet hävts, att kravet på ”synnerlig vikt för utredningen” måste upprätthållas samt vikten av att uttryckligen uppge inskränkande villkor i beslutet när begränsande förutsättningar framgår av åklagarens framställning. JO har även vid några andra inspektioner på senare tid noterat vissa brister i rutinerna för diarieföring av tillståndsärendena och i dokumentationen av de muntliga uppgifter vid sammanträden (se beslut den 4 maj 2010, dnr 1266–2010, samt den 8 juni 2010, dnr 2530–2010).

9.4 Regleringens rättssäkerhet och förenlighet med Europakonventionen

9.4.1 Vissa tidigare ställningstaganden

I de propositioner som föregick lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag gjorde regeringen bedömningen att den föreslagna regleringen, som i det skedet saknade regler om både underrättelseskyldighet och kontroll av Säkerhets- och integritets- skyddsnämnden, uppfyllde Europakonventionens krav. Lagrådet ifrågasatte detta, främst med hänvisning till bristen på en reglerad underrättelseskyldighet. Därtill framhöll Lagrådet att frågan om kraven i Europakonventionens var uppfyllda i hög grad skulle bli beroende på hur lagreglerna kom att tillämpas i enskilda fall. Europadomstolen prövar i princip inte, angav Lagrådet, om en lag är förenlig med Europakonventionen utan bara om lagen i ett

enskilt fall tillämpats så att konventionen kränkts (se prop. 2005/06:177 s. 115 samt 2005/06:178 s. 195–198).

Förslagen i de nämnda propositionerna förklarades vilande. I ett annat lagstiftningsärende föreslogs att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle inrättas och de nu gällande reglerna om underrättelseskyldighet (prop. 2006/07:133). Lagarna antogs av riksdagen efter att de justeringar som föranleddes av det senare ärendet hade inarbetats i förslagen.

Vid utvärderingen år 2009 av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott bedömde den särskilde utredaren att de befintliga rättssäkerhetsgarantierna är ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Några resonerade skäl för detta ställningstagande presenterades inte, men utredaren framhöll i sammanhanget att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte hade funnit några fall under år 2008 där den enskilde i strid med lag eller annan författning utsatts för hemliga tvångsmedel (SOU 2009:70 s. 156 och 173). Regeringen angav i den därpå följande propositionen att tvångsmedlen var sådana inskränkningar i privatlivet som var tillåtna enligt regeringsformen och Europakonventionen. Regeringen ansåg att det inte fanns hinder från rättssäkerhets- eller integritetsskyddssynpunkt mot att lagens giltighet förlängdes (prop. 2009/10:119 s. 9, 18 och 22).

I samband med att 2008 års utredningslag infördes uttryckte regeringen uppfattningen att regleringen i den lagen är förenlig med de krav som regeringsformen ställer samt med Europakonventionens bestämmelser om skydd för privat- och familjelivet och tillgång till effektiva rättsmedel. Därvid framhölls särskilt att skyddet för den personliga integriteten hade stärkts under de senare åren genom införande av offentliga ombud och regler om överskottsinformation samt genom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (se prop. 2007/08:163 s. 64).

9.4.2 Utredningens bedömning

Bedömning: Den svenska regleringen av de aktuella hemliga tvångsmedlen – och dess rättssäkerhetsgarantier – lever upp till regeringsformens och Europakonventionens krav. Det finns inte av rättssäkerhetsskäl behov av några förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen enligt de tre lagarna.

De för utredningen aktuella tvångsmedlen medför inskränkningar i rättigheter som skyddas av regeringsformen och Europakonventionen. Förebyggande, förhindrande, utredning eller lagföring av brott är godtagbara ändamål för sådana inskränkningar. Inskränkningarna får dock inte gå utöver vad som är nödvändigt för ändamålet. Utredningen har beträffande de olika tvångsmedlen gjort avvägningar beträffande bl.a. behov, nytta och integritetsintrång (se kapitel 7). Mot bakgrund av vad som kommit fram då står klart att tvångsmedelsreglerna har legitima ändamål, och utredningen bedömer att de ingrepp i den personliga integriteten som tvångsmedlen medför är nödvändiga. Utredningen bedömer således att lagstiftningen i dessa avseenden lever upp till kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Kärnfrågor som kvarstår vid bedömningen av tvångsmedelsregleringens rättssäkerhet – och dess förenlighet med Europakonventionen – är om regleringens tillämpning är förutsebar och om tillräckliga kontrollmekanismer finns för att säkerställa att reglerna efterlevs. Enligt direktiven ska dessa frågor bedömas genom att utredningen med utgångspunkt från kartläggningen analyserar regleringen om offentliga ombud, underrättelseskyldighet, domstolsprövning och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens efterhandskontroll i förhållande till Europakonventionens krav.

En viktig del av kartläggningen av tillämpningen i förhållande till rättssäkerhetsgarantierna är vad som har kommit fram om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens granskning. Detta har redovisats ovan (se 9.3.3.2). Här ska endast kort framhållas att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden sedan den inrättades år 2008 i sin verksamhet i olika tillsynsärenden granskat flertalet av de tillämpande myndigheterna. Ofta har inspektioner gjorts på plats hos den granskade myndigheten. I normalfallet synes mellan tio och femton olika tillsynsärenden ha inletts varje år, och resultaten från dessa har redovisats i relativt stor detalj. Ärendena har gällt bl.a. tillämpningen av reglerna om underrättelseskyldighet och

överskottsinformation. Överlag har nämnden ansett att de brottsbekämpande myndigheterna bedrivit sin verksamhet avseende hemliga tvångsmedel i enlighet med lagar och andra författningar, och endast i ett fåtal fall har nämnden ansett att granskningen visat på några brister i myndigheternas verksamhet. När brister påvisats har nämnden följt upp frågan och normalt har det visat sig att den aktuella myndigheten vidtagit åtgärder för att komma till rätta med problemet.

De uppgifter som kommit fram om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet ger goda indikationer på att tvångsmedelsregleringens tillämpning hos de aktuella myndigheterna skett enligt gällande regler och varit i hög grad förutsebar. Nämndens granskning synes också ha varit en väl fungerande kontrollmekanism som i de fall där brister ändå kommit fram lett till att åtgärder vidtagits med anledning av dessa.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn omfattar inte domstolarna. Därmed omfattas inte i någon egentlig utsträckning domstolsprövningen eller regleringen om offentliga ombud av nämndens granskning. Viss tillsyn – främst över den formella handläggningen – utövas som framgått här av JO och JK. Något om JO:s tillsyn beträffande de hemliga tvångsmedlen har också angetts ovan (9.3.3.3). På senare år synes inspektioner hos åklagarkammare inte ha lett till några noteringar i protokollet beträffande hemliga tvångsmedel. Vid inspektioner hos domstolarna har vissa erinranden gjorts, främst beträffande brister i dokumentationen av muntliga uppgifter som tillförts ärenden vid domstolssammanträden. I övrigt synes inte några betydelsefulla brister ha noterats.

Väsentligen synes sålunda processuella regler följas och förfarandet vara korrekt vid domstolarna. Det är naturligtvis inte tillfredställande om sakuppgifter av betydelse vid sammanträden tillförs ärenden om hemliga tvångsmedel utan att detta dokumenteras. Vid utredningens sammanträffanden med domare har emellertid varit tydligt att problematiken på senare tid uppmärksamats vid de olika domstolarna. På flera håll har särskilda rutiner för protokollföring införts. Detta medför en förbättring från rättssäkerhetssynpunkt.

Beträffande domstolsprövningen och de offentliga ombuden har uppgifter som är relevanta vid de nu aktuella bedömningarna kommit fram dels genom utredningens s.k. ärendeblankett och vid utredningens djupundersökning av olika tvångsmedelsärenden (avsnitt 6.4-6.9), dels vid samtalen med aktörerna.

Bla. har framgått att antalet avslag hos domstolarna vid ansökningar om hemliga tvångsmedel enligt de tre aktuella lagarna – och antalet överklaganden från de offentliga ombuden – har varit litet.⁹ Sedda för sig själva skulle dessa förhållanden kunna upplevas som problematiska vid värderingen av effektiviteten i domstolarnas kontroll. Vissa andra omständigheter bör dock beaktas. De brottsbekämpande myndigheterna har framhållit att användningen av hemliga tvångsmedel i de flesta fall är mycket resurskrävande, och att många fall där tvångsmedel skulle kunna komma i fråga enligt de lagliga förutsättningarna sorteras bort av resursskäl. När en tvångsmedelsansökan görs är den, enligt brottsbekämparna, hårt prioriterad och alltid mycket väl grundad. Såväl domare och offentliga ombud har betonat att de anser att det material som presenteras vid sammanträdena utgör ett tillräckligt underlag för att besluta i tvångsmedelsfrågan, samt att ansökningarna normalt sett är väl motiverade (se ovan 9.3.2.2, samt avsnitt 6.10.1–6.10.3). Vid vår kartläggning i övrigt har det inte kommit fram något som talar mot att detta är fallet.

Vad gäller integritetsintresset har framgått att detta särskilt uppmärksammas under domstolshandläggningen och vid bifallsbeslut ibland har påverkat tillståndens innehåll. Vid hemlig rumsavlyssning har det t.ex. inte varit ovanligt att tillstånden av domstol har förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (se främst avsnitt 6.4.3.2). Än vanligare synes det ha varit att åklagaren vid diskussioner i samband med domstolssammanträdet justerat sin ansökan på så sätt att den innefattat villkor av den nämnda typen eller andra inskränkningar (se 9.3.2.2 samt t.ex. avsnitt 6.6.9 och 6.7.9).

Det kan i sammanhanget också noteras att prövningen enligt aktörerna påverkats positivt av systemet med offentliga ombud. Detta främst eftersom förfarandet vid sammanträdena har stramats upp och att processen nu mer liknar ett reguljärt tvåpartsförfarande. Aktörerna synes överlag ha uppfattningen att de offentliga ombuden spelar en viktig roll.¹⁰

⁹ Nivån (någon eller några procent av avgörandena) är beträffande avslagen jämförbar med den som enligt regeringens skrivelser till riksdagen gäller för hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken, se t.ex. skr. 2011/12:39 s. 10.

¹⁰ Vad som kommit fram vid kartläggningen motsäger således de farhågor som uttryckts av Cameron om att reglerna om offentliga ombud skulle vara ”mer eller mindre värdelösa som rättssäkerhetsskydd, och endast ett spel för gallerierna” (SvJT 2007 s. 96).

Utredningens kartläggning ger mot den beskrivna bakgrunden stöd för att även domstolsprövningen och systemet med offentliga ombud i tillämpningen fungerat på ett tillfredställande sätt och fyllt viktiga funktioner som rättssäkerhetsgarantier.

Av det som sammantaget kommit fram står det enligt utredningen klart att den svenska regleringen av de aktuella hemliga tvångsmedlen såväl till sitt innehåll som till sin praktiska tillämpning lever upp till regeringsformens och Europakonventionens krav. Utifrån vårt underlag anser vi att det inte av rättssäkerhetsskäl finns behov av att förändra rättssäkerhetsgarantierna.¹¹

9.5 Särskilt om regleringen av offentliga ombud

9.5.1 Allmänt

Systemet med offentliga ombud infördes år 2004 i samtliga ärenden om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Sedan lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag infördes har reglerna om offentliga ombud gällt även för tvångsmedel enligt dessa lagar.

Offentliga ombud förordnas av regeringen för tre år i sänder. Ombuden ska vara svenska medborgare och ska vara eller ha varit advokater eller ha varit ordinarie domare. Förslag på lämpliga kandidater ska inhämtas från Advokatsamfundet och Domarnämnden (se avsnitt 3.4.3 beträffande detta och ombudens uppgifter).

För nu löpande treårsperiod förordnades i september 2010 sammanlagt 122 offentliga ombud. Av dessa var 66 advokater och 56 före detta ordinarie domare. Antalet förordnade ombud varierar mellan de olika länen. I vart och ett av Jönköpings, Blekinge, Södermanlands och Gotlands län förordnades t.ex. endast två offentliga ombud. I vart och ett av Stockholms och Västra Götalands län förordnades tjugotalet ombud.

Enligt direktiven ska utredningen alltså – utöver de allmänna övervägandena kring rättssäkerhetsgarantierna och Europakonventionen – analysera om det finns behov av en förändring i något eller några avseenden beträffande systemet med offentliga

¹¹ Se vissa ytterligare överväganden avseende systemet med offentliga ombud i avsnittet nedan. Det kan även anmärkas att utredningen – av andra skäl än rättssäkerhetsskäl – föreslår vissa justeringar beträffande några av de ovan berörda reglerna (se avsnitten 10.4, 11.4, 12.1.3, 12.4.2 och 12.5.2).

ombud, inklusive om och i vilken utsträckning det finns behov av vidareutbildning av ombuden. Utredningen ska också analysera om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation).

9.5.2 Något om övervägandena när systemet med offentliga ombud infördes

Som skäl för att införa ett system med offentliga ombud framhöll regeringen att enskildas rättsskydd i ärenden om tvångsmedlen skulle förstärkas, om det i processen tillkom en person som särskilt hade till uppgift att bevaka enskildas intressen och att lyfta fram omständigheter till skydd för enskildas integritet. Det bedömdes angeläget att, utöver domstolskontrollen, införa en rättssäkerhetsgaranti redan vid tillståndsprövningen. Att införa offentliga ombud skulle skapa ett slags kontradiktorisk process vilken skulle ge bättre förutsättningar för en allsidig belysning av saken. Dessutom skulle en reell möjlighet skapas att få ett beslut om att tillåta hemliga tvångsmedel prövat av högre rätt (se prop. 2002/03:74 s. 22 f.).

Frågan återstod beträffande vilka tvångsmedel systemet med offentliga ombud skulle tillämpas. Buggningsutredningen hade – trots att ett offentligt ombuds medverkan bedömdes vara av störst betydelse vid särskilt integritetskränkande tvångsmedel som buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning – föreslagit att även hemlig teleövervakning borde omfattas av institutet (SOU 1998:46 s. 424). Regeringen ansåg att frågan om behovet av offentliga ombud vid hemlig teleövervakning var svårbedömd. Behovet ansågs dock vara mindre än i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det föreskrevs mot den bakgrunden inte att offentliga ombud skulle medverka beträffande hemlig teleövervakning. Det framhölls emellertid att ett slutligt ställningstagande i frågan fick anstå till dess att frågan om att avskaffa möjligheten att inhämta teleövervakningsuppgifter direkt från en teleoperatör hade setts över (a. prop. s. 23 f.).¹²

¹² Den översynen har nu slutförts, se prop. 2011/12:55 samt avsnitt 3.5.

9.5.3 Tidigare undersökningar och överväganden kring regleringens ändamålsenlighet

År 2006 gjorde utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel bedömningen att systemet med offentliga ombud fungerade väl och att inga förändringar behövdes (SOU 2006:98 s. 170 ff.). Regeringen instämde i den bedömningen (prop. 2006/07:133 s. 33 f.).

Det empiriska underlag som utredarens bedömning grundades på var främst resultatet av en enkätundersökning genomförd av tidskriften Advokaten vilken riktade sig till både verksamma och tidigare verksamma ombud (se Advokaten nr 8, 2005) samt uppgifter som inhämtats vid ett samrådsmöte som utredaren hade hållit. Vid samrådsmötet deltog företrädare för Stockholms tingsrätt, Huddinge tingsrätt, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten i Stockholms län, Tullverket, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och den särskilde utredare som sedermera presenterade ett förslag till 2008 års utredningslag (Ds 2007:2). Vad som kommit fram redovisades bl.a. enligt följande.

Enkätundersökningens resultat visade att majoriteten av dem som svarat på enkäten ansåg att deras roll som offentligt ombud var meningsfull, men det framfördes också en del kritiska synpunkter. Vissa menade att polisens och åklagarnas utredningsunderlag i vissa fall var bristfälliga och att ombuden bör ges längre förberedelsestid innan rätten håller sammanträde i ärendet. Vid samrådsmötet hade det emellertid genomgående framförts att systemet med offentliga ombud i sin helhet fungerar väl.

Det hade vid samrådsmötet anförts att det ibland kan vara svårt för domstolarna att med kort varsel få tag i ett offentligt ombud och sätta ut ett sammanträde för tillståndsprövningen. Men det hade även, från bl.a. Stockholms tingsrätt, framförts exempel på konstruktiva lösningar på praktiska problem av detta slag. Det framkom också att det mycket sällan inträffade att sammanträden, med tillämpning av undantagsregeln, behövde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig.

En annan fråga som berördes i enkätsvaren var frågan om jäv för ombuden. Den frågan hade också behandlats av styrelsen för Sveriges advokatsamfund. Styrelsen konstaterade att den omständigheten att ett offentligt ombud är förhindrat att åta sig ett

uppdrag som försvarare på grund av jäv medför att även övriga advokater på samma byrå eller i den gemensamma kontorsorganisationen måste anses förhindrade att åta sig uppdraget. Sedan dess hade flera advokater på egen begäran – med angivande av jävsskäl – entledigats från sina uppdrag som offentliga ombud. Detta var dock, enligt utredaren, inte tillräckliga skäl för att lätta på jävsreglerna.

9.5.4 Utredningens bedömning

Bedömning: Offentliga ombud bör inte medverka i ärenden om hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation). Det finns inte heller i övrigt behov att göra förändringar i systemet med offentliga ombud.

9.5.4.1 Bör offentliga ombud delta vid ärenden om hemlig teleövervakning?

Offentliga ombud ska alltså enligt de gällande reglerna delta i handläggningen av tillståndsfrågor som avser hemlig rumsavlyssning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Utredningen har vid sin kartläggning av tillämpningen funnit att systemet med offentliga ombud fungerat på ett tillfredställande sätt beträffande dessa tvångsmedel och att systemet, som ett komplement till domstolsprövningen, fyllt en viktig funktion som en rättssäkerhetsgaranti (se 9.4.2). Detta kan tala för att ett krav på medverkan av ett offentligt ombud borde införas även beträffande ärenden om hemlig teleövervakning.

Det som kommit fram vid utredningens kartläggning ger emellertid stöd också för att ombuden får sin främsta betydelse vid vissa särskilt integritetskränkande tvångsmedel (buggning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning). Detta kan utvecklas enligt följande.

Ett offentligt ombud bör i vissa fall motsätta sig bifall till en tvångsmedelsansökan och vid bifall överklaga tillståndsbeslutet. Ett överklagande ska ske när ombudet anser att ett beslut inte är förenligt med lag eller att rätten i fråga om hänsyn till ett motstående intresse har gjort en felaktig bedömning (se prop. 2002/03:74 s. 23). Som framgått är dock sådana fall där det

offentliga ombudet finner anledning att slutligt motsätta sig en tvångsmedelsansökan, eller att överklaga ett beslut, i praktiken ovanliga (se avsnitt 6.4 och 9.3.2.2). Vanligt förekommande – och betydelsefullt – är däremot att det offentliga ombudet genom frågor och påpekanden vid domstolssammanträdet bidrar till att säkerställa att det underlag som presenteras från integritets-synpunkt är tillräckligt, och verkar för att de tillstånd som meddelas utformas på ett sådant sätt att de så långt som möjligt tillgodoser legitima integritetsintressen (se 9.4.2 med vidare hänvisningar).

Vid hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning finns utrymme för stora variationer i integritetsintrånget. Detta kan bero t.ex. på hur platsen för tvångsmedlet väljs och avgränsas, på vilken kameravinkel som väljs eller på villkor för när avlyssning eller övervakning får ske. Vid hemlig teleavlyssning kan integritetsintrånget – särskilt vid avlyssning av fasta telefoner – bero bl.a. av vilka personer som finns i den misstänktes hushåll och innehållet i de samtal som de kan förväntas föra (se t.ex. avsnitt 6.6.18, 6.7.16 och 6.8.15). De möjliga variationerna av integritetsintrånget är dock typiskt sett avsevärt mindre vid hemlig teleövervakning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation).¹³

Skäl som talar mot att utvidga tillämpningen av systemet med offentliga ombud till att omfatta även hemlig teleövervakning är sålunda *dels* att det integritetsintrång som tvångsmedlet medför typiskt sett är mindre än det från de övriga nämnda tvångsmedlen, *dels* att flera sådana frågor som de offentliga ombuden är särskilt ägnade att bevaka mera sällan torde komma upp vid hemlig teleövervakning. Härtill kommer att det finns ett värde i sig av att medverkan av offentliga ombud koncentreras till ärenden där behovet och funktionen av detta är i praktiken visat sig vara starka. På så sätt undviks risken att ombudens roll vattnas ur eller att systemet uppfattas som ”ett spel för gallerierna”.¹⁴

Utredningen anser att de övriga rättssäkerhetsgarantierna – bl.a. domstolsprövning, underrättelseskyldighet och Säkerhets- och integritetsnämndens tillsyn – beträffande hemlig teleövervakning är tillräckliga och tillfredställande från rättssäkerhets- och integritets-

¹³ Här omfattas ju uppgifter om vissa meddelanden eller elektroniska kommunikationsutrustningar – t.ex. vilka telefoner som har varit i kontakt med varandra eller var telefonerna befunnit sig – men inte en återgivning av *innehållet* i någon kommunikation.

¹⁴ Jfr Cameron i SvJT 2007 s. 96.

synpunkt.¹⁵ Ett krav på medverkan av ett offentligt ombud bör således inte införas.

9.5.4.2 De offentliga ombudens behov av vidareutbildning

En annan fråga som utredningen enligt direktiven ska ta ställning till är i vilken utsträckning det finns behov av vidareutbildning av de offentliga ombuden.

Den utbildning som i dag erbjuds ombuden tillhandahålls i Advokatsamfundets regi och består i seminarier vilka anordnas inför varje ny treårig förordnandeperiod (se ovan 9.3.2.3).

Vid utredningens sammanträffanden med offentliga ombud har åsikterna i viss mån gått isär. Vissa ombud har ansett att det inte behövs någon utbildning alls. Flera ombud har dock ansett att viss utbildning är av intresse (främst avseende det praktiska handhavandet av tvångsmedlen och teknikfrågor) samt att det tillfälle till allmänt erfarenhetsutbyte som ges i samband med ett utbildningstillfälle kan vara av godo. Huvudsakligen har uppfattningen varit att den återkommande utbildning som Advokatsamfundet bedriver är ändamålsenlig (se vidare i 9.3.2.2). Det intryck som de övriga aktörerna vid sammanträdena – dvs. åklagare, domare och poliser – förmedlat till utredningen är att de offentliga ombuden allmänt sett besitter sådana kunskaper och kvaliteter som behövs för att utföra uppdraget.

Utredningen anser mot den nämnda bakgrunden att det inte finns skäl att införa någon obligatorisk utbildning för offentliga ombud. En annan sak är att möjligheter till utbildning och erfarenhetsutbyte naturligtvis är av godo. Något självändamål finns inte i att det är staten som tillhandahåller dessa möjligheter. Att Advokatsamfundet är huvudman för viss sådan utbildning framstår tvärtom – mot bakgrund av samfundets uppdrag och ändamål – som lämpligt.

Advokatsamfundet har angett att det avser att även i framtiden anordna den typ av utbildningstillfällen som hittills ägt rum. Utredningen har till samfundet vidarebefordrat de synpunkter och önskemål om utbildningens inriktning som de offentliga ombuden framfört. Utredningen anser därmed att några ytterligare åtgärder

¹⁵ Se 9.4.2 ovan beträffande utredningens bedömning i allmänhet av de nuvarande rättssäkerhetsgarantierna.

inte behöver vidtas i fråga om de offentliga ombudens vidareutbildning.

9.5.4.3 Finns det i övrigt några behov av förändringar av regleringen beträffande offentliga ombud?

Regleringen avseende offentliga ombud har utvärderats tidigare (SOU 2006:98; prop. 2006/07:133). Av det empiriska underlag som då förelåg – en enkätundersökning hos offentliga ombud och ett samrådsmöte med olika aktörer – framgick att systemet med offentliga ombud i sin helhet ansågs fungera väl. Vissa kritiska synpunkter kom dock fram. Synpunkterna rörde bl.a. att polisens och åklagarnas utredningsunderlag i vissa fall var bristfälliga och att ombuden borde ges längre förberedelsestid, samt att jävsreglerna kunde vara problematiska för advokater som var offentliga ombud (se 9.5.3). Det finns skäl att beröra dessa frågor även här.

Frågor om jäv

Enligt 8 kap. 4 § rättegångsbalken ska en advokat iaktta god advokatsed. Vad som är god advokatsed utvecklas i första hand genom Advokatsamfundets vägledande regler och praxis i ärenden från dess disciplinnämnd (NJA 2003 s. 403). Enligt de nämnda reglerna får en advokat inte anta ett uppdrag om det föreligger en intressekonflikt eller en beaktansvärd risk för en sådan. Intressekonflikt föreligger bl.a. om det finns risk för att kunskap som omfattas av advokatens tystnadsplikt kan ha betydelse i saken. Därvid anses en intressekonflikt för annan i den byrå eller i den byrågemenskap där en advokat är verksam normalt utgöra en intressekonflikt också för advokaten.

Det är sålunda Advokatsamfundet som i första hand äger frågan om intressekonflikter eller jäv för advokater.

När ett offentligt ombud är förhindrat att åta sig ett uppdrag som försvarare på grund av jäv får detta – som Advokatsamfundet anmärkte vid den nämnda utvärderingen – anses medföra att även övriga advokater på samma byrå eller i den gemensamma kontorsorganisationen är förhindrade att åta sig uppdraget.

Det finns praktiska problem för advokater att upptäcka denna typ av jävssituationer. Enligt 27 kap. 30 § rättegångsbalken får ett

offentligt ombud inte obehörigen röja vad han eller hon i ett ärende om hemliga tvångsmedel fått kännedom om. Det offentliga ombudet torde därmed inte kunna ta som vana att i ett register för konfliktkontroll införa t.ex. namn på personer som i ärenden där ombudet medverkat har utsatts för hemliga tvångsmedel. Sålunda kan fall uppkomma när advokater som är verksamma vid samma byrå som det offentliga ombudet åtar sig uppdrag trots att en intressekonflikt föreligger. Detta problem blir då synligt först när/om konflikten senare uppdragas.

Jävsreglerna synes bl.a. av dessa skäl ha fått till följd att advokater vars verksamhet i övrigt är inriktad på brottmål i relativt liten utsträckning åtar sig uppdrag som offentliga ombud. Vid utredningens kartläggning har det sålunda framstått som att advokater som är aktiva som offentliga ombud till vardags ofta har en huvudsakligen civilrättslig inriktning (t.ex. som affärsjurister eller konkursförvaltare) och är verksamma vid byråer med en sådan inriktning. Det verkar däremot inte ovanligt att dessa advokater har lång yrkeserfarenhet, och att de tidigare har praktiserat med inriktning på bl.a. försvararuppdrag.

Frågan skulle därmed åter kunna ställas om det finns skäl för Advokatsamfundet att överväga att ändra på jävsreglerna i syfte att bredda rekryteringsbasen för offentliga ombud. För detta talar naturligtvis att det vore värdefullt att tillvarata den erfarenhet och expertis som finns hos advokater som i dag på grund av jävsreglerna inte åtar sig sådana uppdrag. Som anfördes i samband med den tidigare utvärderingen är dock jävsreglerna av stor betydelse, inte minst för allmänhetens och uppdragsgivarens förtroende för rättssystemet (SOU 2006:98 s. 171). Starka skäl bör således krävas för att överväga lättnader i dem. Som ovan konstaterats är det intryck som de övriga aktörerna vid sammanträdena förmedlat till utredningen att de som för närvarande åtar sig uppdrag som offentliga ombud besitter de kunskaper och kvaliteter som behövs för att utföra uppdraget. Någon indikation på att det förhåller sig på något annat sätt har inte kommit fram vid utredningens kartläggning i övrigt. Det har heller inte framgått något som visar på att rekryteringsunderlaget eller tillgången till offentliga ombud i praktiken är begränsat på ett sådant sätt att det medför svårigheter för regeringen eller domstolarna (jfr prop. 2006/07:133 s. 35). Utredningen finner inte skäl att föreslå någon åtgärd i frågan.

Beslutsunderlaget m.m.

På flertalet av de övriga punkter där kritik förekom vid den tidigare utvärderingen tycks förbättringar nu ha skett. Vad gäller beslutsunderlaget har visserligen även nu från vissa ombud framhållits att kvaliteten på polisens promemorior kan variera, och att det skriftliga underlaget inte alltid i sig varit tillräckligt för att göra de nödvändiga bedömningarna. I dessa fall har det dock muntligen tillförts ytterligare uppgifter, och det slutliga beslutsunderlaget har enligt ombuden i allmänhet varit bra. Flera ombud har också särskilt framhållit att, när de till åklagare och polis framfört synpunkter av systematisk karaktär beträffande det underlag som bör läggas fram, dessa normalt har tillgodosetts. Vidare synes det regelmässigt – i de ärenden där önskemål om detta uttrycks från de offentliga ombuden – avsättas tid att enskilt ta del av det skriftliga materialet innan ett sammanträdet inleds (se 9.3.2).

Utredningen vill betona att det är av stor vikt att det skriftliga beslutsunderlaget inför sammanträdena om hemliga tvångsmedel håller hög kvalitet och att de offentliga ombuden – när detta behövs – ges tid att inför sammanträdet ta del av underlaget och förbereda sig. Vi bedömer emellertid att några ändringar i regleringen inte är nödvändiga för att säkerställa detta.

Övrigt

Det har inte kommit fram något som – i något annat avseende än de som berörts – ger skäl att överväga att ändra regleringen med avseende på de offentliga ombuden eller förutsättningarna för deras medverkan i ärendena.¹⁶ Några ändringar föreslås sålunda inte.

¹⁶ Utredningen föreslår dock att en interimistisk beslutanderätt ska införas för åklagaren. Som en följd av detta föreslås också att den regel upphävs som i dag ger möjlighet för domstol att i mycket brådsnande fall hålla sammanträde utan medverkan av ett offentligt ombud (se avsnitt 12.1.3).

10 Överskottsinformation

10.1 Inledning

Överskottsinformation är uppgifter som vid verkställande av tvångsmedel har kommit fram om annat än det brott som har legat till grund tillståndet. För annat än hemliga tvångsmedel finns i svensk rätt inte någon lagstadgad begränsning av hur överskottsinformation får användas. En annan sak är att t.ex. reglerna om polismans rapporteringsskyldighet samt om förundersöknings- och åtalsplikt i olika fall kräver att sådan information ska användas.

Överskottsinformation får alltid användas för att förhindra förestående brott. Som framgått i redogörelsen för gällande rätt (avsnitt 3.4.4) finns det i övrigt betydande skillnader mellan reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om överskottsinformation från hemliga tvångsmedel samt motsvarande regler i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag.

Enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning att sådan information får användas för att utreda brott. Den begränsning som sätts för dessa tvångsmedel är att förundersökning eller motsvarande utredning får inledas på grund av överskottsinformationen 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. Pågår det redan en förundersökning beträffande det andra brottet, eller inleds en sådan på grund av andra uppgifter än överskottsuppgifterna, får de senare uppgifterna användas i den undersökningen. Denna reglering gäller även vid tillämpningen av 2008 års utredningslag och lagen om särskild utlänningskontroll.

För hemlig rumsavlyssning och tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag gäller däremot som huvudregel att överskottsinformation inte får användas för att utreda brott, dvs. varken för

att inleda en förundersökning eller motsvarande utredning eller för att berika materialet i en pågående förundersökning. Sådan användning får förekomma endast om det är fråga om ett brott som är så allvarligt att den lag enligt vilket tillståndet getts hade fått tillämpas på brottet.

Också beträffande efterföljande behandling av uppgifter från upptagningar och uppteckningar från de hemliga tvångsmedlen finns skillnader i regleringen. Enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller att sådana uppgifter – trots vad som föreskrivits om förstörande av upptagningarna eller uppteckningarna – får behandlas av de brottsutredande myndigheterna i enlighet med vad som särskilt föreskrivits i lag. I lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag inskränks dock motsvarande möjlighet att behandla uppgifter enligt vad som särskilt föreskrivits till att gälla uppgifter om förestående brott eller om så grova brott att respektive lag hade fått tillämpas på brottet.

Enligt direktiven ska utredningen analysera *dels* vilka effekter den reglering om överskottsinformation som finns i de tre av uppdraget omfattade lagarna har haft för den brottsbekämpande verksamheten, *dels* om det, bl.a. mot bakgrund av vikten av en enhetlig reglering, finns skäl för förändringar av regleringen om överskottsinformation.

I det följande anges först något om bakgrunden till den nuvarande regleringen samt vad som har kommit fram vid utredningens kartläggning om effekterna av densamma. Därefter presenterar utredningen sin analys och sina ställningstaganden.

10.2 Något om bakgrunden till den nuvarande regleringen

10.2.1 Reglerna i 27 kap. rättegångsbalken

Regleringen i 27 kap. rättegångsbalken om överskottsinformation från hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning infördes den 1 juli 2005. Dessförinnan hade frågan under flera årtionden diskuterats och utretts (se Ds 2003:13 s. 114–130 med vidarehänvisningar). Diskussionen avsåg bl.a. om en sådan reglering var nödvändig, eller i vart fall lämplig, på grund av de krav som ställs upp i regeringsformen, numera 2 kap. 6, 20 och 21 §§, samt i Europakonventionen, artiklarna 6 och 8 (se om

dessa krav avsnitt 9.2). Regeringen bedömde i förarbetena till 2005 års lagändring *dels* att artikel 8 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis tydligt talade för att användningen av överskottsinformation borde regleras, *dels* att det fick anses bäst överensstämma med integritetsskyddet i regeringsformen att grundläggande bestämmelser ges i lag om i vilken omfattning information som erhållits genom teleavlyssning får utnyttjas (prop. 2004/05:143 s. 30). Lagreglering borde därför ske.

Fråga var då hur regleringen skulle utformas. Vad gäller att använda överskottsinformation för brottsutredning konstaterade regeringen att artikel 8 i Europakonventionen inte innehåller något förbud mot att använda överskottsinformation för att utreda och bevisa brott. I stället har av Europadomstolens praxis framgått att varje stat har utrymme att bestämma om och i vad mån ett intrång är nödvändigt för något av de i artikeln angivna skyddsintressena, såsom intresset av att förebygga och utreda brott. Inte heller bedömde regeringen att innehållet i artikel 6 gav anledning att inskränka rätten att använda överskottsinformation för brottsutredning (a. prop. s. 35). Vid bedömningen av om myndigheterna skulle få använda sig av överskottsinformation uppmärksammades i stället främst risken för missbruk från de brottsbekämpande myndigheternas sida samt den misstänktes – eller någon annans – integritetsintresse. Därtill beaktades vad som kommit fram om myndigheternas behov av att använda informationen samt allmänna rimlighetshänsyn.

Vad först avser risken för missbruk ansåg regeringen att denna inte var en faktor som i sig borde begränsa möjligheten att använda överskottsinformation för brottsutredning. Detta grundades bl.a. på följande. Det saknades skäl att mera allmänt ifrågasätta de brottsbekämpande myndigheterna, domstolarna eller andra kontrollorgan eller att misstänka att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel avsiktligt tillämpades på ett sätt som står i strid med gällande regler. Det fanns inga indikationer på att uppgifter om andra begångna brott aktivt eftersöktes på ett sådant sätt att polis eller åklagare försökte vilseleda domstolen genom att felaktigt påstå att en utredning avsåg ett helt annat och grövre brott än det man avsåg att utreda. Skulle ett sådant försök trots allt ändå någon gång ske och lyckas, hade det brustit i domstolens prövning. I sammanhanget framhölls att offentliga ombud skulle bevaka enskildas integritetsintressen i tillståndsärendet. Vad gällde risken för att hemliga tvångsmedel skulle användas på icke avsett sätt i

brottsförebyggande syfte noterades visserligen att Säkerhetstjänstkommissionen i ett betänkande år 2002 hade gjort vissa anmärkningar angående Säkerhetspolisens användning av hemlig teleavlyssning i förundersökningar som avsåg brottet olovlig kårverksamhet. Kommissionen hade pekat på att Säkerhetspolisen hade använt hemlig teleavlyssning i förundersökningarna, trots att dessa praktiskt taget aldrig ledde till åtal. Av detta hade kommissionen dragit slutsatsen att ändamålet med avlyssningen inte i första hand hade varit att få information om brott som kunde misstänkas ha begåtts utan om något annat förhållande, oftast i brottsförebyggande syfte (a. prop. s. 32–35, se även SOU 2002:87 s. 375 f. samt avsnitt 5.3.2.4 ovan). Risken för en oönskad preventiv användning av tvångsmedelsreglerna ansågs dock vid tidpunkten för lagstiftningsärendet av regeringen som liten, bl.a. mot bakgrund av att reglerna om offentliga ombud hade införts och att en möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning var under utredning (a. prop. s. 34).

Såvitt avser integritetsintresset anfördes att det var angeläget att lagstiftningen tillhandahöll ett gott skydd för den enskildes integritet och att hemliga tvångsmedel användes endast med stor försiktighet och på ett sådant sätt att den enskilde inte utsattes för onödig skada eller olägenhet. Detta, framhöll regeringen, återspeglades i lagstiftningen på så sätt att hemliga tvångsmedel fick tillgripas först om någon skäligen kunde misstänkas för vissa allvarigare typer av brott, och det krävdes vidare bl.a. att åtgärden var av synnerlig vikt för utredningen. Därefter anfördes följande (s. 35).

Hänsynen till den enskildes integritet kan i och för sig också vara ett skäl att begränsa användningen av den information som kommer fram vid användningen av tvångsmedlen. Till de skyddsvärda integritetsintressena kan emellertid enligt regeringens mening inte räknas intresset hos den som har begått ett brott att inte avslöjas som brottsling. Utnyttjandet av information som har kommit fram vid användandet av hemliga tvångsmedel för utredning av brott utgör därmed ingen ytterligare integritetskränkning.

Regeringen ansåg därför att hänsynen till den personliga integriteten inte utgjorde skäl att begränsa användningen av överskottsinformation för utredning om brott. Detta gällde, enligt regeringen, oavsett om överskottsinformationen avsåg den som var föremål för tvångsmedelsanvändningen eller någon annan.

Efter att ha konstaterat att varken risken för missbruk eller integritetsintresset i sig utgjorde skäl att begränsa användningen av överskottsinformation ställde regeringen frågan om skäl ändå fanns för en sådan begränsning. Det konstaterades att de brottsbekämpande myndigheterna inte verkade ha något generellt behov av att använda överskottsinformation som bevis. Från myndighetshåll hade det uppgetts bl.a. att det allmänt sett och från olika utgångspunkter inte var rimligt att åberopa uppgifter från hemlig teleavlyssning för att bevisa exempelvis ett snatteri eller en ringa misshandel. Regeringen ansåg därför att viss begränsning borde ske av möjligheten att använda överskottsinformation vid utredning av mindre allvarliga brott.

Regeringen ansåg att begränsningen borde utformas så att det normalt inte skulle vara möjligt att inleda förundersökning eller motsvarande utredning angående mindre allvarlig brottslighet, om misstanken grundade sig på överskottsinformation. Normalt torde detta, enligt regeringen, leda till att sådana brottsmisstankar inte leder till åtal och att ingen rättegång blir aktuell. Beträffande vilka mindre allvarliga brott som borde träffas av begränsningen resonerade regeringen enligt följande. Brott som kan ge enbart böter, t.ex. hemfridsbrott, vårdslöshet i trafik och skatteförseelse, borde omfattas av begränsningen. Detsamma gällde brott som kan ge böter eller fängelse i upp till sex månader, t.ex. ringa misshandel, snatteri, ofredande och olovligt brukande. Det kunde anföras skäl för att låta begränsningen gälla även när misstanken avsåg brott där maximipåföljden var något högre, t.ex. sexuellt ofredande eller trolöshet mot huvudman, under förutsättning att brottet i det enskilda fallet hade ett lågt straffvärde. Övervägande skäl talade dock för att avgränsningen av de fall där en brottsutredning skulle kunna inledas på grund av överskottsinformation borde göras på samma sätt som gällde i normalfallet för häktning, dvs. det skulle krävas att det var föreskrivet fängelse ett år eller däröver för brottet, och det skulle dessutom kunna antas att brottet inte föranledde endast böter. I undantagsfall kunde det finnas skäl att utreda misstankar om brott som i och för sig faller in under den angivna begränsningsregeln. Så kunde vara fallet om det fanns anledning att anta att utredningen om brottet kan leda till att annan mer allvarlig brottslighet avslöjades. Misstankar om brott av mindre allvarligt slag borde därför alltid kunna föranleda förundersökning, om det fanns särskilda skäl för det.

Regeringen konstaterade slutligen, i samband med att den lagtekniska utformningen av den nya regleringen om överskottsinformation behandlades, att denna borde gälla även vid tillämpning av lagen om särskild utlänningskontroll samt av den då gällande motsvarigheten till 2008 års utredningslag (1952 års tvångsmedelslag). Någon diskussion om att med avseende på dessa lagar utforma regleringen på ett annat sätt än den i 27 kap. rättegångsbalken förekom inte (se a. prop. s. 47–48).

Det bör anmärkas att begränsningen av tillåten användning av överskottsinformation infördes trots viss kritik från Lagrådet. Lagrådet ansåg att regleringen, med dess villkor för att inleda förundersökning eller motsvarande utredning, var ägnad att skapa tillämpningsproblem. Under sådana förhållanden var det naturligt att kräva att skälen för undantaget från möjligheten att använda överskottsinformation var starka. Lagrådet ifrågasatte om de åberopade skälen – allmänna rimlighetssynpunkter samt det förhållandet att det inte tycks finnas något allmänt behov hos de brottsbekämpande myndigheterna – var ”tillräckliga för att motivera undantaget avseende mindre allvarliga brott”. I samband därmed framhölls att det låg nära till hands att anta att avsaknaden av uttryck för ett allmänt behov hos de brottsbekämpande myndigheterna att använda överskottsinformation som bevis hade samband med att polisen inte hade resurser att utreda mindre allvarliga brott.

10.2.2 Reglerna i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag

10.2.2.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning

Någon reglering av användningen av överskottsinformation föreslogs inte i Buggningsutredningens betänkande (SOU 1998:46). Några år därefter – efter att regleringen i 27 kap. rättegångsbalken om överskottsinformation hade trätt i kraft i juli 2005 – behandlades frågan om hemlig rumsavlyssning på nytt inom Justitiedepartementet. I den promemoria som då upprättades (Hemlig rumsavlyssning, dnr Ju2005/5765/Å) konstaterades inledningsvis att de brottsbekämpande myndigheternas användning och hantering av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning borde regleras. Därefter gjordes bl.a. följande överväganden (s. 73).

Användning av hemlig rumsavlyssning innebär jämfört med användningen av befintliga tvångsmedel ett avsevärt större ingrepp i de människors integritet som utsätts för tvångsmedlet i fråga. Brottsmisstänkta och för brottsutredningen ovidkommande personer kommer att avlyssnas i en helt annan omfattning än vad bestämmelserna om hemlig teleavlyssning möjliggör. En följd av det är att de brottsbekämpande myndigheterna vid användning av hemlig rumsavlyssning kommer att få en väsentligt större mängd överskottsinformation än vid användning av befintliga hemliga tvångsmedel. Mot den bakgrunden är det inte lämpligt att de brottsbekämpande myndigheterna skall få använda överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning i brottsutredande syfte i samma utsträckning som de får använda sådan information från andra hemliga tvångsmedel.

Ståndpunkterna i stycket ovan ifrågasattes av flera remissinstanser. Det framfördes att integritetsskäl inte motiverar en restriktiv användning av överskottsinformation och att den föreslagna regleringen ledde till orimliga konsekvenser, bl.a. att överskottsinformation om t.ex. narkotikabrott av normalgraden, grovt vapenbrott, sexuellt utnyttjande av barn och grovt skattebrott inte skulle få användas i brottsutredningssyfte. Trots detta upprepades de ovan citerade formuleringarna av regeringen i den proposition som föregick lagen om hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178). Därtill anfördes följande (s. 86).

Som anges ovan kommer de brottsbekämpande myndigheterna vid användning av hemlig rumsavlyssning att få en väsentligt större mängd överskottsinformation än vid användning av befintliga hemliga tvångsmedel. En reglering som innebär att överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning i stor utsträckning får användas för brottsutredningsändamål kan därför medföra att de brottsbekämpande myndigheterna får en icke avsedd möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning för att utreda brott i allmänhet och ge incitament till en mindre lämplig användning av det tvångsmedlet. Med hänsyn till detta och vad som i övrigt anförts i promemorian bedömer vi att möjligheterna till användning av överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning i brottsutredningssyfte väsentligen bör begränsas.

Vad gäller frågan om vilken överskottsinformation som skulle få användas i brottsutredningssyfte ansåg regeringen att starka skäl talade för att den allra allvarligaste brottsligheten skulle utredas och lagföras, oavsett hur informationen om brottet kommit till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom. Vid en samlad bedömning framstod det enligt regeringen som lämpligast att överskottsinformation om ett annat brott än det som har föranlett

den hemliga rumsavlyssningen skulle få användas i brottsutredande syfte endast i de fall när det andra brottet var så allvarligt att det skulle ha kunnat föranleda hemlig rumsavlyssning. Överskottsinformation om andra brott borde inte på något sätt få användas för att utreda sådana brott. Regeringen ansåg att en sådan ordning i praktiken endast mycket sällan torde kunna leda till några orimliga konsekvenser, men angav uttryckligen att den frågan borde belysas vid den kommande utvärderingen av lagen.

