

Avlyssning mot grova vapenbrott?

*Betänkande av
Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:85

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.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23850-9
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.

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

En förteckning bifogas över de experter som deltagit i utredningen.

Hovrättsassessorn David Löfgren har varit sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel.

Utredningens ursprungliga uppdrag, samt vissa närliggande frågor med anledning av tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 2 februari 2012, redovisades i juni 2012 i betänkandet *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44).

Enligt tilläggsdirektiv som beslutades den 22 mars 2012 ska utredaren även ta ställning till om tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation 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.

Frågorna enligt de sist nämnda tilläggsdirektiven behandlas i detta betänkande. Utredningens uppdrag är genom betänkandet slutfört.

Sten Heckscher är ensam utredningsman och svarar ensam för innehållet i betänkandet. Experterna har dock deltagit i arbetet i

sådan utsträckning att det trots detta är befogat att använda vi-
form i betänkandet. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan
förekomma i enskildheter och beträffande formuleringar.

Stockholm i december 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 till den 10 juli 2012

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

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

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

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

Dåvarande 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

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

Professorn Per 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	11
1 Utredningens uppdrag och arbete	17
1.1 Utredningens uppdrag	17
1.1.1 Av utredningen tidigare redovisade frågor.....	17
1.1.2 Det nu aktuella uppdraget (grova vapenbrott m.m.)	18
1.2 Utredningsarbetet.....	19
1.3 Betänkandets disposition.....	19
2 Bakgrund	21
2.1 Inledning.....	21
2.2 Nu gällande lagstiftning om hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation.....	21
2.2.1 Tvångsmedlens innebörd	22
2.2.2 Förutsättningar för tillstånd	23
2.2.3 Rättssäkerhetsgarantier	24
2.3 Lagstiftningens bakgrund.....	25
2.3.1 Hemlig telefonavlyssning vid rättegångsbalkens införande	25
2.3.2 Särskilda lagar om vissa brott.....	25
2.3.3 Terminologiändringar och nya tvångsmedel.....	27
2.3.4 Införandet av en straffvärdeventil m.m.	28
2.3.5 Nytt tvångsmedel och terminologiändringar (igen)	30

3	Internationell utblick	33
3.1	Inledning.....	33
3.2	Finland	33
3.3	Norge	34
3.4	Danmark	35
3.4.1	Gällande rätt	35
3.4.2	Bakgrund till den gällande regleringen	36
3.4.3	Tillämpningen	38
3.5	Tyskland.....	39
4	Behovet av tvångsmedlet – bakgrund och behovsbeskrivningar.....	41
4.1	Inledning.....	41
4.2	Tvångsmedlets syfte.....	41
4.3	Brottsutvecklingen	42
4.3.1	Organiserad brottslighet och viss brottslighet inom Säkerhetspolisens område	42
4.3.2	Något ytterligare om vapenrelaterad brottslighet	43
4.4	Behovsbeskrivningar	51
4.4.1	Inledning.....	51
4.4.2	Rikspolisstyrelsen	52
4.4.3	Åklagarmyndigheten (Utvecklingscentrum Malmö m.fl.).....	57
4.4.4	Tullverket	66
4.4.5	Ekobrottsmyndigheten.....	66
4.4.6	Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål	70
5	Tillämpningen	73
5.1	Inledning.....	73
5.2	Användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot grova vapenbrott.....	74
5.3	Utredningens kartläggning av vissa tvångsmedel.....	75

5.3.1	Inledning	75
5.3.2	Metoden vid djupundersökningen.....	76
5.3.3