10.2.2.2 2007 års preventivlag

I förarbetena till 2007 års preventivlag gjordes med avseende på användning av överskottsinformation i brottsutredningssyfte i flera delar samma bedömningar som avseende hemlig rumsavlyssning. Sålunda ansågs att överskottsinformation inte borde få användas i samma utsträckning som sådan information som erhållits genom tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken, samt att den begränsning som borde sättas var att sådan information skulle få användas för att utreda brott endast om det var fråga om ett brott som hade kunnat föranleda tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag. De skäl som angavs för den förra av dessa två bedömningar skiljde sig dock något från de som framhållits beträffande hemlig rumsavlyssning. Följande anfördes av regeringen (prop 2005/06:177 s. 70).

Den föreslagna lagen syftar inte till att få information om begångna brott. Tvångsmedelsanvändning för att utreda brott kan endast äga rum enligt rättegångsbalkens regler inom ramen för en förundersökning. Mot den bakgrunden kan det från principiell utgångspunkt ifrågasättas om information om brott som erhållits genom tvångsmedelsanvändning enligt denna lag alls skall få användas för att utreda brott. Som *Justitiekanslern* påpekar kan lagen innebära att vi får en ny metod för att utreda brott, vilket inte är avsett. *Brottsförebyggande rådet* har påtalat att en ordning som tillåter användning av överskottsinformation kan skapa ett generellt ökat intresse för att använda tvångsmedel och ett incitament för en mindre lämplig användning av reglerna.

Det huvudskäl som angavs för en mer restriktiv användning av överskottsinformation för brottsutredning vad avser 2007 års preventivlag var sålunda – vid sidan av risken för en illojal regel-tillämpning – att lagens syfte inte var att utreda brott.

10.3 Synpunkter på och erfarenheter av regleringen

10.3.1 Synpunkter i doktrinen på skillnaderna i regleringen

De ovan beskrivna skillnaderna i lagstiftarens ställningstaganden i fråga om överskottsinformation har kritiserats i doktrinen (se Bylund, Rättegång, tredje häftet, 7 uppl. 2006 s. 110-112). Det har därvid framhållits att såväl ställningstagandena som regleringarna angående överskottsinformation är svårförenliga. Såvitt avser de integritetsargument som framförts med avseende på hemlig rumsavlyssning har anförts att tvångsmedlet visserligen är mer integritetskränkande än televlyssning m.m. och kan antas alstra mer överskottsinformation, men att skillnaderna knappast är så stora att de kan motivera den iögonfallande differens som gäller beträffande utgångspunkterna för bedömningen. Vad avser 2007 års preventivlag har framhållits att det är märkligt att ange att lagen inte har ett utredningssyfte som ett skäl för en strängare reglering av användning av överskottsinformation. Detta bl.a. eftersom de brottspreventiva reglerna i lagen om utlänningskontroll har samma regel om överskottsinformation som finns i 27 kap. rättegångsbalken.

10.3.2 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna

Vid den utvärdering som år 2009 skedde av lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag berördes inte effekterna av reglerna i dessa lagar om överskottsinformation närmare. Säkerhetspolisens expert i utredningen anmärkte dock i ett särskilt yttrande att han ansåg att detta borde ha skett (SOU 2009:70 s. 186).

Frågan har behandlats också i den behovskrift som Säkerhetspolisen har gett in till oss. Där anges inledningsvis följande.

I sammanhanget vill Säkerhetspolisen uppmärksamma att de nuvarande mycket strikta bestämmelserna om överskottsinformation vid preventiva tvångsmedel vid ett flertal tillfällen har inneburit att mycket tydlig information om väldigt allvarliga brott (grov misshandel, grova narkotikabrott, mord och rån) inte har kunnat vidareförmedlas till den öppna polisen och där användas för att klara upp brottet.

Vidare anføres följande. De striktare bestämmelserna om överskottsinformation ger möjlighet att förhindra (alla slags) brott, men det finns starka begränsningar i andra stycket om vilka brott som får utredas. I praktiken kan det vara mycket svårt att förhindra ett brott utan att förundersökning anses inledd. Det går t.ex. inte att ta föremål i beslag eller göra en husrannsakan eftersom förundersökning då anses vara inledd. Dessutom torde det inte vara möjligt att avbryta ett pågående brott, exempelvis ett perdurerande brott som vapenbrott, eftersom det inte är ett förestående brott (inte ens semantiskt). Som exempel skulle kunna nämnas att det vid en preventiv avlyssning kommer fram överskottsinformation om t.ex. ett pågående grovt vapenbrott. Det är inte rimligt att polisen inte får använda den informationen för att utreda brottet. Polisen har då heller inte möjlighet att genom husrannsakan och beslag förhindra spridning av vapnen eftersom det innebär att förundersökning anses vara inledd. Detta riskerar att leda till mycket allvarliga konsekvenser.

Öppna polisen har som exempel på brott som upptäckts vid hemlig rumsavlyssning, men som på grund av överskottsinformationsreglerna inte kunnat lagföras, angett t.ex. misshandel, grov misshandel, brott mot tystnadsplikten, våldtäkt och brott mot vapenlagen.

Såväl öppna polisen som Åklagarkammaren för säkerhetsmål har i sina skrifter till utredningen ansett att samma regler bör gälla om överskottsinformation, oavsett typ av tvångsmedel, och att det är den nivå som anges i 27 kap. rättegångsbalken som bör gälla. Åklagarkammaren har därvid betonat att det inte är rimligt att tvångsmedlets art ska vara bestämmande för vilka brott som informationen får användas till att utreda.

10.3.3 Något om vad som i övrigt framkommit vid utredningens kartläggning

Utredningen har kartlagt tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning, 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag. Vad som då har kommit fram har mer detaljerat redovisats i kapitel 6. Det kan dock vara intressant att också här göra några anmärkningar beträffande tillämpningen av reglerna om överskottsinformation.

10.3.3.1 Andelen fall där överskottsinformation används

Av resultaten från den helhetsundersökning som gjorts genom utredningens ärendebalkett framgår vissa uppgifter om omfattningen av användningen av överskottsinformation i relation till det totala antalet initiala tillstånd.

Vad gäller lagen och hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag – dvs. de två lagar som för närvarande har en strängare reglering – har uppgifter från mellan noll och fem procent av tillstånden använts som överskottsinformation för att förhindra eller utreda andra brott än de som tillstånden avser (procenttalet varierar något mellan lagarna samt mellan den öppna polisen, tullen och Säkerhetspolisen, se avsnitt 6.4.3.4 och 6.4.4.4).

Beträffande 2008 års utredningslag – där regleringen motsvarar den i 27 kap. rättegångsbalken – har andelen tillstånd där överskottsinformation använts för att inleda förundersökning eller motsvarande utredning avseende annat brott än det tillståndet avser varit sex procent (avsnitt 6.4.5.5). Detta kan närmast jämföras med den andel på fem procent som i motsvarande avseende angetts beträffande den öppna polisens användning av uppgifter från hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. rättegångsbalken (avsnitt 6.2.2.2).

Överskottsinformation (för att förhindra eller utreda andra brott än de som tillstånden avser) synes alltså ha använts i något högre utsträckning vid tillämpningen av tvångsmedel som omfattas av regleringen i 27 kap. rättegångsbalken än vid hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel. Inte beträffande någon av regleringarna kan dock den andel fall där överskottsinformation används anses anmärkningsvärt hög.

10.3.3.2 Inga tecken på oönskad tillämpning av tvångsmedelsreglerna

Ett av de argument som tidigare anförts för en sträng överskottsinformationsreglering är, som framgått, risken för att de hemliga tvångsmedlen annars skulle användas av de brottsbekämpande myndigheterna med andra huvudsakliga syften än de som angetts som skäl för tvångsmedelsansökan (s.k. oönskad tillämpning eller missbruk). Dessa farhågor har särskilt avsett att de hemliga tvångsmedel som under förundersökning är tillåtna för att

utreda ett visst brott av Säkerhetspolisen i stället skulle användas för att förebygga eller förhindra andra brott och kan grundats främst på vad som anförts av Säkerhetstjänstkommissionen beträffande förundersökningar om olovlig kårverksamhet (se 10.2.1 ovan samt t.ex. Ramberg i SvJT 2007 s. 158).

Det kan från svaren på utredningens ärendeblankett noteras att hemliga tvångsmedel sedan 2008 års utredningslag trädde i kraft inte vid något tillfälle använts vid misstanke om brottet olovlig kårverksamhet (se avsnitt 6.4.5.2).¹ Detta ligger väl i linje med uppgifter från Åklagarmyndigheten i ett tidigare lagstiftnings-ärende om att en rejäl uppstramning har vidtagits beträffande den aktuella tvångsmedelsanvändningen (jfr prop. 2007/08:163 s. 52).

Vid den djupundersökning som utredningen gjort av enskilda ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning eller 2007 års preventivlag har tillämpats – med såväl genomgång av handlingar som intervjuer – har inte i något fall kommit fram tecken på någon illojal eller oönskad tillämpning.²

Den aktuella frågan har berörts av utredningen även vid de sammanträden som utredningen utan anknytning till enskilda ärenden har haft med poliser, åklagare, offentliga ombud och domare (se om dessa sammanträden avsnitt 6.10.2–6.10.3 samt 9.3.2). På direkta frågor har inte från någon av dessa grupper vid sammanträdena anförts något som indikerar att tvångsmedelsregleringen används på ett icke önskvärt sätt.

Utredningen har även fört upp frågan vid sitt möte med företrädare för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Uppgiften har därvid lämnats under hand att nämnden i sin granskning inte har stött på något som ger anledning att misstänka att ”olämplig” användning med huvudsakligt syfte att generera överskottsinformation förekommer. Det betonades dock samtidigt att nämndens granskning hittills inte hade inriktats särskilt på denna fråga.

Sammanfattningsvis saknas alltså tecken på att de brottsbekämpande myndigheterna ansöker om tillstånd till hemliga tvångsmedel i syfte att generera överskottsinformation.

¹ Utredningen föreslår – bl.a. mot den bakgrunden – att hemliga tvångsmedel inte längre ska få användas beträffande det brottet, se avsnitt 8.3.3.5 och 8.4.4.4.

² En annan sak är att gränsen mellan förebyggande och utredande övervakning inte är helt fast vid förundersökningar avseende försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott. I dessa fall har det ofta av de brottsbekämpande myndigheterna bedömts vara av lika stor vikt att förhindra att det aktuella brottet fullbordas som att lagföra det osjälvtändiga brottet. Detta är fullt legitimt (se t.ex. avsnitt 8.3.4.3).

10.3.3.3 Konkreta fall där de strängare reglerna lett till att ingrepp mot allvarliga brott inte kunnat ske

Såväl vid utredningens djupundersökning avseende enskilda ärenden som vid utredningens allmänna samtal med tillämpande åklagare och poliser har det kommit fram exempel på fall när hemlig rumsavlyssning och tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag har lett till information om andra allvarliga brott än de som tillståndet avser, men där brotten inte kunnat utredas eller lagföras på grund av de gällande reglerna.

I ärendena inom ramen för djupundersökningen har det varit fråga om bl.a. misshandel, människosmuggling och vapenbrott (se avsnitt 6.7.19 och 6.8.18). De övriga exempel på konkreta fall som getts vid diskussionerna med polis och åklagare har gällt våldtäkt samt ett pågående vapenbrott (en pistol som utbjöds till försäljning, se avsnitt 6.10.2).

Vad som kommit fram i utredningens kartläggning i denna del ger således stöd för det som anförts i de brottsbekämpande myndigheternas behovskrifter (10.3.2 ovan) om de praktiska följderna av den strängare regleringen beträffande överskottsinformation.

10.4 Utredningens ställningstaganden

Förslag: Regleringen beträffande överskottsinformation bör enhetligas. Regler motsvarande de som i dag gäller enligt 27 kap. rättegångsbalken för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning bör gälla även vid hemlig rumsavlyssning och vid tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag.

Regeringen har som framgått valt olika lösningar när reglerna om överskottsinformation utformats i 27 kap. rättegångsbalken respektive i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag. En första fråga är om det finns skäl för en sådan skillnad eller om regleringarna bör samordnas.

Det kan konstateras att de överväganden som presenterats till grund för de olika utformningarna är svåra att förena med varandra. När reglerna i 27 kap. infördes betonades att risken för missbruk var liten och att denna inte var en faktor som borde begränsa

möjligheten att använda överskottsinformation, samt att inte heller hänsyn till den personliga integriteten utgjorde ett begränsnings-skäl (att inte avslöjas som brottsling var ”inget skyddsvärt integritetsintresse”). När lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag infördes motiverades däremot den strängare regleringen av överskottsinformation i dessa lagar främst med hänvisningar till integritetsskäl samt till en risk för det annars skulle förekomma ”icke avsedd” eller ”mindre lämplig” användning av tvångsmedlen.

Beträffande risken för missbruk eller en icke avsedd tillämpning av tvångsmedelsreglerna anser utredningen i ljuset av de undersökningar vi har genomfört att regeringens ursprungliga överväganden är de mer övertygande. Någon beaktansvärd risk kan alltså inte anses föreligga att tvångsmedel används när de föreskrivna förutsättningarna – bl.a. beträffande åtgärdens betydelse för att utreda ett visst brott eller förhindra viss brottslig verksamhet – inte är för handen, utan syftet är att erhålla överskottsinformation. Det kan i sammanhanget noteras att inget förekommit vid utredningens kartläggning som gett någon indikation om att tvångsmedlen används på ett oönskat sätt. Sådana hänsyn bör sammantaget inte påverka möjligheten att använda överskottsinformation.

När det däremot gäller inverkan på den personliga integriteten anser utredningen att regeringens utgångspunkt vid utformningen av lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag – dvs. att sådana hänsyn måste tillmätas betydelse vid utformningen av överskottsinformationsreglerna – är den riktiga. Vem som är ”brottsling”, och därmed vem som har ett mindre skyddsvärt integritetsintresse, kan rimligtvis normalt inte bedömas på det stadium när användningen av överskottsinformation blir aktuell (dvs. innan åtal och dom). Användningen av överskotts-informationen kan i dessa fall däremot sannolikt ofta medföra att en person pekas ut som misstänkt för ett brott vilket är att se som integritetskänslig informationsanvändning (se t.ex. Beckman i SvJT 2006 s. 12 f. samt prop. 2009/10:85 s. 68).

Integritetsintresset ska alltså – precis som vid utformningen av förutsättningarna och formerna att meddela tillstånd till hemliga tvångsmedel – ställas mot intresset av en effektiv brottsbekämpning. Därvid kan i och för sig konstateras att de olika hemliga tvångsmedlen typiskt sett leder till att uppgifter i olika omfattning och av olika art samlas in. Dessa skillnader avspeglas i att olika krav ställs för att tillstånd ska ges till de olika

tvångsmedlen. Reglerna för samtliga tvångsmedel måste också – när ett tillstånd väl meddelas – vara utformade så att risken minimeras för att särskilt integritetskänslig information utan betydelse för att förebygga, förhindra eller utreda brott över huvud taget inhämtas.³ Utredningen anser emellertid att skillnaderna mellan tvångsmedlen inte är av sådan natur att de, när det gäller den vidare användningen av insamlad information som bedöms vara av betydelse för att förhindra eller utreda brott, bör föranleda att tvångsmedlen behandlas olika. Därtill finns ett värde i att reglerna om överskottsinformation är enhetliga. Regleringen beträffande överskottsinformation bör därför samordnas.

Fråga kvarstår då hur de gemensamma reglerna bör se ut. Utöver principiella argument bör vid detta ställningstagande beaktas bl.a. vilka effekter som de nuvarande reglerna har haft i den brottsbekämpande verksamheten. Utredningen har som framgått funnit att den strängare regleringen i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag har medfört att användningen av överskottsinformation enligt dessa lagar andelsmässigt har varit något – men inte avsevärt – mindre än användningen av överskottsinformation i enlighet med regleringen i 27 kap. rättegångsbalken. En naturlig följd av skillnaden mellan regelsystemen är däremot att de fall där överskottsinformation använts enligt 27 kap. rättegångsbalken, men inte fått användas enligt de strängare reglerna, har rört allvarliga brott. De praktiska exempel som har getts i samband med utredningens kartläggning av lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag har alltså rört bl.a. att uppgifter har kommit fram om misshandel, grov misshandel, våldtäkt och brott mot vapenlagen (t.ex. pågående innehav av skjutvapen och utbudande av sådana vapen till försäljning) utan att åtgärder har kunnat vidtas.

Utredningen gör följande bedömningar. Av integritetshänsyn bör vissa begränsningar fortsatt gälla för att använda överskottsinformation från de nu aktuella tvångsmedlen för att utreda brott. En ordning med utredningsförbud liknande de i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag kan dock enligt utredningens uppfattning inte – vare sig av integritetsskäl eller i övrigt – anses befogad. De överskottsinformationsregler som finns i 27 kap. rättegångsbalken med ett förbud att inleda förundersökning beträffande mindre allvarliga brott får i stället anses ge uttryck för en principiellt rimlig avvägning mot integritetsintresset. Som framgått

³ Se t.ex. kapitel 11 som avser avlyssningsförbudet beträffande vissa samtal. Utredningen föreslår en utvidgning av det förbudet.

används inte överskottsinformation enligt dessa regler i dag 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.

I konsekvens med den strängare reglering som hittills har gällt beträffande överskottsinformation enligt lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag har också gällt vissa skillnader beträffande reglerna om den efterföljande behandlingen av uppgifter från upptagningar och uppteckningar från de hemliga tvångsmedlen (nuvarande 13 § tredje stycket i de nämnda lagarna, se prop. 2005/06:177 s. 73 samt prop. 2005/06:178 s. 87). Vid genomförande av utredningens förslag saknas skäl för fortsatta särregleringar även i detta avseende.

11 Förbud mot avlyssning i vissa fall

11.1 Inledning

Vid teleavlyssning enligt 27 kap. rättegångsbalken – och därmed även enligt 2008 års utredningslag – gäller ett förbud mot att avlyssna samtal mellan den misstänkte och dennes försvarare.

Mer omfattande förbud gäller beträffande såväl hemlig rumsavlyssning som hemlig teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag. Sådan avlyssning får inte avse samtal eller tal där någon som yttrar sig är undantagen från vittnesplikt på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken. Hänvisningen till det s.k. frågeförbudet i rättegångsbalken medför i huvudsak följande. Absolut förbud gäller mot att avlyssna *dels* samtal där en försvarare deltar vid utövandet av sitt uppdrag, *dels* samtal där en präst eller annan själasörjare deltar vilka avser bikt eller ”enskild själavård”. Därtill får avlyssning som huvudregel inte ske vid samtal med personer som tillhör vissa andra yrkeskategorier, om samtalet har samband med deras yrkesutövning. De yrkeskategorier som avses är advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter och familjerådgivare enligt socialtjänstlagen samt sådana personers biträden. Vidare omfattas i vissa avseenden de som är verksamma inom medieföretag (huvudsakligen beträffande uppgifter som omfattas av det s.k. källskyddet), auktoriserade patentombud och deras biträden samt personer med anknytning till viss statistisk verksamhet.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren analysera effekterna av det ovan beskrivna förbudet mot avlyssning, såsom det utformats i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag, samt analysera om det finns skäl för förändringar när det gäller förbudet.

I det följande anges först något om bakgrunden till den nuvarande regleringen samt vad som kommit fram om effekterna av densamma vid utredningens kartläggning av tillämpningen. Därefter presenterar utredningen sin analys och sina ställnings-taganden.

Det bör noteras att det enligt lagen om hemlig rumsavlyssning gäller förbud även mot avlyssning som avser vissa platser. Förbudet omfattar med något undantag de platser som stadigvarande används eller som är särskilt avsedda att användas, för verksamheter som bedrivs av de ovan nämnda yrkeskategorierna (se avsnitt 3.4.5 ovan). Detta förbud berörs inte uttryckligen i utredningens direktiv och inte heller i de behovsbeskrivningar som de brottsbekämpande myndigheterna lämnat till oss. Förbudet kommer endast i begränsad utsträckning att behandlas nedan.

11.2 Något om bakgrunden till den nuvarande regleringen

11.2.1 Något om regeln i 27 kap. rättegångsbalken

Förbudet mot att avlyssna samtal mellan en misstänkt och dennes försvarare infördes i 27 kap. rättegångsbalken i samband med att regelverket beträffande hemliga tvångsmedel – efter Tvångsmedelskommitténs översyn – reviderades under slutet av 1980-talet. Departementschefen betonade att den som är misstänkt för brott måste kunna förlita sig på att det han säger till sin försvarare inte kommer till de brottsutredande organens kännedom utan hans samtycke (se prop. 1988/89:124 s. 46 f.). Regeln synes ha varit okontroversiell när den infördes. Några uttryckliga överväganden från lagstiftarens sida beträffande ett bredare avlyssningsförbud förekom inte i sammanhanget.

11.2.2 Reglerna i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag

11.2.2.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning

Buggningsutredningen föreslog att det vid hemlig rumsavlyssning i likhet med vad som gällde vid hemlig teleavlyssning skulle gälla ett förbud mot att avlyssna samtal mellan den misstänkte och dennes

försvare. I övrigt skulle det inte gälla något avlyssningsförbud, vare sig för några personkategorier eller för några platser. Tredjemansintressen skulle i stället beaktas inom ramen för domstolens proportionalitetsprövning (SOU 1998:46 s. 406–408, 425 f. samt 492 f.).

Regeringen ansåg dock att ett mer omfattande avlyssningsförbud skulle gälla. I den proposition som föregick lagen om hemlig rumsavlyssning konstaterades inledningsvis att det var nödvändigt med begränsningar av tvångsmedlets användning. Risken måste minimeras för att särskilt integritetskänslig information utan betydelse för utredningen över huvud taget hämtas in. En utgångspunkt borde därvid vara att uppgifter som inte får läggas fram inför rätten på grund av hänsyn till enskildas personliga integritet inte ska kunna hämtas in genom hemlig rumsavlyssning. Regleringen skulle utformas på så sätt att tvångsmedlet försågs med begränsningar i form av förbud mot dels avlyssning avseende vissa platser, dels avlyssning av vissa samtal (prop. 2005/06:178 s. 63).

Det konstaterades att de yrkeskategorier som avses i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena oftast utövar sitt yrke i lokaler som används endast och just för den verksamheten (t.ex. läkarmottagningar och advokatkontor). Ett förbud mot avlyssning som avsåg sådana platser framstod därmed som naturligt. Även med ett sådant förbud kunde det dock inträffa att det kom fram att det som ett avlyssnat samtal rörde var sådant som en av de samtalande inte skulle få höras om som vittne vid en rättegång. Som exempel nämndes att en fängelsepräst förde biktsamtal i den en misstänkts fängelsecell, eller att den misstänkte sammanträffade med sin advokat på en plats i ett kafé som var avlyssnad för att den tilltalade senare skulle träffa en bekant där. En regel borde därför införas även om att samtal där någon som yttrar sig inte skulle få höras som vittne på grund av förbudet i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken inte får avlyssnas (se a. prop. s. 65–68).

11.2.2.2 2007 års preventivlag

När 2007 års preventivlag infördes avsåg avlyssningsförbudet enligt den lagen endast samtal mellan den misstänkte och dennes försvarare. Förbudsregeln hade utformats med regeln i 27 kap. 22 § rättegångsbalken som förebild (se Ds 2005:21 s. 266 samt prop. 2005/2006:177 s. 91). Av propositionen Ytterligare rättssäkerhets-

garantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m. – som lades fram medan förslaget till preventivlag vilade i riksdagen – framgick dock att regeringen avsåg att återkomma med ett förslag avseende preventiva tvångsmedel som innebar att förbudet skulle omfatta även andra personkategorier enligt 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken. Förslaget skulle föregås av överväganden om hur ett sådant ytterligare skydd behövde utformas för att stå i rimlig proportion till de skyddsintressen som ligger till grund för den föreslagna lagen (prop. 2006/07:133 s. 27).

Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel fick år 2009 ett uppdrag som omfattade denna fråga. Utredaren betonade att intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten talade för att bestämmelserna skulle utformas på ett sådant sätt att risken minimeras för att särskilt integritetskänslig information som är utan betydelse för att förhindra brott över huvud taget inhämtas. Mot detta intresse måste dock, enligt utredaren, ställas de skyddsintressen som ligger till grund för lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det kunde givetvis inte uteslutas att grovt kriminella i vissa fall anpassade sin verksamhet efter undantag i lagstiftningen. Vid de samrådsmöten utredaren hade haft med de brottsbekämpande myndigheterna hade det emellertid inte kommit fram något som tydde på att de kriminella hade utnyttjat det förbud som redan gällde mot att bugga vissa samtal där det typiskt sett förekommer särskilt integritetskränkande information. Man hade inte heller kunnat se att det absoluta förbudet mot att bugga medieredaktioner i lagen om hemlig rumsavlyssning på något påtagligt sätt hade försvårat polisens utredningsarbete. Därför var det enligt utredaren knappast troligt att ett motsvarande förbud mot teleavlyssning av vissa särskilt integritetskänsliga telefonsamtal på något påtagligt sätt skulle minska de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra brott. Utredaren föreslog sålunda att avlyssningsförbudet i 2007 års preventivlag skulle utvidgas med förbudet i lagen om hemlig rumsavlyssning som förebild (SOU 2009:70 s. 177–178).

Regeringens bedömningar överensstämde i allt väsentligt med utredarens. I den proposition som föregick lagändringen anfördes bl.a. följande. Utgångspunkten som använts beträffande hemlig rumsavlyssning – att uppgifter som på grund av hänsyn till enskildas personliga integritet inte får inhämtas genom vittnesförhör i domstol inte heller ska kunna inhämtas genom

avlyssning – har relevans även i det aktuella sammanhanget. Det måste beaktas att den information som inhämtas genom avlyssning enligt 2007 års preventivlag, till skillnad från den som inhämtas enligt lagen om hemlig rumsavlyssning, inte i första hand ska användas som bevisning vid utredning av brott utan som grund för att vidta åtgärder så att brott aldrig kommer till stånd. De skyddsintressen som ligger bakom lagarna skiljer sig därmed åt. Starka integritetsskäl talade dock enligt regeringen för att sådan kommunikation som vittnesförbudet avser borde skyddas från insyn även vid avlyssning enligt 2007 års preventivlag. Det hade heller inte från något håll kommit fram invändningar mot den utformning av avlyssningsförbudet som utredningen föreslagit. Regeringen ansåg därför vid en avvägning mellan betydelsen av en effektiv brottsbekämpning och de starka integritetsskyddsintressen som motiverar ett förbud att integritetsskyddsintressena vägde över (prop. 2009/10:119 s. 24).

11.3 Synpunkter på och erfarenheter av regleringen

De brottsbekämpande myndigheterna har i samband med att de skrifter där de beskrivit sina behov för utredningen inte berört frågan om avlyssningsförbudets utformning. Inte heller har avlyssningsförbudet vid något tillfälle berörts av någon av aktörerna inom ramen för den djupundersökning som utredningen har gjort av enskilda ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag har tillämpats.

Utredningen har fört frågan om avlyssningsförbudets utformning på tal vid flertalet av de sammanträden som utan anknytning till enskilda ärenden har hållits med åklagare och poliser med erfarenhet av ärenden om hemliga tvångsmedel. Dessa har i princip undantagslöst gett uttryck för uppfattningen att det mer omfattande avlyssningsförbudet i lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag får anses rimligt, och att förbudet inte har gett upphov till några egentliga tillämpningsproblem. Ställda inför frågan om ett eventuellt enhetligande av regleringen – medförande att avlyssningsförbudet beträffande hemlig teleavlyssning i 27 kap. rättegångsbalken skulle utvidgas och ges en utformning som överensstämmer med den i 2007 års preventivlag – har de tillfrågade åklagarna och poliserna uppgett sig inte kunna förutse att detta på något påtagligt sätt skulle påverka möjligheterna att bekämpa brott.

11.4 Utredningens ställningstaganden

Bedömning: Avlyssningsförbuden enligt lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag bör gälla oförändrade.

Förslag: Tvångsmedelsregleringen bör enhetligas genom att avlyssningsförbudet beträffande hemlig teleavlyssning i 27 kap. rättegångsbalken utformas så att det överensstämmer med 2007 års preventivlag. Detta medför att förbudet utvidgas från att avse meddelanden endast mellan den misstänkte och dennes försvarare till att avse alla meddelanden när någon som yttrar sig på grund av undantagen från vittnesplikt i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som sagts.

Regeringen gjorde i samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning infördes vissa anmärkningar och överväganden med inriktning på ett avlyssningsförbud beträffande det tvångsmedlet. Samma resonemang utvecklades sedan till att gälla även teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag. Vad regeringen anförde i anslutning till de nämnda lagarna har en allmän giltighet beträffande hemlig avlyssning. Således är det av stor vikt att risken minimeras för att integritetskänslig information, utan betydelse för att förhindra eller utreda brott, hämtas in genom avlyssningen. En principiellt lämplig avvägning mot integritetsintresset i samtliga avlyssningsfall är den som intagits beträffande de två nämnda lagarna, att uppgifter som på grund av hänsyn till den enskildes personliga integritet inte får inhämtas genom vittnesförhör i domstol inte heller ska få inhämtas genom hemlig avlyssning. Detta gäller alltså oavsett om det är fråga om hemlig rumsavlyssning eller hemlig teleavlyssning, och oavsett om tvångsmedlet används inom ramen för en förundersökning eller renodlat preventivt.

Inget har kommit fram under utredningen som talar mot att det nu gällande avlyssningsförbudet fortsatt bör gälla beträffande de tvångsmedel som på ett mer direkt sätt träffas av utredningens direktiv, dvs. hemlig teleavlyssning enligt 2007 års preventivlag och hemlig rumsavlyssning. Det bör det alltså göra.

I direktiven betonas vikten av en enhetlig reglering på de hemliga tvångsmedlens område. Sådana hänsyn har vi också fäst vikt vid i vårt arbete (se t.ex. övervägandena kring överskotts-information, avsnitt 10.4). Utredningen finner mot bakgrund av detta – och eftersom att det inte har kommit fram några skäl att i det nu

aktuella avseendet göra skillnad på olika fall av hemlig avlyssning – anledning att föreslå att reglerna om hemlig teleavlyssning i 27 kap. rättegångsbalken ändras på så sätt att avlyssningsförbudet utvidgas och får en utformning som överensstämmer med den i 2007 års preventivlag. Detta medför att integritetsskyddet förstärks och att avlyssningsförbudet vid samtliga fall av hemlig teleavlyssning (dvs. även avlyssning enligt de lagar som hänvisar till reglerna i 27 kap. rättegångsbalken) kommer att regleras på samma sätt.

12 Vissa övriga frågor kring regleringens utformning

12.1 Beslutsordningen och beslutens varaktighet

12.1.1 Inledning

En av de frågeställningar som utredningen enligt direktiven har att ta ställning till är om det finns skäl att beträffande de aktuella tvångsmedlen förändra den gällande beslutsordningen i något eller några avseenden.

Inledningsvis behandlas i detta avsnitt frågan om tillståndsprovningen som huvudregel ska ske i domstol. Detta har tidigare ifrågasatts beträffande de preventiva tvångsmedlen. Därefter övervägs om en särskild beslutsordning bör gälla i vissa fall. Avslutningsvis berörs den till beslutsordningen närliggande frågan om tvångsmedelsbeslutens varaktighet.

12.1.2 En huvudregel om prövning i domstol

Bedömning: Huvudregeln beträffande de aktuella hemliga tvångsmedlen, såväl under förundersökning som vid renodlat preventiv användning, bör fortsatt vara att tillstånd beslutas av domstol.

12.1.2.1 Hemliga tvångsmedel under förundersökningen

Beslut om hemliga tvångsmedel under förundersökning meddelas av domstol. Undantag gäller endast för interimistiska beslut i ett begränsat antal fall (se 12.1.3.2).

Huvudregeln om prövning i domstol har gällt sedan en uttrycklig reglering av hemliga tvångsmedlen infördes i rättegångsbalken. Den har därefter inte ifrågasatts, och beträffande de tvångsmedel som är aktuella för utredningen har kort konstaterats att beslutanderätten även beträffande dessa borde ligga hos domstol (se t.ex. SOU 1998:46 s. 411, prop. 2005/06:178 s. 70 f. samt prop. 2007/08:163 s. 67). Det har inte kommit fram något under utredningen som ger anledning att ompröva detta ställningstagande (se bl.a. kapitel 9). Även fortsatt bör huvudregeln vara att domstol beslutar i frågor om tillstånd till tvångsmedlen.

12.1.2.2 Preventiva tvångsmedel

Den gällande regleringen och dess bakgrund

Även tillstånd till preventiva tvångsmedel beslutas enligt den gällande regleringen av domstol. Denna ordning har dock varit föremål för viss diskussion.

Inför 2007 års preventivlag inledde regeringen sina resonemang i frågan genom att anföra följande (prop. 2005/06:177 s. 64 f.):

Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar hemliga tvångsmedel en särställning på så sätt att tvångsmedlens hemliga karaktär gör att de som utsätts för dem inte kan kontrollera och bevaka tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen. Det är därför mycket viktigt med ett beslutsförfarande som, så långt möjligt, garanterar en korrekt tillståndsgivning och kontroll av verksamheten.

Det finns i dag ett väl inarbetat system hos domstolarna för att handlägga ärenden om tvångsmedel. Domstolar fattar beslut om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalkens regler, 1952 års tvångsmedelslag, lagen om hemlig kameraövervakning samt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. I domstolarna finns också redan ett etablerat system med offentliga ombud. Det finns vidare en betydande kompetens och erfarenhet av att beakta integritetsaspekter.

Regeringen diskuterade därefter frågan om det i stället vore lämpligt att skapa en särskild nämnd som skulle kunna fatta beslut enligt den nya lagen. En fördel med en sådan ordning skulle, enligt

utredaren, vara att nämndens ledamöter kunde få stor sakkunskap om hot mot rikets säkerhet m.m. vilket skulle underlätta handläggningen av de komplicerade frågor som ärendena kan innehålla. Nämndens jurister skulle vid de rättsliga övervägandena kunna tillföras ett kvalificerat lekmannainflytande.

Regeringen bedömde dock att ett system med en särskild nämnd också hade vissa nackdelar. Det skulle sannolikt vara svårt att inom ramen för en nämndprövning skapa en ordning som på samma påtagliga sätt kunde ta tillvara integritetsintresset, och ett system med en nämnd skulle kunna bli sårbart genom att det skulle kunna uppstå svårigheter att med kort varsel samla nämnden för föredragning och beslut. Regeringen bedömde därför att prövningen i stället borde göras av domstol.

Inhämtande av uppgifter om elektronisk kommunikation

Som nämnts finns fr.o.m. den 1 juli 2012 inte längre möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att enligt lagen om elektronisk kommunikation (LEK) inhämta uppgifter från operatörer (se avsnitt 3.5). Under förundersökning ska reglerna om hemlig teleövervakning begagnas (justerade på så sätt att det i vissa fall tillåts att uppgifter inhämtas utan att det finns en skäligen misstänkt person, se avsnitt 8.3.4). Domstolsbeslut ska därmed krävas. Innan en förundersökning inleds ska en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet gälla. Inhämtning av uppgifter enligt denna lag – vilka väsentligen motsvarar de som kan inhämtas genom hemlig teleövervakning – får ske om åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet (se avsnitt 8.4.5). Beslut ska här inte fattas av domstol utan av den inhämtande myndigheten, dvs. av en polismyndighet eller Tullverket.

I motiven till de regler som träder ikraft den 1 juli 2012 anges beträffande beslutsordningen bl.a. följande (prop. 2011/12:55 s. 88 f.).

Regeringen gör [...] bedömningen att rätten att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation *i förundersökningar* alltid ska prövas av domstol. Att allmän domstol fattar beslut om hemliga tvångsmedel under en förundersökning är lämpligt och väl förenligt med det tvåpartsförfarande och de möjligheter till rättslig prövning som gäller där. Frågan blir då om allmän domstol, som *Post- och Telestyrelsen* har

förordat, också bör fatta beslut om inhämtning i *underrättelseverksamhet*. [...] [A]ndra intressen [gör sig] gällande i underrättelseverksamhet än under en förundersökning. Integritetsaspekten präglas i underrättelseskedet mer av ett medborgarperspektiv än av ett sådant tvåpartsförfarande som särskilt lämpar sig för rättslig prövning i allmän domstol. Det får också, såsom bl.a. *JO* och *Sveriges Advokatsamfund* har framfört, anses vara principiellt tveksamt att de allmänna domstolarna på förhand rättsligt prövar olika åtgärder som vidtas inom ramen för underrättelseverksamhet. Kännetecknande för den verksamheten är att den är operativ, kunskapssökande och undersökande men inte primärt inriktad mot någon viss inträffad gärning eller någon viss misstänkt person. För det fall allmän domstol generellt skulle rättsligt pröva olika åtgärder som vidtas i underrättelseverksamheten och därmed i många fall skulle ge tillstånd till olika operativa spaningsåtgärder, kan det finnas risk för att domstolens roll som oberoende prövningsinstans i brottmålsförfarandet ifrågasätts, i varje fall när åtgärderna senare leder fram till förundersökning och åtal. En sådan roll skulle för domstolen också vara delvis främmande i det svenska rättssystemet. Enligt [2007 års preventivlag] är det visserligen domstol som ger tillstånd till inhämtningen efter ansökan av åklagare (6 §). Det rör sig dock i det fallet om en tidsbegränsad lag som enligt uppgift har kommit att tillämpas när en förundersökning är förestående, dvs. i praktiken inom ramen för vad som brukar benämnas förutredning (SOU 2009:70 s. 172). Den nu föreslagna regleringen är avsedd att ha ett vidare tillämpningsområde. Det kan dessutom ifrågasättas om domstolarna skulle kunna tillgodose behovet av snabba beslut utanför kontorstid. Att införa en ordning med dygnetruntberedskap för de allmänna domstolarna för att pröva frågor om inhämtande av uppgifter i underrättelseverksamhet framstår inte som ändamålsenligt. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att allmänna domstolar inte bör ges beslutanderätten för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Regeringen stannade mot denna bakgrund – och eftersom det heller inte ansågs lämpligt att åklagaren eller en särskild nämnd beslutade – för att de inhämtande myndigheterna själva skulle besluta.

Någon generell möjlighet till överprövning finns inte enligt den nu aktuella regleringen. Däremot får uppgifter som inhämtats med stöd av lagen inte användas i en förundersökning utan att ett beslut också har fattats om hemlig teleövervakning. Som skäl för detta anger regeringen att det är först när en förundersökning inleds som ett partsintresse gör sig gällande med sådan styrka att det finns skäl till en rättslig prövning av beslut om att hämta in uppgifter (a. prop. s. 90 och 92 f.).

Ett förslag beträffande beslutsordningen för vissa andra åtgärder i underrättelseverksamheten (SOU 2010:103)

Det kan i sammanhanget nämnas att det i Polismetodutredningens slutbetänkande – Särskilda spaningsmetoder – har föreslagits att vissa beslut i underrättelseverksamheten ska fattas av en särskild och fristående nämnd. Denna ordning ska enligt förslaget gälla tillstånd till särskilt ingripande åtgärder som avser ljud- eller bildupptagning, lokalisering av person, identifiering av mobil elektronisk kommunikation m.m. eller störning av sådan kommunikation samt tillstånd till annars brottsliga gärningar eller särskilda provokativa åtgärder (se SOU 2010:103 s. 311 ff.). Det anges att det inte framstår som tillräckligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att låta dessa beslut fattas inom de brottsbekämpande myndigheterna. De skäl som anges för ställningstagandet att en domstol inte bör besluta är i huvudsak desamma som i motiven till de nya reglerna om inhämtande av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (se ovan). Den föreslagna nämndens ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. Det ska också finnas minst två och högst fyra särskilda ledamöter med specialistkompetens. Det bland dessa ledamöter bör enligt förslaget finnas såväl erfarenhet och kunskap om underrättelseverksamhet och förutsättningarna för sådan verksamhet som särskild förmåga att belysa integritetsskyddsintresset och tillvarata medborgarnas perspektiv (a. SOU s. 313 f.).

Några övriga synpunkter

I doktrinen har ibland ifrågasatts om domstolskontroll är effektiv vid tvångsmedel som används i underrättelseverksamhet. Cameron har framhållit att det i regel blir fråga om olika typer av riskbedömningar, och att domstolar har förhållandevis lite erfarenhet av sådana. Domstolsprövning är inget skydd mot maktmissbruk, menar han, om domarna i praktiken saknar tillräckligt intresse eller självförtroende att ingripa och förbjuda en åtgärd, när den nationella säkerheten påstås vara i fara (Cameron i SvJT 2007 s. 93 f., se även Ulväng i SvJT 2007 s. 14 f.).

Utredningens analys och ställningstaganden

De nu aktuella tvångsmedlen är så ingripande att det inte kan bli aktuellt att låta den slutliga beslutanderätten utövas inom de brottsbekämpande myndigheterna. Fråga är därför närmast om besluten bör fattas av domstol eller av en särskild nämnd.

De huvudsakliga argument som anförts mot en domstolsprövning är *dels* att skulle vara principiellt tveksamt att de allmänna domstolarna på förhand rättsligt prövar olika åtgärder som vidtas inom ramen för underrättelseverksamhet, *dels* att det skulle kunna ifrågasättas om domstolskontroll i dessa fall är effektiv eftersom prövningen innefattar riskbedömningar, och att domstolar har förhållandevis lite erfarenhet av sådana.

Det första av de nämnda argumenten – som i och för sig i grunden är principiellt – har främst utvecklats på ett praktiskt plan. Farhågor har uttryckts för att domstolens roll som oberoende prövningsinstans i brottmålsförfarandet skulle kunna sättas i fråga, om domstolen generellt skulle pröva olika åtgärder i underrättelseverksamheten. Dessa farhågor har måhända fog för sig. De har dock siktet inställt på en volymmässigt betydligt mer omfattande ”inblandning” från domstolarna i underrättelseverksamheten än den som kan komma i fråga med anledning av beslut om preventiva tvångsmedel. Beträffande sådana i underrättelseverksamheten mer vanligt förekommande åtgärder kan säkert även en rad praktiska problem uppstå, om besluten förläggs till domstolarna. Vad avser de preventiva tvångsmedlen – som förekommer i en jämförelsevis mycket blygsam omfattning – kan däremot varken några beaktansvärda principiella eller praktiska problem av nu aktuell natur anses föreligga.

Att riskbedömningar kan vara komplicerade står i och för sig klart. Detta framgår inte minst av den kartläggning som utredningen gjort (se särskilt avsnitt 6.7 och 6.8). Att domstolarna skulle vara ovana vid riskbedömningar stämmer däremot inte. Risk- eller farerekvisit är relativt vanligt förekommande i olika typer av lagstiftning. T.ex. görs sådana bedömningar i samband med prövning av frågor om häktning, besöksförbud, kvarstad, vissa tvångsundersökningar och vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (se avsnitt 8.4.3). Att prövningen innefattar en riskbedömning kan enligt utredningens uppfattning inte i sig anses vara ett hållbart argument för att prövningen ska ske på annat sätt än i en domstol.

Det skulle visserligen, som regeringen anmärkte redan när 2007 års preventivlag infördes, kunna vara en fördel med en prövning i en särskild nämnd att dess ledamöter skulle få stor kunskap om de aktuella sakfrågorna. Detta är nu inte unikt – så skulle i och för sig kunna vara fallet även beträffande flera andra komplicerade sakfrågor i mål och ärenden som domstolar hanterar. Domstolsprövningen är dock en viktig del i det system med rättssäkerhetsgarantier som omgärdar användningen av de hemliga tvångsmedlen. Det är centralt att integritetsintresset beaktas vid tillståndsprövningen, något som vid domstolens handläggning ytterligare försäkras genom medverkan av ett offentligt ombud. Utredningen delar regeringens uppfattning att det skulle vara svårt att inom ramen för en nämndprövning skapa en ordning som på samma påtagliga sätt som den nuvarande domstolsprövningen kunde ta till vara integritetsintresset (se prop. 2005/06:177 s. 64 f.).

Det kan i sammanhanget noteras att inga uppgifter som utredningen tagit del av inom ramen för sin kartläggning talar i någon annan riktning är att det inarbetade systemet hos domstolarna för att hantera ärendena om hemliga tvångsmedel fungerar väl beträffande de preventiva tvångsmedlen. Företrädare för utredningen har vid de möten som hållits med domare med erfarenhet av beslutsfattande enligt 2007 års preventivlag ställt frågan om domarna – jämfört med bedömningar enligt andra tvångsmedelslagar – upplevt särskilt stora svårigheter med att göra sådana riskbedömningar som preventiva tvångsmedel förutsätter. Så har uppgetts inte vara fallet. Såväl vid mötena med domare som vid utredningens möten med de övriga aktörerna – dvs. brottsbekämpare och offentliga ombud – har också uppgetts att dagens ordning med domstolsbeslut fungerar väl. Av underhandsuppgifter vid samråd med företrädare för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har framgått att det inte från nämndens perspektiv erfarits att dagens beslutsordning skapar några olägenheter.

Sammantaget anser utredningen att den slutliga prövningen av frågor om de aktuella tvångsmedlen fortsatt bör ske i domstol.

Särskilt om hemlig teleövervakning

Som framgått får de brottsbekämpande myndigheterna enligt den lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet som träder ikraft den 1 juli 2012 – liksom

tidigare enligt LEK – själva besluta att hämta in uppgifter. Dessa uppgifter motsvarar i huvudsak de som kan erhållas genom hemlig teleövervakning. Ett krav på domstolsbeslut gäller först om uppgifterna sedan ska användas i en förundersökning. Det kommer sålunda, om utredningens förslag avseende preventiva tvångsmedel genomförs, fortsatt att föreligga två parallella sätt – med olika beslutsordningar – för att komma åt vissa trafikuppgifter.

Det skulle mot den bakgrunden kunna ifrågasättas om hemlig teleövervakning bör kvarstå bland de preventiva tvångsmedlen (dvs. om inte möjligheten till inhämtning av den andra lagen bör vara tillräcklig). Enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet får dock beträffande enskilda meddelanden endast historiska uppgifter hämtas in. Hemlig teleövervakning enligt 2007 års preventivlag beslutas i flertalet fall även beträffande realtidsuppgifter. Denna möjlighet bör fortsatt finnas kvar. Att två olika sätt finns för myndigheterna att komma åt de historiska uppgifterna får sålunda godtas.

12.1.3 En särskild beslutsordning i vissa fall

12.1.3.1 Inledning

Huvudregeln bör alltså vara att beslut om de aktuella hemliga tvångsmedlen meddelas av domstol. Fråga kvarstår om det i några fall – främst mycket brådskande sådana – bör gälla undantag från kravet på ett domstolsbeslut.

12.1.3.2 Den gällande regleringen och dess bakgrund

Gällande reglering

I sammanhanget bör inledningsvis de regler som finns om domstolarnas jourverksamhet beröras. Sedan den 1 juli 2000 gäller att de s.k. jourdomstolarnas är behöriga att besluta om tvångsmedel i brådskande fall (19 kap. 12 § rättegångsbalken, se prop. 1999/2000:26 s. 103, bet. 1999/2000:JuU10). Av förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m., framgår att tingsrätten ska ha beredskap för prövning av frågor som rör bl.a. tvångsmedel under söndag, annan allmän

helgdag, lördag och vissa aftnar. Ytterligare bestämmelser finns i Domstolsverkets föreskrifter om beredskap vid tingsrätterna för prövning av häktningsfrågor m.m. (DVFS 2007:1). Beredskapen fullgörs genom att domstolen är tillgänglig för beslut vissa tider under dagtid.

Någon generell möjlighet till interimistiska beslut i brådskande fall finns inte i dag. Undantag från kravet på domstolsprövning för tillstånd till hemliga tvångsmedel finns dock för närvarande *dels* beträffande vissa samhällsfarliga brott i 2008 års utredningslag, *dels* under vissa särskilda samhällsförhållanden i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (1988 års lag). Enligt båda dessa lagar får åklagaren meddela interimistiska beslut till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. rättegångsbalken. Enligt 1988 års lag får interimistiska beslut om kvarhållande av försändelse meddelas även av undersökningsledaren. Dessutom får åklagaren enligt den lagen meddela interimistiska beslut även beträffande hemlig rumsavlyssning. Förutsättningen för interimistiska beslut enligt båda lagarna är att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Interimistiska beslut ska genast anmälas hos rätten som har att pröva ärendet skyndsamt (2008 års utredningslag) respektive snabbt (1988 års lag). Om rätten inte finner skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet. För det fall ett interimistiskt åklagarbeslut enligt 2008 års utredningslag har upphört att gälla innan domstol har prövat ärendet, ska åklagaren anmäla åtgärden till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Fr.o.m. den 1 juli 2012 ges åklagaren en interimistisk beslutanderätt också beträffande hemlig teleövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken. Regleringen är utformad som den i 2008 års utredningslag, med den skillnaden att rätten ska pröva åklagarens beslut även i de fall dessa upphört att gälla (s.k. obligatorisk domstolsprövning). Om rätten vid den efterföljande prövningen finner att skäl saknades för åtgärden, ska de inhämtade uppgifterna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som omfattats av övervakningen.

Den tidigare behandlingen av frågan om en generell interimistisk beslutanderätt

Frågan om en generell interimistisk beslutanderätt beträffande hemliga tvångsmedel har behandlats i ett flertal tidigare lagstiftningsärenden.

I 1989 års lagstiftningsärende om vissa tvångsmedelsfrågor bedömdes att åklagaren inte borde ges någon generell interimistisk beslutanderätt. Departementschefen ansåg att en sådan befogenhet för åklagaren inte borde införas, om inte tvingande praktiska behov talade för det. Hon menade att det som förekommit i lagstiftningsärendet inte övertygat henne om att det förelåg något sådant påtagligt behov utan att man i de situationer där det varit nödvändigt att snabbt få ett beslut också har gått att utverka detta inom rimlig tid och utan att några mer väsentliga effektivitetsförluster uppstått (prop. 1988/89:124 s. 51 f.). I propositionen om hemlig kameraövervakning uttalade regeringen att det saknades tillräckliga skäl för att införa en generell möjlighet till interimistiska beslut avseende användningen av dolda övervakningskameror (prop. 1995/96:85 s. 33 f.).

Buggningsutredningen föreslog däremot att åklagaren skulle få besluta interimistiskt om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning (SOU 1998:46 s. 415–419). Frågan om behovet av en sådan ordning behandlades relativt ingående. Inledningsvis återgavs de brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivningar. Av dessa framgick bl.a. följande. Det kunde mycket snabbt uppstå ett behov av att få använda t.ex. hemlig teleavlyssning. Ofta lyckades man lösa detta genom att få tag i en domare som kunde fatta beslut (se om detta även t.ex. Malmsten i SvJT 1992 s. 539). Det hade dock förekommit att polis och åklagare inte hade lyckats nå någon domare vilket ibland hade varit till allvarlig skada för utredningen. Problemet var störst på kvällar och helger. En nackdel med den nuvarande ordningen var, menade någon myndighet, att man vid sådana tidpunkter var beroende av att den enskilde domaren vill medverka. Buggningsutredningen konstaterade även att behovet av snabba beslut vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning sannolikt hade ökat under de senaste åren vilket hängde samman bl.a. med den tekniska utvecklingen och det sätt på vilket kriminella använde den moderna teletekniken (t.ex. att den misstänkte – särskilt vid mobiltelefoni – ofta bytte teleadress).

Buggningsutredningen bedömde sammantaget att det fanns tillräckliga skäl att införa en befogenhet för åklagaren att fatta interimistiska beslut och anmärkte följande (SOU 1998:46 s. 418).

Det förhållandet att det hittills, i de flesta fall där det har varit nödvändigt att få ett snabbt beslut, varit möjligt att utverka detta inom rimlig tid utan några mer väsentliga effektivitetsförluster, förändrar inte denna bedömning. Det är nämligen, menar utredningen, inte tillfredsställande att en fråga om t.ex. hemlig teleavlyssning skall kunna användas i en förundersökning rörande ett allvarligt brott på en kväll eller under en helg blir beroende av om polis och åklagare lyckas få tag i en domare som kan fatta beslut.

Även när det gällde buggning ansåg utredningen att det kommit fram att det fanns ett behov av snabba beslut. Eftersom buggning framstod som en särskilt ingripande och integritetskänslig åtgärd bedömde utredningen emellertid att någon interimistisk beslutanderätt inte borde finnas avseende detta tvångsmedel.

När regeringen några år senare behandlade buggningsutredningens förslag om en generell interimistisk beslutanderätt för åklagaren bedömdes att någon sådan möjlighet inte borde införas beträffande något av de hemliga tvångsmedlen. Detta främst eftersom regeringen ansåg att det varken av utredningen eller av remissvaren hade kommit fram att det fanns något större behov av en särskild handlägningsordning för brådskande ärenden. Det hade således inte kommit fram sådana starka skäl som krävdes för att införa en ordning där hemliga tvångsmedel får verkställas utan rättens tillstånd. Regeringen anmärkte dock att den hade för avsikt att noga följa utvecklingen och vid behov pröva frågan på nytt (prop. 2002/03:74 s. 42 f.).

I propositionen avseende hemlig rumsavlyssning hänvisades till det som återgetts ovan. Det angavs sedan att Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen hade uppgett att domstolsbeslut ibland inte kunde inväntas eftersom det kunde röra sig om en mycket kort tidsperiod från det att polisen fick kännedom om ett möte till dess mötet skulle äga rum. Den situationen var enligt Rikspolisstyrelsen t.ex. typisk för kontrollerade leveranser av narkotika. Regeringen ifrågasatte inte att det i vissa fall skulle vara värdefullt med en möjlighet för åklagare att fatta interimistiska beslut i ärenden om hemlig rumsavlyssning. Mot detta ställdes dock att det var fråga om ett nytt hemligt tvångsmedel som typiskt sett var mycket ingripande. Var det fara i dröjsmål, anförde regeringen vidare, torde i vart fall i de flesta fall en jourdomstol kunna ta upp frågan till

prövning. Regeringen ansåg därför att någon möjlighet inte borde införas för åklagaren att fatta interimistiska beslut i fråga om hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178 s. 72).

I samband med att de preventiva tvångsmedlen infördes hänvisade den särskilda utredaren i sin promemoria till den bedömning som regeringen nyligen hade gjort i fråga om interimistiska beslut (dvs. i prop. 2002/03:74). Det hade, enligt utredaren, inte under arbetet med promemorian kommit fram några omständigheter av tyngd som talade för att det fanns något påtagligt behov av en särskild beslutsordning i brådskande ärenden om preventiva tvångsmedel. Tvärtom hade framhållits att tvångsmedelsanvändningen skulle få störst nytta vid underrättelseverksamhet vilken enligt utredaren präglades av långsiktighet och noggranna analyser. Utredaren bedömde därför att det inte borde införas någon möjlighet till interimistiska beslut beträffande de preventiva tvångsmedlen (Ds 2005:21 s. 228 f.). Regeringen gjorde ingen annan bedömning (prop. 2005/06:177 s. 66 f.).

Bakgrunden till och tillämpningen av reglerna om interimistisk beslutanderätt beträffande vissa samhällsfarliga brott

En interimistisk beslutanderätt finns däremot alltså i 2008 års utredningslag beträffande de samhällsfarliga brott som lagen omfattar. En sådan möjlighet till interimistiska beslut gällde dessförinnan enligt den lag som 2008 års utredningslag ersatte (dvs. 1952 års lag).

I samband med att 2008 års utredningslag infördes kartlades Säkerhetspolisens användning av 1952 års lag. Regeringens särskilda utredare konstaterade då att en genomgång av ärendena vid Stockholms tingsrätt åren 2004–2006 visade att inga interimistiska åklagarbeslut hade underställts domstolen. Hon anmärkte även att möjligheten för åklagare att fatta interimistiskt beslut enligt Åklagarmyndigheten under de senaste sex till sju åren inte hade utnyttjas över huvud taget men övervägts vid ett fåtal tillfällen. Enligt uppgift från Säkerhetspolisen hade det varit aktuellt för åklagare i Göteborg att vid några tillfällen i slutet av 1990-talet fatta interimistiska beslut. För åklagarna i Stockholm hade saken kunnat lösas på annat sätt, i något fall genom samarbete med tingsrätten. Åklagarmyndigheten hade dock bestämt framhållit att, även om möjligheten att fatta interimistiskt beslut inte hade använts, det

kunde tänkas uppkomma situationer då en avsaknad av denna möjlighet skulle kunna få ytterst allvarliga konsekvenser (Ds 2007:2 s. 126 f. samt 173 f.).¹

Vid analysen av behovet av en interimistisk beslutsmöjlighet i 2008 års utredningslag lade utredaren viss vikt vid utvecklingen inom teknik och kommunikation. Hon pekade på att det sedan tillkomsten av 1952 års lag hade skett en teknisk utveckling som fått betydande genomslag på många plan. Inte minst utvecklingen inom data- och teleteknik hade påverkat möjligheterna att snabbt världen över utbyta och inhämta information och att på andra sätt kommunicera. Utvecklingen, menade hon, visade sig också i förändrade tillvägagångssätt och metoder inom kriminell verksamhet. Medlemmar i kriminella nätverk kunde befinna sig på stora avstånd men ändå ha möjlighet att stå i frekvent kontakt med varandra, och kontakter medlemmar emellan präglades av ett högt säkerhetsmedvetande. Vid användning av mobiltelefon byttes systematiskt till olika oregistrerade kontantkort vilket försvårade avlyssning av samtalen. Kommunikationsmöjligheterna innebar också att planerna för attentat med kort varsel kunde ändras i fråga om tid och tillvägagångssätt. En konsekvens av utvecklingens inverkan på metoderna inom brottslig verksamhet var också att förändringar av hotbilder och säkerhetsbedömningar kunde inträda mycket snabbt (a Ds. s. 100).

Mot denna bakgrund var det enligt utredaren viktigt att alla typer av utredningsåtgärder inklusive tvångsmedelsanvändning kunde sättas in så fort som möjligt. Det var också avgörande när det gällde osjälvtändiga brottsformer att Säkerhetspolisen, när det var fråga om den allvarligaste brottsligheten, i akuta lägen hade åtgärder till sitt förfogande för att avvärja att brotten fullbordas. Alla tänkbara situationer kunde inte förutses, och även osannolika händelseförlopp kunde förverkligas. Ett sådant händelseförlopp kunde inträffa när som helst på dygnet och således under tidpunkter då beslutsfattande domare inte fanns att tillgå. Därför var det angeläget att åklagare i brådskande fall kunde fatta beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning samt att förordna om kvarhållande av försändelser. Det förhållandet att dessa beslutsmöjligheter sällan eller sett till senare år aldrig hade använts föranledde enligt

¹ Det kan noteras att det vid utredningens kartläggning kommit fram att den interimistiska beslutsmöjligheten enligt 2008 års utredningslag utnyttjats vid fyra tillfällen under åren 2009-2011 (se avsnitt 6.4.5.2).

utredarens mening ingen annan bedömning. Detta tydde enligt henne närmast på att de uppfattades som möjligheter att ta till i yttersta undantagsfall och att de inte användes extensivt. Även med beaktande av de integritetskränkningar det var fråga om föreslog utredaren att möjligheten att fatta interimistiska åklagarbeslut – med anmälningsskyldighet till domstol – skulle finnas kvar (a Ds. s. 175 ff.).

Regeringen delade utredarens uppfattning om att det fanns ett behov att åklagare beträffande de brott som omfattas av 2008 års utredningslag kunde fatta interimistiska beslut. Det underströks att det inom flera av de områden som Säkerhetspolisen ansvarar för var fråga om särskilt samhällsfarlig brottslighet, samt att det för Säkerhetspolisens del generellt sett var viktigt att utredningsåtgärder och tvångsmedel kunde sättas in i ett så tidigt skede som möjligt. Säkerhetspolisen måste snabbt kunna vidta effektiva åtgärder för att utreda och lagföra allvarliga brott redan på förberedelse- och försöksstadierna och därigenom förhindra att allvarliga brottsplaner kan genomföras. Till exempel kunde ett terroristbrott eller en flygplanskapning inträffa när som helst på dygnet, även under tidpunkter då tingsrätten inte hade expeditionstid. Även om tingsrätten i och för sig skulle vara tillgänglig för att ta ställning till en framställan om tvångsmedel-användning, kunde den tidsutdräkt som beror på att åklagaren måste ta sig till domstolen för att få framställan prövad få allvarliga konsekvenser för brottsutredningen (prop. 2007/08:163 s. 49). Därefter konstaterade regeringen att främst rättssäkerhetsaspekter tidigare hade framförts som skäl emot en interimistisk beslutanderätt för åklagare. Det måste dock beaktas, ansåg regeringen, att åklagarnas kompetens under de senaste decennierna har höjts avsevärt. Regeringen bedömde sammantaget att även 2008 års lag borde innehålla en interimistisk beslutanderätt för åklagare (a prop. s. 67).

Vad beträffade utformningen av regleringen ansåg regeringen att kraven i 1952 års lag på anmälningsskyldighet för åklagaren och skyndsam prövning av rätten borde gälla även enligt 2008 års utredningslag. Det påpekades att detta inte medförde att rätten skulle pröva en anmälan, även om åklagaren beslutat om att tvångsmedelsanvändningen skulle upphöra vid tidpunkten för rättens prövning. Om det inte fanns någon bestående åtgärd att pröva, torde frågan få anses ha fallit och ärendet kunde då skrivas av från vidare handläggning. Rättssäkerhetsskäl talade dock för att

åklagarens beslut om tillstånd till hemlig tvångsmedelsanvändning även i dessa fall skulle bli föremål för något slag av efterhandskontroll. Därför skulle åklagaren, i de situationer där beslutet om tillstånd att använda hemliga tvångsmedel hade upphört redan innan rätten prövat åtgärdens bestånd, åläggas att göra en anmälan till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som fick beakta uppgiften inom ramen för sin tillsynsverksamhet (a prop. s. 67 f.).

Bakgrunden till reglerna om interimistisk beslutanderätt beträffande hemlig teleövervakning

Den 1 juli 2012 upphör möjligheten för de brottsbekämpande myndigheterna att själva besluta att under en förundersökning inhämta uppgifter från operatörer (enligt LEK). Samtidigt införs alltså en rätt för åklagare att under förundersökning ge interimistiskt tillstånd till hemlig teleövervakning.

Förslag om att införa en sådan möjlighet har lämnats av såväl BRU som Polismetodutredningen (se SOU 2005:38 s. 200 ff. och SOU 2009:1 s. 117 ff.). Det konstateras av regeringen att flera remissinstanser betonat behovet av ett snabbt förfarande när frågor om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalkens regler aktualiseras. Snabbheten i förfarandet är ofta en avgörande faktor för ett lyckat utredningsresultat. Det gäller särskilt, anges det, eftersom de personer som är delaktiga i grov brottslighet många gånger aktivt vidtar åtgärder för att försvåra myndigheternas brottsbekämpande insatser, t.ex. genom att med regelbundenhet byta mobiltelefoner eller kontantkort. Det betonas att domstolarna i och för sig har möjlighet att ta om hand brådskande frågor om tvångsmedel, men att någon beredskap för omedelbara beslut dygnet runt inte finns. Det konstateras att det inte heller är rimligt att bygga upp en sådan organisation för att tillstånd ska kunna ges mycket snabbt under dygnets alla timmar. Eftersom det bedöms nödvändigt för en effektiv brottsbekämpning att tillstånd till hemlig teleövervakning kan ges snabbare än vad som är möjligt vid en exklusiv domstolsprövning bör åklagaren enligt regeringen ges möjlighet att interimistiskt tillåta tvångsmedlet (se prop. 2011/12:55 s. 78 ff.).

Den nya regleringens utformning skiljer sig dock i vissa avseenden från den som gäller för interimistiska beslut enligt 2008 års utredningslag. I båda fallen ska åklagarens interimistiska beslut

genast anmälas hos rätten som skyndsamt ska pröva ärendet. Beträffande hemlig teleövervakning ska dock rätten, även i de fall åtgärden upphört innan prövning hunnit ske, vidta en prövning (s.k. obligatorisk domstolsprövning). När åtgärden har upphört ska rättens prövning ske med utgångspunkt i förhållandena vid tidpunkten för åklagarens beslut. Om rätten vid den prövningen finner att skäl saknades för åtgärden, ska de inhämtade uppgifterna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som omfattats av övervakningen. Som skäl för en sådan ordning anges främst att hemlig teleövervakning ofta avser historiska uppgifter. Utan en domstolsprövning i de fall åtgärden upphört skulle åklagaren därmed i praktiken ofta ha en slutlig beslutanderätt. En reglering med en sådan domstolsprövning medför däremot att domstolspraxis kan utvecklas i fråga om de närmare förutsättningarna för interimistiska tillstånd och att tillståndsgivningen alltid kommer att prövas av en från de brottsbekämpande myndigheterna fristående instans. Därigenom ges goda förutsättningar för åklagarnas beslutsfattande (a. prop. s. 79 f.).

12.1.3.3 2009 års utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning

Vid utvärderingen år 2009 av lagen om hemlig rumsavlyssning framhöll utredaren följande om interimistisk beslutanderätt (SOU 2009:70 s. 153 f.).

Sedan domstol fattat beslut om att tillåta hemlig rumsavlyssning kan det ta lång tid innan avlyssningsutrustningen kan installeras. Det finns emellertid även exempel på där det skulle kunna vara möjligt att snabbt verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning, t.ex. i det fall polisen fått kännedom om att ett möte ska hållas på ett visst hotellrum. Sådan information kan komma fram genom att de aktuella personerna redan är föremål för hemlig teleavlyssning. Möten kan bestämmas med mycket kort varsel varför domstolens beslut inte alltid kan inväntas om utrustningen ska hinna installeras. Även om domstolarna och de offentliga ombuden hade jour skulle detta inte vara tillräckligt med hänsyn till den tid det ändå tar för att få till stånd ett sammanträde.

Flera företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna hade därför till utredaren uttryckt önskemål om en ändrad reglering så att åklagaren i vissa situationer ges möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning. Utredaren nöjde sig dock med

att konstatera att sådana beslut inte fick fattas beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning vilket talade mot att en sådan möjlighet infördes beträffande buggning.

Samtliga brottsbekämpande myndigheter samt de domare och offentliga ombud som den utredningen hade varit i kontakt med hade också efterlyst bestämmelser som närmare reglerade domarnas och de offentliga ombudens jourtjänstgöring. Utredaren var dock tveksam till nyttan av en sådan ordning av flera skäl. Bl.a. ansåg han att det var osäkert om man genom en jourverksamhet verkligen skulle kunna tillgodose polisens krav på ett snabbt beslutsförfarande, eftersom det många gånger rörde sig om mycket korta tidsrymder innan de personer som man vill avlyssna ska träffas på en bestämd plats. I ett särskilt yttrande framhöll Säkerhetspolisens expert i utredningen att det inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde inte var möjligt att använda jourdomstolar för att få tillstånd till tvångsmedlet, eftersom de domare och offentliga ombud som verkar där normalt inte är behöriga att ta del av information som är hemlig med hänsyn till rikets säkerhet.

Utredaren ansåg sammantaget att det varken borde införas någon interimistisk beslutanderätt beträffande hemlig rumsavlyssning eller någon jourtjänstgöring som tog sikte på handläggningen av hemliga tvångsmedel.

12.1.3.4 Synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna

Som framgått i ett tidigare avsnitt (8.3.4.2) har såväl öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen framhållit för utredningen att den nuvarande beslutsordningen – där ett domstolsbeslut alltid krävs och beslutet knyts till vid plats eller teledress – medför att problem uppkommer vid minutoperativa åtgärder. Som exempel nämns att polisen med mycket kort varsel kan få reda på möten som ska äga rum i hotellrum eller fordon, samt att personer i kriminella kretsar ofta byter s.k. SIM-kort i sina telefoner för att undvika avlyssning. I samband med denna problematik har myndigheterna i första hand framhållit att det borde vara tillräckligt att tillståndet knöts till en misstänkt person (utan angivande av teledress eller plats) men alternativt berört behovet av en utökad möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut.²

² Se även Wollstad i SvJT 2007 s. 24.

Säkerhetspolisen har beträffande de brott som omfattas av 2008 års utredningslag särskilt framhållit att åklagarens möjlighet att fatta interimistiska beslut fortsatt är av stor vikt. Detta gäller exempelvis i akuta skeden i en terroristattentatplanering på tider när domstolarna inte är tillgängliga.

Därutöver har de brottsbekämpande myndigheterna – eftersom utredningens uppdrag har en särskild inriktning mot hemlig rumsavlyssning – främst framfört synpunkter avseende behovet av interimistiska beslut beträffande det tvångsmedlet. Öppna polisen har hänvisat till det som ovan återgetts ur SOU 2009:70 (dvs. 2009 års utvärdering). Tullen har påpekat att snabbheten i förfarandet kan vara en avgörande framgångsfaktor vid t.ex. kontrollerade leveranser, och myndigheten efterlyser möjligheten att göra snabba monteringar av utrustning vid t.ex. färjelägen då fordon finns inne för kontroll. Detta innebär enligt tullen att åklagare bör ges möjlighet att fatta interimistiska beslut. Även jourtjänstgöring för domare och offentliga ombud borde åter övervägas.

12.1.3.5 Utredningens analys och ställningstagande

Förslag: Åklagaren bör ges en generell möjlighet att, när det kan befaras att inhämtande av ett domstolsbeslut skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse, meddela interimistiskt tillstånd – utöver till hemlig teleövervakning – också till hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning, kvarhållande av försändelse (hemlig postkontroll) och hemlig rumsavlyssning. Möjligheten bör för de olika tvångsmedel som omfattas av de respektive reglerna gälla såväl under förundersökning som beträffande preventiva tvångsmedel. Förfarandet bör väsentligen utformas enligt den ordning som fr.o.m. den 1 juli 2012 gäller för interimistiska beslut om hemlig teleövervakning.

Inledning och utgångspunkter – En särskild beslutsordning avseende beslut i brådskande fall är nödvändig

I samband med tidigare lagstiftningsärenden avseende hemliga tvångsmedel har det alltså ansetts att beaktansvärda behov kan uppstå av beslut om hemliga tvångsmedel med mycket kort varsel. Den bedömningen har i olika sammanhang gjorts inte endast

beträffande tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag (beträffande vilka en interimistisk beslutanderätt i dag finns) utan även avseende tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken (hemlig teleövervakning) och hemlig rumsavlyssning. Det har framhållits att den utveckling som skett inom teknik och kommunikation har påverkat behoven bl.a. eftersom de förbättrade kommunikationsmöjligheterna innebär att planer med kort varsel kan ändras i fråga om tid och tillvägagångssätt, samt eftersom de misstänkta snabbt och ofta kan byta teleadresser (se SOU 1998:46 s. 417 och Ds 2007:2 s. 100).

De nämnda bedömningarna och iakttagelserna vinner stöd i vad som har kommit fram vid vår kartläggning (se avsnitt 5.3.2 samt 6.6-6.10). Sålunda har det t.ex. framgått att domare i ett flertal fall förmåtts att medverka under helger – utom ramen för formaliserad jourverksamhet – för att beslut skulle erhållas i tid, samt att tillstånd till hemlig rumsavlyssning i vissa fall inte kunnat verkställas eftersom domstolsbeslutet trots att ansträngningar gjorts dröjt för länge.

Som Buggningsutredningen på sin tid konstaterade verkar det i många fall där det varit nödvändigt att få ett snabbt beslut ha varit möjligt att utverka ett sådant inom rimlig tid och utan några mer väsentliga effektivitetsförluster. Detta synes dock till en betydande del ha berott på att domare med kort varsel har medverkat även utanför ordinarie tjänstetid. Vi anser i likhet med Buggningsutredningen att en sådan ordning inte är tillfredställande. Frågan om ett hemligt tvångsmedel ska kunna användas avseende allvarlig brottslighet under t.ex. kvällstid kan inte tillåtas vara beroende av om polis och åklagare lyckas få tag på en domare som är beredd att åta sig uppgiften att meddela ett beslut (jfr SOU 1998:46 s. 418). Det är inte heller rimligt att bygga upp en jourorganisation för domstolar och offentliga ombud som ger utrymme för att tillstånd ska kunna ges mycket snabbt under dygnets alla timmar (jfr prop. 2011/12:55 s. 78). Utredningen anser därför att en särskild ordning där åklagaren i vissa brådskande fall kan fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel – även med beaktande av de integritetskränkningar som tvångsmedlen typiskt sett medför – är nödvändig.

Beträffande vilka tvångsmedel bör interimistiska beslut tillåtas?

Fråga är då beträffande vilka hemliga tvångsmedel som en interimistisk beslutanderätt bör gälla.

Behovet av en interimistisk beslutsmyndighet kan inte i någon beaktansvärd grad anses skilja sig åt beroende på om det rör sig om hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning, kvarhållande av försändelse (i 2007 års preventivlag hemlig postkontroll) eller hemlig rumsavlyssning. Inte heller kan det anses avgörande för behovet vilket brott det är fråga om. De skillnader mellan tvångsmedlen som skulle kunna anses relevanta vid den nu aktuella bedömningen rör i stället *dels* det skede i vilket tvångsmedlen förekommer (preventiva tvångsmedel jämfört med tvångsmedel under förundersökningen), *dels* omfattningen av det integritetsintrång som de respektive tvångsmedlen typiskt sett för med sig.

Med avseende på preventiva tvångsmedel har det i tidigare lagstiftningsarbete angetts att sådana har sin största nytta vid underrättelsearbete och att sådant ”präglas av långsiktighet och noggranna analyser”. Utifrån detta har slutsatsen dragits att något påtagligt behov av en särskild beslutsordning inte finns (se Ds 2005:21 s. 228 f.). Förutsättningarna för de preventiva tvångsmedlen medger emellertid inte att de används som ett allmänt verktyg i mer allmän och långsiktig underrättelseverksamhet. I stället rör det sig när tvångsmedlen kommer i fråga om att förhindra att en viss konkretiserad risk förverkligas.³ Risken är knuten till verksamhet som innefattar brott beträffande vilka det – som regeringen tidigare betonat – är av särskilt stor vikt att kunna ingripa tidigt för att förhindra att brottsplanerna kan genomföras (se prop. 2007/08:163 s. 49). Några skäl att anse att behovet av en ordning som medger interimistiska beslut är mindre när det avser preventiva tvångsmedel än avseende tvångsmedel under förundersökningen kan sålunda knappast föreligga.

Skälen *för* en interimistisk beslutsmyndighet kan således inte anses tala för att någon skillnad ska göras mellan olika hemliga tvångsmedel. Det är främst rättssäkerhetsaspekter som tidigare har framförts som skäl *mot* en interimistisk beslutanderätt. Det kan argumenteras för att rättssäkerhetsgarantierna – av vilka besluts-

³ För att använda preventiva tvångsmedel förutsätts enligt utredningens förslag bl.a. att en påtaglig risk för viss brottslig verksamhet ska föreligga samt att användningen ska vara av synnerlig vikt för att förhindra brottsligheten (se avsnitt 8.4.3).

ordningen utgör en del – blir mer betydelsefulla ju mer ingripande ett visst tvångsmedel är i integritetshänseende.

Vad avser det typiska integritetsintrånget finns det så klart skillnader mellan de olika tvångsmedlen (se t.ex. avsnitt 7.4.4). Där en interimistisk beslutandemöjlighet i dag föreligger – i 2008 års utredningslag – har detta dock inte medfört att skillnad gjorts mellan hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning eller kvarhållande av försändelse. Interimistiska åklagarbeslut enligt lagen får meddelas beträffande samtliga dessa tvångsmedel. Däremot ansåg regeringen när hemlig rumsavlyssning infördes att någon interimistisk beslutanderätt inte borde föreligga beträffande detta tvångsmedel. Därvid beaktades dess mycket ingripande karaktär. Det betonades dock också att det rörde sig om ett nytt tvångsmedel (prop. 2005/06:178 s. 72, se även SOU 1998:46 s. 418 f.).

Utredningen har som framgått, på grund av att de hemliga tvångsmedlen är så ingripande, ansett att den slutliga beslutanderätten ska utövas av domstol. Detta är en av viktig del i det system av rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen. Däremot anser utredningen att rättssäkerhetsskäl inte med någon styrka talar mot en ordning som medger interimistiska åklagarbeslut i särskilt brådskande fall.

Vissa paralleller kan dras till beslutsordningen för andra ingripande tvångsmedel, t.ex. de frihetsberövande. Det har inte ansetts problematiskt att ge åklagaren befogenhet att besluta om anhållande i avvaktan på rättsens beslut i en häkttningsfråga (24 kap. 6 § rättegångsbalken). Åklagaren har en fristående ställning och regeringen har tidigare betonat åklagarnas kompetens att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel, vilken bedömdes ha höjts avsevärt under de senaste decennierna (se prop. 2007/08:163 s. 67). Det kan därtill noteras att möjligheten till interimistiska beslut i 2008 års utredningslag har använts mycket sparsamt (se avsnitt 6.4.5.2 och Ds 2007:2 s. 126 f.). Detta tyder på – som konstaterats inom ramen för tidigare lagstiftningsarbete – att den av tillämparna uppfattas som en möjlighet som inte ska användas extensivt utan i undantagsfall (a. Ds s. 176). Till detta kommer att både lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag nu har tillämpats några år och att inget tyder på att deras utformning skulle medföra några särskilda risker eller svårigheter beträffande en interimistisk beslutsordning. Mot den bakgrunden anser utredningen att rättssäkerhetshänsyn – trots att särskild försiktighet bör iakttas

beträffande ett så ingripande tvångsmedel som hemlig rumsavlyssning – inte är något tillräckligt vägande skäl mot en interimistisk beslutsordning avseende något av de aktuella tvångsmedlen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att en möjlighet till interimistiska åklagarbeslut bör ges beträffande såväl de hemliga tvångsmedlen under förundersökning som tvångsmedlen enligt 2007 års preventivlag.

Våra direktiv är – såvitt avser förundersökningar – främst inriktade på tvångsmedel som beslutas enligt 2008 års utredningslag och lagen om hemlig rumsavlyssning. Det som har anförts ovan gör sig dock i samma utsträckning gällande när hemliga tvångsmedel beslutas enligt 27 kap. rättegångsbalken. Värdet av samordnade regler på området måste anses betydande, något som också betonas i våra direktiv. Mot den bakgrunden omfattar utredningens förslag en generell reglering av möjligheten till interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel.

Hur bör regleringen utformas?

Enligt 2008 års utredningslag – och från den 1 juli 2012 avseende hemlig teleövervakning i allmänhet – får åklagaren meddela interimistiska beslut, om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. I motiven till den nya bestämmelsen om hemlig teleövervakning förklaras att det i denna formulering ligger att paragrafen ska kunna tillämpas endast när ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om rättens tillstånd skulle avvaktas (vissa exempel ges också på situationer när detta kan vara fallet, se prop. 2011/12:55 s. 131). Utredningen anser att det är lämpligt att ställa sådana krav som dessa motivuttalanden beskriver, men att dessa krav inte har kommit till ett tillräckligt tydligt uttryck i lagtexten. Regeln bör justeras på så sätt att hänvisningen till ”annan olägenhet” utgår, och att ett åklagarbeslut sålunda förutsätter att en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen (tvångsmedlen under förundersökningen) respektive för att förhindra den brottsliga verksamheten (2007 års preventivlag) kan befaras.

Interimistiska beslut ska såväl enligt 2008 års utredningslag som enligt de nya reglerna om hemlig teleövervakning anmälas till rätten som har att pröva ärendet skyndsamt och ska upphäva beslutet om

den inte finner skäl för åtgärden. Det saknas skäl att utforma den nu föreslagna regleringen på något annat sätt.⁴

I de fall interimistiska åklagarbeslut har upphört att gälla innan domstol har prövat ärendet bör förfarandet motsvara det som fr.o.m. den 1 juli 2012 gäller beträffande interimistiska beslut om hemlig teleövervakning. I dessa fall ska rätten således ändå vidta en prövning (s.k. obligatorisk domstolsprövning). Om rätten vid den prövningen finner att skäl saknades för åtgärden, ska de inhämtade uppgifterna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som omfattats av övervakningen (eller den som uppgifterna avser, se författningskommentaren).⁵

Särskilt om vissa beslut avseende en misstänkt mot vilken ett tillstånd redan löper (nya teleadresser eller platser)

Inte sällan rör behovet av ett snabbt beslut en misstänkt mot vilken tillstånd till ett hemligt tvångsmedel redan meddelats i ärendet men som bytt teleadress (televångsmedlen) eller ändrat en planerad mötesplats (hemlig rumsavlyssning). Utredningen har i ett tidigare avsnitt bedömt att den teleadress eller plats som tvångsmedlet avser trots detta även fortsatt alltid bör anges i tillståndsbeslutet (avsnitt 8.3.4.3).⁶ Samtidigt konstaterades dock att det finns ett behov av att effektivisera regleringen.

Den möjlighet till interimistiska beslut som utredningen föreslagit tillgodoser behovet av snabba beslut även i de nu aktuella situationerna.

Vid flera av de samtal som utredningen har fört med aktörerna – även de offentliga ombuden – har det emellertid ifrågasatts om åklagarbeslut inte i vissa fall borde vara tillräckliga även i situationer som inte är särskilt brådskande. Detta gäller fall när beslutet avser att endast byta ut en teleadress eller en plats i ett redan gällande tillstånd. Synpunkten har också framförts att

⁴ Det bör dock föreskrivas att åklagarens anmälan till rätten ska ske *utan dröjsmål* (i stället för *genast* vilket gäller enligt den nuvarande lagstiftningen). Se vidare om detta i författningskommentaren till 27 kap. 9 a och 21 a §§.

⁵ Det nu anförda gäller med ett undantag. Vid interimistiska beslut om kvarhållande av försändelse (enligt föreslagna 27 kap. 9 a § rättegångsbalken) bör obligatorisk domstolsprövning inte ske. Här bör åtgärden i stället anmälas till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Se vidare om detta i författningskommentaren.

⁶ Det kan noteras att begreppet teleadress den 1 juli 2012 byts ut i lagstiftningen. Detta ersätts med *telefonnummer eller annan adress eller viss elektronisk kommunikationsutrustning* (se prop. 2011/12:55 samt rskr. 2011/12:212).

åklagarens beslut i dessa fall inte regelmässigt borde följas av en fullständig domstolsprövning enligt den ordinarie ordningen. De skäl som har framhållits för dessa ståndpunkter är främst att besluten som avser endast byte av teadresser eller platser – vilka i praktiken inte är ovanliga – normalt inte beaktansvärt påverkar vare sig integritetsintrånget eller övriga omständigheter av betydelse för om tillstånd bör ges. En fullständig domstolsprövning enligt den ordinarie ordningen kan därmed te sig omotiverad.

Utredningen kan från ett praktiskt perspektiv ha förståelse för de nämnda synpunkterna.⁷ De skäl som utredningen har anfört för ställningstagandet att teadresser respektive platser ska anges i besluten gör sig emellertid gällande även här (se avsnitt 8.3.4.3). En viktig del av domstolsprövningen är sålunda proportionalitetsbedömningen som är en helhetsbedömning som är knuten till just de angivna teadresserna eller platserna. En möjlighet till åklagarbeslut om byten av teadresser eller platser, vilken inte förenas med en anmälningsskyldighet till domstol och en efterföljande prövning där, bör därför inte införas.

Det skulle i och för sig kunna övervägas att, även i vissa icke brådskande fall, tillåta åklagarbeslut vilka anmäldes till (och prövades av) rätten. En sådan ordning skulle t.ex. kunna avse nya teadresser – och eventuellt också nya platser – som från integritetssynpunkt framstod som närmast likvärdiga de ursprungliga. Det har dock vid utredningens samtal med åklagare och domare kommit fram att de praktiska fördelarna med en sådan ordning, vid sidan av en interimistisk beslutsmöjlighet i brådskande fall, skulle vara begränsade.⁸ Därtill är avgränsningen av vilka teadresser och platser som skulle anses utbytbara problematisk.

Sammantaget anser utredningen att tillräckliga skäl inte har kommit fram att, annat än i brådskande fall, tillåta åklagarbeslut om hemliga tvångsmedel.

⁷ Det kan dock i sammanhanget anmärkas att omfattningen av den praktiska problematik som upplevts beträffande byte av teadresser delvis verkar ha berott på att det har ansetts oklart om s.k. IMEI-nummer (vilka identifierar en viss mobiltelefon oavsett vilket SIM-kort och därtill knutet telefonnummer som används) utgör teadresser. Så måste dock anses vara fallet (se t.ex. prop. 2011/12:55 s. 62). Ett tvångsmedelstillstånd kan således knytas inte bara till ett visst telefonnummer utan också till en viss telefon och därmed vara fortsatt effektivt, även om SIM-kortet i telefonen byts ut.

⁸ Den starka sekretess som gäller för flera av de sakuppgifter som är nödvändiga för prövningen medför t.ex. att åklagaren i de flesta fall, i samband med sin anmälan till rätten av ett åklagarbeslut, skulle behöva inställa sig hos rätten med de aktuella handlingarna.

Vissa följdändringar m.m.

Den interimistiska beslutsmöjlighet som utredningen föreslagit ger skäl till vissa följdändringar.

Reglerna som ger åklagare möjlighet att fatta interimistiska beslut bör i vissa fall gälla också vid tillämpning av lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Uppgifterna bör dock inte få lämnas över till den ansökande staten innan rätten har fattat ett beslut om det aktuella tvångsmedlet. Vad gäller tillstånd i Sverige till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och teleövervakning finns det inte behov av en möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut (se de bedömningar som regeringen beträffande hemlig teleövervakning gjort i dessa avseenden i prop. 2011/12:55 s. 80 f.).

Som framgått finns i dag i 1988 års lag (om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.) en särskild reglering som ger möjlighet till interimistiska beslut vid vissa särskilda samhällsförhållanden. Om utredningens förslag om en generell möjlighet till interimistiska åklagarbeslut genomförs, finns inte längre skäl att behålla den särskilda bestämmelsen om sådana beslut i 1988 års lag. Den bör således upphävas.

I 27 kap. 28 § andra stycket rättegångsbalken finns ett undantag från kravet på att ett offentligt ombud ska närvara vid sammanträden angående hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. 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. Med den generella möjlighet till interimistiska beslut som utredningen föreslår saknas behov av undantagsregeln som således bör upphävas (se vidare om detta i författningskommentaren, kap. 16).

12.1.4 Tillståndens varaktighet

Bedömning: Skäl saknas att ändra reglerna om hur lång tid tillstånden till hemliga tvångsmedel får avse.

12.1.4.1 Regleringens utformning

Regleringens innehåll och de brottsbekämpande myndigheternas synpunkter

En till beslutsordningen närliggande fråga är den om tillståndens varaktighet.

Tillstånd till hemliga tvångsmedel får inte ges för längre tid än nödvändigt och får – i fråga om tid efter beslutstidpunkten – inte överstiga en månad från dagen för beslutet.⁹ Om tiden inte räcker, får dock tillstånd sökas på nytt, dvs. förlängning får ske. Någon särskild begränsning av antalet tillfällen som ett tillstånd får förlängas finns inte. Däremot har i förarbetena vid ett flertal tillfällen uttalats att domstolens bedömning bör bli striktare ju längre tid som förflyter utan att förundersökningen förs framåt eller – beträffande preventiva tvångsmedel – utan att det kommer fram några uppgifter av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten (se t.ex. prop. 1995/96:85 s. 39, prop 2005/2006:178 s. 106 samt prop. 2005/06:177 s. 89).

Den beskrivna regleringen är alltså densamma för samtliga hemliga tvångsmedel, och oavsett om tillståndet meddelas under förundersökning eller enligt den rent preventiva lagstiftningen.

Inom ramen för utredningens kartläggning har vissa synpunkter kommit fram beträffande regleringens utformning. Åklagarkammaren för säkerhetsmål har ansett att det borde övervägas att inom kontraspionagets område tillåta beslut som löper längre än en månad utan att omprövning sker. Därvid har hänvisats till att brott mot rikets säkerhet typiskt sett är en del av en mycket långsiktig och lågintensiv verksamhet (jfr avsnitt 6.10.4.2. och 6.10.4.3). I övrigt har en månadsfristens längd inte ifrågasatts. Däremot har några av de poliser och åklagare som utredningen har sammanträffat med gett uttryck för uppfattningen att fristen inte borde löpa från beslutstidpunkten utan från den tidpunkt då verkställighet inleds. Som skäl för detta har de angett att det, särskilt vid hemlig rumsavlyssning, med en viss frekvens inträffar att verkställighet inte kan ske förrän en relativt lång tid efter det initiala tillståndsbeslutet (jfr avsnitt 6.6.21).

⁹ Beslut om hemlig teleövervakning kan avse även tid som inträffat före tillståndsbeslutet. Beträffande sådan s.k. historisk hemlig teleövervakning finns ingen yttersta gräns för hur lång tid ett beslut kan omfatta.

Utredningens bedömning

När tillstånd till ett hemligt tvångsmedel meddelas sker detta utifrån utredningsläget vid beslutstidpunkten. Utredningsläget kan naturligtvis snabbt förändras. Verkställighet bör därmed inte – om domstolskontrollen ska vara effektiv – kunna avse tid som infaller alltför långt efter tillståndsbeslutet (jfr prop. 1988/89:124 s. 55). Det är sålunda inte lämpligt att räkna tillståndstiden från någon senare utgångspunkt än beslutstillfället (t.ex. den tidpunkt då verkställighet har inletts).

Inte heller beträffande tidsperiodens längd gör utredningen någon annan bedömning än den regeringen tidigare gjort. Den tidsperiod som bestäms i ett enskilt tillståndsbeslut bör sålunda inte – oavsett vilken brottslighet eller vilket tvångsmedel det är fråga om – få överstiga en månad från dagen för beslutet.¹⁰ En annan sak är naturligtvis att tillståndstiden kan förlängas efter ansökan från åklagaren. Det får antas att sådana förutsättningar som nämnts av Åklagarkammaren för säkerhetsmål beträffande kontraspionagets område – dvs. att brottsligheten är mycket långsiktig och lågintensiv – kan vara av betydelse vid prövningen av en sådan förlängningsansökan.

Sammanfattningsvis saknas skäl att ändra reglerna om hur lång tid tillstånden till hemliga tvångsmedel får avse.

12.1.4.2 Några anmärkningar om reglernas tillämpning beträffande de preventiva tvångsmedlen

Något som har ansetts problematiskt av de brottsbekämpande myndigheterna är den underrättspraxis som de anser har utbildats beträffande förlängning av tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Åklagarkammaren för säkerhetsmål anförde vid utvärderingen av lagen år 2009 bl.a. följande (SOU 2009:70 s. 170).

Om åklagaren anser att hemliga tvångsmedel bör användas under längre tid kan han visserligen ge in en ansökan om förlängning till rätten som därefter prövar om det finns förutsättningar för ett nytt tillståndsbeslut. Enligt Åklagarkammaren för säkerhetsmål har det dock utvecklats en praxis som innebär att domstolen i praktiken endast tillåter att tillståndet förlängs en gång, dvs. att det maximalt är

¹⁰ Det kan anmärkas att regeringen, när längden av denna frist bestämdes beträffande hemlig rumsavlyssning, beaktade att verkställighet av beslut om det tvångsmedlet ofta inte kan ske omedelbart, se prop. 2005/06:178 s. 106.

möjligt att få tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel under två månader. En så kort tid är sällan tillräcklig och detta leder till att underrättelseverksamheten inte kan bedrivas med den effektivitet som är önskvärd.

Företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna har i sina kontakter med utredningen uppgett att de fortsatt anser att det förhåller sig på det sätt som åklagarkammaren tidigare har uppgett. Genom utredningens kartläggning (den s.k. ärendebanketten) har kommit fram att tillståndstiden beträffande de preventiva tvångsmedlen – förlängningar inräknade – mycket sällan överskridit två månader räknat från dagen för det initiala tillståndsbeslutet. Vid intervjuerna med domare har också getts uttryck för uppfattningen att en sådan särskild restriktivitet som de brottsbekämpande myndigheterna beskriver bör iakttas vid förlängningsbeslut om preventiva tvångsmedel.

Om utredningens förslag genomförs, förändras i viss mån förutsättningarna för att meddela tillstånd till preventiva tvångsmedel. Dessa ska knytas till en uttrycklig riskbedömning (en påtaglig risk för brottslig verksamhet innefattande något av vissa särskilt samhällsfarliga brott ska föreligga).

Det ska dock, oavsett om det rör sig om en initial ansökan eller en förlängningsansökan, ställas krav på att åklagaren kan visa på omständigheter som medför att en påtaglig risk för brottslig verksamhet föreligger vid beslutstillfället. Däremot saknas anledning att när det rekvisitet är uppfyllt behandla en brist på uppgifter av betydelse från tidigare tillståndsperioder på något annat sätt än beträffande de övriga hemliga tvångsmedlen. Domstolens bedömning bör således även i dessa fall bli striktare ju längre tid som går. Någon särskild tidsgräns gäller dock inte beträffande de preventiva tvångsmedlen, och någon särskild restriktivitet bör heller inte iakttas efter en viss bestämd tid (t.ex. efter det första förlängningsbeslutet).

En sådan tillämpning som nu förespråkas måste anses rimma väl med såväl den gällande lagtexten som med de förarbetsuttalanden som förekommit i tidigare lagstiftningsärenden.

12.2 Den utökade möjligheten till beslag av meddelanden mellan den misstänkte och närstående (2008 års utredningslag)

Bedömning: Vid misstanke om ett brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet) bör beslag fortsatt få ske hos den misstänkte eller en närstående av skriftliga meddelanden mellan dem eller mellan närstående inbördes, även om brottet inte har ett straffminimum på minst två års fängelse.

I 2008 års utredningslag berörs i ett hänseende även ett tvångsmedel som inte kan räknas till de ”hemliga”, nämligen beslag.

Enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken gäller en begränsning för när beslag får ske av skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och honom närstående som avses i 36 kap. 3 § samma balk eller mellan sådana närstående inbördes. Sådana meddelanden får beslagtas hos den misstänkte eller närstående, endast om det är fråga om brott med ett straffminimum på minst två års fängelse.

Av 2 § i 2008 års utredningslag framgår att den nämnda begränsningen inte gäller för de brott som omfattas av den lagen. Ett beslut om beslag med tillämpning av 2008 års utredningslag får dock – till skillnad från vad som annars gäller beträffande beslagsbeslut – meddelas endast av rätten eller åklagaren. Om åklagaren har meddelat beslutet, ska detta genast anmälas hos rätten som skyndsamt ska pröva ärendet.

En särreglering av möjligheten till beslag föreskrevs redan när 1952 års lag infördes (dvs. föregångaren till 2008 års utredningslag). Regleringen motsvarade den som gäller i dag, med undantaget att, utöver rätten eller åklagaren, även undersökningsledaren fick fatta beslut. I olika sammanhang gjordes sedan bedömningen att ett behov av en sådan reglering kvarstod (se t.ex. prop. 1975/76:202 s. 29 f. och SOU 1998:46 s. 452). I det lagstiftningsärende som föregick 2008 års utredningslag anförde den särskilda utredaren bl.a. följande (Ds 2007:2 s. 174):

Det förekommer ytterst sällan beslag av meddelanden mellan misstänkt och närstående. Åklagarmyndigheten har emellertid uppgett att beslag har övervägts, senast vid ett par tillfällen helt nyligen. Vid mina diskussioner med företrädare för åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen har dessa framfört att de utvidgade möjligheterna

enligt 1952 års lag som består i interimistiska beslut och beslag behövs även framledes trots att de används ytterst sällan. Att de inte använts i någon nämnvärd omfattning, menar de, visar att de inte missbrukas utan sparas för att kunna användas i nödfall.

Den särskilda utredaren bedömde, även med beaktande av den begränsade användningen, att det i speciella situationer fanns ett behov av den utökade möjligheten till beslag av meddelanden mellan den misstänkte och närstående. Hon ansåg att möjligheten borde kvarstå men föreslog att besluten i fortsättningen skulle få fattas endast av domstol eller åklagare.

Ingen remissinstans invände mot utredarens bedömning i denna del, och i propositionen angavs helt kort att regeringen delade uppfattningen (prop 2007/08:163 s. 48).

Vid vår kartläggning av tillämpningen av 2008 års utredningslag (den s.k. ärendebanketten) har det inte kommit fram att den utökade möjligheten till beslag enligt lagen i något fall har använts under åren 2009–2011. De brottsbekämpande myndigheterna har dock framhållit att ett behov finns. Åklagarkammaren för säkerhetsmål har angett bl.a. följande. Eftersom Säkerhetspolisens förundersökningar huvudsakligen avser osjälvständiga brottsformer föreligger inte ett straffminimum på två år ens i fall där det är fråga om mycket allvarliga brott. Ett exempel på sådana meddelanden som kan beröras av den utökade beslagsmöjligheten – och som kan vara mycket viktiga i en utredning – är meddelanden mellan närstående av ”testamentarisk typ” inför ett förestående terrorattentat. Även om beslagsregeln i 2008 års utredningslag inte används ofta, får det närmast anses som en tillfällighet att inte något av de meddelanden som på senare år tagits i beslag har föranlett att den tillämpats.

Utredningen finner sammantaget inte skäl att göra någon annan bedömning än den som regeringen gjorde i samband med att 2008 års utredningslag infördes. Regleringen bör sålunda fortsatt gälla vid de brott som i dag omfattas av den lagen, utom olovlig kärverksamhet (jfr avsnitt 8.3.3.5).

12.3 Utformningen av reglerna om tillträdestillstånd vid hemlig rumsavlyssning

Förslag: Tillträdestillstånd vid hemlig rumsavlyssning bör utöver den plats som ska avlyssnas, om det finns särskilda skäl, få avse en plats som direkt angränsar till den platsen.

Tillträdestillstånd avseende hemlig rumsavlyssning i fordon bör 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. Dessa tillträdestillstånd bör dock inte få avse någons stadigvarande bostad.

12.3.1 Inledning

Regler om s.k. tillträdestillstånd finns i 6 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Enligt detta lagrum 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. Ett sådant tillstånd får dock avse endast den plats som ska avlyssnas.

De brottsbekämpande myndigheterna har gjort gällande att det i tre olika avseenden finns förändringsbehov beträffande denna reglering. Frageställningarna avser tillträdestillståndens begränsning till den avlyssnade platsen, möjligheten att flytta ett fordon i samband med tillträdet samt möjligheten att installera utrustning för hemlig kameraövervakning i samband med den hemliga rumsavlyssningen.

12.3.2 Tillträdestillstånd utan begränsning till den avlyssnade platsen

Den öppna polisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har anfört att tillstånd till tillträde för att installera utrustning för hemlig rumsavlyssning inte bör vara knutna till den plats som ska avlyssnas.

Den gällande regleringen och dess bakgrund

Enligt 6 § lagen om hemlig rumsavlyssning får ett tillträdestillstånd alltså avse endast den plats som ska avlyssnas. I den lagrådsremiss (av den 9 februari 2006) som föregick lagen föreslogs att tillträdestillstånden – utöver tilltänkta avlyssnade platser – skulle få avse även ”en plats som den misstänkte har tillträde till”. Tillägget föränleddes av att Säkerhetspolisen hade anfört att man kunde förutse situationer där det av tekniska eller operationella skäl kunde finnas anledning att bereda sig tillträde till utrymmen som gränsade till den plats som skulle avlyssnas för att placera vissa tekniska hjälpmedel. Exemplet gavs också att polisen kunde behöva bereda sig tillträde till ett garage där ett fordon i vilket det skulle installeras avlyssningsutrustning stod parkerat (se lagrådsremissen, s. 73).

Det synes främst ha varit det sistnämnda exemplet som framhölls vid föredragningen inför Lagrådet. Lagrådet anmärkte att ett tillträdestillstånd avseende en bil som skulle buggas kunde tolkas på så sätt att det innefattade tillstånd att bereda sig tillträde till det utrymme där bilen befann sig. Beträffande tillägget att tillståndet fick avse ”en plats som den misstänkte har tillträde till” ansågs däremot innebörden oklar. Om det inte ansågs lämpligt att detta tillägg utgick, var lagrådets mening att innebörden borde förklaras i lagtexten (prop. 2005/06:178 s. 200).

Regeringen konstaterade efter lagrådets yttrande *dels* att tillstånd att installera avlyssningsutrustning i t.ex. en bil fick anses innefatta ett tillstånd att bereda sig tillträde till det utrymme där bilen fanns, *dels* att det inte kunde komma i fråga att meddela tillträdestillstånd till en plats som var skyddad för intrång, t.ex. en bostad, för att bugga en annan. Mot den bakgrunden utelämnades det ovan behandlade tillägget, och ett tillträdestillstånd tilläts sålunda avse endast den avlyssnade platsen (a. prop. s. 104).

De brottsbekämpande myndigheternas synpunkter

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har ifrågasatt att ett tillträdestillstånd avseende en bil som ska avlyssnas kan anses innefatta tillstånd att bereda sig tillträde till ett garage där bilen finns. Därtill har åklagarkammaren anfört följande. Angränsande utrymmen utnyttjas på något sätt i en mycket stor andel av fallen när hemlig

rumsavlyssning avser bostäder eller lokaler. Det kan t.ex. röra sig om angränsande lägenheter, lokaler, vindsutrymmen, tvättstugor eller hisschakt. Att så måste ske beror på hur tekniken för hemlig rumsavlyssning är utformad. Någon laglig möjlighet att få tillträde till dessa utrymmen utan tillstånd från innehavaren eller ägaren till dessa finns i dag inte. I de flesta fall är det (oavsett tillståndsfrågan) nödvändigt att ta kontakt med de nämnda utomstående personerna eftersom sådana åtgärder måste vidtas som lämnar spår eller som kan upptäckas. Tillträde sker därefter normalt med deras samtycke. Det finns dock *dels* situationer där det är så angeläget med avlyssning att innehavaren bör kunna tvingas ge tillträde till utrymmet, *dels* situationer när utomstående personer av säkerhetsskäl inte kan underrättas om installationen (och det samtidigt är möjligt att utföra denna utan att den upptäcks). Tillträdestillstånd bör därför få omfatta angränsande utrymmen. Det kan i sammanhanget noteras att det integritetsintrång som innehavaren av det angränsande utrymmet drabbas av är begränsat. Denna person utsätts inte för någon avlyssning eller övervakning.

Den öppna polisen har i en skrift till utredningen gett följande exempel på ett ärende där lagstiftningens nuvarande utformning har ansetts förorsaka problem. Exemplet avsåg avlyssning som skulle genomföras i ett rum i en bostad.

Bostaden var försedd med svårforcerade lås. Nycklar till bostaden förvarades i ett låst klädskåp på bostadsinnehavarens arbetsplats och det skulle vara relativt enkelt att komma över dessa nycklar (med arbetsgivarens hjälp), låsa upp, göra installationen och återställa nycklarna. Den aktuella bestämmelsen hindrade en sådan åtgärd. Istället fick man involvera grannen och från angränsande bostad riva upp en vägg, vilket medförde mycket större intrång.

Utredningens bedömning

Beträffande det exempel som den öppna polisen har gett på när den nuvarande regleringen gett upphov till problem vid verkställigheten – dvs. fall då verkställigheten skulle ha förenklats om polisen kunnat ges tillstånd att bereda sig tillgång till nycklar till den avlyssnade platsen – konstaterar utredningen att inget tyder på att sådana situationer är vanligt förekommande. Att bereda sig tillträde till den plats där nycklarna fanns skulle i det fall som polisens exempel beskriver dessutom inte vara tillräckligt. En i det fallet användbar reglering skulle förutsätta att nycklarna också fick tas

med och brukas. Utredningen anser att det inte har kommit fram tillräckliga skäl för att beträffande hemlig rumsavlyssning lagstifta om en särskild möjlighet att vidta sådana åtgärder.¹¹

Beträffande angränsande utrymmen är förhållandena annorlunda. Utredningen gör visserligen ingen annan bedömning än den regeringen och Lagrådet tidigare gjort beträffande innebörden av att ett tillträdestillstånd får avse endast den plats som ska avlyssnas. Ett tillstånd att bereda sig tillträde till en bil som ska buggas måste alltså normalt anses innefatta även det utrymme där bilen befinner sig.

Det har dock kommit fram att andra typer av angränsande utrymmen med den teknik som för närvarande används vid hemlig rumsavlyssning måste utnyttjas i flera fall när avlyssningen avser bostäder eller lokaler. När det är möjligt bör tillträde till sådana angränsande utrymmen – som i dag – ske efter samtycke från innehavaren eller ägaren till utrymmet. Åklagarkammaren för säkerhetsmål har dock angett att det i undantagsfall uppstår situationer när ett sådant samtycke inte kan eller bör inhämtas. Det saknas skäl att ifrågasätta att så är fallet. I dessa fall bör enligt utredningens bedömning ett tillträdestillstånd kunna avse även det angränsande utrymmet. Utredningen föreslår därför att ett sådant tillstånd, utöver den plats som ska avlyssnas, om det finns *särskilda skäl*, ska få avse en plats som direkt angränsar till den platsen.

Eftersom innehavaren till ett angränsande utrymme inte avlyssnas eller övervakas genom tvångsmedlet är det integritetsintrång som kan bli aktuellt för denne kopplat till själva tillträdet. Beträffande flera typer av utrymmen (t.ex. vindsutrymmen, tvättstugor eller hisschakt) måste detta intrång typiskt sett förväntas bli mycket begränsat. Beträffande andra utrymmen – främst bostäder – är tillträdet mer känsligt ur integritetssynpunkt. Utredningen anser trots detta inte att någon viss typ av angränsande utrymmen kategoriskt bör uteslutas från möjligheten att meddela tillträdestillstånd.¹² Utrymmets karaktär får i stället beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras vid prövningen av tillträdestillståndet.

¹¹ Problematiken har närmast anknytning till utformningen av reglerna om husrannsakan och beslag. Husrannsakan och beslag har bedömts inte få ske beträffande nycklar som ska användas för tillträde vid en annan husrannsakan (se JO:s beslut den 5 oktober 2004, dnr 2346-2003 samt Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009 s. 544 och 571).

¹² Jfr vad som anförts ovan om den bedömning regeringen tidigare gjort i frågan.

12.3.3 Flytt av fordon i samband med installation av tekniska hjälpmedel vid hemlig rumsavlyssning

I dag saknas regler som ger den verkställande myndigheten möjlighet att vid hemlig rumsavlyssning som avser fordon tillfälligt flytta fordonen i samband med att avlyssningsutrustning installeras. Öppna polisen, Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har i sina skrifter till utredningen betonat att det behövs en sådan möjlighet.

Bakgrund och synpunkter

En sådan möjlighet att flytta fordon berördes inte i de lagstiftningsärenden som föregick lagen om hemlig rumsavlyssning. De brottsbekämpande myndigheterna har däremot nu hänvisat till vad som anfördes när lagen om hemlig rumsavlyssning utvärderades år 2009 (SOU 2009:70 s. 152):

När det gäller buggning av fordon har polisen framhållit att det i vissa situationer finns ett påtagligt behov av att kunna flytta fordonet för att utrustningen ska kunna installeras. Det är nämligen i många fall inte möjligt att genomföra en installation där fordonet står uppställt eftersom detta skulle väcka för stor uppmärksamhet.

Utredaren gjorde följande bedömningar (a. SOU s. 153):

En tillfällig förflyttning av ett fordon i syfte att installera avlyssningsutrustning utgör ett avsevärt mindre ingrepp i den enskildes integritet än själva avlyssningen. Det är därför rimligt att den myndighet som ska verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning får möjlighet att flytta det fordon i vilket avlyssningsutrustningen ska installeras. Även säkerhetsskäl kan ibland motivera att fordonet flyttas. Åtgärden kan närmast betraktas som ett tillfälligt beslag. Jag anser även att den verkställande myndigheten bör få använda sig av störningsutrustning om detta är en nödvändig förutsättning för att kunna verkställa ett beslut om hemlig rumsavlyssning. Dessa frågor bör lämpligen övervägas på ett mera övergripande sätt inom ramen för det uppdrag som lämnats till Polismetodsutredningen.

Polismetodutredningen har därefter avgett sitt slutbetänkande. Frågor om verkställighet i samband med hemlig rumsavlyssning berörs dock inte där. Däremot behandlas liknande frågor med avseende på användning av teknisk utrustning för lokalisering av person eller föremål (s.k. pejling). Innehållet i de ovan citerade

styckena återges därvid, och Polismetodutredningen konstaterar att samma frågor i många fall gör sig gällande vid installation av lokaliseringsutrustning som när det gäller buggningsutrustning (SOU 2010:103 s. 289). Det föreslås i betänkandet att de brottsbekämpande myndigheterna för att installera, underhålla eller avlägsna teknisk utrustning för lokalisering – utöver att bereda sig tillträde till en plats som annars skyddas mot intrång – ska få tillfälligt flytta det föremål där utrustningen ska placeras eller finns placerad. I författningskommentaren anges att sådan flytt kan behöva ske exempelvis när en bil står parkerad på ett sätt som omöjliggör installation, underhåll eller avlägsnande (a. SOU s. 369).

Vid flera av de möten utredningen har haft med poliser och åklagare som i sin verksamhet tillämpar de hemliga tvångsmedlen har anförts att man varit med om fall där det medfört svårigheter vid verkställigheten av beslut om hemlig rumsavlyssning att man inte i samband med installation av avlyssningsutrustningen haft möjlighet att flytta det fordon som tvångsmedelsbeslutet avsett.

Utredningens bedömning

Utredningen anser att det framgått att det finns ett behov av att ge en möjlighet att tillfälligt flytta fordon i samband med att avlyssningsutrustning installeras. Som anfördes vid 2009 års utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning är en sådan flytt ett avsevärt mindre ingrepp i den enskildes integritet än själva avlyssningen. Det finns mot den bakgrunden, även efter en avvägning mot integritetsintresset, tillräckliga skäl att låta tillträdestillstånd avseende fordon innefatta en befogenhet för polisen att tillfälligt flytta fordonet.

12.3.4 Tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning

Någon möjlighet finns i dag inte att meddela tillträdestillstånd i samband med tillstånd till hemlig kameraövervakning. Den öppna polisen, Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har till utredningen framfört att en sådan möjlighet bör införas, i vart fall avseende hemlig kameraövervakning av platser där det samtidigt utövas hemlig rumsavlyssning.

Den gällande regleringen och dess bakgrund

Följande anfördes av regeringen i samband med att lagen om hemlig kameraövervakning infördes (prop. 1995/96:85 s. 31).

Nästa fråga blir då om samtliga platser ska kunna övervakas eller om dessa bör begränsas på något sätt. Vissa begränsningar följer av reglerna i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid. Att t.ex. tränga in i någons hem för att där montera en dold övervakningskamera är således förbjudet. Enligt regeringens mening saknas skäl att göra några ändringar i detta avseende. En annan sak är att sådana utrymmen och platser kan bevakas så länge kameran placeras på något annat ställe. Vidare är t.ex. en privatperson oförhindrad att frivilligt upplåta sin bostad eller trädgård för att polisen där ska kunna montera en övervakningskamera och övervaka någon annan.

Några regler om tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning infördes alltså inte. Det är heller inte tillåtet att placera ut en hemlig övervakningskamera i samband med att man inom ramen för ett annat tvångsmedel – t.ex. vid husrannsakan eller vid tillträde för hemlig rumsavlyssning – gör intrång i skyddade utrymmen. Ett sådant förfarande skulle strida mot ändamålsprincipen (se t.ex. SOU 1998:46 s. 405 f.).

Sammanfattningsvis får enligt dagens reglering platser som är skyddade mot intrång – t.ex. bostäder – i och för sig kameraövervakas. Kameran måste dock i så fall placeras någon annanstans.

De brottsbekämpande myndigheternas synpunkter

Den öppna polisen har till utredningen anført följande.

De brottsbekämpande myndigheterna har länge upplevt detta [dvs. att det saknas möjligheter att meddela tillträdestillstånd] som ett effektivitetsproblem vid användning av hemlig kameraövervakning. Ett problem vid hemlig rumsavlyssning är att det kan vara svårt att identifiera personerna som talar med varandra. Ett sätt att lösa det skulle vara att tillåta intrång i utrymmen för att genomföra hemlig kameraövervakning, i vart fall på platser där det samtidigt genomförs hemlig rumsavlyssning.

Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har anført synpunkter som väsentligen överensstämmer med den öppna polisens. De har därvid betonat att möjligheten skulle vara av värde inte minst för att avfärda misstankar mot vissa deltagare

vid ett avlyssnat möte och skulle medföra en ökad rättssäkerhet. Åklagarkammaren har dessutom anfört att en annan effekt av att kameror kunde monteras i utrymmen som annars skyddas mot intrång skulle vara att, om till exempel bombtillverkning pågår i ett rum, denna skulle kunna påvisas och attentat förhindras.

Vid flera av de möten som utredningen haft med poliser och åklagare som tillämpar de hemliga tvångsmedlen har uppgetts att svårigheter ofta förekommer vid hemlig rumsavlyssning att avgöra vilka som deltar i ett samtal och vem som säger vad. Det har även getts exempel på fall när deltagarna i ett avlyssnat möte i samband med att känslig information behandlats tycks ha gått över till att rita på s.k. whiteboard i stället för att prata.

Utredningens bedömning

Det kan på det underlag som utredningen har inte komma i fråga att föreslå en generell regel som medger tillträdestillstånd avseende hemlig kameraövervakning. Den fråga som utredningen närmast har att ta ställning till är om sådana tillträdestillstånd bör kunna ges beträffande platser där det samtidigt förekommer hemlig rumsavlyssning.

Utredningen ifrågasätter inte att möjligheten att meddela tillträdestillstånd beträffande hemlig kameraövervakning när hemlig rumsavlyssning samtidigt förekommer – och därmed att övervaka de avlyssnade personerna med en kamera som placerats på platsen – skulle tillgodose faktiska behov hos de brottsbekämpande myndigheterna. Det står klart att en sådan möjlighet skulle medföra nytta, främst genom att det skulle kunna klarläggas vem som fällt olika yttranden under ett samtal.

Kopplingen till hemlig rumsavlyssning medför i och för sig att en möjlighet till tillträdestillstånd för hemlig kameraövervakning skulle begränsas till de mycket allvarliga och samhällsfarliga brott som det förstnämnda tvångsmedlet omfattar (se beträffande dessa brott avsnitt 8.3.3.5). Övervakning med kameror som placerats på vissa av de platser som är skyddade mot intrång skulle dock kunna medföra mycket betydande integritetsinskränkningar. Detta gäller särskilt beträffande bostäder.

Utredningen anser att den enskilde i situationer när denne befinner sig i en stadigvarande bostad och är skyddad från insyn utifrån också bör vara fredad från hemlig kameraövervakning. Att

övervaka någon från en kamera som efter intrång placerats i en stadigvarande bostad bör således inte heller i fortsättningen i något fall tillåtas. Begreppet stadigvarande bostad ska därvid förstås på samma sätt som i nuvarande 4 § lagen om hemlig rumsavlyssning (se t.ex. prop 2005/06:178 s. 62 och 101).

Vad gäller andra platser än stadigvarande bostäder anser utredningen däremot att en regel bör införas som ger möjlighet att i de aktuella fallen med både hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning meddela tillträdestillstånd beträffande installation av övervakningskameror. Förutom vid prövningen av de grundläggande kraven för tvångsmedlet förutsätts i dessa fall att en noggrann proportionalitetsbedömning görs också beträffande tillträdestillståndet och dess effekter för kamerans placering. Därvid måste det sammantagna integritetsintrång som kan bli aktuellt beaktas. Platsens karaktär blir betydelsefull. Hemlig kameraövervakning bör t.ex. endast i undantagsfall kunna komma i fråga med kameror placerade på en toalett, i ett omklädningsrum eller i ett annat liknande utrymme (jfr Ds 2011:1 s. 29 f.).

12.4 Vissa frågor om utformningen av reglerna om underrättelse till enskild

12.4.1 Inledning

Det finns en skyldighet att i efterhand underrätta vissa personer när hemliga tvångsmedel har använts. Detta är en av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedlen, och en huvudregel om underrättelseskyldighet gäller både under förundersökningen och beträffande de rent preventiva tvångsmedlen (se avsnitt 3.4.3.3 om regleringen).

Utredningen har funnit att det inte av rättssäkerhetsskäl finns något behov av att förändra de garantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen (avsnitt 9.4.2). Fråga är nu om utformningen av reglerna om underrättelseskyldighet bör ändras av något annat skäl.

12.4.2 Underrättelseskyldigheten under förundersökning – ett undantag beträffande statsstyrt företagsspioneri

Förslag: Förundersökningar om s.k. statsstyrt företagsspioneri bör undantas från underrättelseskyldighet.

Vid hemliga tvångsmedel under förundersökningen är huvudregeln att den som är eller har varit misstänkt för brott samt vissa innehavare av platser eller teleadresser ska underrättas bl.a. om de tvångsmedel som använts, vilken teleadress eller plats som övervakats eller avlyssnats samt när detta skett.¹³ Flera undantag finns från underrättelseskyldigheten (se 27 kap. 33 § rättegångsbalken). Bl.a. undantas fall där det råder utrikessekretess, försvarssekretess, förundersökningssekretess eller sekretess i underrättelseverksamhet för uppgifterna. 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. Förundersökningar angående ett antal brott som Säkerhetspolisen normalt handlägger undantas också helt från underrättelseskyldigheten. Bland dessa ingår samtliga de brott som medför att 2008 års utredningslag är tillämplig utom s.k. statsstyrt företagsspioneri.

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har betonat att samma skäl finns att göra undantag från underrättelseskyldigheten beträffande statsstyrt företagsspioneri som beträffande de andra brotten som räknas upp i 2008 års utredningslag. Undantaget bör därför enligt kammaren omfatta även detta brott.

Regleringens bakgrund

Underrättelseskyldigheten infördes den 1 januari 2008. I sina motiv framhöll regeringen att den brottsbekämpande verksamheten skulle skadas, om underrättelser om hemlig tvångsmedelsanvändning utan undantag lämnades. Det var därför nödvändigt att bestämmelserna försågs med undantag som tillvaratog de sekretessintressen som fanns i brottsbekämpningen. Det var av vikt att undantags-

¹³ Begreppet teleadress byts den 1 juli 2012 ut i lagstiftningen. I stället används *telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning* (se prop. 2011/12:55 samt rskr. 2011/12:212).

bestämmelserna utformades så att de förutsatte en prövning i varje enskilt fall, och det bedömdes som ändamålsenligt att knyta dem direkt till befintliga sekretessbestämmelser. På vissa områden – huvudsakligen inom Säkerhetspolisens verksamhet – skulle dock underrättelse vid en sådan prövning på grund av sekretess i stort sett alltid skulle behöva skjutas upp för att sedan underlåtas. På dessa områden borde en skyldighet att lämna underrättelse inte gälla. En motsatt ordning, anförde regeringen, skulle knappast vara förtroendeingivande och dessutom innebära administrativt merarbete som inte skulle fylla något egentligt syfte. Den skulle även avsevärt försvåra Säkerhetspolisens deltagande i internationellt samarbete. Därför ansågs att Säkerhetspolisens verksamhetsområde avseende förundersökningar om sabotagebrott, brott mot rikets inre och yttre säkerhet samt terroristbrott skulle undantas från underrättelseskyldigheten. Undantaget borde knyta an till vissa utpekade straffbestämmelser. Undantaget kom att avse dels de brott som omfattades av brottskatalogen i 1952 års lag (dvs. föregångaren till 2008 års utredningslag), dels vissa andra brott. Regeringen angav uttryckligen att detta innebar att undantag från underrättelseskyldigheten skulle komma att gälla vid all tvångsmedelsanvändning enligt 1952 års lag (se prop. 2006/07:133 s. 44 ff.).

Som framgått omfattades inte statsstyrt företagsspioneri av 1952 års lag (se avsnitt 8.3.3.2). När detta brott infördes i katalogen i 2008 års utredningslag betonades bl.a. att behovet av tvångsmedel avseende brottet var i huvudsak detsamma som vid spioneri, samt att det var svårt att dra en gräns mellan brotten (prop. 2007/08:163 s. 55). Frågan om ett undantag från underrättelseskyldigheten beträffande statsstyrt företagsspioneri uppmärksammades dock först i ett sent skede i det lagstiftningsärendet. Regeringen anförde följande (a. prop. s. 56):

Att statsstyrt företagsspioneri omfattas av en ny reglering som rör utvidgad användning av bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning i förundersökningar inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde innebär – som *Lagrådet* påpekat – att det uppkommer en diskrepans i förhållande till undantagen från underrättelseskyldigheten i 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken (jfr prop. 2006/07:133 s. 48 f.). Det saknas erforderligt beredningsunderlag för att regeringen i detta sammanhang ska kunna ta ställning till frågan om 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken bör ändras. Denna fråga får i stället övervägas i ett annat sammanhang.

Detta kan jämföras med hur samma frågeställning behandlades beträffande brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. När detta nya brott infördes år 2010 och samtidigt lades till katalogen i 2008 års utredningslag, bestämdes också att förundersökningar angående det brottet skulle omfattas av undantaget från underrättelseskyldigheten. Regeringen nöjde sig då beträffande undantaget från underrättelseskyldigheten med att konstatera att, i linje med det förslag som lades fram om att brottet skulle omfattas av 2008 års utredningslag, undantaget från underrättelseskyldigheten borde gälla även sådana brott (prop. 2009/10:78 s. 54, se även Ds 2009:17 s. 150).

Utredningens bedömning

Utredningen gör beträffande sådana förundersökningar som för närvarande är undantagna från underrättelseskyldigheten inga andra bedömningar än de regeringen tidigare har gjort. De bör sålunda fortsatt vara undantagna från sådan skyldighet.¹⁴ Skälen för ett undantag gör sig i samma utsträckning gällande också för förundersökningar som angår s.k. statsstyrt företagsspioneri. Även dessa bör sålunda undantas.

12.4.3 Underrättelseskyldigheten enligt 2007 års preventivlag

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att undanta den öppna polisens tvångsmedelsanvändning enligt 2007 års preventivlag från underrättelseskyldigheten.

2007 års preventivlag rör huvudsakligen brottslig verksamhet som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Brottskatalogen avser därvid brott som ingår även i katalogen för 2008 års utredningslag (se 1 § 1–5 2007 års preventivlag). Samma hänsyn som under förundersökningar gör sig gällande beträffande sådan brottslighet gör sig gällande även i detta skede (se prop. 2006/07:133

¹⁴ Eftersom brottet olovlig kårverksamhet enligt utredningens förslag inte längre ska kunna föranleda hemliga tvångsmedel kan dock detta brott utgå också ur katalogen av brott som är undantagna från underrättelseskyldighet.

s. 53). Inte heller för preventiv tvångsmedelsanvändning gäller sålunda i dessa fall någon underrättelseskyldighet (jfr 12.4.2 ovan).

Tillstånd enligt 2007 års preventivlag får dock i undantagsfall ges även inom den öppna polisens verksamhetsområde beträffande viss s.k. systemhotande brottslig verksamhet (1 § 6). För tvångsmedel enligt sådana preventiva tillstånd gäller en huvudregel om underrättelseskyldighet vilken liknar den som gäller under förundersökningar (se avsnitt 3.4.3.3). Mot bakgrund av vissa ställningstaganden som regeringen nyligen har gjort beträffande inhämtning av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (prop. 2011/12:55) finns skäl att beröra frågan om de preventiva tvångsmedlen helt bör undantas från underrättelseskyldighet.

Bakgrund

Inför att underrättelseskyldigheten infördes anförde regeringens särskilde utredare bl.a. följande beträffande 2007 års preventivlag. Principiellt gällde i och för sig samma skäl för underrättelseskyldighet som vid en förundersökning. Säkerhetspolisens område borde alltså undantas från en sådan skyldighet. Även i de delar lagen var relevant för den öppna polisen handlade det dock om sådana mycket allvarliga gärningar av systemhotande karaktär att det praktiskt taget alltid skulle komma att gälla sekretess som medförde att någon särskild underrättelse inte kunde lämnas. Därför borde underrättelseskyldigheten inte heller omfatta lagen i denna del (SOU 2006:98 s. 124 f.). Regeringen – som delade utredarens bedömning i de övriga delarna – ansåg däremot att det inte fanns skäl att undanta den öppna polisens tvångsmedelsanvändning enligt lagen från underrättelseskyldigheten (prop. 2006/07:133 s. 53 f., jfr de resonemang som förs på s. 50 f.).

Prop. 2011/12:55

Från och med den 1 juli 2012 gäller som framgått en ny lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (lagen ersätter den möjlighet som nu finns att inhämta uppgifter enligt

LEK).¹⁵ Regeringen har bedömt att någon underrättelseskyldighet inte bör införas i den nya lagen. Bl.a. anges detta bero på att en sådan underrättelseskyldighet med hänsyn till verksamhetens framåtblickande perspektiv och överblickande natur skulle riskera att motverka huvudsyftet med underrättelseverksamheten, och att en underrättelseskyldighet därför skulle behöva förses med en rad undantag. Regeringen betonade emellertid i sammanhanget även att användningen av de i underrättelseverksamhet inhämtade uppgifterna i en förundersökning ska förutsätta ett tillstånd till tvångsmedlet också enligt 27 kap. rättegångsbalken, och att bestämmelserna om underrättelseskyldighet i det kapitlet då blir tillämpliga (se prop. 2011/12:55 s. 105 ff. samt avsnitt 12.1.2.2 ovan).

Utredningens bedömning

Den beslutsordning för preventiva tvångsmedel som utredningen föreslår innefattar inte någon motsvarighet till den dubbla prövning som ska gälla enligt den nya lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. 2007 års preventivlag avser också tvångsmedel som typiskt sett har en betydligt mer påtaglig integritetspåverkan än inhämtande av uppgifter om elektronisk kommunikation.

Även om det ofta torde komma i fråga att i de enskilda fallen på grund av sekretess göra undantag från underrättelseskyldigheten i 2007 års preventivlag, finner utredningen sammantaget inte skäl att göra någon annan bedömning avseende ett generellt undantag för preventiv tvångsmedelsanvändning än den som gjordes när lagen infördes. Det finns alltså inte tillräckliga skäl att helt undanta den öppna polisens tvångsmedelsanvändning från underrättelseskyldigheten.

¹⁵ Se avsnitt 8.4.5. De uppgifter som får inhämtas motsvarar i stort de som kan erhållas genom hemlig teleövervakning, men får beträffande enskilda meddelanden endast avse förfluten tid.

12.5 Omedelbarhetskravet vid förstörande av upptagningar från hemlig kameraövervakning

12.5.1 Inledning och bakgrund

Inledning

Uppteckningar eller upptagningar som har gjorts vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig rumsavlyssning, ska granskas snarast möjligt. Upptagningarna och uppteckningarna 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.¹⁶ 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 (se avsnitt 3.4.4.2).

Reglerna om hanteringen av upptagningar från hemlig kameraövervakning motsvarar väsentligen de som beskrivits ovan. Beträffande hemlig kameraövervakning föreskrivs emellertid att upptagningar 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.

Det har – såväl i tidigare sammanhang som under utredningens arbete – ifrågasatts om det nämnda omedelbarhetsrequisitet är ändamålsenligt.

Bakgrund

Frågan om ett omedelbarhetskrav borde införas beträffande förstörande av upptagningar och uppteckningar från de övriga hemliga tvångsmedlen behandlades i samband med att reglerna om överskottsinformation infördes. Det ansågs att så inte borde ske. Detta främst eftersom det med ett krav på omedelbar förstöring skulle finnas en risk för att polisen förstörde material som senare

¹⁶ Enligt den nuvarande lagstiftningen får upptagningar eller uppteckningar från hemlig rumsavlyssning eller tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag bevaras för utredning endast av brott som kan föranleda tillstånd enligt dessa lagar. Vi föreslår dock att denna begränsning ska tas bort. Regleringen enhetligas därmed på denna punkt (se avsnitt 10.4).

visade sig ha betydelse för utredningen av det brott som tvångsmedlet avsåg (se prop. 2004/05:143 s. 44).

I samband med att reglerna om hemlig kameraövervakning därefter flyttades till rättegångsbalken framhöll Lagrådet att behovet av två olika regleringar vad gäller bevarande/förstörande av upptagningar och uppteckningar var oklart. Lagrådet ansåg därför att det borde övervägas om inte bestämmelserna borde föras samman (prop. 2007/08:163 s. 120). Regeringen hänvisade med anledning av detta inledningsvis till de skäl som återgetts ovan för att ett omedelbarhetskrav inte borde införas beträffande hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig rumsavlyssning. Därefter anfördes – utan att detta närmare utvecklades – att samma hänsyn inte gjorde sig gällande beträffande hemlig kameraövervakning. De skilda regleringarna borde därför enligt regeringen kvarstå (se a. prop. s. 86 f.).¹⁷

12.5.2 Utredningens överväganden och förslag

Förslag: Omedelbarhetsrequisitet beträffande förstörande av uppteckningar från hemlig kameraövervakning bör tas bort.

Utredningen ansluter sig till bedömningen att ett krav på omedelbar förstöring av upptagningar eller uppteckningar från hemliga tvångsmedel medför en risk för att material från tvångsmedlen förstörs som senare kunde ha visat sig ha betydelse för utredningen. Det kan anmärkas att en sådan risk även omfattar att information förstörs som t.ex. skulle kunna visa sig ha betydelse för den misstänktes försvar. Förutom utredningsskäl talar sålunda rättssäkerhetsskäl mot en regel om att upptagningar eller uppteckningar omedelbart ska förstöras.

De nämnda skälen mot omedelbar förstöring måste, i motsats till vad regeringen tidigare antagit, anses göra sig gällande även beträffande hemlig kameraövervakning. Det kan i sammanhanget noteras att det vid de samtal med åklagare som vi har haft inom ramen för vår kartläggning har kommit fram att de vid tillämpning av de aktuella reglerna anser sig ställas inför motsvarande problem

¹⁷ Det kan dock noteras att något omedelbarhetskrav inte finns beträffande förstörande av upptagningar från hemlig kameraövervakning när sådan beslutas enligt 2007 års preventivlag (se lagens 13 §). I samband med att den lagen infördes gjorde regeringen heller inte några uttryckliga överväganden beträffande lämpligheten av ett sådant krav (prop. 2005/06:177).

beträffande hemlig kameraövervakning som beträffande de övriga tvångsmedlen.¹⁸

Sammantaget bedömer utredningen att omedelbarhetsrekvisitet beträffande hemlig kameraövervakning bör tas bort. På så sätt kommer regleringen i detta avseende för de olika hemliga tvångsmedlen också att enhetligas.¹⁹

12.6 Forumreglerna beträffande hemliga tvångsmedel vid vissa brott

12.6.1 Inledning

Några särskilda forumregler finns 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 annan ort. Så får ske när beslut i frågan bör fattas utan dröjsmål (se 19 kap. 1 och 12 §§).

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 (6 §).

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har till utredningen framfört att det under förundersökningar om vissa brott finns behov av en regel om ett alternativt forum beträffande hemliga tvångsmedel. Behovet gäller inom Säkerhetspolisens område, och sålunda beträffande de brott som nu regleras i 2008 års utredningslag. Enligt kammaren borde tvångsmedel beträffande dessa brott få beslutas även av Stockholms tingsrätt.

¹⁸ Se även Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens uttalande den 26 april 2012 i dnr 103-2011 och 113-2011.

¹⁹ Förslaget lämnas – trots regleringen i denna del inte är sådan som i första hand träffas av våra direktiv – bl.a. mot bakgrund av att vikten av en enhetlig reglering på de hemliga tvångsmedlens område särskilt betonas i direktiven.

12.6.2 Regleringens bakgrund

När 2007 års preventivlag infördes konstaterades att bestämmelserna i 19 kap. rättegångsbalken inte kunde tillämpas (tvångsmedel med stöd av den lagen kan ju sättas in på ett tidigt stadium, ofta då identiteten hos den presumtiva gärningsmannen kan vara okänd liksom den geografiska plats där ett brott kan förväntas komma att utföras). Det bedömdes alltså lämpligt att frågan om tvångsmedelsanvändning i stället prövades av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet fanns. Det beaktades därvid beträffande tvångsmedelsåtgärder inom Säkerhetspolisens område (för att förhindra terrorism) att den kompetens som hade byggts upp vid Stockholms tingsrätt skulle tas till vara med en sådan ordning.²⁰ Detta eftersom många av de ärenden som skulle komma att initieras av Säkerhetspolisen sannolikt skulle handläggas vid dess huvudkontor i Stockholm. Däremot ansågs inte lämpligt att göra Stockholms tingsrätt till ett exklusivt forum (prop. 2005/06:177 s. 65 f.).

För hemliga tvångsmedel under förundersökning har några andra forumregler än rättegångsbalkens aldrig gällt. Någon särreglering fanns således inte på denna punkt i 1952 års lag (dvs. föregångaren till 2008 års utredningslag). Någon särreglering diskuterades heller inte i det lagstiftningsärende genom vilket 2008 års utredningslag infördes. Däremot framgick då följande vid redogörelsen för kartläggningen av tillämpningen (se Ds 2007:2 s. 122).

Enligt Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten sker tvångsmedelsanvändning med stöd av 1952 års tvångsmedelslag undantagslöst i utredningar av brott som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Lagen tillämpas inte på den öppna polisens område. I så gott som samtliga tillståndsärenden sker prövningen vid Stockholms tingsrätt. Åklagarmyndigheten har uppgett att när det med hänsyn till rättegångsbalkens forumbestämmelser är möjligt sker framställningen om tvångsmedelsanvändning till Stockholms tingsrätt. Det innebär att nästan alla ärenden i vilka 1952 års lag kan komma att tillämpas handläggs där.

²⁰ Stockholms tingsrätt är exklusivt forum vid tillämpning av tvångsmedelsreglerna i lagen om särskild utlänningskontroll, se avsnitt 3.4.6.

12.6.3 Vad som kommit fram under utredningens arbete

Synpunkterna från åklagarkammaren för säkerhetsmål

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har utvecklat skälen för en alternativ forumregel beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningen enligt följande. Reglerna i 19 kap. rättegångsbalken medför en möjlighet att i de flesta fall – men inte alla – vända sig till Stockholms tingsrätt beträffande tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag. Inom Stockholms tingsrätt finns en värdefull uppbyggd kunskap beträffande hemliga tvångsmedel på Säkerhetspolisens område. Vidare talar praktiska skäl för att frågorna bör få handläggas där. Ansökan ska göras av åklagare. Samtliga aktuella ärenden handläggs av åklagare från Åklagarkammaren för säkerhetsmål som finns i Stockholm. Den mycket starka sekretess som gäller för uppgifter i ärendena medför att det inte är lämpligt att hålla sammanträden per telefon/videolänk eller genom medverkan av annan åklagare. Sammanträden kan i vissa ärenden förekomma frekvent (t.ex. med anledning av byte av teleadresser). Det är sålunda ofta inte rimligt ur resurssynpunkt att ärendena handläggs i andra delar av landet.

Vad som i övrigt har kommit fram vid kartläggningen

Av svaren på utredningens ärendeblankett bekräftas att det stora flertalet ärenden enligt 2008 års utredningslag respektive 2007 års preventivlag handläggs vid Stockholms tingsrätt. Endast i fyra respektive tre procent av fallen har handläggning skett vid någon annan tingsrätt.²¹

Vid de samtal som utredningen haft med domare vid Stockholms tingsrätt har getts uttryck för uppfattningen att det skulle vara lämpligt med en alternativ forumregel motsvarande den som Åklagarkammaren för säkerhetsmål har föreslagit.

²¹ Kartläggningen avser ärenden där 2008 års utredningslag eller 2007 års preventivlag har tillämpats t.o.m. den 31 december 2011. Beträffande 2008 års utredningslag har dock en avgränsning skett på så sätt att ärenden beträffande brott med ett straffminimum uppgående till två år eller mer inte har undersökts (se 6.4.5.1).

12.6.4 Utredningens överväganden och förslag

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

Regleringen i 19 kap. om laga domstol i brottmål anses analogt tillämplig på förundersökning (se t.ex. Ekelöf, Rättegång, andra häftet, 8 uppl. 1996, s. 40). Frågor om tvångsmedel ska sålunda normalt prövas där förundersökningen bedrivs, dvs. i de flesta fall gärningsorten eller den ort där den misstänkte mer varaktigt uppehåller sig. Förundersökningsledaren – som beslutar eller ansöker om flertalet tvångsmedel – är oftast också en åklagare på den ort där brottet kan åtalas.²² Att tillämpa forumreglerna i 19 kap. rättegångsbalken på de hemliga tvångsmedlen ger därmed i flertalet fall inte upphov till några praktiska problem.

Vad gäller de brott som faller inom ramen för Säkerhetspolisens verksamhet (och omfattas av 2008 års utredningslag) förhåller det sig emellertid inte på det sättet. Här leds förundersökningarna av åklagare vid Åklagarkammaren för säkerhetsmål som är en nationell åklagarkammare oavsett var i landet gärningsorten bedöms vara eller den misstänkte uppehåller sig. Åklagarkammaren för Säkerhetsmål finns liksom Säkerhetspolisens ledning i Stockholm. Som åklagarkammaren anför är det med beaktande av den kvalificerade sekretess som gäller för uppgifter i ärenden om hemliga tvångsmedel beträffande brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde inte möjligt att hålla sammanträden per telefon/videolänk eller genom medverkan av annan åklagare. De nuvarande forumreglerna medför därmed att det i vissa fall – utan att några utredningsskäl talar för detta – blir nödvändigt för åklagare att förflytta sig långa sträckor för att delta i sammanträden om hemliga tvångsmedel. I dessa fall kan också transporter av hemliga handlingar bli nödvändiga. Detta är inte tillfredställande.

²² Detta gäller beträffande de 32 allmänna åklagarkammarna i landet, men inte beträffande de tre internationella åklagarkammarna, den nationella åklagarkammaren eller de tre riksenheterna.

De problem som beskrivits ovan kan undvikas om ett sådant konkurrerande forum som föreslagits av Åklagarkammaren för säkerhetsmål införs. Det finns inte något vägande skäl som talar mot att införa en sådan regel. Utredningen föreslår sålunda att även Stockholms tingsrätt, utöver av den domstol som är behörig enligt 19 kap. rättegångsbalken, ges behörighet att handlägga ärenden om hemliga tvångsmedel beträffande brott enligt 2008 års utredningslag.

Ärenden om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag ska enligt nu gällandelagstiftning prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns. De skäl som angetts ovan för att även Stockholms tingsrätt bör vara behörig gör sig gällande också beträffande tvångsmedel enligt denna lag.²³ Stockholms tingsrätt bör sålunda införas som ett alternativt forum även här.²⁴

²³ Samtliga ansökningar om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag – även i det fåtal fall som faller inom den öppna polisens verksamhetsområde – handläggs av åklagare från Åklagarkammaren för säkerhetsmål.

²⁴ Detta inte minst eftersom Säkerhetspolisen under år 2013 avser flytta sitt huvudkontor till Solna. Se även Polisorganisationskommitténs dir. 2012:13.

13 Frågan om reglerna bör göras permanenta m.m.

13.1 Inledning

Det bör enligt direktiven finnas förutsättningar för utredningen att samlat ta slutlig ställning till de tillfälliga lagarnas fortsatta giltighet. I detta kapitel behandlas frågan om de aktuella tvångsmedlen ska göras permanenta samt vissa närliggande frågeställningar.

13.2 Bör reglerna göras permanenta?

13.2.1 Bakgrund

13.2.1.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag

I samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning infördes anförde regeringen följande (prop. 2005/06:178 s. 47):

Det kan på goda grunder förväntas att hemlig rumsavlyssning kommer att vara ett effektivt tvångsmedel i den brottsutredande verksamheten. Detta talar för att det redan nu borde införas en permanent lagstiftning om hemlig rumsavlyssning. Mot en permanent lagstiftning talar emellertid det faktum att hemlig rumsavlyssning är en ny utredningsmetod i Sverige som dessutom innebär vissa risker för otillbörliga integritetsintrång. Vi gör därför den bedömningen att den nya lagen bör tidsbegränsas. En utvärdering av lagens tillämpning kommer att utgöra ett ytterligare underlag inför ett ställningstagande om det finns skäl att permanenta lagen.

Samma bedömning gjordes beträffande tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag (i detta fall i ett något senare skede av lagstiftningsärendet, se 2007/08:JuU3 s. 19).

Lagarna utvärderades av en särskild utredare redan under år 2009 (det inledande halvåret). Underlaget var då begränsat och utredningstiden mycket kort.¹ Utredaren fann mot den bakgrunden att de dittills vunna erfarenheterna av tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning var alltför begränsade för att han på goda grunder skulle kunna hävda att lagen borde permanentas. Giltighetstiden för lagen om hemlig rumsavlyssning borde i stället förlängas så att man fick underlag för att göra en fullgod utvärdering av tillämpningen (se SOU 2009:70 s. 161). Vad gäller 2007 års preventivlag konstaterade utredaren att användningen hade varit blygsam under år 2008, och att den mest troliga orsaken till detta var hur kravet på en misstanke om befarad brottslighet hade utformats. Eftersom lagen inte fyllde de brottsbekämpande myndigheternas behov borde den enligt utredaren inte permanentas (och dess giltighetstid inte heller förlängas i avvaktan på ytterligare utvärdering, se a. SOU s. 179).

Regeringen instämde beträffande lagen om hemlig rumsavlyssning i utredarens bedömningar (prop 2009/10:119 s. 18). Beträffande 2007 års preventivlag konstaterades att det framgick av utredningen att det funnits mätbara effekter av tvångsmedlen i de ärenden där lagen har tillämpats, men att en bedömning av varför ett förväntat brott inte når sin fullbordan en analys av ett flertal olika faktorer i det enskilda ärendet. Eftersom utredningen inte hade bedömt det möjligt att genomföra en sådan analys inom tidsramen för sitt uppdrag borde lagen – i väntan på en grundlig analys – fortsatt gälla med en tidsbegränsning (a. prop. s. 21 f.).

13.2.1.2 2008 års utredningslag

1952 års lag

2008 års utredningslag ersatte som bekant 1952 års lag. Frågan om att permanenta bestämmelserna i den sistnämnda lagen hade då varit aktuell i över trettio år. Detaljerade beskrivningar av behandlingen av

¹ Utredaren anmärkte t.ex. följande. Han och sekreteraren hade granskat vissa enskilda ärenden, såväl pågående som avslutade. Trots att det varit fråga om ett relativt begränsat material hade det på grund av den mycket korta tid som utredningen haft till sitt förfogande inte varit möjligt att granska samtliga ärenden i detalj (se SOU 2009:70 s. 22).

den frågan finns i t.ex. Ds 2007:2 (s. 71 ff.) och prop. 2007/08:163 (s. 37 f.). Här ska endast några exempel ges.

Redan år 1976 föreslog regeringen att reglerna om telefonavlyssning i 1952 års lag skulle arbetas in i 27 kap. rättegångsbalken och göras permanenta (se prop. 1975/76:202 s. 26). Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uppmärksammades dock den då oreglerade frågan om överskottsinformation, och behandlingen av denna ansågs kräva ett bredare beslutsunderlag än det som fanns. Ärendet återgick till regeringen.

Även år 1990 föreslogs – nu av den s.k. SÄPO-kommittén – att bestämmelserna i 1952 års lag skulle arbetas in i rättegångsbalken. Eftersom kommittén även lade förslag som rörde annan tidsbegränsad tvångsmedelslagstiftning ansåg den dock att åtgärden borde anstå till dess att det kunde bedömas om samordningen kunde omfatta även den andra lagstiftningen (SOU 1990:51 s. 145). Regeringen nöjde sig mot den bakgrunden med att föreslå riksdagen att förlänga giltighetstiden av 1952 års lag (prop. 1989/90:13 s. 3 och 5, rskr 1989/90:40).

År 1998 föreslog Buggningsutredningen att bestämmelserna i 1952 års lag skulle överföras till en ny lag på området, vilken skulle vara permanent (SOU 1998:46 s. 449). Beredningen av de olika förslag som Buggningsutredningen lagt fram pågick under flera år. Under denna tid förlängdes giltighetstiden för 1952 års lag (se prop. 2001/02:17 och prop. 2003/04:74). År 2006 inleddes sedan det lagstiftningsärende genom vilket 2008 års utredningslag kom att ersätta 1952 års lag.

2008 års utredningslag

Den särskilda utredare som regeringen tillsatt föreslog att 2008 års utredningslag skulle vara permanent. Ingen remissinstans redovisade någon annan uppfattning (se prop. 2007/08:163 s. 69). I samband med sitt förslag anförde utredaren bl.a. följande (Ds 2007:2 s. 186).

Jag har som ovan redovisats kommit fram till att det fortfarande finns ett behov av utökade tvångsmedelsmöjligheter på Säkerhetspolisens brottsbekämpningsområde. I dag gäller helt andra förhållanden när det gäller hoten mot den allmänna säkerheten, men behovet kvarstår och kan inte antas minska inom överskådlig tid.

1952 års lag har gällt i drygt ett halvt sekel. Det är lång tid och lagen har överlevt längre än de flesta andra, trots sin temporära karaktär.

Eftersom lagen fortfarande har ett existensberättigande anser jag att bör den göras permanent. Det betyder inte att den skall gälla längre än den behövs. Det måste självfallet fortlöpande göras en prövning av behovet, precis som gäller för annan lagstiftning och särskilt på områden som innebär inskränkningar av enskildas integritet.

Lagrådet ansåg dock – till skillnad från utredaren – att det på det föreliggande underlaget inte gick att få någon klar uppfattning om hur 1952 års lag hade tillämpats och vilken betydelse lagen haft i fråga om den utvidgade användningen av tvångsmedel som lagen hittills hade erbjudit. Lagrådet påpekade också att det var svårt att få en samlad bild av lagstiftningen på området och omfattningen av de intrång i grundlagsskyddet som en enskild sammantaget kunde drabbas av genom olika tvångsåtgärder. Även om Lagrådet inte ville ifrågasätta att det kunde finnas ett behov av en sådan särskild tvångsmedelsreglering som föreslogs, ansåg Lagrådet att det var önskvärt att en mer djupgående analys kom till stånd. Till dess att den efterfrågade analysen hade slutförts var det enligt Lagrådet av särskilt värde att den kontinuerligt återkommande parlamentariska prövning av tvångsmedelsanvändningen som förekommit i anslutning till 1952 års lag fick bestå. Lagrådet ansåg därför att den föreslagna nya lagen borde ges begränsad giltighetstid (a. prop. s. 117 f.).

Även regeringen konstaterade att en samlad översyn av reglerna om tvångsmedelsanvändning skulle ha ett stort värde. Det uppdrag som regeringen avsåg att ge denna utredning berördes sedan. Det ansågs ändamålsenligt att i avvaktan på redovisningen av vårt uppdrag tidsbegränsa 2008 års utredningslag.

13.2.2 Utredningens bedömning och förslag

Förslag: Bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning bör göras permanenta. Detsamma gäller reglerna om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område (2008 års utredningslag) och reglerna om preventiva tvångsmedel (2007 års preventivlag).

Utredningen har beträffande tvångsmedlen enligt de tre aktuella lagarna genomfört en samlad och förhållandevis omfattande kartläggning. En noggrann analys har gjorts avseende behov, nytta

och integritetsintrång. Vi har sedan vägt intresset av en effektiv brottsbekämpning (behovet och nyttan av tvångsmedlen) 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 (se kapitel 5–7 samt i relevanta delar avsnitt 8.2–8.4). Det är på grundval av detta 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 i stort som ligger till grund för utredningens bedömningar är av tillfällig natur. Utredningen anser därför att de tvångsmedelsregler som utredningen föreslagit inte bör vara tidsbegränsade.

Som en tidigare utredare anfört medför inte detta att reglerna ska gälla längre än de behövs (Ds 2007:2 s. 186). Precis som beträffande de tvångsmedel som i dag regleras i 27 kap. rättegångsbalken måste det alltså fortlöpande göras överväganden kring behov och integritetsintrång.²

13.3 Reglernas placering

13.3.1 Bakgrund

13.3.1.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning och 2008 års utredningslag

Skälet att reglerna om hemlig rumsavlyssning inte togs in i rättegångsbalken utan i en särskild lag var att lagen tidsbegränsades (se prop. 2005/06:178 s. 47). Frågan berördes även när 2008 års utredningslag infördes. Resonemanget utvecklades då av regeringen enligt följande (prop. 2007/08:163 s. 70):

Det finns i princip två alternativa placeringar av bestämmelserna. De kan antingen placeras i en särskild lag eller arbetas in i rättegångsbalken. Det som talar för att bestämmelserna bör arbetas in i

² Se t.ex. avsnitt 13.4 nedan om regeringens redovisning till riksdagen.

rättegångsbalken är främst att man uppnår en samlad tvångsmedelsreglering. En sådan lösning skulle inte heller innebära några större lagtekniska svårigheter. Eftersom regeringen i föregående avsnitt har bedömt att bestämmelserna bör ha begränsad giltighetstid är det dock mindre lämpligt att placera dessa i rättegångsbalken. Det som – utöver att bestämmelserna föreslås få begränsad giltighetstid – talar för att bestämmelserna i stället placeras i en egen lag är det då blir tydligt att det är fråga om särbestämmelser avsedda att tillämpas i Säkerhetspolisens verksamhet. Enligt regeringen bör därför bestämmelserna placeras i en ny särskild lag. Om lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott sedermera skulle permanentas, kan det – som Ekobrottsmyndigheten har föreslagit – i framtiden övervägas om bestämmelserna i de båda lagarna bör sammanföras.

13.3.1.2 2007 års preventivlag

Motiven till 2007 års preventivlag

Regeringens särskilda utredare övervägde i samband med att 2007 års preventivlag infördes om de nya bestämmelserna borde tas in i rättegångsbalken. Hon konstaterade dock bl.a. att den bärande principen för rättegångsbalken är att den endast reglerar tvistemål i allmänhet samt brottmål och förstadier till brottmål samt att det var värdefullt att denna systematik bevarades. Hon framhöll också att en särskild lag skulle medföra att bestämmelserna blev lättare att överblicka och att den skulle tydliggöra den principiella skillnaden mellan regler som avser att beivra redan begångna brott och regler som avser att enbart förebygga brott. Därför föreslogs att reglerna om preventiv tvångsmedelsanvändning skulle tas in i en ny lag (se Ds 2005:21 s. 191 ff.).

Regeringen berörde inte i detta lagstiftningsärende (prop. 2005/06:177) uttryckligen skälen för bestämmelsernas placering i en särskild lag.

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet (prop. 2011/12:55)

En ny reglering beträffande de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation träder ikraft den 1 juli 2012 (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212, se vidare

avsnitt 3.5).³ I det lagstiftningsärendet har regeringen betonat skillnaderna mellan inhämtning i förundersökningar och i underrättelseverksamhet. I förundersökningar ska uppgifter om meddelanden kunna hämtas in endast genom beslut enligt rättegångsbalken om hemlig teleövervakning. En särskild lag ska gälla om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. I motiven till den sistnämnda lagen anfördes bl.a. följande (a. prop. s. 68 f.).

Frågan blir då var den reglering som avser inhämtning i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet bör placeras. I rättegångsbalken regleras endast sådan inhämtning som sker inom ramen för en förundersökning. Det saknas anledning att som Sundsvalls tingsrätt har föreslagit frånga denna ordning genom att där införa bestämmelser som rör underrättelseverksamhet. [...] Bestämmelser om inhämtning av övervakningsuppgifter i underrättelseverksamhet finns också i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Som utredningen funnit kan det emellertid inte anses ändamålsenligt att införa nu aktuella bestämmelser i någon av dessa lagar.

13.3.2 Utredningens bedömning och förslag

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

13.3.2.1 Hemlig rumsavlyssning och 2008 års lag

De allmänna bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel finns i 24–28 kap. rättegångsbalken. I 27 kap. rättegångsbalken finns bl.a. bestämmelser om användningen under förundersökning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Systematiska skäl talar för att även bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning placeras där. Eftersom reglerna om hemlig rumsavlyssning föreslås permanentas finns inte längre något skäl mot en sådan lösning.

³ Frågor i anslutning till den regleringen behandlas även i avsnitten 8.3.4, 8.4.5 och 12.1.2.

Det som nu anförts om hemlig rumsavlyssning gäller i princip även beträffande de särbestämmelser som finns i 2008 års utredningslag. Eftersom dessa bestämmelser avser användning under förundersökning av tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken (främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning) kan dock de systematiska skälen för att samla regleringen sägas vara särskilt starka. Att särbestämmelserna är avsedda att tillämpas i Säkerhetspolisens verksamhet föranleder enligt utredningen inte någon annan bedömning.

Bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning och om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område bör således arbetas in i 27 kap. rättegångsbalken.

13.3.2.2 2007 års preventivlag

I rättegångsbalken regleras endast sådana hemliga tvångsmedel som används inom ramen för en förundersökning. Det saknas anledning att frångå denna ordning (jfr 2011/12:55 s. 68 och Ds 2005:21 s. 192 f.).

Bestämmelser om hemliga tvångsmedel utom ramen för en förundersökning finns – utöver i 2007 års preventivlag – också i lagen om särskild utlänningskontroll. Därtill finns regler om inhämtning av uppgifter liknande de som kan erhållas genom preventiv hemlig teleövervakning i den nya lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (se om prop. 2011/12:55 ovan). Såväl rekvisiten för att myndigheterna ska få tillgång till information som beslutsordningen skiljer sig emellertid väsentligt mellan de tre olika lagarna (se t.ex. 8.3.4.1, 8.4.3.1 och 8.4.5). Bl.a. av dessa skäl kan det inte anses ändamålsenligt att sammanföra regleringarna.

Reglerna om preventiva tvångsmedel bör därför fortsatt finnas i en särskild lag.

13.4 Regeringens redovisning till riksdagen

13.4.1 Bakgrund

En parlamentarisk kontroll av tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål utövas av riksdagen på grundval av en årlig skrivelse från regeringen. Regeringen har gett Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att årligen till regeringen lämna en gemensam redovisning av hur tvångsmedlen använts under föregående år. I regeringens skrivelse redovisas bl.a. antalet tillstånd till de olika tvångsmedlen, vilka brott som tillstånden avsett, den genomsnittliga övervakningstiden och antalet förundersökningar där tvångsmedlet har bedömts vara till nytta.

De tillstånd till hemliga tvångsmedel som avser Säkerhetspolisens ärenden redovisas i särskild ordning och inte i den skrivelse som lämnas till riksdagen eftersom Säkerhetspolisens uppgifter omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § och 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, som också innefattar användningen av hemliga tvångsmedel, redovisas dock i en särskild skrivelse.

En översikt över det som kommit fram i de senaste årens skrivelser finns i avsnitt 6.2.

Även inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation och lokaliseringssuppgifter med koppling till elektroniska kommunikationsutrustningar i underrättelseverksamhet, enligt den nya reglering som träder i kraft den 1 juli 2012, ska redovisas i regeringens årliga skrivelse till riksdagen (se prop. 2011/12:55 s. 112 f.).⁴ Det har dock också i detta fall ansetts att uppgifter som rör Säkerhetspolisens inhämtning inte bör redovisas.

⁴ Se vidare om sådan inhämtning avsnitt 8.4.5 ovan

13.4.2 Utredningens bedömning

Bedömning: 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.

En parlamentarisk kontroll bör – förutom beträffande av tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning – även utövas beträffande tillämpningen av hemlig rumsavlyssning. Det saknas skäl att i det aktuella avseendet göra skillnad på fall där tvångsmedel beslutats under förundersökning och då de beslutats i rent preventivt syfte (2007 års preventivlag).

Regeringens årliga skrivelse till riksdagen bör mot den bakgrunden innehålla uppgifter även om tillämpningen av hemlig rumsavlyssning samt tillämpningen av tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag (hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning). I likhet med vad som gäller beträffande övriga hemliga tvångsmedel bör dock uppgifter som rör Säkerhetspolisens användning inte redovisas i skrivelsen.

14 Vissa anmärkningar

14.1 Inledning

Utredningen har under sitt arbete konfronterats med frågor som inte ryms inom våra direktiv men som det är angeläget att hantera relativt snabbt. I detta kapitel kommer vi att kort beröra några sådana frågor med förhoppningen att regeringen tar initiativ till ytterligare utredning av dem.

14.2 Något om hemlig dataavläsning

14.2.1 Inledning

Som framgått faller frågan om att införa hemlig dataavläsning som ett nytt hemligt tvångsmedel utanför utredningens uppdrag (se avsnitt 8.3.2.1).

De brottsbekämpande myndigheterna har emellertid med viss emfas framhållit att det finns ett behov av tvångsmedlet och att det bör införas. Av den öppna polisen bedöms detta som den i princip viktigaste lagstiftningsfrågan i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Det kan därför vara på sin plats att ändå göra några allmänna anmärkningar i frågan.

14.2.2 Bakgrund. Ett förslag från BRU

De brottsbekämpande myndigheterna har även tidigare uttryckt att tvångsmedlet hemlig dataavläsning borde införas. Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU, SOU 2005:38) föreslog år 2005 en sådan lag, och det är detta förslag som myndigheterna nu har

hänvisat till. Med hemlig dataavläsning avsågs i förslaget att "information i informationssystem i hemlighet avläses med hjälp av program eller annat tekniskt hjälpmedel vid förundersökning i brottmål". Beredningen anförde bl.a. följande (a. SOU s. 50–60).

Dataavläsning som metod kan innebära att myndigheterna i hemlighet sänder en viss mjukvara till en dator. Den mjukvaran, en s.k. programkod, ger sedan myndigheterna uppgifter om vilken information som finns i datorn och hur datorn används, med andra ord såväl historiska uppgifter som uppgifter som genereras under verkställigheten. Myndigheterna kan alltså läsa av informationen, t.ex. innan den förs vidare via trådbunden eller trådlös förbindelse. Dataavläsning kan också innebära att hård- eller mjukvara med liknande funktion placeras i den informationsbärande utrustningen genom ett fysiskt ingrepp.

Särskilt vid organiserad eller annan allvarlig brottslighet är ofta vissa av de deltagande personerna utomordentligt skickliga i användningen av datorer. Den snabba tekniska utvecklingen medför att det i dagsläget finns stora problem i brottsutredningar med att få fram uppgifter ur datorer eller avlyssna meddelanden mellan datorer, särskilt när den informationen är skyddad av kryptering eller när program används som på annat sätt döljer information. Hemlig teleavlyssning kan inte användas för dekryptering utan fångar enbart upp de krypterade meddelandena. Det går alltså inte att få tillgång till innehållet i dessa. Ett lika stort problem är möjligheten för dem som agerar i brottsliga syften att vara anonyma. Det är möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att knyta ett handlande på internet till en viss IP-adress och ett visst abonnemang. Detta säger dock ingenting säkert om vem som satt vid datorn och agerade vid den aktuella tidpunkten.

I informationsbärande utrustning bearbetar användaren informationen "öppet" innan den sparas och eventuellt krypteras. Att använda dataavläsning skulle innebära att de brottsbekämpande myndigheterna skulle ha betydligt lättare att komma runt problemet med krypterad information och andra liknande tillvägagångssätt och därmed få framgång i utredningar. Det gäller såväl elektronisk post, medsända filer som exempelvis internet-telefoni. Dataavläsning skulle innebära att de brottsbekämpande myndigheterna kan identifiera den person som använt en IP-adress genom andra ageranden på internet.

Beredningen ansåg klarlagt att det skulle innebära en så stor vinst för bekämpningen av den allvarliga brottsligheten att införa

hemlig dataavläsning att det inte – ens med beaktande av det integritetsintrång som typiskt sett uppkom vid användning av tvångsmedlet – var försvarligt att avstå från att införa en möjlighet att använda metoden. Beredningen noterade även att de brottsutredande myndigheterna i Danmark hade en möjlighet att utnyttja dataavläsning, samt att metoden kunde användas också i flera andra europeiska länder samt i exempelvis USA och Kanada.

Utformningen av bestämmelserna borde enligt beredningen i så stor utsträckning som möjligt ansluta till reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Regleringen i beredningens lagförslag är också mycket lik regleringen i 27 kap. rättegångsbalken av de två nämnda tvångsmedlen i de flesta avseenden, bl.a. beträffande vilka brott som hemlig dataavläsning ska få användas mot. Förslaget mötte dock kritik hos flera remissinstanser – bl.a. Datainspektionen och Advokatsamfundet – och kom inte att genomföras.

14.2.3 Utredningens anmärkningar

Vid vår kartläggning har det kommit fram uppgifter om utvecklingen över tid av kommunikationsteknik och av de misstänkta strategier för att hemlighålla kommunikation. Det har framgått t.ex. att personer inom den organiserade brottsligheten numera ofta räknar därför med att hemlig teleavlyssning förekommer och ägnar stor möda åt att kommunicera utan att myndigheterna ska kunna avlyssna samtal. Krypterade telefoni-tjänster används. E-post används också, och det finns exempel på hur gemensamma mailkonton utnyttjas för att undgå att meddelanden sänds mellan konton. Inom Säkerhetspolisens område har den tekniska utvecklingen delvis gjort det svårare att upptäcka spioneri. Bl.a. digitala krypteringsmetoder har gjort det enklare att spionera. Mångfalden av kommunikationsmedel har även gjort det möjligt för terrorister att ständigt förändra sitt sätt att kommunicera (se avsnitt 5.3.2).

Det som kommit fram vid kartläggningen ger stöd för att tvångsmedlet hemlig dataavläsning skulle kunna medföra beaktansvärd nytta för de brottsbekämpande myndigheterna. Med den utformning som BRU föreslagit – där avgränsningen av vilken informationsinhämtning som får ske inte är helt klar – skulle tvångsmedlet kunna medföra avsevärda integritetsintrång. Dessa

intrång skulle emellertid, på samma sätt som beträffande hemlig rumsavlyssning i vissa fall kunna vara berättigade. Frågan ryms inte inom vårt uppdrag. Det är angeläget att frågan utreds.

14.3 Möjlighet att underlåta underrättelse om husrannsakan i vissa fall?

Den öppna polisen har i sin behovsbeskrivning uppmärksammat utredningen på en viss problematik beträffande underrättelser till en enskild efter att det skett en husrannsakan utan dennes vetskap och närvaro.

Vid de nämnda omständigheterna ska den enskilde underrättas om åtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen (28 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Polisen menar att detta, särskilt i de fall där utredningen senare läggs ner, kan medföra att det uppstår sekretessproblem. Det bör i sådana fall enligt polisen finnas möjlighet att skjuta på underrättelsen eller underlåta åtgärden på liknande sätt som enligt 27 kap. 33 § rättegångsbalken tillåts vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

Utredningen konstaterar att denna fråga – som alltså gäller husrannsakan – faller utanför det som är möjligt att utreda inom ramen för uppdraget.

Det kan emellertid noteras att BRU även i denna fråga tidigare lämnat ett förslag som är i huvudsak i linje med det polisen nu efterfrågar. Enligt det förslaget skulle underrättelse om husrannsakan få underlåtas om det föreligger särskilda skäl (se SOU 2003:74 s. 218 ff.). Samtidigt föreslogs av BRU vissa ändringar i reglerna om underrättelser om beslag. Inget av förslagen har lett till lagstiftning.

Polismetodutredningen har dock nyligen i sitt slutbetänkande anslutit sig till det förslag som BRU lade med avseende på beslag (SOU 2010:103 s. 217 f.). Polismetodutredningens förslag är under beredning inom Justitiedepartementet. Det finns anledning att i det lagstiftningsärendet uppmärksamma även frågan om i vilka fall underrättelse om husrannsakan ska få underlåtas.

14.4 Teknikutvecklingen inom området för elektronisk kommunikation

Enligt vårt förslag ska adresser fortsatt anges i besluten

Som framgått har såväl öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen ansett att det är ett betydande effektivitetshinder att en viss teleadress alltid måste anges i beslut om de olika formerna av hemlig avlyssning eller övervakning. Detta bl.a. eftersom bruket av anonyma SIM-kort ökar och personer i kriminella kretsar ofta byter både kort och telefon för att undvika avlyssning. Myndigheterna har ansett att det borde vara tillräckligt att tillståndet knyts till en misstänkt person.

Utredningen har emellertid bedömt att det är nödvändigt, inte minst från integritetssynpunkt, att lagstiftningen är utformad så att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Enligt vårt förslag ska adressen därför fortsatt anges i beslutet. Vi har därvid ansett att den möjlighet till interimistiska beslut som föreslagits för närvarande tillgodoser behovet av snabba beslut även i de nu aktuella situationerna (se avsnitt 8.3.4 och 12.1.3).

Säkerhetspolisens synpunkter hänförliga till teknikutvecklingen

Säkerhetspolisen har för utredningen framhållit även att en teknikutveckling pågår som ändrar förutsättningarna för verkställigheten av de tvångsmedel som i den hittillsvarande lagstiftningen har benämnts hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Att teknikutvecklingen på området är oerhört snabb och att det därför är angeläget att en reglering om tillgång till elektronisk kommunikation utformas så att den kan stå sig över tid var en utgångspunkt vid arbetet med de lagändringar som träder i kraft den 1 juli 2012. Mot den bakgrunden ändras flera begrepp i lagstiftningen. Det som hittills har benämnts teleadress ersätts t.ex. med adress, och det betonas därvid att det i begreppet ingår olika typer av nummer, t.ex. telefonnummer och andra identifikationsnummer och adresser, t.ex. e-postadresser. Benämningarna hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning byts också ut mot hemlig avlyssning respektive övervakning av elektronisk kommunikation (se prop. 2011/12:55 s. 57 och 62, rskr. 2011/12:212).

Säkerhetspolisen anser emellertid att flera problem trots dessa ändringar kvarstår. Bl.a. följande exempel har getts.

- Nya mobila elektroniska kommunikationssystem utvecklas vilka använder IP-adresser som bärare av kommunikationen. Ändamålet med detta är bl.a. att samtal ska kunna överföras mellan flera olika nät utan avbrott. Detta skulle – när en person förflyttar sig under ett samtals gång – kunna innebära att samtalet t.ex. inleds i hemmet via IP-telefoni över bredbandsanslutningen, sedan överförs till GSM-nätet eller går vidare till 4G, för att avslutas i ett företags interna telefoninät. Nuvarande utformning av tvångsmedelsbestämmelserna skulle då kunna medföra att ett nytt tvångsmedelsbeslut behövdes vid varje byte av nät.
- I dag gör bristen på IP-adresser att operatörerna återanvänder adresser genom en mer dynamisk tilldelning (s.k. dynamiska IP-adresser). Så snart en IP-adress är ledig tilldelas den därför en ny användare och kommunikation. IP-adressen kan därmed komma att bytas för varje ny uppkoppling mot internet. Nuvarande utformning av tvångsmedelsbestämmelserna kan medföra att ett nytt tvångsmedelsbeslut behövs varje gång detta sker.
- För internetbaserade tjänster, såsom exempelvis e-post, gör teknikutvecklingen att det är allt mer vanligt att kommunikationen inleds med en IP-adress, varefter IP-adressen byts en eller flera gånger under kommunikationen, exempelvis vid användande av s.k. anonymiseringstjänster. Nuvarande utformning av tvångsmedelsbestämmelserna kan medföra att ett nytt tvångsmedelsbeslut behövs varje gång detta sker.

Om inte bestämmelserna anpassas efter den nya tekniken, finns det enligt Säkerhetspolisen en uppenbar risk för att det praktiska användningsområdet för tvångsmedlen kommer att minska kraftigt.

Utredningen har inte möjlighet att inom ramen för sitt uppdrag utreda frågan om att ytterligare anpassa reglerna om avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation till den tekniska utvecklingen. Det som Säkerhetspolisen anför medför dock enligt vår uppfattning att det är angeläget att frågan uppmärksammas.

14.5 Behövs reglerna om hemliga tvångsmedel i lagen om särskild utlänningskontroll?

Utredningen föreslår förändringar beträffande rekvisiten i 2007 års preventivlag. Bl.a. föreslås att det tidigare misstankerekvisitet ersätts av ett krav på en påtaglig risk att en person kommer att utöva brottslig verksamhet. När det finns en påtaglig risk att det inom en organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utövas sådan brottslig verksamhet föreslås det vara tillräckligt att det kan befaras att personen kommer främja denna verksamhet. Förändringarna föreslås för att ge lagen en mer ändamålsenlig rekvisitstruktur, så att den – samtidigt som integritetsintresset tillvaratas på ett tillfredställande sätt – bättre ska tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov (se avsnitt 8.4.3.5).¹

Som framgått finns för närvarande, i lagen om särskild utlänningskontroll, en särskild reglering beträffande preventiva tvångsmedel mot vissa utvisade utlänningar (se om denna reglering t.ex. avsnitt 8.4.3.1). Det framgår av regeringens redogörelse till riksdagen beträffande tillämpningen av den lagen att dess bestämmelser om hemliga tvångsmedel inte har tillämpats under de senaste åren (se avsnitt 6.2.3). Med den utformning av rekvisiten för de preventiva tvångsmedlen som utredningen föreslår kan det ifrågasättas om det finns något behov av en fortsatt särreglering i utlänningsfallen. Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag inte haft möjlighet att ta fram ett tillräckligt underlag för att ta ställning i den frågan. Det finns dock skäl att utreda den närmare.

¹ Det finns – i tillägg till 2007 års preventivlag – även vissa regler om inhämtning av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Vissa ställningstaganden beträffande dessa finns i avsnitten 8.4.5 och 12.1.2.

15 Konsekvenser och genomförande

15.1 Konsekvenser

Bedömning: Förslagen medför inte några kostnadsökningar. De kan inte heller i någon beaktansvärd utsträckning förutses förändra resursutnyttjandet i rättsväsendet.

Förslagen bedöms ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet vilket har redovisats på andra ställen i betänkandet. I övrigt bedöms förslagen inte få några konsekvenser av de slag som anges i kommittéförordningen.

15.1.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. Utredningen ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen.

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska det anges också om förslagen har konsekvenser i vissa andra avseenden.

15.1.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag rör huvudsakligen reglerna om hemlig rumsavlyssning, reglerna om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område

(2008 års utredningslag) och reglerna om preventiva tvångsmedel (2007 års preventivlag). Dessa tidsbegränsade regler föreslås med vissa ändringar permanentas.

De aktuella hemliga tvångsmedlen används – både i absoluta tal och jämfört med andra metoder att hämta in information – i en mycket begränsad utsträckning (se t.ex. avsnitt 7.4.3). Det krävs sålunda mycket betydande förändringar av den utsträckning i vilken tvångsmedlen används för att myndigheternas kostnader eller deras resursutnyttjande – sett till helheten – märkbart ska förändras. Sådana omfattande förändringar kan inte förväntas på grund av utredningens förslag.

Förslagen kan mot den bakgrunden inte antas få några kostnadskonsekvenser jämfört med vad som gäller för närvarande för domstolarnas, Åklagarmyndighetens eller polisens handläggning av ärenden om användning av tvångsmedel. Inte heller kan förutses att förslagen medför att resursutnyttjandet inom rättsväsendet i någon beaktansvärd utsträckning förändras jämfört med i dag.

15.1.3 Övrigt

En annan sak är att förslagen – inom tvångsmedlens tillämpningsområde – bedöms ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredningens analys och bedömning av denna betydelse har redovisats på andra ställen i betänkandet (se främst kapitel 7). I övrigt bedöms förslagen inte få några konsekvenser av de slag som anges i kommittéförordningen (se 14–16 §§).

15.2 Ikraftträdande m.m.

Förslag: Den föreslagna regleringen ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Lagen om hemlig rumsavlyssning, 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag är tidsbegränsade och gäller efter den senaste förlängningen av giltighetstiden till utgången av år 2013. De nya

bestämmelserna bör träda i kraft i samband med att de tidsbegränsade lagarnas giltighetstid löper ut.

Beträffande behovet av övergångsbestämmelser kan följande konstateras. Flertalet bestämmelser i våra förslag har samma sakliga innehåll som motsvarande bestämmelser i de nu gällande lagarna. I vissa avseenden möjliggör dock de föreslagna reglerna tvångsmedelsanvändning i större utsträckning än de tidigare, och i vissa avseenden begränsas de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet till tvångsmedelsanvändning.¹

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Detta medför att de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna ska tillämpa de nya bestämmelserna även i förundersökningar och tvångsmedelsärenden som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna träder i kraft. En sådan ordning är lämplig avseende de av utredningen föreslagna ändringarna.

Det finns mot den nämnda bakgrunden inte behov av några övergångsbestämmelser.²

¹ Exempel på detta är att tvångsmedlen föreslås få användas beträffande vissa nya brott, men inte längre beträffande brottet olovlig kårverksamhet (se 8.3.3.5 och 8.4.4.4).

² Se t.ex. prop. 2007/08:163 (s. 77 f.) och prop. 2011/12:55 (s. 116) där regeringen i fall som liknar det aktuella har gjort motsvarande bedömning.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap. Om beslag och hemliga tvångsmedel m.m.

Kapitlet föreslås få en rubrik som bättre beskriver dess innehåll. I syfte att förbättra översiktligheten föreslås också att tre nya mellanrubriker förs in;

- Beslag m.m. (före 1 §),
- Hemliga tvångsmedel (före 18 §), och
- Särskilda bestämmelser för vissa brott (före nya 34 §).

Det kan i sammanhanget konstateras att kapitlet innehåller en stor mängd s.k. bokstavsparagrafer. Det kunde därför vara lämpligt att göra en samlad översyn över kapitlets paragrafbeteckningar. Bl.a. eftersom flera andra lagstiftningsprojekt för närvarande pågår som berör kapitlets bestämmelser lämnar dock utredningen inte något förslag i det avseendet.

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 åklagarens förordnande hållits kvar, ska befordringsföretaget 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.

Paragrafen är ny. En interimistisk beslutanderätt införs för åklagaren, motsvarande den som i dag finns för vissa samhällsfarliga brott enligt 5–7 §§ 2008 års utredningslag. De närmare övervägandena bakom förslaget framgår av avsnitt 12.1.3.

Formuleringen av förutsättningarna för interimistiska beslut i *första stycket* har i förtydligande syfte ändrats något jämfört med den i 2008 års utredningslag (och beträffande hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt de nya regler som träder i kraft den 1 juli 2012). Hänvisningen till ”annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen” än en fördröjning har således utgått. Någon inskränkning av möjligheten till interimistiska beslut jämfört med hur denna beskrivits i motiven till 2008 års utredningslag är dock inte avsedd. Sålunda är det tänkt att paragrafen ska kunna tillämpas i situationer när ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat, om rättens tillstånd skulle avvaktas (se prop. 2007/08:163 s. 82). I övrigt har i det första stycket endast smärre redaktionella ändringar gjorts jämfört med bestämmelsen i 2008 års utredningslag.

Enligt utredningens förslag ska enligt 21 a § motsvarande interimistiska beslutsmöjlighet gälla även för hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation), hemlig teleavlyssning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation) och hemlig kameraövervakning. I författningskommentaren till den bestämmelsen berörs förutsättningarna för interimistiska beslut ytterligare.

Motsvarigheten till det *andra stycket* finns i dag i 6 § första stycket i 2008 års utredningslag. Av stycket framgår bl.a. att åklagaren, när han eller hon har gett ett interimistiskt tillstånd ska anmäla åtgärden hos rätten samt vad anmälan ska innehålla. Enligt nuvarande lagstiftning (2008 års utredningslag) ska sådan anmälan ske *genast*. Enligt vårt förslag ska åklagarens anmälan i stället – liksom en anmälan från ett befordringsföretag till åklagaren enligt paragrafens första stycke – ske *utan dröjsmål*. Begrepps användningen i anslutning till anmälningarna i paragrafen enhetligas därmed.

Att anmälan ska ske utan dröjsmål innebär i princip att den ska ske så snart någon hos domstolen kan ta emot den.¹ Vid interimistiska beslut som meddelas under domstolarnas ordinarie öppettider ska anmälan därmed normalt göras i samband med att beslutet meddelas (jfr a. prop. s. 67 och 82). I övriga fall blir huvudregeln att anmälan ska ske senast i samband med att domstolen åter öppnar.

Utöver det som nämnts ovan har endast redaktionella ändringar gjorts i det andra stycket. Någon ändring i sak är i dessa delar inte avsedd.

Det *tredje stycket* motsvarar 6 § andra stycket 2008 års utredningslag. Här föreskrivs att åklagaren om ett förordnande att hålla kvar en försändelse har upphört att gälla innan rätten har prövat ärendet, ska anmäla åtgärden till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Någon ändring i sak jämfört med den nuvarande regleringen är inte avsedd.

Det kan anmärkas att ordningen enligt det tredje stycket skiljer sig från det som enligt utredningens förslag ska gälla beträffande interimistiska beslut om hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation), hemlig televlyssning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation), hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning, se 21 a §. Beträffande dessa fyra tvångsmedel föreslås att även interimistiska beslut som har upphört att gälla ska prövas av domstolen. Om rätten bedömer att skäl inte funnits för åtgärden, ska uppgifterna från denna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av tvångsmedlet.

Eftersom kvarhållandet av en försändelse i sig endast är ägnat att ge möjlighet att ta ställning till beslagsfrågan – och inte ger tillgång till några uppgifter – finns inte skäl att införa en rättslig efterhandsprövning av interimistiska kvarhållanden som upphört. Med den utformning av bestämmelsen som vi föreslår ska en sådan domstolsprövning alltså inte ske (se t.ex. prop. 2007/08:163 s. 67 f.).² En granskning av åklagarens åtgärd hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är i dessa fall ändamålsenlig och tillräcklig.

¹ På grund av att den sekretess som normalt gäller för flera av de uppgifter som ska anges i en anmälan (bl.a. skälen för åtgärden) kan dock den krets personer som i praktiken kan ta emot en anmälan vara begränsad. Detta gäller särskilt för ärenden inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

² En annan sak är att om ett beslag har hunnit ske, reglerna om rättens prövning av den åtgärden naturligtvis är tillämpliga (jfr kapitlets 4 och 6 §§).

En möjlighet till interimistiska beslut att hålla kvar försändelser har hittills, utöver att den gällt för de brott som omfattats av 2008 års utredningslag, gällt under krig eller krigsfara (28 § lag [1988:97] om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.). Enligt bestämmelsen i den sistnämnda lagen, som nu bör upphävas, fick även undersökningsledaren besluta interimistiskt om att hålla kvar en försändelse.

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 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,*
- 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.*

Paragrafen är ny. Dess första stycke motsvarar till innehållet 1 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

Det andra stycket motsvarar i huvudsak 2 § samma lag. Vissa förändringar har dock skett i tillämpningsområdet för tvångsmedlet. Utredningens närmare överväganden i dessa frågor finns i avsnitt 8.3.3.5. Ändringarna är följande.

Straffvärdeventilens omfattning är inte begränsad av en brottskatalog.

Användning av tvångsmedlet är tillåten vid utredning av spioneri och s.k. statsstyrt företagsspioneri, oavsett straffvärde.

Vid försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott krävs inte längre en uppskattning av straffvärdet när det fullbordade brottet är sådant att det uppfyller kravet på straffminimum. Regleringen är därmed i detta avseende nu utformad på samma sätt som regleringen av de övriga hemliga tvångsmedlen (se 18, 19 och 20 a §§).

Beträffande fall när det fullbordade brottet kan föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning endast med tillämpning av straffvärdeventilen föreslås ingen ändring avseende de osjälvständiga brottsformerna. I dessa fall kan hemlig rumsavlyssning således fortsatt komma i fråga endast om försöks-, förberedelse- eller stämplingsgärningen kan antas ha ett straffvärde som överstiger fyra år (se andra stycket 5).

Det kan i sammanhanget noteras att definitionen av hemlig rumsavlyssning (första stycket) rent språkligt inte är helt tillfredställande. Detta främst eftersom uttrycket "mellan andra" används trots att det inte i paragrafen framgår vem som företar rumsavlyssningen (jfr lagrådet i prop. 2005/06:178 s. 198). Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning utgör emellertid ett undantag från straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken. Vid utformning av en definitionen av hemlig rumsavlyssning bör vi därför begagna de begrepp som använts i straffbestämmelsen (bl.a. att avlyssningen eller upptagningen ska avse tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, som allmänheten inte har tillträde till). Med orden "mellan andra" tydliggörs beträffande hemlig rumsavlyssning också att avlyssning av samtal i vilket den som utför avlyssningen själv deltar faller utanför definitionen av tvångsmedlet (jfr a. prop. s. 48 f.).³ Paragrafens nuvarande utformning i detta avseende synes inte ha föranlett några tillämpningssvårigheter. Utredningen föreslår mot den bakgrunden inte några språkliga ändringar.

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

³ Det kan noteras att ett tryckfel synes ha smugit sig in i den nämnda propositionen. Där anges att det som tydliggörs är att samtal i vilket *den avlyssnade* själv deltar inte utgör hemlig rumsavlyssning (a. prop. s. 49).

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 biket eller enskild själavård.

Paragrafen är ny.

Innehållet i det första stycket motsvarar 3 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Proportionalitetsrekvisitet i den nämnda paragrafen har dock utgått, eftersom motsvarande rekvisit finns i 27 kap. 1 § tredje stycket.

Andra-tredje stycket motsvarar 4 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

Någon ändring i sak jämfört med nu gällande regler om hemlig rumsavlyssning föreslås sålunda inte. De överväganden som föranlett att reglerna behållits oförändrade finns huvudsakligen i avsnitt 8.3.4.3. Se dock även kapitel 11.

21 §

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 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.

I paragrafens första stycke har tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning tillagts. Motsvarande stadgande om prövningen finns för närvarande i 7 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

Också det andra stycket kommer, mot bakgrund av ändringen i första stycket, att omfatta hemlig rumsavlyssning. Motsvarande reglering avseende tillståndstiden och angivandet av denna i beslutet finns i dag i 8 § andra stycket lagen om hemlig rumsavlyssning.

I det fjärde stycket har bestämmelsen om angivande av plats i beslutet gjorts tillämplig på hemlig rumsavlyssning. Det har även införts en regel om att s.k. tillträdestillstånd särskilt ska anges. Den sistnämnda regeln motsvarar den som för närvarande finns i 8 § första stycket lagen om hemlig rumsavlyssning. Regeln kommer dock – utöver hemlig rumsavlyssning – att omfatta även hemlig kameraövervakning i de fall där det enligt utredningens lagförslag ska få meddelas tillträdestillstånd beträffande det tvångsmedlet (se den föreslagna 25 a §).

I det nya femte stycket har tillagts att det vid beslut om hemlig rumsavlyssning ska framgå vem som är skäligen misstänkt för brottet. Regeln motsvarar den som funnits i 8 § första stycket lagen om hemlig rumsavlyssning. Följande kan anmärkas. Detta krav bör fortsatt ställas beträffande hemlig rumsavlyssning. Enhetliga regler om de olika hemliga tvångsmedlen kan ha ett värde i sig, och det skulle därför kunna övervägas om kravet på att ange en skäligen misstänkt i beslutet borde avse även de övriga tvångsmedel som räknas upp i paragrafens första stycke. Utredningen anser sig dock inte ha ett tillräckligt underlag för att inom ramen för sitt uppdrag föreslå detta. Därvid beaktas bl.a. att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning vid verkställigheten regelmässigt måste delges operatörer, och att ett krav på att i beslutet ange en skäligen misstänkt kan antas få följder för denna hantering.

Av det nya sjätte stycket framgår att rätten, när det finns skäl för detta, ska föreskriva villkor för att tillgodose att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.

Någon uttrycklig regel om en möjlighet att föreskriva villkor för att tillgodose enskildas personliga integritet finns inte i dagens

reglering av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning. Detta gäller oavsett om tillstånden meddelas enligt 27 kap. rättegångsbalken eller enligt de särskilda tvångsmedelslagarna.⁴ Att sådana villkor får – och ibland bör – föreskrivas framgår dock såväl i motiven till lagstiftningen som i doktrinen (se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 46, prop. 2007/08:163 s. 83 och Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2 uppl. 2009, s. 492 och Malmsten i SvJT s. 1992 s. 537 och 541). Ett exempel som anges på en situation där ett tillstånd normalt bör förenas med villkor som begränsar användningen av tvångsmedlet är när hemlig teleavlyssning avser en teleadress som en större krets av personer använder. Det kan t.ex. röra sig om en telefonkiosk eller en annan teleanläggning i offentliga lokaler. I många sådana fall, framhålls det, skulle en obegränsad avlyssning strida mot proportionalitetsprincipen.

När det gäller hemlig rumsavlyssning finns i dag däremot en uttrycklig regel enligt vilken rätten ska föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks (8 § andra stycket lagen om hemlig rumsavlyssning). Regeln infördes mot bakgrund bl.a. av att Justitiekanslern och Tullverket inför att lagen infördes i remissyttranden hade anfört att det redan av författningstexten borde framgå att domstolen ska meddela de övriga föreskrifter och villkor som gäller för ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Regeringen framhöll att sådana villkor ofta också torde bli nödvändiga för att tillstånd skulle kunna ges (se prop. 2005/06:178 s. 59 och 106). I doktrinen har angetts att kravet på att föreskriva nödvändiga villkor är strängare vid hemlig rumsavlyssning än vid andra hemliga tvångsmedel (se Lindberg, a.a. s. 686).

Utredningen anser att det är lämpligt att en uttrycklig regel om inskränkande villkor i tillståndsbesluten finns beträffande samtliga nu aktuella hemliga tvångsmedel. Den bör formuleras så att rätten, när det finns skäl för detta, ska föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks. Redan behovs- och proportionalitetsprinciperna medför att domstolen alltid när ett tillstånd meddelas ska bedöma möjligheten att begränsa avlyssningen eller övervakningen genom villkor. Regeln om villkor ges visserligen samma utformning beträffande de

⁴ Med de särskilda tvångsmedelsreglerna avses här främst 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag, men även de övriga regler om de nämnda tvångsmedlen som beskrivs i 3.4.2.2 och 3.4.2.3.

olika hemliga tvångsmedlen. Skillnaderna i tvångsmedlens karaktär, där hemlig rumsavlyssning typiskt sett kan medföra större integritetsinskränkningar än de andra, medför dock att villkor även fortsatt blir särskilt betydelsefulla beträffande det tvångsmedlet. Ändringen är sålunda inte avsedd att medföra någon lättnad i fråga om i vilka fall som villkor ska meddelas vid hemlig rumsavlyssning.

Motsvarande uttryckliga regel om villkor föreslås införas i 8 § 2007 års preventivlag.

21 a §

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.

En ny interimistisk beslutanderätt införs den 1 juli 2012 beträffande hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation), se prop. 2011/12:55 samt rskr. 2011/12:212. Beslutanderätten för åklagaren motsvarar den som i dag finns för vissa samhällsfarliga brott enligt 4 samt 6–8 §§ 2008 års utredningslag. Förfarandet när åklagarens beslut har verkställts innan rätten hunnit pröva beslutet är dock nytt (tredje stycket). I stället för att åklagaren anmäler detta till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Det har bedömts av regeringen att en sådan reglering är lämplig av integritets- och rättssäkerhetsskäl (se a. prop. s. 79).

Utredningen föreslår att en interimistisk beslutanderätt motsvarande den som införs enligt den nämnda propositionen ska gälla även för hemlig teleavlyssning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation), hemlig kameraövervakning och

hemlig rumsavlyssning.⁵ De närmare övervägandena bakom detta förslag finns i avsnitt 12.1.3.5.

Formuleringen av förutsättningarna för interimistiska beslut i *första stycket* har i förtydligande syfte ändrats något jämfört med den i 2008 års utredningslag och förslaget i den nämnda propositionen. Hänvisningen till ”annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen” än en fördröjning har således utgått. Någon inskränkning av möjligheten till interimistiska beslut, jämfört med hur denna beskrivs i den nämnda propositionens författningskommentar, är emellertid inte avsedd. Sålunda är tänkt att paragrafen ska kunna tillämpas i situationer när ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat, om rättens tillstånd skulle avvaktas (se a. prop. s. 131).

I nämnda proposition anges att interimistiska beslut framför allt borde tillgripas vid de tidpunkter (t.ex. på natten) då det inte är möjligt att få till stånd ett snabbt domstolsbeslut, och att det endast undantagsvis borde komma i fråga vid de tidpunkter där en domstolsprövning är möjlig inom ordinarie öppettider eller inom jourdomstolssystemet (a. prop. s. 131). Att inhämta ett domstolsbeslut medför emellertid oundvikligen även under domstolarnas öppettider en viss tidsutdräkt. Detta gäller inte minst vid sådana hemliga tvångsmedel där ett offentligt ombud ska medverka vid domstolssammanträdet och tillvarata integritetsintresset.⁶ Även när en domstolsprövning av dessa eller liknande skäl inte kan ske i tid kan ändamålet med åtgärden naturligtvis riskera att gå förlorat och förutsättningar därmed föreligga för ett interimistiskt beslut.

Av *andra stycket* framgår bl.a. att åklagaren när denne gett ett interimistiskt tillstånd ska anmäla åtgärden till rätten. Enligt nuvarande lagstiftning ska sådan anmälan ske *genast*. Enligt vårt förslag ska åklagarens anmälan i stället ske *utan dröjsmål*. Detta medför att terminologin beträffande anmälningar blir densamma som i den föreslagna 9 a § (se författningskommentaren till den paragrafen). Att anmälan ska ske utan dröjsmål innebär i princip att den ska ske så snart någon hos domstolen kan ta emot den.⁷ Vid

⁵ Jfr nya 9 a § ovan beträffande kvarhållande av försändelse, där det tredje stycket utformats på ett annat sätt.

⁶ Hittills har funnits en möjlighet att i vissa mycket brådskande fall fatta domstolsbeslut utan att ett offentligt ombud är närvarande. Vi föreslår dock att den möjligheten tas bort (se avsnitt 12.1.3 samt kommentaren till 28 § nedan).

⁷ På grund av att den sekretess som normalt gäller för flera av de uppgifter som ska anges i en anmälan (bl.a. skälen för åtgärden) kan dock den krets personer som i praktiken kan ta emot en anmälan vara begränsad. Detta gäller särskilt för ärenden inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

interimistiska beslut som meddelas under domstolarnas ordinarie öppettider ska anmälan därmed normalt göras i samband med att beslutet meddelas (jfr a. prop. s. 79 och 131 f.). I övriga fall blir huvudregeln att anmälan ske senast i samband med att domstolen åter öppnar.

I det *tredje stycket* föreslår vi att följderna av att rätten vid en sådan prövning som är aktuell finner att det saknats skäl för åtgärden förtydligas. Det bör uttryckligen anges att uppgifterna inte får användas i en brottsutredning till nackdel för – vid sidan av sådana som omfattas av åtgärden – den som uppgifterna avser (jfr övervägandena beträffande uppgifter från hemlig teleövervakning i a. prop. s. 80 och 132). Som ett exempel kan användas situationen att ett tvångsmedelstillstånd avser A, som avlyssnas när denne samtalar med B om brottslig verksamhet där enligt uppgifter vid samtalet även C (som inte själv inte utsatts för avlyssningen) medverkat. Uppgifterna från avlyssningen får i det fallet, om domstolen finner att det saknats skäl för åtgärden, inte användas i en brottsutredning till nackdel för vare sig A, B eller C.

Utöver det ovan beskrivna föreslås smärre redaktionella ändringar i paragrafen. Dessa är inte avsedda att medföra någon ändring i sak.

22 §

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 *förbud enligt första eller andra stycket*, omedelbart förstöras.

I det *första stycket* har avlyssningsförbudet vid hemlig teleavlyssning (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation) utsträckt från att röra endast telefonsamtal eller telemeddelanden mellan den misstänkte och dennes försvarare till att motsvara vad som i dag gäller vid hemlig rumsavlyssning. De närmare

överväganden som föranlett detta förslag finns i avsnitt 11.4. Därtill har i det första stycket klargjorts att avlyssningen, på motsvarande sätt som för hemlig rumsavlyssning, ska avbrytas *omedelbart*, om det kommer fram att det som avlyssnas omfattas av förbudet. Förslagen medför att tvångsmedelsregleringen på denna punkt enhetligas.

Det *andra stycket*, som är nytt, motsvarar 5 § första stycket lagen om hemlig rumsavlyssning. Endast smärre redaktionella ändringar har skett.

I det *tredje stycket* har en mindre justering skett för att även hemlig rumsavlyssning ska omfattas. Motsvarande regel finns i dag i 5 § andra stycket lagen om hemlig rumsavlyssning.

23 §

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.

Paragrafen har justerats så att den omfattar även hemlig rumsavlyssning. Motsvarande regel finns i dag i 10 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Ingen ändring i sak är avsedd.

23 a §

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.

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

En justering har skett i första stycket som medför att paragrafens reglering också beträffande s.k. överskottsinformation ska tillämpas beträffande hemlig rumsavlyssning. Detta innebär att reglerna om överskottsinformation görs enhetliga, och att den strängare före-

skriften som i dag finns i 12 § lagen om hemlig rumsavlyssning inte längre kommer att gälla.

De närmare övervägandena bakom förslaget i denna del finns i avsnitt 10.4.

Det kan noteras att utredningen föreslår att även regeln om överskottsinformation i 12 § 2007 års preventivlag ska ändras så att dess innehåll i sak motsvarar det i den nu aktuella paragrafen.

24 §

En upptagning eller uppteckning 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 uppteckningar från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, 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.

Justeringar har skett så att paragrafens reglering omfattar även hemlig rumsavlyssning (de nuvarande reglerna beträffande det tvångsmedlet finns i 13 § lagen om hemlig rumsavlyssning). Även vad gäller hemlig kameraövervakning föreslås vissa ändringar. Dessa innebär att omedelbarhetskravet tas bort beträffande förstöring av upptagningar från tvångsmedlet.

De föreslagna ändringarna medför sammantaget att regleringen beträffande bevarande respektive förstörande av upptagningar och uppteckningar, samt om bevarande av uppgifter, från de olika tvångsmedlen (dvs. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) görs enhetliga.

Övervägandena bakom förslaget i den del som rör hemlig rumsavlyssning finns i avsnitt 10.4 och i den del som rör hemlig kameraövervakning i avsnitt 12.5.

Som en följd av att regleringen blir enhetlig bör paragrafen ändras redaktionellt på så sätt att reglerna om hemlig kameraövervakning, som hittills funnits i ett eget stycke, lyfts in i paragrafens andra stycke.

Vad gäller paragrafens tredje stycke (som förut var det fjärde) föreslås inte några ändringar. Enligt detta stycke får brottsutredande myndigheter trots det som föreskrivits om förstörande upptagningar och uppteckningar behandla uppgifter från dessa i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag, t.ex. i polisdatalagen.⁸

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 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.

Paragrafen – som avser s.k. tillträdestillstånd – är ny i 27 kap rättegångsbalken.

⁸ Övervägandena bakom regleringen i detta stycke finns i prop. 2004/05:143 s. 41 f. Det kan noteras att en ny polisdatalag (2010:361) därefter har införts. Den nya lagen, som med några få undantag reglerar all behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet, trädde i kraft den 1 mars 2012 (se prop. 2009/10:85).

Första stycket

Enligt det första stycket 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. Sådana tillstånd får enligt förslaget avse den plats som ska avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen.

Beträffande tillträdestillstånd som avser den avlyssnade platsen motsvarar regleringen den som för närvarande finns i 6 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Någon förändring är här inte avsedd, och utredningen gör ingen annan bedömning än den regeringen och Lagrådet tidigare gjort beträffande innebörden av ”den plats som ska avlyssnas”. Ett tillstånd att bereda sig tillträde till en bil som ska buggas måste alltså t.ex. normalt anses innefatta även det utrymme där bilen befinner sig (se prop. 2005/06:178 s. 104 och 200).

Möjligheten att meddela tillträdestillstånd utökas dock genom vårt förslag till att, när det finns särskilda skäl, avse även platser som direkt angränsar till den som ska avlyssnas. Därmed möjliggörs tillträde även i vissa andra fall än de som täcks in av den redan befintliga regeln.

De närmare överväganden som föranlett ändringen finns i 12.3.2. Bakgrunden till förslaget är dock huvudsakligen att det kommit fram att angränsande utrymmen, med den teknik som för närvarande används vid hemlig rumsavlyssning, måste utnyttjas i flera fall när avlyssningen avser bostäder eller lokaler. När det är lämpligt bör tillträde till sådana angränsande utrymmen ske efter samtycke från innehavaren eller ägaren till utrymmet. Den nu föreslagna regeln är avsedd att främst träffa vissa fall när ett sådant samtycke inte kan eller bör inhämtas. Så kan t.ex. vara fallet när innehavaren eller ägaren till den angränsande platsen själv misstänks vara delaktig i den aktuella brottsligheten, när denne står i nära relation till den som avlyssningen avser eller när omständigheterna i övrigt är sådana att avlyssningen – om samtycke inhämtas – riskerar att bli känd för den som tvångsmedlet riktas mot.

När en tillämpning av regeln övervägs beträffande angränsande utrymmen ska en avvägning i vanlig ordning ske mot integritetsintresset hos den som tillträdestillståndet berör. Beträffande flera typer av utrymmen (t.ex. vindsutrymmen, tvättstugor eller hisschakt) är det integritetsintrång som är kopplat till tillträdet typiskt sett mycket

begränsat. Beträffande andra utrymmen – främst bostäder – är tillträdet känsligt från integritetssynpunkt. Utrymmets karaktär måste således beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras vid prövningen av tillträdestillståndet.

Andra stycket

Enligt den nu gällande regleringen får platser som är skyddade mot intrång – t.ex. bostäder – i och för sig kameraövervakas. Eftersom tillträdestillstånd inte får meddelas beträffande hemlig kameraövervakning måste kameran dock i så fall placeras någon annanstans.

Genom det föreslagna andra stycket i den förevarande paragrafen ges möjlighet att i vissa fall, när tillstånd beträffande samma plats meddelas både för hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning, ge ett tillträdestillstånd som gäller även kameraövervakningen. Sådana tillträdestillstånd får dock inte avse hemlig kameraövervakning i någons stadigvarande bostad.

De närmare överväganden som föranlett förslaget i denna del finns i avsnitt 12.3.4.

Utredningen har bedömt att den enskilde i situationer när denne befinner sig i en *stadigvarande bostad*, och är skyddad från insyn utifrån, också bör vara fredad från hemlig kameraövervakning. Begreppet stadigvarande bostad ska förstås på samma sätt som i nuvarande 4 § lagen om hemlig rumsavlyssning (enligt vårt förslag flyttas den bestämmelsen till 27 kap. 20 e § rättegångsbalken). Det innefattar sålunda inte t.ex. tillfälliga bostäder, såsom hotellrum eller andra tillfälliga sovarrangemang i exempelvis möteslokaler (jfr prop 2005/06:178 s. 101).

Vad gäller andra platser än stadigvarande bostäder ges alltså möjlighet att, i de aktuella fallen med både hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning, meddela tillträdestillstånd beträffande installation av övervakningskameror. Förutom vid prövningen av de grundläggande kraven för tvångsmedlet förutsätts i dessa fall att en noggrann proportionalitetsbedömning görs också beträffande tillträdestillståndet och dess effekter för kamerans placering. Det sammantagna integritetsintrång som kan bli aktuellt måste beaktas. Platsens karaktär blir betydelsefull. Hemlig kameraövervakning bör t.ex. endast i undantagsfall kunna komma i fråga med kameror placerade på en toalett, i ett omklädningsrum eller i ett annat liknande utrymme (jfr Ds 2011:1 s. 29 f.).

Tredje stycket

I det tredje stycket föreslås att den verkställande myndigheten, när ett tillträdestillstånd avser ett fordon, om det behövs, i samband med tillträdet tillfälligt ska få flytta fordonet. En sådan flytt kan behöva ske när en bil står parkerad på ett sätt som omöjliggör installation, underhåll eller avlägsnande (jfr SOU 2010:103 s. 369).

De närmare övervägandena bakom förslaget finns i avsnitt 12.3.3.

Fjärde och femte stycket

Det fjärde stycket motsvarar 11 § lagen om hemlig rumsavlyssning och det femte stycket motsvarar 9 § samma lag. De har justerats på så sätt att de omfattar även åtgärder enligt det nya andra stycket. I övrigt föreslås ingen ändring i sak.

26 §

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.

En justering har skett i första stycket så att paragrafen omfattar även hemlig rumsavlyssning. Detta gäller för närvarande genom en hänvisning i 7 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Att bestämmelsen flyttas medför ingen ändring i sak.

28 §

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.

Ett uppdrag som offentligt ombud gäller även i högre rätt.

En justering har skett i *första stycket* så att detta omfattar även hemlig rumsavlyssning. Regleringen ovan tillämpas för närvarande på det tvångsmedlet enligt hänvisning i 7 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Stycket har av tydlighetsskäl även justerats för att

uttryckligen omfatta anmälningar från åklagare av interimistiska beslut. Ingen ändring i sak föreslås.

Det nuvarande *andra stycket*, om ett undantag i vissa fall från kravet på att ett offentligt ombud närvarar vid sammanträdet, har utgått. Utredningen bedömer att behov saknas av detta undantag eftersom en generell interimistisk beslutanderätt för åklagaren föreslås (se 21 a § och avsnitt 12.1.3). Detta kan utvecklas enligt följande.

Undantaget beträffande offentliga ombuds närvaro gäller fall där ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet. Skälet för att undantaget infördes var att det uppgavs kunna inträffa i mycket brådskande ärenden att det inte fanns tid att kontakta ett offentligt ombud eller att rätten inte lyckades nå ett offentligt ombud som kunde inställa sig med kort varsel eller beredas tillfälle att yttra sig före sammanträdet. Regeringen ansåg därför att en regel som föreskrev obligatorisk medverkan av ett offentligt ombud i ett enskilt fall kunde bli ett hinder för utredningen av ett visst brott. Hade undantaget tillämpats, skulle dock ett offentligt ombud underrättas om att ett beslut fattats och ombudet beredas tillfälle att i efterhand ta del av ärendet (prop. 2002/03:74 s. 27).

Enligt vårt förslag ska åklagaren ges möjlighet att interimistiskt ge tillstånd till de aktuella hemliga tvångsmedlen i enskilda fall där det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra en fördröjning som är av väsentlig betydelse för utredningen. Sådana interimistiska beslut ska utan dröjsmål anmälas till rätten som skyndsamt ska pröva om det finns skäl för åtgärden. Om rätten bedömer att det inte finns sådana skäl, ska beslutet upphävas. Har åklagarens beslut verkställts innan rätten gjort en sådan prövning som avses i andra stycket, får, om skäl saknats för åtgärden, 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 (21 a §).

Vi bedömer att de brådskande situationer som omfattats av undantaget beträffande offentliga ombuds närvaro kommer att omfattas av den interimistiska beslutsmöjlighet som vi föreslår. Ett obligatoriskt krav på att ett offentligt ombud närvarar vid sammanträden som avser frågor om domstols tillstånd till de aktuella tvångsmedlen kommer därmed inte att utgöra hinder för utredningen av brott.

Vid våra möten med aktörerna (domare, åklagare och offentliga ombud) har det inte framgått att tillgången till offentliga ombud i allmänhet är begränsad på ett sådant sätt som medför svårigheter för domstolarna (se t.ex. 9.5.4.3). Enligt de uppgifter domarna lämnat synes det vara mycket ovanligt att undantaget beträffande offentliga ombuds närvaro tillämpas. Vårt material ger sålunda inget skäl att betvivla att domstolarna – även om närvaron av ett offentligt ombud görs obligatorisk – kommer att kunna leva upp till det krav på skyndsamhet som ställs upp för prövningen av interimistiska åklagarbeslut. Eftersom obligatorisk närvaro vid sammanträdet medför en förstärkning av det offentliga ombudets roll – och därmed av den rättssäkerhetsgaranti som ombudets medverkan utgör – får inom ramen för skyndsamhetskravet godtas att närvarokravet i enstaka fall kan medföra mindre fördröjningar av domstolsprövningen.

31 §

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

Justeringar har skett i första stycket för att paragrafen ska omfatta även hemlig rumsavlyssning. Motsvarande reglering finns i 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning. Även vissa redaktionella ändringar har gjorts i det stycket. Någon ändring i sak är inte avsedd.

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 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*.

I det *första stycket* har endast en smärre redaktionell ändring gjorts.

Det *andra stycket* har justerats för att det ska omfatta även hemlig rumsavlyssning. Bestämmelsen gäller sedan tidigare för det tvångsmedlet genom en hänvisning i 15 § lagen om hemlig rumsavlyssning.

I det andra stycket har vidare förtydligats att den plats som underrättelsen ska innefatta – tidigare beskriven som ”platsen för åtgärden” – är den som övervakats eller avlyssnats (dvs. t.ex. den plats en kamera riktats mot, inte platsen där den monterats).⁹

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 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,

⁹ Att det var detta som avsågs redan när underrättelseskyldigheten infördes framgår i viss mån av det syfte som framhölls i motiven. Den underrättade skulle få möjlighet att bedöma graden av intrång i den personliga integriteten men däremot inte få ökade möjligheter att kartlägga de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder (se prop. 2006/07:133 s. 42).

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 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,
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.

Smärre redaktionella ändringar har gjorts i det *andra stycket*. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Vissa ändringar föreslås i uppräkningsdelen av brott i det *tredje stycket*.

Brottet olovlig kårverksamhet utgår ur uppräkningsdelen eftersom detta brott enligt utredningens förslag inte längre kan föranleda de aktuella hemliga tvångsmedlen (överväganden i det senare avseendet finns i avsnitt 8.3.3.5).

Ett undantag från underrättelseskyldigheten införs för s.k. statsstyrt företagsspioneri. Bakgrunden till förslaget, och skälen för detsamma, finns i avsnitt 12.4.2.

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 underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 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,
 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.

Paragrafen är ny, liksom de paragrafer som följer närmast efter den (35–37 §§). De nya paragraferna motsvarar i huvudsak olika lagrum som för närvarande finns i 2008 års utredningslag och innehåller sålunda en särreglering beträffande tvångsmedelsanvändning mot vissa brott som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. De aktuella lagrummen föreslås – liksom reglerna om hemlig rumsavlyssning – införas i 27 kap. rättegångsbalken främst mot bakgrund av utredningens förslag att bestämmelserna ska göras permanenta (se övervägandena i avsnitt 13.2.2. och 13.3.2).

I förevarande paragraf (34 §) anges vilka brott som särregleringen ska omfatta. Utredningens närmare överväganden i detta avseende finns i avsnitt 8.3.3.5. Paragrafen föreslås omfatta samma brott som 1 § 2008 års utredningslag, med den inskränkningen att olovlig kårverksamhet undantagits.

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.

Paragrafen är ny (se under 34 § ovan). Den ger en utökad möjlighet till beslag av meddelanden mellan den misstänkte och närstående. De första och andra styckena motsvarar innehållet 2 § 2008 års utredningslag. Någon ändring i sak jämfört med vad som stadgas där är inte avsedd.

Innehållet i det *tredje stycket* motsvarar väsentligen det i 6 § 2008 års utredningslag. I konsekvens med våra förslag beträffande 6 a och 21 a §§ föreslås dock att terminologin beträffande åklagarens anmälan ska justeras på så sätt att denna ska ske *utan dröjsmål*.¹⁰ Se vidare om detta i författningskommentaren till de två sistnämnda paragraferna.

De närmare övervägandena bakom förslaget att den utökade möjligheten till beslag ska kvarstå finns i avsnitt 12.2.

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.

Paragrafen är ny. Den medför tillsammans med den föreslagna 34 § att de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag, utom olovlig kårverksamhet, fortsatt kan föranleda tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning¹¹ samt till hemlig kameraövervakning, även om brotten inte uppfyller de krav på straffminimum eller straffvärde som annars är föreskrivna för tvångsmedlens tillämpning.

Innehållet i det nu föreslagna lagrummet (36 §) omfattar det som för närvarande föreskrivs i 3 § 2008 års utredningslag. I dessa delar är inte någon ändring avsedd. Se övervägandena i avsnitt 8.3.3.5.

Den föreslagna paragrafen innefattar emellertid även ett nytt undantag, som är relaterat till den möjlighet som fr.o.m. den 1 juli 2012 finns att i vissa fall besluta om hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation) i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt för ett brott (se prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212). Detta kommer att få ske endast vid sådana brott som kan föranleda hemlig teleavlyssning, dvs. brott som har ett straffminimum på minst två års fängelse (eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott) samt vid brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger den nämnda nivån.

¹⁰ Hittills har gällt att en sådan anmälan ska ske *genast*.

¹¹ Dvs. det som fr.o.m. den 1 juli 2012 kommer att benämnas hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation respektive hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212).

Utredningen har bedömt att även hemlig teleövervakning i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt bör tillåtas beträffande de brott som framgår av 34 §, oavsett brottens straffminimum eller straffvärde. Övervägandena bakom detta ställningstagande finns i avsnitt 8.3.4.3. Lagtekniskt sker detta enligt utredningens förslag genom att hänvisningen i den förevarande paragrafen utvidgas till att omfatta det nya fjärde stycket i 19 § som införs med anledning av den nämnda propositionen.

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 §.

Paragrafen är ny. Någon motsvarighet till den fanns inte i 2008 års utredningslag.

Förslaget medför att ett konkurrerande forum införs beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökning som avser sådana brott som anges i 34 §. I dessa fall får tillståndsfrågorna prövas även av Stockholms tingsrätt.

De närmare övervägandena beträffande förslaget i denna del finns i avsnitt 12.6.4.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

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 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.

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 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,*
- 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 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.*

Första stycket

En ändring av närmast redaktionell natur har gjorts i inledningen av paragrafens första stycke. Hänvisningen till 27 kap. 19 § rättegångsbalken har justerats så att den avser både de första och det andra styckena i den paragrafen. Detta för att förtydliga att meddelanden även vid tillämpning av den nu aktuella lagen, när förutsättningarna för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation är uppfyllda, får hindras från att nå fram.¹²

Det första stycket i den förevarande paragrafen har vidare ändrats på så sätt att misstankerekvisitet särskild anledning att anta, som var knutet till en person, har bytts mot ett riskrekvisit

¹² Förtydligandet får anses lämpligt med anledning av de ändringar av 27 kap. 19 § rättegångsbalken som träder i kraft den 1 juli 2012. Dessa ändringar medför att möjligheten att hindra meddelanden från att nå fram flyttas från den paragrafens första stycke till det andra (se prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212).

(”påtaglig risk”) som knutits till någon person eller organisation eller grupp som en person tillhör eller verkar för. I de fall då risken är knuten till organisationen/gruppen måste dock även kunna befaras att personen kommer att främja den brottsliga verksamheten. Dubbla riskrekvisit föreligger således i det fallet.

De närmare överväganden som föranleder förslaget i denna del finns i avsnitt 8.4.3.5.

Ett begrepp som används i paragrafen är, liksom tidigare, *brottslig verksamhet*. Begreppet brottslig verksamhet har kritiserats för att vara otydligt. Dess innebörd har därefter i viss mån tydliggjorts i förarbeten och praxis (se avsnitt 8.4.3.1). Begreppet har också den fördelen att det anknyter till den terminologi som används i bl.a. polisdatalagen för att beskriva de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Utredningen har stannat för att det grundläggande rekvisitet i lagstiftningen om preventiva tvångsmedel bör formuleras på så sätt att en *påtaglig risk* för brottslig verksamhet av visst slag krävs för att tvångsmedelsanvändning ska få ske.

En självklar utgångspunkt är att en riskbedömning vid preventiv tvångsmedelsanvändning inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter. Detta kan vara t.ex. uttalanden, hotelser, eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av ett visst slag – med en viss typ av skada som följd – kommer att utövas (jfr prop. 2005/06:177 s. 83). Redan i uttrycket brottslig verksamhet ligger vidare att även den befarade verksamheten måste ha en viss konkretion (prop. 2009/10:85 s. 362).

Bedömningen av en sådan påtaglig risk som paragrafen avser får sålunda inte bygga endast på subjektiva antaganden, spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället. Risken ska vidare avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter (t.ex. att ett terrordåd eller attentat kan komma att ske). Däremot bör inte krävas att risken avser en konkretiserad gärning på det sätt som är fallet beträffande misstankerekvisitet enligt den nuvarande lagstiftningen (jfr NJA 2009 s. 917).

Enligt det som kommit fram vid utredningens kartläggning synes ofta när behovet av preventiva tvångsmedel uppstår flera inträffade omständigheter kunna påvisas som starkt talar för en risk för ett brott av ett visst slag under en viss tidsperiod, medan det inte går att konkretisera hur risken kan förverkligas (t.ex. vilket

närmare tillvägagångssätt som kommer att användas vid ett terrordåd eller vilket mål detta kommer att avse, eller vilka brott som kommer att begås inom underrättelseverksamhet av ett visst slag). I dessa fall bör, om riskrekvisitet utformas enligt vårt förslag, tillstånd till tvångsmedel kunna meddelas.

Den aktuella typen av brottslighet förekommer i regel 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. Vi föreslår att det, när en påtaglig risk av det slag som angetts ovan kunnat knytas till en viss organisation eller grupp, ges en viss lättnad beträffande den farebedömning som ska göras gentemot personer som är medlemmar av – eller annars verkar för – organisationen eller gruppen. I dessa fall ska det enligt vårt förslag vara tillräckligt att det *kan befaras* att personen kommer att främja den brottsliga verksamheten. Det bör ställas upp ett visst krav på konkretion beträffande formen för främjandet, men kravet kan inte ställas särskilt högt, inte minst mot bakgrund av att det rör sig om bedömningar av vad som befaras ske i framtiden. En sådan främjandefara bör t.ex. i vissa fall anses kunna föreligga på grund av den ställning personen har i organisationen (som t.ex. ledare eller som aktiv medlem) eller att på grund av att denne tidigare dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget. Tidigare brottslighet som därvid kan vara relevant är inte endast sådan som innefattar brott som kan föranleda tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Exempelvis kan när den aktuella risken avser attentat tidigare vålds- eller vapenbrottslighet vara av betydelse.

Det är emellertid av vikt att betona att medlemskapet i en organisation inte i sig är tillräckligt för ett tvångsmedelsbeslut mot någon. Det krävs alltid en noggrann bedömning som avser den person som tvångsmedlet riktas mot.

Några exempel ges i det följande på situationer där de ovan angivna rekvisiten för preventiv tvångsmedelsanvändning ofta skulle kunna vara uppfyllda.¹³

Exempel 1

Till Säkerhetspolisen inkommer uppgifter från en utländsk samarbetande säkerhetstjänst att en till Sverige nyligen inrest person kommit från ett område där många militanta islamister samlats och att han där förvärvat

¹³ Omständigheterna i exemplen har utformats för att likna sådana som i praktiken förekommer i operativa ärenden hos Säkerhetspolisen.

kunskap om bland annat hur man tillverkar olika typer av IED (Improvised Explosive Device). Enligt informationen har personen i sitt hemland, före avresan till området, gett uttryck för en vilja att straffa västvärlden genom att begå våldsgärningar.

Informationen bedöms som trovärdig eftersom den kommer från en säkerhetstjänst som Säkerhetspolisen samarbetat med i många år och som oftast lämnat väl underbyggda uppgifter. Säkerhetspolisen bedömer vidare att det kan befaras att uttryckta viljan att begå våldshandlingar förstärkts genom vistelsen i det aktuella området.

Det finns emellertid inga uppgifter om mål för en befarad brottslig gärning eller på vilket sätt denna ska utföras. Det är inte heller känt om personen verkligen fått ett uppdrag som ska utföras i Sverige. Med hänsyn till de uppgifter som lämnats bedöms det dock finnas en påtaglig risk att personen kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar terroristbrott.

Exempel 2

Uppgifter finns om att personer i en viss gruppering, som ägnar sig åt grov organiserad brottslighet i Sverige, ger uttryck för att de har "tröttnat på att bli trakasserade" av myndigheter som polis, åklagare, domstolar, Skatteverket, Kronofogden m.fl., och att de planerar för att slå tillbaka genom allvarlig brottslighet mot en eller flera personer. En källa som Säkerhetspolisen har i miljön beskriver sig ha iakttagit hur särskilt två medlemmar är pådrivande. Grupperingens ledare har ännu inte, såvitt källan vet, gett något uppdrag, men källans uppfattning är att inget kan ske utan ledarens godkännande. Källan får inte delta i någon planering och vet således inte mot vem, när eller hur man tänker gå tillväga. Källan vet inte heller vilken sorts brottslighet som planeras, bara att det ska röra sig om något som "verkligen ska kännas".

Uppgifterna bedöms av Säkerhetspolisen som trovärdiga eftersom det är fråga om förstahandsinformation och källan i de flesta fall varit tillförlitlig.

Trots osäkerheten om vilken sorts brottslighet som befaras gör åklagaren bedömningen att påtaglig risk föreligger för att brott enligt andra stycket 7 kommer att begås. Vid bedömningen har särskild vikt fästs vid att vissa personer ur den aktuella grupperingen tidigare varit häktade för brott som nämns i den punkten. Ansökan om hemliga tvångsmedel görs mot de två som är drivande samt mot ledaren. Den sistnämnde befaras mot bakgrund av vad som är känt om dennes ställning inom grupperingen främja de andras brottsliga verksamhet.

Exempel 3

En av utländsk samarbetande säkerhetstjänst utpekad underrättelseofficer, som också är identifierad som operativt verksam, är på väg till Sverige med okända avsikter. Resan till Sverige har betalats kontant

och inkluderar omotiverade mellanlandningar vilket ger ett intryck av att resenären försöker dölja sina förehavanden.

Informationen bedöms som trovärdig eftersom den kommer från en säkerhetstjänst som Säkerhetspolisen samarbetat med i många år och som brukar lämna uppgifter som är riktiga och värdefulla.

Genom den information som lämnats görs bedömningen att det finns en påtaglig risk för att personen i fråga reser till Sverige för att begå något av de brotten som anges i andra stycket 4.

Exempel 4

En källa berättar för Säkerhetspolisen att han fått reda på att en autonom grupp planerar att angripa höga företrädare för ett svenskt politiskt parti. Han vet inga närmare detaljer vad gäller tillvägagångssätt, tid, plats eller ens vem eller vilka som är målet för angreppet. Däremot uppger källan att inget sker utan att gruppens ledare är insatt i vad som görs i gruppens namn.

Uppgifterna bedöms som trovärdiga eftersom det är fråga om förstahandsinformation och källan i de flesta fall varit tillförlitlig.

Trots osäkerheten om vilken sorts brottslighet som planeras och frånvaron av detaljer i övrigt görs bedömningen att det föreligger en påtaglig risk för att brott enligt andra stycket 3 kommer att begås. Vid bedömningen har särskild vikt fästs vid att vissa personer ur den aktuella grupperingen tidigare dömts för misshandel och olaga hot mot politiskt aktiva meningsmotståndare. Ansökan om hemliga tvångsmedel görs mot gruppens ledare eftersom han genom sin ställning kan befaras främja den brottsliga verksamheten som kan komma att begås av andra inom gruppen.

Även om vissa exempel ges är det ofrånkomligt att kraven för att tillämpa preventiva tvångsmedel kommer att få preciseras i rättstillämpningen (jfr SOU 1985:27 s. 130). Det utredningskrav som enligt den nuvarande lagstiftningen gäller beträffande de omständigheter som läggs till grund för riskbedömningarna bör fortsatt tillämpas (se t.ex. NJA 2009 s. 917 och prop. 2005/06:177 s. 83).

Andra stycket

Av redaktionella skäl har uppräkningsdelen av de brott som den brottsliga verksamheten får avse flyttats till ett nytt andra stycke. Till uppräkningsdelen har lagts vissa nya brott, nämligen s.k. statsstyrt företagsspioneri samt – även när det inte går att avgöra att brotten

är grova – obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, terrorismfinansiering samt brott enligt lagen [2010:299] om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Med denna utformning omfattar lagen sålunda – utöver brott med s.k. systemhotande syfte – de brott för vilka särskilda bestämmelser föreslås gälla under förundersökning enligt 27 kap. 34–37 §§ rättegångsbalken.

De närmare övervägandena bakom förslaget i denna del finns i avsnitt 8.4.4.4.

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 *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.

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.

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.

I lagens 2 och 3 §§ anges vilka telefonnummer eller andra adresser respektive vilka platser som de hemliga tvångsmedlen får avse. De ändringar vi föreslår i dessa paragrafer är förtydliganden av närmast redaktionell natur.

En anknytning krävs normalt mellan den adress eller plats som ska avlyssnas eller övervakas och den person som avses i 1 §.¹⁴ Kopplingen till person uttrycks dock olika i de nuvarande lydelseerna av 2 och 3 §§ (i den förra paragrafen hänvisas till ”den som avses i 1 §”, och i den senare till ”någon person som avses i 1 §”). Av motiven framgår att det i båda fallen är ”den som misstanken gäller” som åsyftas (se prop. 2005/06:177 s. 84 f. och 86).

Vi föreslår att terminologin i de två aktuella paragraferna ska enhetligas och att de båda ska hänvisa till *den person som avses i 1 §*. Därmed blir också tydligare hur hänvisningarna förhåller sig till den lydelse av 1 § som vi föreslagit. Kopplingen till en adress eller plats ska således gälla antingen en person som avses i 1 § första stycket 1 eller en person som kan befaras utöva sådant främjande som avses i 1 § första stycket 2.

6 §

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.

Det första stycket föreslås ändras på så sätt att Stockholms tingsrätt införs som ett konkurrerande forum för tillståndsärenden enligt lagen. Våra närmare överväganden i denna fråga finns i avsnitt 12.6.4.

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.

¹⁴ Undantaget är hemlig kameraövervakning av en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas.

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.

Paragrafen är ny. Utformningen motsvarar i huvudsak den i föreslagna 27 kap. 21 a § rättegångsbalken. Den förevarande paragrafen avser dock även interimistiska beslut till s.k. hemlig postkontroll enligt 4 § (jfr beträffande kvarhållande av försändelse föreslagna 27 kap. 9 a § rättegångsbalken). Betydelsen av olägenheten att inhämta rättens tillstånd har knutits till förutsättningarna för att förhindra den brottsliga verksamheten.

Förslaget om att införa en möjlighet till interimistiska åklagarbeslut behandlas närmare i avsnitt 12.1.3.5.

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 § *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.

I det *första stycket* har mindre justeringar gjorts i hänvisningen till lagens 1 § som en följd av ändringar i den paragrafen.

Ett nytt *fjärde stycke* föreslås där det uttryckligen framgår att rätten i vissa fall ska föreskriva villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks. Detta ska

ses som en kodifiering av den ordning som redan tillämpas. Motsvarande ändring har beträffande de hemliga tvångsmedlen under förundersökning föreslagits i 27 kap. 21 § rättegångsbalken. Se vidare om ändringen – och skälen för denna – ovan i anslutning till den paragrafen.

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. *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.*

Det andra stycket har justerats så att regleringen beträffande överskottsinformation motsvarar den i 27 kap. rättegångsbalken.

Utredningens överväganden i detta avseende presenteras i avsnitt 10.4.

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 i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

Det tredje stycket har, på samma sätt som reglerna i 12 § om användningen av överskottsinformation för att förhindra eller utreda brott, justerats så att regleringen överensstämmer med den i 27 kap. rättegångsbalken. Sålunda föreslås att uppgifter från upptagningar och uppteckningar ska få behandlas av de brottsutredande myndigheterna enligt med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

Övervägandena bakom förslaget finns i avsnitt 10.4.

16 §

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 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.

I 16–17 §§ har vissa justeringar gjorts beträffande hänvisningar till lagens 1 §. Justeringarna medför inte några ändringar i sak utan är en följd av ändringar i den sistnämnda paragrafen.

I 17 § har därtill ett förtydligande gjorts beträffande vad underrättelsen om plats ska innehålla. Förtydligandet motsvarar det som föreslås beträffande 27 kap. 32 § rättegångsbalken (se kommentaren till den paragrafen ovan).

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

2 §

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 luftfartssabotage eller flygplatssabotage 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 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 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.

Enligt prop. 2011/12:55 (rskr. 2011/12:212) ska lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet gälla fr.o.m. den 1 juli 2012. Enligt lagens 2 § ska uppgifter under vissa förutsättningar få hämtas in för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt en tidsbegränsad regel i lagens 3 § ska inhämtning få ske också beträffande ett antal brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde som har ett minimistraff som understiger fängelse två år

(samma förutsättningar ska i övrigt gälla för inhämtningen).¹⁵ De brott som omfattas av 3 § är sådana som för närvarande återfinns både i 2008 års utredningslag och i 2007 års preventivlag.

Enligt utredningens bedömning bör den särskilda regeln (dvs. den som fr.o.m. den 1 juli 2012 placeras i 3 §) behållas. Den bör också utökas till att avse samtliga de brott som inte har ett straffminimum på minst två år men som föreslås kunna föranleda tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Till de brott som räknas upp i prop. 2011/12:55 kommer därmed – när dessa inte är grova brott – obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, s.k. terrorismfinansiering och brott lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Därtill tillkommer s.k. statsstyrtd företagsspioneri.

Utredningens närmare överväganden i frågorna ovan finns i avsnitt 8.4.5.

Möjligheten att hämta in uppgifter beträffande brotten i denna katalog bör inte vara tidsbegränsad.

Vad gäller placeringen av den aktuella brottskatalogen kan noteras att Lagrådet i sitt yttrande med anledning av förslagen i prop. 2011/12:55 ansåg att denna borde finnas i samma lagrum där de övriga förutsättningarna för inhämtning ställs upp. Utredningen instämmer i att det är lämpligt att samla regleringen på det sättet. Uppräkningen bör därför införas i 2 § (jfr Lagrådets förslag i a. prop. s. 293). Detta bör ske samtidigt som 3 § upphör att gälla.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Det föreslås att 28 § lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. upphävs. Paragrafen ger i vissa situationer vid krig eller krigsfara möjlighet till interimistiska beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning,

¹⁵ Skälet till tidsbegränsningen av regleringen i denna del är att regeringen ansåg att frågan om Säkerhetspolisens fortsatta tillgång till övervakningsuppgifter för tiden efter utgången av år 2013 borde övervägas tillsammans med de andra frågor om särskilt allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet som omfattas av våra direktiv (se a. prop. s. 87 och 122).

hemlig rumsavlyssning samt kvarhållande av försändelse. Att paragrafen föreslås upphävas är en följd av förslaget att interimistisk beslutanderätt införs för åklagare enligt 27 kap rättegångsbalken (se författningskommentaren till 27 kap. 9 a och 21 a §§ ovan).

Enligt utredningens förslag kommer åklagaren även i fredstid att ha en interimistisk beslutsmyndighet som motsvarar den som föreskrivs i den aktuella lagen. Enligt den paragraf som föreslås upphävas ges dock – utöver åklagaren – även undersökningsledaren möjlighet till interimistiska beslut i ett avseende, nämligen om att hålla kvar en försändelse. Utredningen anser att det inte har kommit fram något vid kartläggningen som indikerar att en sådan utökad möjlighet till interimistiska beslut behövs, ens vid krig eller krigsfara. Tillräckliga skäl finns därför inte att behålla möjligheten.

De föreslagna ändringarna av regleringen kring interimistiska beslut behandlas i avsnitt 12.1.3.5.

16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål

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, 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 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.

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 *eller, när så får ske, själv besluta om åtgärden.*

Upptagningar 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 kameraövervakning. 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 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 *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 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 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna i 4 kap. 25 § tredje 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 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken ska inte lämnas.

Vissa av de föreslagna ändringarna i 25, 27 och 28 a §§ föranleds av utredningens förslag om en interimistisk beslutanderätt för åklagaren beträffande de olika tvångsmedlen under förundersökning (se avsnitt 12.1.3.5). I det avseendet kan följande anges.

Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål innehåller som framgår bl.a. bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar Sverige kan lämna bistånd med hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Reglerna om dessa hemliga tvångsmedel i knyter an till vad som gäller för att motsvarande åtgärder ska få vidtas i en svensk förundersökning eller rättegång. Åtgärderna vidtas under samma förutsättningar som enligt rättegångsbalken (prop. 1999/2000:61 s. 97).

Mot den bakgrunden bör även reglerna som ger åklagare möjlighet att fatta interimistiska beslut i vissa fall gälla enligt lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Från den 1 juli 2012 kommer så att vara fallet beträffande interimistiska beslut till hemlig teleövervakning (prop. 2011/12:55, rskr. 2011/12:212). Uppgifterna kommer dock inte att få lämnas över till den ansökande staten innan rätten har fattat ett beslut om tvångsmedlet. Vad gäller tillstånd i Sverige till gränsöverskridande hemlig teleövervakning har bedömts att det finns det inte behov av en möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut (se a. prop. s. 80 f.).

Utredningen gör avseende de övriga nu aktuella hemliga tvångsmedlen inga andra bedömningar än de som regeringen nyligen gjort beträffande hemlig teleövervakning. Utredningens förslag medför således att reglerna i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål beträffande interimistiska beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning kommer att motsvara de som avser hemlig teleövervakning.

De övriga ändringarna i 28 a §, samt ändringarna i 28 b §, är en följd av att bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning föreslås införas i 27 kap. rättegångsbalken. Hänvisningarna i lagen om

internationell rättslig hjälp i brottmål har därför justerats. Någon ändring i sak är inte avsedd.

16.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om allmän kameraövervakning

Ändringen som föreslås i lagen om allmän kameraövervakning (1 §) är en följd av att bestämmelserna i lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott föreslås införas i 27 kap. rättegångsbalken. En hänvisning i lagen om allmän kameraövervakning har justerats. Någon ändring i sak är inte avsedd.

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen om särskild utlänningskontroll

Den ändring som föreslås i lagen om särskild utlänningskontroll (22 §) är en följd av att styckesindelningen i 27 kap. 24 § rättegångsbalken förändras. Hänvisningen i lagen om särskild utlänningskontroll till den paragrafen måste därför justeras. Någon ändring i sak är inte avsedd.

16.8 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen

De ändringar som föreslås i förundersökningskungörelsen (14 b §) är en följd av att bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning föreslås införas i 27 kap. rättegångsbalken. Hänvisningarna i kungörelsen har justerats. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Särskilt yttrande

av experten Anne Ramberg

Allmänt

Tvångsmedelsanvändning skulle ur ett brottsbekämpningsperspektiv kunna användas utan begränsning, inte bara vid varje brottsutredning, utan också i preventivt underrättelsesyfte. Det är lätt att se nyttoeffekter såväl i det enskilda fallet som generellt. Men, det skulle inte vara förenligt med grundläggande rättigheter skyddade i lag och konventioner. Det krävs, som utredningen konstaterar, en rimlig avvägning mellan det befogade kravet på effektiv brottsbekämpning och upprätthållande av rättstrygghet för medborgaren å den ena sidan och det lika befogade kravet på upprätthållandet av den enskildes rättssäkerhet och integritet å den andra. Detta innefattar en svår balansgång mellan säkerhetstänkande och mänskliga rättigheter.

Den senaste tidens utveckling medför såväl ett starkt ökat utnyttjande av tvångsmedel som införande av nya typer av integritetskänslig övervakning och lagring av data. Till detta kommer nya metoder för polisens arbete och ökade möjligheter till användandet av tvångsmedel i underrättelsesyfte, utan att det finns någon misstänkt. Risken för missbruk, ändamålsglidning och att en odemokratisk rättskultur utbildas är inte obetydlig. Detta gäller inte minst i ljuset av det mycket nära samarbete som Sverige har med övriga EU länder, liksom med andra underrättelsetjänster. Vad som händer med all den information som insamlas är oklart.

Jag är givetvis medveten om att en effektivt motverkande av brott, liksom brottsbekämpning, förutsätter att de brottsbekämpande

myndigheterna har tillgång till erforderliga tvångsmedel och andra ändamålsenliga verktyg. Men, den utveckling som samhället har genomgått på senare tid, med en ökad, ofta händelsestyrd repression i såväl lagstiftning som rättstillämpning, riskerar enligt min mening att undergräva den demokratiska rättskulturen och ytterst skada tilliten till rättssystemet.

En annan illavarslande utveckling på lagstiftningens och rättstillämpningens område är ändamålsglidning. Lagstiftning tillkommer för ett ändamål, men utvidgas efter en tid till att omfatta andra ursprungligen inte avsedda ändamål. När ett tvångsmedel eller annan övervakning väl införts är det jämförelsevis mindre känsligt att utvidga tillämpningsområdet. Till detta kommer missbruk t.ex. i form av masstopsning av stora grupper utan misstanke om brott, olämplig och integritetskränkande publicering av bilder från övervakningskameror och underlåtenhet att förstöra information erhållen via tvångsmedel. Detsamma gäller när hemlig tvångsmedelslagstiftning införs "på prov" och regelmässigt blir permanentad. En annan tendens gäller förskjutningen från individen till gruppen i underrättelse- och utredningssammanhang, samt övergivandet av kravet på en misstänkt. Tvångsmedel och annan övervakning har kommit att användas mot enskilda, inte som ett led i en brottsutredning, utan som ett led i en underrättelseverksamhet, utan någon som helst misstanke om brott. Denna utveckling inger starka betänkligheter.

Avvägningen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och upprätthållandet av mänskliga rättigheter kan utfalla olika vid olika tidpunkter. Som minimikrav vid straffrättslig lagstiftning och vid införande av straffprocessuella tvångsåtgärder måste ett behov föreligga. Åtgärden måste vidare förväntas bli effektiv. Den måste därtill vara proportionerlig i förhållande till syftet.

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt utrett frågan om nyttan, effektiviteten och proportionaliteten vad gäller hemliga tvångsmedel vid särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet. Utredningen har i många hänseenden gjort väl motiverade och avvägda bedömningar när det gäller utformningen av den framtida regleringen. Som en följd av direktivens utformning är det dock lätt att nyttan i alltför hög utsträckning likställs med behov. När det gäller effektiviteten är den inte bara svår att definiera utan också svår att mäta. Det medför svårigheter i proportionalitetsavvägningen.

Mina synpunkter på utredningens förslag hänför sig främst till proportionalitetsavvägningen. Jag delar inte utredningens slutsatser i nedan angivna hänseenden.

Säkerhetspolisens och den öppna polisens tillgång till hemliga tvångsmedel

Utredningen har intagit ståndpunkten att det inte är organisationsformen som ska vara styrande vid bedömningen av vilka tvångsmedel som ska få användas. Det är från en strukturell utgångspunkt logiskt. Oaktat de relevanta argument som utredningen anför, delar jag inte utredningens bedömning att det inte finns skäl att ändock särreglera Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till hemliga tvångsmedel.

Säkerhetspolisens uppdrag skiljer sig från den öppna polisens och den möter också andra och ofta mycket allvarliga hot. Säkerhetspolisen har ett alldeles särskilt uppdrag, som till övervägande del tar sikte på underrättelseverksamhet i syfte att förhindra brott. Till detta kommer att förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel i praktiken sannolikt kommer skilja sig åt mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Också utredningen konstaterar att en fortsatt särreglering beträffande tvångsmedelsanvändning beträffande viss brottslighet inom Säkerhetspolisens område är såväl proportionerlig som rimlig. Jag delar utredningens bedömning härvidlag.

Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde infördes speciella möjligheter till tvångsmedelsanvändning vid särskilt allvarliga brott redan genom den tidsbegränsade 1952 års tvångsmedelslag, vars giltighetstid har förlängts vid upprepade tillfällen. I dag regleras denna tvångsmedelsanvändning i 2008 års utredningslag.

Utredningens förslag innebär att, med undantag för olovlig kårverksamhet, de brott som idag omfattas av utredningslagen i fortsättningen ska kunna föranleda hemlig tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken, trots att de inte uppfyller de straffminimikrav eller förmodat straffvärde som föreskrivs i 27 kap. rättegångsbalken. Utredningen föreslår vidare att alla brott enligt utredningslagen ska ingå i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, den s.k. preventivlagens brottskatalog.

Att inte göra åtskillnad mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen, när det gäller möjligheterna till tvångsmedelsanvändning, kan på sikt leda till en icke godtagbar utvidgning av tillämpningsområdet och en uppluckring av de krav som enligt utredningslagen uppställs för denna tvångsmedelsanvändning. I ljuset av gängse lagstiftningsteknik ser jag en betydande risk att utredningslagens undantag från huvudregeln, när det gäller i rättegångsbalken uppställda krav för användning av hemliga tvångsmedel, på ett lättare sätt framdeles kan komma att utvidgas inom ramen för den öppna polisens verksamhet. Till detta kommer utredningens förslag om den fortsatta tillåtligheten och utvidgningen av den preventiva användningen av tvångsmedel.

En risk med att inte förbehålla Säkerhetspolisen viss tvångsmedelsanvändning är vidare att denna kan komma bli mer frekvent om den får användas av den öppna polisen i samma utsträckning som Säkerhetspolisen. Senare års statistik talar härför.

Uppdelningen mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhetsområde är idag en verklighet. I proposition 2011/12:55 om inhämtning av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet särregleras t.ex. möjligheten till inhämtning av elektronisk information som innefattar brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Huvudregeln ska vara straffminimum två år. För Säkerhetspolisen uppställs inte detta krav, utan samma regler som 2008 års utredningslag ska gälla, dock längst till och med utgången av 2013. Utredningen föreslår också härvidlag att det inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde ska finnas en fortsatt sådan möjlighet.

Hemlig teleövervakning

Enligt utredningens förslag ska detta tvångsmedel framgent omfattas av de i rättegångsbalken inkorporerade reglerna från utredningslagen. När det gäller förslaget om den ökade möjligheten att använda hemlig teleövervakning för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett samhällsfarligt brott, föranleder detta tveksamheter eftersom det inte finns någon bestämd straffminimumgräns eller straffvärdenivå. Även om förslaget förutsätter väl avgränsade brott som är av mycket allvarlig och samhällsfarlig art, kan inte heller denna möjlighet till ökad tvångsmedelsanvändning anses godtagbar. Jag hänvisar i detta hänseende även till

Advokatsamfundets remissyttrande den 12 maj 1998 över Buggningsutredningens betänkande (SOU 1998:46), såvitt avser frågan om hemlig teleavlyssning.

Hemlig rumsavlyssning

Trots Advokatsamfundets tidigare hållning i frågan om detta tvångsmedel, anser jag att det i dag finns övertygande skäl som talar för att det föreligger ett behov, att tvångsmedlet är effektivt och att det är proportionerligt med hänsyn till den allvarliga brottslighet som kan aktualisera tvångsmedlets användning.

Utvidgningen av tillämpningsområdet till spioneri av normalgraden liksom statsstyrt företagsspioneri är enligt min mening dock inte godtagbart. Från en principiell utgångspunkt saknas välgrundade argument att just beträffande spioneribrott möjliggöra buggning oaktat straffvärdebedömning i det enskilda fallet. Även om det vid utredningens undersökning visat sig finnas ett starkt behov av tvångsmedelsanvändning vid just detta brott, bl.a. eftersom brottet är mycket svårt att utreda, anser jag inte att det finns tillräckliga skäl för en särlösning för spioneri. Det förtjänar också att noteras att frågan om vad som kommer att bedömas vara spioneri av normalgraden är föremål för utredning och kan komma att ändras.

Jag anser inte heller att dagens begränsning av användningen av hemlig rumsavlyssning som följer av hänvisningen till en brottskatalog bör överges.

Avslutningsvis är jag kritisk till utvidgningen av tillämpningsområdet till viss ekonomisk brottslighet. Hemlig rumsavlyssning får idag inte användas beträffande sådan brottslighet som Ekobrottsmyndigheten bekämpar. Eftersom begränsningen av tillämpningsområdet till vissa särskilt angivna brott tas bort vid tillämpning av straffvärdeventilen, innebär detta att Ekobrottsmyndigheten i vissa fall kommer att få använda sig av hemlig rumsavlyssning när det är fråga om viss grov ekonomisk brottslighet. Förslagets effekt om slopandet av begränsningsregeln vid tillämpning av straffvärdeventilen är i detta hänseende olycklig. Den grova ekonomiska brottsligheten kan inte anses utgöra sådan mycket allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet som motiverar användandet av hemlig rumsavlyssning. Detta tvångsmedel bör

förbehållas sådana fall när människors liv och hälsa står på spel eller det annars är fråga om brott mot riket av något slag.

Preventiv användning av tvångsmedel utom ramen för förundersökning

Utredningen föreslår att möjligheterna till preventiv användning av tvångsmedel, med undantag för hemlig rumsavlyssning, ska permanentas i särskild lag. Vidare föreslås att möjligheterna till användning av tvångsmedel ska utvidgas till att inkludera statsstyrt företagsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, terroristfinansiering, samt brott enligt lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskild allvarlig brottslighet även när dessa brott inte kan bedömas som grova. Jag motsätter mig förslaget i denna del. Enligt min mening är det svårt, att med tillräcklig säkerhet, utifrån det begränsade materialet dra slutsatsen att lagstiftningen varit effektiv. Den naturliga slutsatsen är då att den ska upphöra, inte att man anpassar och utvidgar tillämpningsområdet, i syfte att tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas uppgivna behov. Hade användningen av detta tvångsmedel i utredningens förslag förbehållits Säkerhetspolisen hade jag ändå varit beredd acceptera en fortsatt användning, dock inte med den utvidgning som nu föreslås.

Förslaget till den del det avser införande av rekvisitet *påtaglig risk* är i och för sig en förbättring. Däremot är rekvisitet *befaras* som ska tillämpas inom en grupp eller organisation, inte tillräckligt och alltför oprecist. Förslaget innebär dessutom en uppenbar risk för att preventiv användning av tvångsmedel kommer att riktas mot grupper av människor i stället för individer (jfr Advokatsamfundets remissyttrande 30 september 2005 över promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) och Lagrådets yttrande den 24 februari 2006 över förslaget till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott).

Elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet

På de av Advokatsamfundet i remissvar den 18 maj 2009 över Polismetodutredningens delbetänkande En mer rättssäker inhämtning

av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen (SOU 2009:1) åberopade skälen, anser jag att förslagen i denna del inte bör leda till lagstiftning.

Åklagarna ges rätt att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel

Tillstånd till användandet av tvångsmedel beslutas av domstol. Denna ordning har kritiserats av de brottsbekämpande myndigheterna på grund av bristande effektivitet.

Utredningen föreslår mot bakgrund härav att åklagare bör ges en generell möjlighet att meddela interimistiskt beslut, om det kan befaras att inhämtande av ett domstolsbeslut skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse. Möjligheten föreslås gälla såväl under pågående förundersökning, som beträffande preventiva tvångsmedel. Förfarandet utformas, med tillägg för vissa rätts-säkerhetshöjande åtgärder, enligt den ordning som gäller vid tillämpningen av utredningslagen som redan idag medger åklagare att interimistiskt besluta om hemliga tvångsmedel för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

Advokatsamfundet har beträffande interimistisk beslutanderätt för åklagare, utanför tillämpningsområdet för 2008 års utredningslag, avstyrkt sådan – med hänvisning huvudsakligen till rättssäkerhetsargument – redan i remissyttrande den 25 september 1998 över Buggningsutredningens betänkande, SOU 1998:46, liksom i remissyttrande den 18 maj 2009 beträffande Polismetod-utredningens delbetänkande, SOU 2009:1.

Trots de rättssäkerhetshöjande åtgärder som nu föreslås motsätter jag mig också här av principiella skäl att man frångår huvudregeln att beslut om tvångsmedel på grund av dess ingripande och integritetskränkande karaktär ska fattas av domstol. Förslaget innefattar en alltför generös undantagsregel, eftersom det så gott som alltid kan anses innebära en väsentlig fördröjning att få tillstånd av domstol i stället för av åklagare.

Regeringens årliga skrivelse till riksdagen

Jag delar utredningens förslag att redovisningen ska innefatta hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel. Redovisningen

bör dock även innefatta information om samtliga fall av utlämnande av elektronisk kommunikation inklusive abonnemangsuppgifter, vilka utlämnats utan föregående beslut av domstol. När det gäller redovisning av Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning är det otillfredsställande att den inte kan kontrolleras i efterhand. Ett system för information från regeringen till förslagsvis Konstitutionsutskottet bör utredas.

Kommittédirektiv



Hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet

Dir.
2010:62

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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. 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.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga tillämpningen av de tre lagarna, analysera vilken nytta tvångsmedelsanvändningen enligt lagarna har haft,
- göra en samlad analys av vilken inverkan lagarna har haft på den personliga integriteten,
- analysera vilket behov av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet som finns, och
- lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2011.

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Under senare år har straffsystemet ställts inför en alltmer sammansatt och komplicerad kriminalitet. En effektiv brottsbekämpning förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till verkningsfulla tvångsmedel. Regleringen av straffprocessuella tvångsmedel har utformats efter en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan den enskildes rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. En sådan avvägning förutsätter bl.a. att behovet av tvångsmedlet, ändamålet med tvångsmedelsregleringen samt omfattningen och arten av intrånget i den personliga integriteten som tvångsmedlet innebär kan klarläggas med en sådan konkretion att det finns ett fullgott underlag för bedömningen av om befogenheten att använda tvångsmedlet är proportionerlig i förhållande till det intrång i enskildas integritet som befogenheten innebär.

Regeringsformen (RF) garanterar den enskilde ett skydd gentemot det allmänna mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2 kap. 6 § RF). Dessa rättigheter kan begränsas genom lag bl.a. om begränsningen sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 § RF). Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) garanterar på motsvarande sätt den enskilde rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8). Liksom i regeringsformen finns i konventionen ett krav på att lagstiftning som inskränker denna rätt för den enskilde måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Europadomstolen har klargjort att kravet på att undantaget ska vara nödvändigt inte ska tolkas som att lagstiftningen måste vara "oundgänglig" i samhället men att det ska finnas ett "angeläget samhälleligt behov" av denna (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagan, s. 305).

Som Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) har påpekat medför de krav som alltså ställs på rättighetsinskränkande lagstiftning i sin tur ett krav på att det i ett lagstiftningsärende som rör sådan lagstiftning måste finnas en tillfredsställande redovisning av de behov som ändringen i reglerna förväntas fylla, så att det går

att göra en välgrundad bedömning av hur nödvändig ändringen är (SOU 2007:22, del 1, s. 175 f.). När ett faktiskt behov kunnat påvisas ska detta behov vägas mot vikten av att värna rätts-säkerheten och den personliga integriteten genom att omständligheter som talar för tvångsmedlet prövas och bryts mot de argument som talar i motsatt riktning.

Det behövs en samlad analys

Det regelverk som reglerar de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om enskilda är komplext och delvis överlappande. Att reglerna är överlappande innebär att delvis samma information kan inhämtas med stöd av olika regelverk.

Lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott gavs båda, då de trädde i kraft den 1 januari 2008, en begränsad giltighetstid till utgången av år 2010. Skälet var att även om det på goda grunder kunde förväntas att respektive tvångsmedelsreglering skulle komma att vara effektiv i den brottskampande verksamheten, så rörde det sig om nya metoder i Sverige som dessutom innebar vissa risker för otillbörliga integritetsintrång. En utvärdering av lagarnas tillämpning bedömdes kunna utgöra ett ytterligare underlag inför ett ställningstagande till om det finns skäl att permanenta lagarna (prop. 2005/06:178, s. 47, bet. 2007/08:JuU3, s. 13).

Lagen om åtgärder för att utreda vissa särskilt allvarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2009 och gäller till och med utgången av år 2012. Som skäl för att tidsbegränsa lagen angav regeringen, med anledning av synpunkter från Lagrådet, att en samlad översyn av de regler om tvångsmedelsanvändning som nu finns spridda i olika lagar skulle ha ett stort värde och att regeringen avsåg att återkomma till frågan om en sådan översyn efter det att lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott hade utvärderats. I avvaktan på denna analys ansågs det ändamålsenligt att tidsbegränsa den föreslagna lagen (prop. 2007/08:163, s. 69).

En utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott redovisades förra året (SOU 2009:70). Regeringen har med anledning av utvärderingen föreslagit en förlängning av lagarnas giltighetstid till utgången av år 2012 (prop. 2009/10:119). Skälet för förslaget om

förlängning är att utvärderingsunderlaget är alltför begränsat för att det ska vara möjligt att dra några säkra slutsatser om huruvida lagarna fått avsedd effekt eller uppfyllt myndigheternas behov och att därför en fortsatt utvärdering bedöms nödvändig. Riksdagen antog nyligen regeringens förslag om förlängning av lagarnas giltighetstid (bet. 2009/10:JuU26, rskr. 2009/10:263).

När det gäller lagen om hemlig rumsavlyssning angav regeringen i samband med förslaget om förlängning att en fortsatt utvärdering måste genomföras med utgångspunkt från att antalet tillstånd även fortsättningsvis kommer att vara begränsat och att en välgrundad bedömning av den effekt tvångsmedlet har gett förutsätter en ingående analys av de enskilda ärendena med utgångspunkt i det syfte som tvångsmedlet har (a. prop. s. 19).

När det gäller lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott uttalade regeringen att de erfarenheter av lagen som redovisats utgjorde skäl att närmare överväga utformningen av regleringen om preventiv tvångsmedelsanvändning i förhållande till avsikten med lagstiftningen och myndigheternas behov samt att denna fördjupade utvärdering bl.a. bör innefatta en analys av tillämpningen i enskilda fall (a. prop. s. 21).

Regeringen uttalade vidare att det vid en fortsatt utvärdering av de två lagarna även bör göras en utvärdering av lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, eftersom det innebär en möjlighet att samlat överväga Säkerhetspolisens behov av att använda hemliga tvångsmedel i såväl underrättseskedet som under förundersökning. Även den öppna polisens behov av att använda sig av hemliga tvångsmedel i underrättseskedet borde enligt vad regeringen uttalade analyseras.

Genom att de tre tidsbegränsade lagarna om hemlig tvångsmedelsanvändning på detta sätt analyseras i ett sammanhang skapas förutsättningar att få en samlad bild av vilket behov myndigheterna har av att använda sig av hemliga tvångsmedel och vilken effekt dessa har på såväl brottsligheten som skyddet för den personliga integriteten (a. prop. s. 21–22).

Mot den beskrivna bakgrunden finns det anledning att nu utvärdera tillämpningen enligt de nämnda lagarna. Det finns också behov av att, mot bakgrund av utvärderingen, samlat analysera lagarna i syfte att ta slutlig ställning till deras fortsatta giltighet och därmed till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas.

Vad ska utredas?

Kartläggning av tillämpningen

Utredaren 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. Inom ramen för uppgiften ska utredaren, med beaktande av eventuell sekretess, bl.a. redovisa

- det totala antalet tillstånd och antalet tillstånd uppdelat på misstanke om brott eller brottslig verksamhet,
- antalet och andelen avslag i domstol på ansökningar om tillstånd,
- antalet misstänkta i förhållande till antalet tillstånd,
- antalet och andelen förundersökningar med fler än en misstänkt person,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för tillstånd,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för verkställighet,
- eventuella inskränkningar i tillståndsbesluten,
- vilka platser som i förekommande fall avlyssnats (egen/annans bostad eller annat),
- vilka teleadresser som i förekommande fall avlyssnats (misstänkt eller annan än misstänkt),
- i vilken utsträckning tredje man omfattats av tvångsmedelstillämpningen,
- i vilken utsträckning de offentliga ombuden överklagat domstolens beslut om tillstånd till tvångsmedel,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till användande
- av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte eller mot en annan person,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att en misstänkt avförts från brottsutredningen,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att åtal väckts mot den misstänkte,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, och

- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring.

Nyttan av hemliga tvångsmedel

För att tvångsmedelstillämpningens legitimitet ska kunna varaktigt upprätthållas i samhället är det, vid sidan av en noggrann proportionalitetsbedömning, angeläget att i största möjliga mån redovisa vilken effekt tillämpningen av tvångsmedlen enligt gällande regelverk har i den brottsbekämpande verksamheten. Att beskriva effekterna av tvångsmedelstillämpning är en komplicerad uppgift.

Ett grundläggande krav för tillstånd till hemliga tvångsmedel är att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen eller för att förhindra viss brottslighet, vilket innebär att det redan i förutsättningarna för tillämpning ställs ett kvalitetskrav på de upplysningar avlyssningen kan ge och ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig (prop. 2005/06:178 s. 57 f.). Vad som kan vinnas med åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra mindre ingripande metoder, men det behöver inte nödvändigtvis vara så att åtgärden ska ge bevisning som leder till en fällande dom. Tvångsmedlet har i många fall en indirekt inverkan: det bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder (jfr prop. 1988/89:124, s. 44).

Regeringen gav tidigare i år Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen ett mer preciserat uppdrag om vad som ska framgå av den redovisning från myndigheterna som ligger till grund för regeringens årliga skrivelse till riksdagen om tillämpningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning i den öppna polisverksamheten (dnr Ju2010/855/Å). En utgångspunkt för uppdraget är att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att med exakthet slå fast vilka resultat som ska nås vid användningen av hemliga tvångsmedel i enskilda brottsutredningar eller att i förväg bestämma att en viss procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel används ska leda till vissa förväntade resultat. Det som däremot har bedömts vara rimligt att begära är, att de brottsutredande myndigheterna i ett fullt godtagbart antal

brottsutredningar har haft reell nytta av de aktuella tvångs-
åtgärderna (skr. 2009/10:66, s. 17).

Nyttan av ett tvångsmedel måste analyseras utifrån ett flertal faktorer i förhållande till det syfte tvångsmedlet har. Faktorer som är relevanta för analysen är t.ex. att uppgifter som inhämtats genom tvångsmedlet utgjort underlag i en förhörssituation, använts som tillåten överskottsinformation, lett till stärkta misstankar mot den misstänkte eller lett till användande av ett annat tvångsmedel. Om åtal väckts eller lagföring skett på grund av tvångsmedlet är även detta relevant.

Gemensamt för dessa exempel är att de inte, vare sig enskilt eller tillsammans, bör utgöra absoluta mått på lagstiftningens effektivitet utan att de i stället bör ingå i en mer resonerande och samlad analys av nyttan av tvångsmedelstillämpningen.

Utredaren ska med utgångspunkt i sin kartläggning av tillämpningen av de tre lagarna och med beaktande av ovanstående

- analysera vilken nytta tvångsmedelstillämpningen enligt lagarna har haft.

Samlad analys av effekterna för den personliga integriteten

Det finns inte någon entydig definition av begreppet personlig integritet i svensk rätt. Begreppet har dock i olika sammanhang beskrivits som en rätt för den enskilde till en privat sfär skyddad från fysiska och psykiska intrång (t.ex. SOU 1970:47, s. 58; SOU 2002:18, s. 52 f.). Vad som närmare bör anses ingå i denna privata sfär framgår inte av en sådan beskrivning, utan för det krävs ytterligare precisering. Vid en genomgång av innehållet i integritets-
skyddsdebatten över tid framgår att synen på integritetsbegreppet varierat (se Appendix till SOU 2007:22, s. 493 f.). Uppfattningen om vad som omfattas av den personliga integriteten varierar vidare mellan olika individer. En vidsträckt definition av begreppet som tar avstamp i rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen inkluderar rumslig, materiell, kroppslig, fysisk och ideell integritet (SOU 1984:54, s. 42). En liknande definition kan anses följa av Europakonventionen. Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) valde vid sitt arbete med att kartlägga lagstiftning som rör den personliga integriteten att i stället avgränsa begreppet till den personliga integritetens kärnområden, dvs. sådant som rör individen och dennes personlighet. Det som omfattas av

integritetsbegreppet enligt denna snävare definition är information om den enskilde inklusive identifieringsdata avseende den enskildes bild, namn och liknande (SOU 2007:22, s. 63 f.).

Varje befogenhet för staten att bereda sig tillgång till personlig information om den enskilde leder till ingrepp i den personliga integriteten. Graden av integritetsintrång varierar med befogenhetens utformning. Typiskt sett kan det exempelvis hävdas att hemlig rumsavlyssning medför ett större integritetsintrång än hemlig teleavlyssning, bl.a. eftersom verkställigheten förutsätter faktiskt tillträde i hemlighet till det utrymme som ska avlyssnas och eftersom upptagningen av ljud är mer omfattande än enbart samtal mellan två personer. Det finns emellertid, vilket utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel uppmärksammat, situationer då denna bedömning inte är självklar. Exempelvis skulle en kort avlyssning av ett möte på hotellrum där en narkotikaaffär görs upp inte nödvändigtvis innebära något avsevärt ökat integritetsintrång jämfört med om affären hade gjorts upp via en avlyssnad telefon (SOU 2009:70, s. 159 f.). En bedömning av graden av integritetsintrång är dessutom beroende av uppgifter i de konkreta fallen om exempelvis var avlyssningsutrustning placerats, hur verkställighet skett och vilka personer som berörts av tvångsmedlet.

I sitt yttrande över förslaget till lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott lämnade Lagrådet bl.a. synpunkter på svårigheten att få en samlad bild av omfattningen av de intrång i grundlagsskyddet som en enskild sammantaget kan drabbas av genom olika tvångsåtgärder (prop. 2007/08:163). Lagrådet framhöll att det är av vikt att reglerna om tvångsmedel är klara och överblickbara och ansåg att en samlad översyn av samtliga bestämmelser om tvångsmedelsanvändning behövs. Regeringen uttalade, som nämns ovan, med anledning av yttrandet att man avsåg att återkomma till frågan om en sådan översyn efter att lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott hade utvärderats (a. prop. s. 69).

Utredaren ska med utgångspunkt från sin kartläggning av de tre lagarna och mot bakgrund av vad som beskrivits ovan

- göra en samlad analys av vilken inverkan de tre lagarna haft på den personliga integriteten.

Vid analysen är det den snävare definitionen av integritetsbegreppet som beskrivits ovan som bör tas som utgångspunkt.

Rättssäkerhetsgarantierna

Tvångsmedelstillämpningen enligt de aktuella lagarna omfattas av ett antal uttryckliga rättssäkerhetsgarantier som har tillkommit bl.a. med anledning av de krav på rättssäkerhet som Europakonventionen ställer. För tillstånd till tvångsmedlen krävs i regel prövning i domstol. Endast lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott medger vissa undantag från denna huvudregel. Vid domstolsprövningen ska ett offentligt ombud kallas att närvara för att bevaka enskildas intressen. Det finns en skyldighet att underrätta enskilda i efterhand om att verkställighet av det hemliga tvångsmedlet har skett. Dessutom har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till särskild uppgift att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och att på begäran av en enskild person kontrollera om personen i strid med lag eller annan författning utsatts för hemliga tvångsmedel. Kravet på offentliga ombuds närvaro vid domstolsprövning infördes 2004 i ärenden om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken, dåvarande 1952 års tvångsmedelslag och 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Drygt två år senare gjorde utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel bedömningen att inga förändringar behövdes i fråga om systemet med offentliga ombud (SOU 2006:98, s. 170 f.). I samband med utvärderingen av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott konstaterade utredningen att befintliga rättssäkerhetsgarantier utgör ett tillräckligt gott skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten (SOU 2009:70).

Det finns efter några års tillämpning nu skäl att närmare undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna fungerar.

Utredaren ska

- med utgångspunkt från sin kartläggning av tillämpningen av de tre lagarna analysera regleringen om offentliga ombud, underrättelseskyldighet, domstolsprövning och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens efterhandskontroll i förhållande till de krav som Europakonventionen ställer, och

- särskilt belysa om och i så fall på vilket sätt systemet med offentliga ombud har förändrat domstolarnas prövning av tvångsmedelsfrågan.

Behovet av hemliga tvångsmedel

Straffprocessuella tvångsmedel används i brottsförebyggande eller brottsutredande syfte eller för att säkra verkställighet av dom i brottmål. Vid en analys av *behovet* av ett visst tvångsmedel bör de tillämpliga myndigheternas behovsbeskrivning och det syfte med tvångsmedlet som rättsordningen bestämmer bilda utgångspunkt för bedömningen. En närmare behovsanalys är vidare alltid beroende av samhällsutvecklingen i stort. Brottsutvecklingen har under senare år präglats av en ökad internationalisering, förbättrad teknisk kapacitet och tydligt organiserade, resursstarka kriminella grupperingar.

De brottsbekämpande myndigheterna har i olika sammanhang uttryckt att lagstiftningen om hemliga tvångsmedel har fått en alltför restriktiv utformning bl.a. i fråga om vid vilka brott tvångsmedel får tillämpas och de beviskrav som gäller. Från andra håll har det ifrågasatts om behovet av tvångsmedelstillämpning ens är så stort som nuvarande reglering utgår från.

När det särskilt gäller lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har Säkerhetspolisen framfört att lagen fått en alltför snäv utformning för att syftet med lagstiftningen ska kunna uppnås och lagen därmed vara verkningsfull för Säkerhetspolisens uppdrag att skydda det demokratiska systemet, medborgarnas fri- och rättigheter samt den nationella säkerheten. Säkerhetspolisen har pekat på att misstankegraden är alltför högt ställd, att det medför svårigheter att misstanken måste riktas mot en viss person och att innebörden av rekvisitet "brottslig verksamhet" är oklar. Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel gjorde i sitt arbete bedömningen att det fanns skäl att överväga om inte Säkerhetspolisens möjligheter att använda tvångsmedel i preventivt syfte bör utvidgas och regleras i en särskild lag som, i likhet med 2008 års lag om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, endast tar sikte på Säkerhetspolisens verksamhet och att i samband med det också ta ställning till i vilken mån den öppna polisen har behov av att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2009:70, s. 172).

Säkerhetsunderrättelseverksamheten vid Säkerhetspolisen skiljer sig från den övriga polisverksamheten på flera områden. Den största skillnaden ligger i att Säkerhetspolisens uppdrag främst är inriktat på att förebygga brott och i mindre utsträckning på att utreda redan begångna brott. Det är därför intresset av att få information i ett tidigt skede och att kunna förebygga brottslighet som står i fokus för Säkerhetspolisen.

Det är viktigt att gällande regelverk är anpassat till utvecklingen i samhället så att det är möjligt för myndigheterna att bekämpa allvarlig brottslighet effektivt och rättssäkert. Det är lika betydelsefullt att den reglering som finns motsvarar ett verkligt behov.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera vilket behov av hemliga tvångsmedel som finns, bl.a. i förhållande till övriga metoder för att bekämpa brott inklusive övriga (hemliga) tvångsmedel och vid denna analys särredovisa Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens behov såväl i underrättelseskedet som under förundersökning samt Tullverkets behov under förundersökning.

Överskottsinformation

Användningen av s.k. *överskottsinformation* vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning lagreglerades den 1 juli 2005 genom bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken (prop. 2004/05:143). Reglerna i rättegångsbalken skiljer sig från den mer restriktiva reglering om användning av överskottsinformation som lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott fick några år senare (jfr 12 §§ i nämnda lagar). Skälet till restriktiviteten var integritetsskyddshänsyn. I samband med tillkomsten av lagen om hemlig rumsavlyssning ifrågasatte en del remissinstanser att integritetsskäl skulle motivera en så restriktiv befogenhet att använda överskottsinformation. I propositionen bemöttes remissinstansernas invändningar med att den föreslagna regleringen endast mycket sällan torde kunna leda till några orimliga konsekvenser i praktiken men att den frågan borde belysas vid en kommande utvärdering av lagen (prop. 2005/06:178, s. 86).

Utredaren ska

- analysera vilka effekter den reglering om överskottsinformation som finns i de tre lagarna har haft för den brottsbekämpande verksamheten.

Förbud mot avlyssning i vissa fall

Avlyssning av samtal eller annat tal där någon som yttrar sig är undantagen från vittnesplikt på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken är förbjudet enligt lagen om hemlig rumsavlyssning. Skälet för förbudet är att regeringen velat minimera risken för att integritetskänslig information, utan betydelse för utredningen, överhuvudtaget inhämtas vid verkställighet av tvångsmedlet (prop. 2005/06:178, s. 63). Regeringen har föreslagit att ett motsvarande förbud ska införas i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (prop. 2009/10:119). Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2010.

Riksdagen har nyligen antagit regeringens förslag (bet. 2009/10:JuU26, rskr. 2009/10:263).

Regeringen har i båda dessa fall ansett att en avvägning mellan betydelsen av en effektiv brottsbekämpning och de starka integritets-skyddsintressen som motiverar ett förbud mot avlyssning leder till att integritetsskyddsintressena väger över.

Effekterna av förbudet mot avlyssning i den praktiska verksamheten bör nu utvärderas.

Utredaren ska

- 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.

Sammanfattande analys och förslag

Det är angeläget att åstadkomma en så klar och överblickbar tvångsmedelsreglering som möjligt. De tre aktuella lagarna om hemliga tvångsmedel gavs då de infördes en tidsbegränsad giltighet. Det bör nu finnas förutsättningar att samlat 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.

Utredaren ska, med beaktande av de slutsatser som utredningen dragit av sin utvärdering, vid en avvägning mellan å ena sidan det behov av tvångsmedelsanvändning som bedöms finnas och å andra sidan skyddet för enskildas personliga integritet analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör justeras i något eller några avseenden. Utredaren ska bl.a. analysera

- om det finns skäl till förändringar av *tillämpningsområdet* för tvångsmedlen, exempelvis när det gäller för vilka brott som tvångsmedlen får tillämpas,
- om det finns skäl att *särreglera* Säkerhetspolisens respektive den öppna polisens tillgång till hemliga tvångsmedel på underrättelsestadiet eller under förundersökning,
- om det av *rättssäkerhetsskäl* finns behov av förändringar av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsanvändningen enligt de tre lagarna,
- 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,
- om det, bl.a. mot bakgrund av vikten av en enhetlig reglering, finns skäl för förändringar av regleringen om *överskotts-information*,
- om det finns skäl för förändringar när det gäller *förbudet mot avlyssning* i vissa fall, och
- 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 brådskande fall.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder. Utredaren är fri att lämna sådana närliggande förslag till författningsändringar som bedöms befogade för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt.

Uppdragets genomförande

Tidigare utvärdering

Utredaren är inte bunden av de förslag eller slutsatser som redovisats i betänkandet Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel (SOU 2009:70) utan ska genomföra en självständig utvärdering avseende hela den tid under vilken de tre aktuella lagarna har varit i kraft. I sitt arbete ska utredaren ta del av de remissynpunkter som lämnats med anledning av betänkandet.

Lagstiftning i andra länder

Utredaren ska, i den utsträckning det bedöms ha betydelse för uppdragets genomförande, inhämta information om rättsläget i övriga nordiska länder samt de övriga länder som bedöms vara relevanta för utredningsuppdraget.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen.

Samråd och redovisning

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Tullverket, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt med andra myndigheter i den utsträckning utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska också hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget och då särskilt det arbete som avser betänkandena Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66) och En mer rättssäker inhämtning av elektronisk

kommunikation i brottsbekämpningen (SOU 2009:1) samt arbetet inom Polismetodutredningen (dir. 2007:185 och 2008:91).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2011.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om vissa
hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08)**

**Dir.
2011:45**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2011

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 juni 2010 gav chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare i 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 (dir. 2010:62). Syftet med uppdraget är att ta ställning till lagarnas fortsatta giltighet och utformning. Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08).

Utredningen ska enligt direktiven slutredovisa sitt uppdrag senast den 29 december 2011.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2012.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om vissa
hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08)**

**Dir.
2012:9**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 februari 2012

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 juni 2010 kommittédirektiv Hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet (dir. 2010:62).

Utredaren får nu i uppdrag att även

- 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,
- analysera behovet av att kunna ge tillstånd till 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, och
- ta ställning till om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Genom tidigare tilläggsdirektiv har tiden för redovisning av uppdraget förlängts till den 30 juni 2012 (dir. 2011:45)

Tilläggsuppdraget

Behovet av ändringar med anledning av föreslagen ny lagstiftning

Regeringen har föreslagit nya bestämmelser som rör de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation (prop. 2011/12:55). Förslagen innebär att bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden upphävs. Dessa ersätts dels av en ny lag om inhämtning av sådana uppgifter i underrättelseverksamhet, dels av bestämmelser i rättegångsbalken som under vissa förutsättningar möjliggör hemlig teleövervakning i en förundersökning även om det inte finns någon som skäligen är misstänkt för brott. Hemlig teleövervakning föreslås i fortsättningen benämnas hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Enligt den föreslagna nya lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet kommer de brottsbekämpande myndigheterna att kunna inhämta sådana uppgifter i fråga om brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt en särskild tidsbegränsad bestämmelse kommer inhämtning av uppgifter också att vara möjlig vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två år. Som skäl för att tidsbegränsa bestämmelsen anger regeringen att frågan om Säkerhetspolisens fortsatta tillgång till övervakningsuppgifter för tiden därefter bör övervägas i det sammanhang som en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet övervägs (prop. s. 87). De nya bestämmelserna i rättegångsbalken om möjligheten att ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning innan det finns en skäligen misstänkt person omfattar ingen särreglering i fråga om vissa samhällsfarliga brott med ett straffvärde understigande fängelse två år. Även frågan om det bör finnas en sådan särreglering och vilket eller vilka brott som då bör omfattas finns det enligt regeringen anledning att se över i det sammanhanget.

Utredaren ska därför 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 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.

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

Bör offentliga ombud medverka i större utsträckning?

Systemet med offentliga ombud har varit i kraft sedan den 1 oktober 2004. 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 (prop. 2002/03:74 s. 22 f.). Ett slutligt ställningstagande i fråga om offentliga ombuds medverkan i ärenden om hemlig teleövervakning borde dock enligt den dåvarande regeringen anstå till dess att översynen av möjligheten att hämta in övervakningsuppgifter direkt från teleoperatörer var slutförd. En sådan översyn har nu genomförts. Integritetsskyddet vid hemlig teleövervakning har stärkts betydligt på senare år. Bestämmelser om underrättelse till enskild vid hemlig tvångsmedelsanvändning har införts och Säkerhets- och integritetsskydds nämnden har inrättats som tillsynsmyndighet på området. Regeringen vill nu få underlag för ett ställningstagande i frågan om offentliga ombuds medverkan vid domstols prövning av tillstånd till hemlig teleövervakning (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken och enligt lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, och lämna

förslag till de författningsändringar eller andra förändringar som analysen föranleder.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om vissa
hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08)**

**Dir.
2012:20**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 mars 2012

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 juni 2010 kommittédirektiv om hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet (dir. 2010:62).

Utredaren får nu i uppdrag att även ta ställning till om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning bör vidgas till att omfatta fler grova vapenbrott och något eller några andra allvarliga brott där uppgifter om innehållet i elektronisk kommunikation typiskt sett är av särskild betydelse.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 31 december 2012. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 juni 2012 enligt tidigare tilläggsdirektiv (dir. 2011:45).

Finns det behov av ökade möjligheter att använda hemlig teleavlyssning vid vissa brott?

Straffsystemet har under senare år ställts inför en alltmer sammansatt och komplicerad kriminalitet. Den grova organiserade brottsligheten har ökat. En effektiv brottsbekämpning förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till verkningsfulla tvångsmedel.

Tillgång till skjutvapen utgör många gånger en förutsättning för att grova brott ska komma till stånd och kan även innebära att en uppkommen våldssituation får betydligt svårare följder än den annars skulle ha fått. Enligt polisen finns det indikationer på att våldsbenägna kriminella personers användande av skjutvapen ökar. Detta är en oroväckande utveckling som måste tas på allvar.

Regeringen har mot denna bakgrund tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå skärpningar i vapenlagstiftningen (dir. 2012:19).

För att polisen effektivt ska kunna utreda dessa brott har det framförts att det också finns ett behov av att i fler fall än vad som nu är möjligt kunna använda hemlig teleavlyssning (som fr.o.m. den 1 juli 2012 föreslås bli benämnd hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, prop. 2011/12:55). Rikspolisstyrelsen har i remissvar till departementspromemorian Vissa frågor om vapenlagen (Ds 2010:6) angett att en utökad möjlighet att använda hemlig teleavlyssning skulle ge de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att agera kraftfullt i ett skede då brottsgrupperingar är i färd med att beväpna sig. Det kan även finnas andra allvarliga brott - främst sådana som begås inom ramen för den organiserade brottsligheten - som typiskt sett är svåra att utreda utan tillgång till hemlig teleavlyssning då möjligheterna att på annat sätt komma åt viktig information är mycket begränsade.

Hemlig teleavlyssning får enligt nuvarande ordning användas vid förundersökning om brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst två år eller vid försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott samt vid brott som i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse. Regleringen i fråga om för vilka brott tvångsmedlet får användas överensstämmer med vad som gäller för hemlig kameraövervakning. Straffet för vapenbrott är fängelse i högst ett år (9 kap. 1 § första stycket vapenlagen [1996:67]). Om brottet är grovt döms enligt andra stycket för grovt vapenbrott till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Det innebär att hemlig teleavlyssning kan användas vid misstanke om grovt vapenbrott endast om brottet i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse.

Regeringen anser att det mot bakgrund av den bild av brottsutvecklingen som Rikspolisstyrelsen har lämnat nu finns skäl att överväga om det finns behov av att vidga tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning till att omfatta fler grova vapenbrott. Ett sådant behov kan det också finnas vid någon annan brottstyp av allvarligt slag för vilken hemlig teleavlyssning bedöms typiskt sett kunna vara av särskild vikt.

Möjligheten att använda hemlig teleavlyssning kan utökas på olika sätt. Ett alternativ är att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta ett eller ett par särskilt angivna brott. Specialbestämmelser för vissa särskilt angivna brott finns bl.a. när det gäller hemlig

teleövervakning (27 kap. 19 § rättegångsbalken). Ett annat alternativ är att tillåta hemlig teleavlyssning vid ett lägre straffvärde vid misstanke om vissa särskilt angivna brott (jfr 2 § lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning). Utredaren ska vid sin analys utgå från att hemlig teleavlyssning även fortsättningsvis endast ska kunna användas vid misstanke om allvarlig brottslighet. Vid bedömningen av om tvångsmedlet bör göras tillämpligt på ett eller flera särskilt utpekade brott, bör en utgångspunkt vara att det ska vara fråga om brott där det typiskt sett är av stor betydelse att ta del av uppgifter om innehållet i elektronisk kommunikation. Brottsrubriceringar som rymmer ett stort antal fall av sådan karaktär att det inte bör komma i fråga att använda hemliga tvångsmedel bör inte omfattas (jfr prop. 2002/03:74 s. 35 f.). Om det bedöms att det finns ett behov av att utöka tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning, ska utredaren göra en avvägning mellan detta behov och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Utredaren ska

- ta ställning till om tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning bör vidgas till att omfatta fler grova vapenbrott och något eller några andra allvarliga brott - främst sådana som begås inom ramen för den organiserade brottsligheten - där uppgifter om innehållet i elektronisk kommunikation typiskt sett är av särskild betydelse, och
- föreslå de författningsändringar eller andra förändringar som analysen motiverar. Utredaren får också lämna andra författningsförslag som bedöms befogade för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Uppdragets genomförande

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren utöver vad som tidigare angetts även samråda med utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen (dir. 2012:19).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget i den del som omfattas av dessa direktiv ska redovisas senast den 31 december 2012. Uppdraget i övrigt ska i enlighet med tidigare direktiv redovisas senast den 30 juni 2012.

(Justitiedepartementet)

Tillämpningen av vissa hemliga tvångsmedel - Ärendebblankett

En blankett fylls i **för varje ärende hos öppna polisen, Säkerhetspolisen respektive Tullverket som pågått under åren 2008-2010** och som innefattat ansökan om något tvångsmedel enligt

- lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning,
- lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års preventivlag), eller
- lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (Utredningslagen), ikraft 1 januari 2009. Ansökningar enligt dessförinnan gällande utredningslag ingår inte i undersökningen.

I enkäten ingår fyra delar:

Del I. Avser ärendedetaljer och fylls i för samtliga ärenden.

Del II. Fylls i för ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning har tillämpats.

Del III. Fylls i för ärenden där 2007 års preventivlag har tillämpats.

Del IV. Fylls i för ärenden där Utredningslagen har tillämpats.

Vissa frågor är sådana att de lämpligast kan besvaras av åklagare (se t.ex. del II, frågorna C.3.g., C.3.h.(vi), C.3.h.(vii), D och E.2.) Åklagaren ansvarar för den slutliga utformningen av svaren i blanketten.

I. Ärendedetaljer (fylls i för samtliga ärenden)

Polismyndighet/Tullverket:	
Diarienummer:	
Utredare som kan kontaktas:	tel:
Blankett ifylld av:	tel:

Åklagarkammare:	
Diarienummer:	
Åklagare som kan kontaktas:	tel:
Blankett ifylld av:	tel:

Tingsrätt:	
Diarienummer:	

Pågående ärende?	
Är ärendet pågående ^x när blanketten fylls i? (JA/NEJ)	

^x Ett ärende enligt lagen om hemlig rumsavlyssning eller 2008 års utredningslag anses som pågående till dess åklagaren beslutat i åtalsfrågan – eller beslutat att lägga ner förundersökningen – beträffande samtliga misstänkta som omfattas av ärendet. Ett ärende enligt 2007 års preventivlag anses som pågående till dess det avslutats i enlighet med 16 § nämnda lag.

II. Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning

A. Ansökan om tvångsmedel

1. Ange antalet *initiala* ansökningar om hemlig rumsavlyssning i ärendet (dvs. exklusive eventuella ansökningar om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)^x: _____

^x Om ansökan innefattar ny misstänkt eller plats är det en initial ansökan, och inte en förlängningsansökan, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange det antal av de initiala ansökningarna som återkallats innan domstol i ärendet fattat beslut i frågan: _____

B. Avslag i domstol

- Har något avslag på ansökan om hemlig rumsavlyssning meddelats av domstol i ärendet?
JA/NEJ

Om svaret är JA:

1. Ange antalet avslag på *initiala* ansökningar om hemlig rumsavlyssning i ärendet _____, samt beträffande vart och ett av dessa avslag vilken brottsmisstanke (rubricering) ansökan grundat sig på och det år avslagsbeslutet meddelades:

	Brottsmisstanke (rubricering)	År avslagsbeslutet meddelades
Avslag 1		
Avslag 2		
Avslag 3		

(För det fall antalet avslag är större än tre, fortsätt nedan eller på baksidan.)

2. Ange antalet avslag på ansökningar om *förlängning* av tillstånd till hemlig rumsavlyssning i ärendet: _____

C. Tillstånd i domstol

- Har tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelats i ärendet? **JA/NEJ**

Om svaret är JA:

1. Ange antalet *initiala* tillstånd till hemlig rumsavlyssning i ärendet (dvs. exklusive eventuella beslut om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)^x: _____

^x Om ett beslut omfattar en ny misstänkt eller plats är det ett initialt beslut, och inte ett förlängningsbeslut, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange antalet misstänkta som omfattats av tillstånd till hemlig rumsavlyssning i ärendet:
3. Ange för vart och ett av tillstånden^x till hemlig rumsavlyssning i ärendet följande (ifylls i tabell på separat blad):

^x När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

- a. De brottsmisstankar (rubriceringar) som tillståndet avsett.
- b. Antalet misstänkta som tillståndet avsett.
- c. Den totala längden för tillståndet (dvs. inklusive såväl den tid som det initiala beslutet avsett som den tid som lagts till genom eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”
- d. Den totala tid som verkställighet pågått (dvs. den tid som avlyssning faktiskt kunnat ske, sammanlagt enligt både initialt beslut och eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”
- e. Vilken plats som tillståndet avsett (den misstänktes bostad, annans stadigvarande bostad eller annat [specificera]).
- f. Vilket år (2008, 2009 eller 2010) det initiala tillståndsbeslutet meddelades.
- g. Om ansökan om tillståndet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från annat land – oavsett om förundersökning inletts i Sverige eller inte (JA/NEJ)
- h. Har användningen av tvångsmedel enligt tillståndet varit till nytta vid förundersökningen (på sätt som framgår av i-viii nedan)? (JA/NEJ)
Om svaret är JA: Ange om användningen av tvångsmedel enligt tillståndet har lett till

^x Med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten. Flera av alternativen nedan kan föreligga samtidigt.

- i. användande av ett annat tvångsmedel, hemligt eller öppet, mot den misstänkte (JA/NEJ)
 - ii. användande av tvångsmedel, hemligt eller öppet, mot annan än den misstänkte (JA/NEJ)
 - iii. att en misstänkt person avförts från brottsutredningen (JA/NEJ)
 - iv. uppgifter som används vid förhör i ärendet (JA/NEJ)
 - v. att åtal väckts mot den misstänkte (JA/NEJ)
 - vi. uppgifter som åberopats som bevisning vid huvudförhandling (JA/NEJ)
 - vii. uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 12 § lagen om hemlig rumsavlyssning (JA/NEJ)
 - viii. annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser [specificera]
4. Ange det antal tillstånd^x till hemlig rumsavlyssning i ärendet som vid något tillfälle (antingen vid det initiala beslutstillfället eller vid förlängning),
- a. av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan:
 - b. i övrigt av domstolen inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan:
 - c. av domstolen förenats med tillstånd att bereda sig tillträde till plats som skyddas mot intrång för att installera tekniska hjälpmedel:

^x När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd.

D. Överklagande av offentligt ombud

- Har något av domstolens tillståndsbeslut i ärendet överklagats av det offentliga ombudet?
JA/NEJ

Om svaret är JA:

1. Ange antalet *initiala* tillståndsbeslut om hemlig rumsavlyssning som överklagats av offentliga ombud i ärendet
2. Ange antalet beslut om *förlängning* av tillstånd till hemlig rumsavlyssning som överklagats av offentliga ombud i ärendet:
3. Ange det *antal tillstånd*^x till hemlig rumsavlyssning i ärendet som med anledning att det överklagats har upphävts eller inskränkts av högre rätt
Antal upphävda tillstånd , antal inskränkta tillstånd .

^x När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd.

E. Den förundersökning som tvångsmedelsärendet varit kopplat till

1. Ange det totala antalet misstänkta personer som omfattas av den förundersökning till vilken det aktuella tvångsmedelsärendet varit kopplat (dvs. inklusive även de misstänkta som inte omfattats av ett tillstånd till tvångsmedel) ^x:

^x Om tvångsmedelsärendet varit kopplat till en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, och någon svensk förundersökning inte inletts, anges istället "Rättslig hjälp"

2. Har förundersökningen, i förekommande fall, överlämnats till ett annat land, med anledning av t.ex. överförande av lagföring? **JA/NEJ**
-

III. Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års preventivlag)

A. Ansökan om tvångsmedel

1. Ange antalet *initiala* ansökningar om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag i ärendet (dvs. exklusive eventuella ansökningar om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)^x:

^x Om ansökan innefattar nytt tvångsmedel, ny teleadress, ny plats eller ytterligare person (dvs. person som det finns särskild anledning att anta kommer att utöva brottslig verksamhet), är det en initial ansökan, och inte en förlängningsansökan, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange det antal av de initiala ansökningarna som återkallats innan domstol i ärendet fattat beslut i frågan:

B. Avslag i domstol

- Har något avslag på ansökan om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag meddelats av domstol i ärendet^x? **JA/NEJ**

^x Om en ansökan avsett flera olika tvångsmedel (t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning) och tillstånd inte getts beträffande alla dessa, medför detta ett avslag beträffande tvångsmedel som omfattas av ansökan men inte av tillståndet.

Om svaret är JA:

1. Ange antalet avslag på *initiala* ansökningar om hemliga tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag i ärendet , samt beträffande vart och ett av dessa avslag vilket/vilka tvångsmedel avslaget avsåg, vilken misstanke om brottslig verksamhet (rubricering) ansökan grundat sig på och det år avslagsbeslutet meddelades:

	a. Tvångsmedel som avslaget avser (HTA, HTÖ, HKÖ och/eller hemlig postkontroll)	b. misstanke om brottslig verksamhet (rubricering)	År avslagsbeslutet meddelades
Avslag 1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Avslag 2	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Avslag 3	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

(För det fall antalet avslag är större än tre, fortsatt nedan eller på baksidan.)

2. Ange antalet avslag på ansökningar om *förlängning* av tillstånd enligt 2007 års preventivlag i ärendet:

C. Tillstånd i domstol

- Har tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag meddelats i ärendet? **JA/NEJ**

Om svaret är JA:

1. Ange antalet initiala tillstånd enligt 2007 års preventivlag i ärendet (dvs. exklusive eventuella beslut om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)*: _____

^x Om ett beslut omfattar ett nytt tvångsmedel, ny teleadress, ny plats eller ytterligare person (dvs. person som det finns särskild anledning att anta kommer att utöva brottslig verksamhet) är det ett initialt beslut, och inte ett förlängningsbeslut, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange antalet personer som omfattats av tillstånd enligt 2007 års preventivlag i ärendet: _____

3. Ange för vart och ett av tillstånden^x enligt 2007 års preventivlag i ärendet följande (ifylls i tabell på separat blad):

^x När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

- a. Det eller de tvångsmedel som tillståndet omfattar.
- b. De misstankar om brottslig verksamhet (rubriceringar) som tillståndet avsett.
- c. Antalet personer som tillståndet avsett (dvs. antalet personer vilka det finns särskild anledning att anta kommer att utöva brottslig verksamhet).
- d. Den totala längden för tillståndet (dvs. inklusive såväl den tid som det initiala beslutet avsett som den tid som lagts till genom eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”,
- e. Den totala tid som verkställighet pågått (dvs. den tid som avlyssning eller övervakning faktiskt kunnat ske, sammanlagt enligt både initialt beslut och eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”
- f. Vilka teleadresser eller platser som tillståndet avsett (se alternativ i tabell).
- g. Vilket år (2008, 2009 eller 2010) det initiala tillståndsbeslutet meddelades.
- h. Har användningen av tvångsmedel enligt tillståndet varit till nytta (på sätt som framgår av i-viii nedan)? (JA/NEJ)

Om svaret är JA: Ange om användningen av tvångsmedel enligt tillståndet har lett till

^x Med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten. Flera av alternativen nedan kan föreligga samtidigt.

- i. användande av ett annat tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag mot person som tillståndet avser (JA/NEJ)
- ii. användande av tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag mot annan än den/de som tillståndet avser (JA/NEJ)
- iii. att det inte längre funnits anledning att anta att person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar (JA/NEJ)

- iv. att en förundersökning inletts angående förberedelse, stämpling eller försök till sådant brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som tillståndet avser (JA/NEJ)
- v. att brottslig verksamhet som tillstånd i ärendet avser kunnat förhindras (JA/NEJ)
- vi. att annan brottslig verksamhet än den som tillstånd i ärendet avser kunnat förhindras (JA/NEJ)
- vii. uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 12 § 2007 års preventivlag? (JA/NEJ)
- viii. annan effekt av betydelse för att förhindra brott [specificera]

4. Ange det *antal tillstånd*^x enligt 2007 års preventivlag i ärendet som vid något tillfälle (antingen vid det initiala beslutstillfället eller vid förlängning),
- a. av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan: _____
 - b. i övrigt av domstolen, utan att ansökan avseende något tvångsmedel avslagits, inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan: _____

^x När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

D. Överklagande av offentligt ombud

- Har något av domstolens tillståndsbeslut i ärendet överklagats av det offentliga ombudet?
JA/NEJ

Om svaret är JA:

1. Ange antalet *initiala* tillståndsbeslut enligt 2007 års preventivlag som överklagats av offentliga ombud i ärendet _____
2. Ange antalet beslut om *förlängning* av tillstånd enligt 2007 års preventivlag i som överklagats av offentliga ombud i ärendet: _____
3. Ange det antal tillstånd^x enligt 2007 års preventivlag i ärendet som med anledning att det överklagats har upphävts eller inskränkts av högre rätt
Antal upphävda tillstånd _____, antal inskränkta tillstånd _____.

^x När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

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

OBS! Lagen trädde ikraft den 1 januari 2009. Ansökningar enligt dessförinnan gällande utredningslag ingår inte i undersökningen.

A. Interimistiska åklagarbeslut om tvångsmedlet

- Har beslut om användande av tvångsmedel enligt Utredningslagen interimistiskt meddelats av åklagare i ärendet? **JA/NEJ**

Om svaret är JA:

1. Ange antalet interimistiska åklagarbeslut enligt Utredningslagen i ärendet:
2. Ange det antal av de interimistiska besluten som underställts domstol (dvs. inte upphört att gälla innan så kunnat ske):
3. Ange det antal av de underställda besluten som vid den initiala prövningen upphävts av domstolen, samt beträffande vart och ett av dessa vilket/vilka tvångsmedel upphävandet avsåg, vilken brottsmisstanke (rubricering) åklagarbeslutet grundat sig på och det år upphävandebeslutet meddelades:

	a. Tvångsmedel som upphävts avser (HTA, HTÖ, HKÖ och/eller kvarhållande av försändelse)	b. brottsmisstanke (rubricering)	År upphävandebeslutet meddelades
Upphävt 1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Upphävt 2	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Upphävt 3	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

(För det fall antalet upphävda beslut är större än tre, fortsätt nedan eller på baksidan.)

B. Ansökan vid domstol om tvångsmedel

1. Ange antalet *initiala* ansökningar vid domstol om tvångsmedel enligt Utredningslagen i ärendet (dvs. exklusive eventuella underställanden av interimistiska tillstånd eller ansökningar om förlängning av tidigare meddelade tillstånd)^x:

^x Om ansökan innefattar nytt tvångsmedel, ny misstänkt, ny teleadress eller ny plats är det en initial ansökan, och inte en förlängningsansökan, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange det antal av de initiala ansökningarna som återkallats innan domstol i ärendet fattat beslut i frågan:

C. Avslag i domstol

- Har något avslag på ansökan om tvångsmedel enligt Utredningslagen meddelats av domstol i ärendet^x? **JA/NEJ**

^x Om en ansökan avsett flera olika tvångsmedel (t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning) och tillstånd inte getts beträffande alla dessa, medför detta ett avslag beträffande tvångsmedel som omfattas av ansökan men inte av tillståndet.

Om svaret är JA:

1. Ange antalet avslag på *initiala* ansökningar om hemliga tvångsmedel enligt Utredningslagen i ärendet _____, samt beträffande vart och ett av dessa avslag vilket/vilka tvångsmedel avslaget avsåg, vilken brottsmisstanke (rubricering) ansökan grundat sig på och det år avslagsbeslutet meddelades:

	a. Tvångsmedel som avslaget avser (HTA, HTÖ, HKÖ och/eller beslag)	b. brottsmisstanke (rubricering)	År avslagsbeslutet meddelades
Avslag 1			
Avslag 2			
Avslag 3			

(För det fall antalet avslag är större än tre, fortsätt nedan eller på baksidan.)

2. Ange antalet avslag på ansökningar om *förlängning* av tillstånd enligt Utredningslagen i ärendet: _____

D. Tillstånd till tvångsmedel

- Har tillstånd till tvångsmedel enligt Utredningslagen meddelats av domstol i ärendet? **JA/NEJ**

Om svaret är JA eller interimistiskt åklagarbeslut meddelats i ärendet (se A ovan):

1. Ange antalet initiala tillstånd enligt Utredningslagen i ärendet (*oavsett om det initiala beslutet är ett interimistiskt åklagarbeslut eller ett domstolsbeslut*)^x: _____

^x Om ett beslut omfattar ett nytt tvångsmedel, en ny misstänkt, en ny teleadress eller en ny plats är det ett initialt beslut, och inte ett förlängningsbeslut, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

2. Ange antalet misstänkta som omfattats av tillstånd enligt Utredningslagen i ärendet: _____

3. Ange för vart och ett av tillstånden^x enligt Utredningslagen i ärendet följande (ifylls i tabell på separat blad):

^x När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

- a. Det eller de tvångsmedel som tillståndet omfattar.
- b. De brottsmisstankar (rubriceringar) som tillståndet avsett.

- c. Antalet misstänkta som tillståndet avsett.
- d. Den totala längden för tillståndet (dvs. inklusive såväl den tid som det initiala beslutet avsett – i förekommande fall inklusive tiden enligt interimistiska beslut – som den tid som lagts till genom eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”,
- e. Den totala tid som verkställighet pågått (dvs. den tid som avlyssning eller övervakning faktiskt kunnat ske, sammanlagt enligt både initialt beslut och eventuella förlängningsbeslut) – för tillstånd som löper när blanketten fylls i anges ”löpande”
- f. Om tillståndet under någon tid gällt enligt ett interimistiskt åklagarbeslut.
- g. Vilka teleadresser eller platser som i förekommande fall avlyssnats eller övervakats (se alternativ i tabell).
- h. Vilket år det initiala tillståndsbeslutet meddelades.
- i. Om ansökan om tillståndet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från annat land – oavsett om förundersökning inletts i Sverige eller inte (JA/NEJ)
- j. Om tillståndet hade kunnat erhållas utan tillämpning av Utredningslagen, dvs. på grundval av de allmänna bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken (åklagarens bedömning, JA/NEJ)
- k. Har användningen av tvångsmedel enligt tillståndet varit till nytta vid förundersökningen (på sätt som framgår av i-viii nedan)? (JA/NEJ)
Om svaret är JA: Ange om användningen av tvångsmedel enligt tillståndet har lett till

^x Med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten. Flera av alternativen nedan kan föreligga samtidigt.

- i. användande av ett annat tvångsmedel, hemligt eller öppet, mot den misstänkte (JA/NEJ)
 - ii. användande av tvångsmedel, hemligt eller öppet, mot annan än den misstänkte (JA/NEJ)
 - iii. att en misstänkt person avförts från brottsutredningen (JA/NEJ)
 - iv. uppgifter som används vid förhör i ärendet (JA/NEJ)
 - v. att åtal väckts mot den misstänkte (JA/NEJ)
 - vi. uppgifter som åberopats som bevisning vid huvudförhandling (JA/NEJ)
 - vii. uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken? (JA/NEJ)
 - viii. annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser [specificera]
4. Ange det *antal tillstånd*^x enligt Utredningslagen i ärendet som vid något tillfälle (antingen vid det initiala beslutstillfället eller vid förlängning),
- a. förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan: _____
 - b. i övrigt av domstolen, utan att ansökan avseende något tvångsmedel avslagits, inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan: _____

^x När såväl ett initialt beslut (av åklagare eller domstol) som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

E. Överklagande av offentligt ombud

- Har något av domstolens tillståndsbeslut i ärendet överklagats av det offentliga ombudet?
JA/NEJ

Om svaret är JA:

1. Ange antalet *initiala* tillståndsbeslut enligt Utredningslagen som överklagats av offentliga ombud i ärendet
2. Ange antalet beslut om *förlängning* av tillstånd enligt Utredningslagen i som överklagats av offentliga ombud i ärendet:
3. Ange det antal tillstånd^x enligt Utredningslagen i ärendet som med anledning att det överklagats har upphävts eller inskränkts av högre rätt.
Antal upphävda tillstånd , antal inskränkta tillstånd .

^x När såväl ett initialt beslut som ett eller flera förlängningsbeslut meddelats ses detta därvid gemensamt som ett tillstånd

F. Den förundersökning som tvångsmedelsärendet varit kopplat till

1. Ange det totala antalet misstänkta personer som omfattas av den förundersökning till vilken det aktuella tvångsmedelsärendet varit kopplat^x:

^x Om tvångsmedelsärendet varit kopplat till en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, och någon svensk förundersökning inte inletts, anges istället "Rättslig hjälp"

2. Har förundersökningen, i förekommande fall, överlämnats till ett annat land, med anledning av t.ex. överförande av lagföring? **JA/NEJ**
-

Vissa referenser

Anmärkningar

De referenser som har angetts i den löpande texten i betänkandet har i allmänhet varit fullständiga. Någon sammanställning över dessa görs inte här.

I ett avsnitt om brottsutvecklingen (5.3.2) har emellertid ett särskilt stort antal referenser förekommit. För att underlätta läsningen har endast korta hänvisningar skett i texten. En förteckning med fullständiga referenser följer därför här beträffande det avsnittet. Offentligt tryck har inte medtagits.

Referenser (avsnitt 5.3.2)

- Agrell, W. (1998).* Konsten att gissa rätt. Underrättelsevetenskapens grunder. Lund: Studentlitteratur.
- Agrell, W. (2000).* Fred och fruktan. Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000. Lund: Historiska Media.
- Agrell, W. (2006).* Stockholm som spioncentral. Lund: Historiska Media.
- Amnesty International. (2011).* The Long Reach of the Mukhabaraat: Violence and Harrassment Against Syrians Abroad and their Relatives Back Home. London: Amnesty International.
- AMOB (1977).* Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag. Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB). Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

- Andersson, H.* (2002). "Illegal Entrepreneurs. A Comparative Study of the Liquor Trade in Stockholm and New Orleans 1920–1940," *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol 3:114–134.
- Arguilla, J., Ronfeldt D. och Zanini M.* (1999). "Networks, Netwar, and Information- Age Terrorism." I: (red) Howard R, D., Sawyer R, L. och Bajema N E. *Terrorism and Counterterrorism Understanding the New Security Environment Readings and Interpretations* (3:e utgåvan 2009). New York: McGraw-Hill.
- Basille, M.* (2004). "Going to the Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing." I: (red) Howard R, D., Sawyer R, L. och Bajema N E. *Terrorism and Counterterrorism Understanding the New Security Environment Readings and Interpretations* (3:e utgåvan 2009). New York: McGraw-Hill.
- Beko, A, Ferez A. och Globokar J, L.* (2010) "Gender Crime and Terrorism The Case of Arab/Palestinian Women in Israel." *British Journal of Criminology*, Vol.50, ss. 670–689.
- Bettison, N.* (2009). "Preventing Violent Extremism– A Police Response." *Policing*, Vol. 3: 2, ss. 129–138.
- Bjered, U.* (2011-08-10). Intervju per e-post.
- Bjurwald, L.* (2011). *Europas Skam Rasister på frammarsch*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Björ, J.* (1985). "Den illegala rusdryckshanteringen." I: Bruun, K. och Frånberg, P. *Den svenska supen. En historia om brännvin, Bratt och byråkrati*. Stockholm: Prisma.
- Bjørge, T och Carlsson Y.* (1999). *Vold, rasisme og ungdomsghengerforebygging och bekjempelse*. Tano Asheoug.
- Block A, A.* (1994). *Space, time & organized crime*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.
- Booth, R., Taylor M. och Lewis P.,* (2009). "English Defence League: chaotic alliance stirs up trouble on streets. Football fans are being recruited to join protests against Muslims. How worried should the authorities be?." *The Guardian*. Tillgänglig via: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/sep/11/english-defence-league-chaotic-alliance>.
- Breivik A.* (2011). 2083 A European Declaration of Independence.

- Brå 2000:3.* Strategiska Brott. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2004:3.* Bank, post och värdetransportrån. En analys av rånen under 1990-talet. Webbpublikation, Brottsförebyggande rådet: www.bra.se.
- Brå 2005:11.* Narkotikabrottslighetens organisationsmönster. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2006:6.* Häleri: Den organiserade brottslighetens möte med den legala marknaden. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2007:4.* Vart tog alla pengarna vägen? En studie om narkotikabrottslighetens ekonomihantering. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2007:7.* Narkotikadistributörer. En studie av grossisterna. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2007:27.* Organiserat svartarbete i byggbranschen. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2008:8.* Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2008:21.* The Organisation of Human Trafficking. A study of Criminal Involvement in Sexual Exploitation in Sweden, Finland and Estonia. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2008:23.* "Rån." I: Ekström L (red) Brottsutvecklingen fram till år 2007. Brottsförebyggande rådet: Stockholm.
- Brå 2008:23.* "Dödligt våld." I: Ekström L (red) Brottsutvecklingen fram till år 2007. Brottsförebyggande rådet: Stockholm.
- Brå 2008:24.* Sexuell människohandel. En fråga om tillgång och efterfrågan. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2009:7.* Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2009:13.* Otillåten påverkan mot åklagare och domare. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå. 2009:15.* Våldsam politisk extremism Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten. Brottsförebyggande rådet: Stockholm.
- Brå 2011:4.* Penningtvätt. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brå 2011:5.* Det dödliga våldets utveckling. Fullbordat och försök till dödligt våld i Sverige på 1990- och 00-talet. Brottsförebyggande rådet: Stockholm.
- Brå 2011:7.* Storskaliga skattebrott En kartläggning av skattebrottslingens kostnader. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2011:8.* Hatbrott 2010 Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2011:14.* Butiksrån Utvecklingen fram till 2010. Stockholm: Brottsförebyggande rådet
- Brå 2011:17.* Storskaliga skattebrott. En kartläggning av skattebrottslingens kostnader. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2011:15.* Det dödliga våldets utveckling. Fullbordat och försök till dödligt våld i Sverige på 1990- och 00-talet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2011:20* Bekämpning av organiserad brottslighet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Christian Science Monitor (2011-03-04).* "Frankfurt gunman in US airmen killing kept radical company on Facebook." *Christian Science Monitor*. Tillgänglig via: [http://www.csmonitor.com/World/Europe/2011/0304/Frankfurt-gunman-in-US-airmen-killing-kept-radical-company-on-Facebook/\(page\)/2](http://www.csmonitor.com/World/Europe/2011/0304/Frankfurt-gunman-in-US-airmen-killing-kept-radical-company-on-Facebook/(page)/2).
- Clarke, R. V. och Newman G. R. (2007).* "Police and the Prevention of Terrorism." *Policing*, Vol. 1:1, ss. 9–20.
- Cornils K. och Greve V. (2004)* "Denmark on the Road to Organised Crime." I Fijnaut C och Paoli, L (ed): *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer.
- Dagens Nyheter. (2009-02-28).* "Extrema grupper måste tas på större allvar". Tillgänglig via: <http://www.dn.se/sthlm/extrema-grupper-maste-tas-pa-storre-allvar>.
- Dagens Nyheter. (2009-09-04).* "Bakgrund: Separatismen i Xinjiang". Tillgänglig via: <http://www.dn.se/nyheter/varlden/bakgrund-separatismen-i-xinjiang>.
- Dagens Nyheter. (2009-09-10).* "Utländska makter når regimkritiker i Sverige". Tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/sverige/utlandska-makter-nar-regimkritiker-i-sverige>.

- Dagens Nyheter*. (2009-11-10). "Flyktingar utsätts för spionage." Tillgänglig via: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/flyktingar-utsatts-for-spionage>.
- Dickie, J.* (2004). *Cosa nostra. A history of the Sicilian mafia*. London: Hodder and Stoughton.
- Ecodefense: A Field Guide to Monkeywrenching.* (1993). Tillgänglig via: http://theanarchistlibrary.org/HTML/Various_Authors_Ecodefense_A_Field_Guide_to_Monkeywrenching.html.
- Ekman, M. och Olsson D.* (2010). *Svensk vit makt Årsrapport 2010*. Stockholm: Research Expo.
- Ekman, M. och Olsson D.* (2011). *Svensk vit makt Årsrapport 2010*. Stockholm: Research Expo.
- Eriksson, J. och Noreen E.* (2006). *Hot bildentreprenörens verktygslåda, KBM: s temaserie 2006: 6*. Västerås: Krisberedskapsmyndigheten.
- Eriksson, T.* (2009-03-13). "Spionernas nya mål." Fokus. Tillgänglig via: <http://www.fokus.se/2009/03spionernas-nyamal/>.
- Europol.* (2011). *TE-SAT 2011 EU Terrorism Situation and Trend Report*. Europol. Tillgänglig via: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf>.
- Fabsing, I. och Gottschalk, P.* (2008). *Kriminelle organisasjoner. Hvordan forstå organisert kriminalitet*. Oslo: Fagforlaget.
- Fekez, L.* (2011). "Understanding the European-wide assault on multiculturalism." Tillgänglig via: <http://www.irr.org.uk/2011/april/ha000021.html>.
- Flyghed, J.* (1992). *Rättsstat i kris. Spioneri och sabotage i Sverige under andra världskriget*. Stockholm: Federativs.
- Flyghed, J.* (2000). "Normalisering av det exceptionella – ett led i den sociala kontrollens expansion." I *Flyghed J (red) Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet Kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*. Lund: Studentlitteratur.
- Flyghed, J och Hörnqvist M.* (2011). "Utanförskap eller kultur?." I *Varifrån kommer hotet? – perspektiv på terrorism och radikaliserings, Rapport 2011:2*. Stockholm: Kriminologiska institutionen Stockholms universitet.

- Forsberg, T. (2003).* Spioner som spionerar på spioner som spionerar på spioner. Spioner och kontraspioner i Sverige. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Freedom House, Radio Free Europe/Radio Liberty och Radio Free Asia. (2009).* Undermining democracy 21st Century Authoritarians. Washington: Freedom house.
- Gardell, M. (2011-08-25),* Föreläsning vid Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Gardell, M. (2011a).* Islamofobi. Stockholm: Leopold Förlag.
- Gill, P. (2008).* "Suicide Bomber Pathways among Islamic Militants." *Policing*, Vol. 2: 4, ss. 412–422.
- Gunaratna, R, K. (2005).* "The Post-Madrid Face of Al Qaeda." I: (red) Amb. Dr. Winkler, T H. *Combating Terrorism and Its Implications for the Security Sector.* Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hall J, (1935).* *Theft, Law, and Society.* Boston: Little Brown.
- "*Han tränar för raskrig.*" (2004-11-20). *Aftonbladet.*
- Hansén, D. (2007).* *Crisis and Perspectives on Policy Change Swedish Counter Terrorism Policymaking.* CRISMART, Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hanson M. (2011-01-26).* "Extremismvåldet allt vanligare i Sverige." *Svenska Dagbladet.* Tillgänglig via: http://www.svd.se/nyheter/inrikes/extremistvaldet-vanligare-i-sverige_5892759.svd.
- Heldmark, T. och Ryman A. (2008).* *Hotbilder och hjärnspöken: forskare om terrorism.* Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Hoffman, B. (1998).* *Inside Terrorism,* London: St. Andrew's University Press.
- Howard, R, D. (2007).* "The New Terrorism." I: (red) Howard R, D., Sawyer R, L. och Bajema N E. *Terrorism and Counterterrorism Understanding the New Security Environment Readings and Interpretations (3:e utgåvan 2009).* New York: McGraw-Hill.
- Iganski, P.(2011).* "Issues in Contemporary Criminology: Hate crime incidents and Interventions." Föreläsning vid Stockholm Criminology Symposium.
- Jacobs, J. B. (1999).* *Gotham Unbound. How New York City was Liberated for the Grip of Organized Crime.* New York: New York University Press.

- Jakobsson, J.* (2004). Terrorism och extremism som hotbild
Terrorism som fenomen samt hotbild vid internationella insatser. Extremist- och terrorgruppers typologi, modus operandi och organisation. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Johansen P. O.* (1994). Markedet som ikke ville dø. Forbudstiden og de illegale alkoholmarkedene i Norge og USA. Oslo: Rusmiddeldirektoratet.
- Johansen, P. O.* (1996). Nettverk i gråsonen. Et perspektiv på organisert kriminalitet. Oslo: Ad Notam, Gyldendal.
- Johansen, P. O.* (2004). Den illegale spriten. Fra forbudstid til polstreik. Oslo: Unipub forlag.
- Johansen, P. O.* (2005). "Organised crime, Norwegian style." I: van Duyne m. fl. (red.) The Organised crime economy. Managing crime markets in Europe. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Johansen, P. O.* (2008). "Organisert kriminalitet Hva nå?." Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab, nr 3, ss. 259–278.
- Jonter, T.* (1999). Rikets öron och öron. Spioner, spaning och säkerhetstjänst i Sverige. Stockholm: Nordiska Museet.
- Junninen, M.* (2006). Adventurers and risk-takers: Finnish professional criminals and their organisations in the 1990s cross-border criminality. Helsingfors: European institute for crime prevention and control, affiliated with the United Nations (Heuni).
- Kassman, A.* (1998). Polisen och narkotikaproblemet. Från nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser för att störa missbruket. Akademisk avhandling. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Keel, T. G., Jarvis J, P. och Muirhead Y, E.* (2009). "An Exploratory Analysis of Factors Affecting Homicide Investigations Examining the Dynamics of murder Clearance Rates." Homicide Studies, Vol. 13:1, ss. 50–68.
- Knutson, T.* "Tveksamt om EG-domstolen ger Somaliasvenskar upprättelse". Advokaten, nr 4 år 2008. Tillgänglig via <http://www.advokatsamfundet.se/Advokaten/Tidningsnummer/2008/Nr-4-2008-Argang-74/Tveksamt-om-EG-domstolen-ger-Somaliasvenskar-upprattelse/>

- Korsell, L. (2006).* "Ekonomisk och organiserad brottslighet – ett kriminalpolitiskt drama i sju akter." *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, ss. 249–273.
- Korsell, L och Nilsson, M. (2003).* Förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Korsell, L., Skinnari, J och Vesterhav, D. (2009).* Organiserad brottslighet i Sverige. Malmö: Liber.
- Korsell, L och Larsson, P. (2011).* "Organized Crime The Nordic Way" I: Tonry, M. och Lappi-Seppälä, T. *Crime and Justice in Scandinavia*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Korsell, L. (2011).* "Strategier mot organiserad brottslighet." I: Alalehto, T. och Larsson, D. (red.) *Vinddriven kriminalitet på en vinddriven marknad. Ekonomisk och organiserad brottslighet*.
- Krebs, V. (2001).* "Mapping Networks of Terrorist Cells." *Connections* 24, ss. 43–52.
- Kumm, B. (2002).* *Terrorismens historia, 2: a utgåvan*, Lund: Historisk Media och Björn Kumm.
- Kunandani, A. (2009).* *Spoked! How not to prevent violent extremism*. London: Institute of race relations.
- Laqueur, W. (1999).* *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London: Oxford University Press.
- Larsson, P. (2008).* *Organiserat Kriminalitet*. Oslo: Pax.
- Larsson, P. (2008a).* "Narkotikan er fattig manns arbeidsgiver." *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, no 2.
- Lenke, L. (1985).* "Om bedömningarna av restriktionssystemet." I: Bruun, K. och Frånberg, P. *Den svenska supen. En historia om brännvin, Bratt och byråkrati*. Stockholm: Prisma.
- Levi, M. (2010).* "Combating the Financing of Terrorism A History and Assessment of the Control of the Threat of Terrorism." *Journal of Criminology*, Vol.50:4, ss. 650–669.
- Lodenius, A-L. (2006).* *Gatans parlament Om politiska våldsverkare i Sverige*. Stockholm: Ordfront.
- Lodenius, A-L. och Wikström P. (1997).* *Vit makt och blågula drömmar Rasism och nazism i dagens Sverige*. Borås: Natur och Kultur.

- Lööw, H.* (2001). "Rättsväsendets historia: Då Säpo var ungt." Apropå. Tillgänglig via: http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod_show&id=277&module_instance=12.
- Lööw, H.* (2011). "När våldet blir ett sätt att leva." *Axess*, ss. 44–47.
- Niska, A.* (1931). *Mina äventyr*. Helsingfors: Söderström & Co (faksimil utgiven 1998 i Lovisa: Östra Nylands Tryckeri).
- Malik, O.* (2001). "Enough of the Definition of Terrorism!." Royal Institute of International Affairs Paper, London: RIIA.
- Sveriges Radio*, (2010-12-12). "Mejl med hot ett av polisens spår." Tillgänglig via <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4235785>.
- Morselli, C, Giguère C. och Petit K.* (2007). "The efficiency/security trade-off in criminal networks." *Social Networks*, Vol. 29: 1, ss. 143–153.
- Narcos, B.* (2005). "The Portrayal of Female Terrorists in Media: Similar Framing Patterns in the News Coverage of Women in Politics and in Terrorism." *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 28:5, ss. 435–451.
- Norell, M.* (2005). *Swedish National Counter Terrorism Policy after 'Nine- Eleven': Problems and Challenges*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Omre, A.* (1951). *Smugglare*. Stockholm: Folket i bilds förlag.
- Passas, N.* (2006). "Fighting terror with error: the counter-productive regulation of informal value transfers." *Crime Law Soc Change*, Vol. 45, ss. 315–336.
- Polisen.* (2010). "Bakgrund särskild polistaktik." Tillgänglig via <http://www.polisen.se/sv/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Polisens-arbetssatt/Nationella-taktiker/Sarskild-polisstaktik/Bakgrund-sarskild-polistaktik/>.
- Rees, W och Aldrich R, J.* (2005). "Contending cultures of counterterrorism: transatlantic divergence or convergence?." *International Affairs* Vol. 81:5, ss. 905–923.
- Rembe, M.* (2003). "Swedish Experiences: countering Violent Networks." I: (red) van Leeuwen, M. *European Experiences, Threat Perceptions and Policies*. Hauge: Kluwer Law International.
- Rikspolisstyrelsen.* (1996). *Teknikbundna spaningsmetoder*. Rapport 1996: 4.

- RKP KUT-rapport 2005:6*. Narkotikasituationen i Sverige. Årsrapport 2004. Rikskriminalpolisen, kriminalunderrättelse-tjänsten, analysroteln, Tullverket, huvudkontoret, analysenheten.
- RKP-rapport 2007:3*. Nationellt cannabisprojekt 2004–2006. En kartläggning av distributionen, nätverken och individerna. Rikskriminalpolisen, Kriminalpolisenheten, Sektionen för underrättelsetjänst.
- Rying, M. (2000)*. *Dödligt våld i Sverige 1990–1996*. En deskriptiv studie. Licentiatuppsats. Kriminologiska institutionen: Stockholms universitet.
- Sandelin, M. (2007)*. *Extremister En berättelse om politiska våldsvärkare i Sverige*. Stockholm: Bokförlag DN.
- Schmid, A, P. (1984)* *Political Terrorism: A Research Guide*, New Jersey: Transaction Books.
- Schreier, F, R. (2005a)*. "Transnational Terrorism: The Newest Mutation in the Forms of Warfare." I: (red) Amb.Dr. Winkler, T H. *Combating Terrorism and Its Implications for the Security Sector*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Schreier, F, R. (2005b)*. "Combating Terrorism and Its Implications for Intelligence." I: (red) Amb.Dr. Winkler, T H. *Combating Terrorism and Its Implications for the Security Sector*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Sheptycki, J. (2007)*. "High Policing in the Security Control Society." *Policing Vol 1:1*, ss. 70–79.
- Svensson, N. (2007)*. "Aldrig har jag känt mig så totalt överkörd." Publicistklubbens årsbok 2007 *Journalister och extremister*, Stockholm: Publicistklubben.
- Ranstorp, M. (2011)*. "Terrorist Awakening in Sweden?." CTS Sentential. Tillgänglig via: <http://www.ctc.usma.edu/posts/terrorist-awakening-in-sweden>.
- Roy, O. (2007)*. "Islamic Terrorist radicalization in Europe." I: (red) Amghar s., Boubekour, A. och Emerson M., *European Islam. Challenges for Public Policy and Society*. Brussels: Center for European Policy Studies.
- Sjöstrand, M. (2009)*. *Smugglingsbrott som ekonomisk och organiserad brottslighet*. Stockholm: Santérus Förlag.

- Skinnari J. (2011).* "Otillåten påverkan från organiserad brottslighet". I: Alalehto, T. Och Larsson. (red) Kommande antologi från Umeå universitet
- SoRAD, 2010.* "Svenskars alkoholkonsumtion minskar." Meddelande. Stockholm: Stockholms universitet.
- Säkerhetspolisen (2004).* Att skydda svensk bioteknik En broschyr om att skydda svensk forskning, kunskap och produkter mot spionage och framställning av biologiska vapen. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- Säkerhetspolisen (2007-10-24).* "Behov av ändring av bestämmelsen om olovlig kårverksamhet." Promemoria. Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.36d06326115d10d5bae800074/PMangandringavolovligkarverksamhet0710242.pdf>
- Säkerhetspolisen. (2009a).* Otillåten påverkan mot medier. Författningsskydds-enheten, tillgänglig via <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.5bf42a901201f330f4f80001741/otillatenpaverkanmedier.pdf>.
- Säkerhetspolisen (2009b).* Den organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på det demokratiska statskicket, Stockholm: Säkerhetspolisen. Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.34ffc68f1235b740c068000752/Gobnationellhotbild.pdf>
- Säkerhetspolisen (2010a).* "Konfrontationer mellan miljöerna." Tillgänglig via <http://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/politiskextremism/konfrontationer.4.7671d7bb110e3dcb1fd80004657.html>.
- Säkerhetspolisen. (2010b).* Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige. Stockholm: Säkerhetspolisen. Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.34ffc68f1235b740c0680005541/ijrapportweb.pdf>.
- Säkerhetspolisen (2010c).* "Samarbete med brottsbekämpande myndigheter." Tillgänglig via <http://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/politiskextremism/samarbetemedbrottsbekampandemyndigheter.4.7671d7bb110e3dcb1fd80004669.html>.
- Säkerhetspolisen (2010d).* "Grövre våld bland högerextremister." Tillgänglig via <http://www.sakerhetspolisen.se/>

- omsakerhetspolisen/aktuellahandelser20052010/grovrevaldblankhogerextremister.4.59a6ce1f116807f34088000576.html.
- Säkerhetspolisen*. (2010e). Säkerhetspolisens nyhetsbrev Spionage nr 1/2010. Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.34ffc68f1235b740c0680001750/spionage12010.pdf>
- Säkerhetspolisen* (2010f). Nyhetsbrev Spionage nr. 2/2010, tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.34ffc68f1235b740c0680005136/spionage22010.pdf>.
- Säkerhetspolisen* (2010h). "Den autonoma miljöns historia i Sverige." Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/politiskextremism/autonomamiljon/historik.4.34ffc68f1235b740c06800016.html>.
- Säkerhetspolisen* (2010j). "När andra stater spionerar på svenska företag." Tillgänglig via: <http://www.sakerhetspolisen.se/spionage/narandrastaterspionerarparvenskaforetag.4.7671d7bb110e3dcb1fd80002730.html>.
- Sävborg Romare, E.* (2000). "Största problemet för SÄPO idag Högerextremism." epok 1/2000, ss. 22–23.
- Takeyh, R och Gvosdev N, K.* (2002). "Do Terrorist Networks Need a Home?." I (red) Howard R, D., Sawyer R, L. och Bajema N, E. *Terrorism and Counterterrorism Understanding the New Security Environment Readings and Interpretations* (3:e utgåvan 2009), McGraw-Hill: New York.
- Tullverket.* (2011). Lägesrapport organiserad brottslighet. Stockholm: Tullverket.
- Valiño, A., Buesa M. och Baumert T.* (2010). "The Economics of Terrorism: An Overview of Theory and Applied Studies." I: (red) Buesa M. och Baumert T. *The Economic Repercussions of Terrorism* Oxford: Oxford University Press.
- Washington Post.* (2006-01-21). "11 Indicted in 'Eco-Terrorism' Case." Tillgänglig via <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/20/AR2006012001823.html>.
- Weibull, L och Nilsson, L.* (2001). "EU-toppmötet i svensk opinion." Tillgänglig via: http://www.som.gu.se/digitalAssets/1288/1288614_407-416.pdf.
- Vertigans, S.* (2007). "Routes into 'Islamic' Terrorism: Dead Ends and Spagetti Junctions." *Policing*, Vol. 1:4, ss. 447–459.

- Vertigans, S. (2008).* "Introducing Militant Islam: People Places and Policing." *Policing*, Vol. 2:4, ss. 400–401.
- Wierup, L. och Larsson, M. (2007).* *Svensk maffia. En kartläggning av de kriminella gängen.* Stockholm: Norstedts.
- Wierup, L. och de la Reguera, E. (2010).* *Kokain. Drogen som fick medelklassen att börja knarka och länder att falla sönder.* Stockholm: Norstedts.
- Williams, C, F. (2009).* "Policing Gangs and Extremist Groups: A Different Viewpoint." *Policing*, Vol. 3:3, ss. 275–280.
- Örell, R. (2011-06-14).* "Exit- understanding and responding to extremist environments." Föreläsning vid Stockholm Criminology Symposium, Stockholm.

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödets framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. M. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Näringsdepartementet

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]
- Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare

– en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga

– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak

Arbete, utveckling, trygghet. [31]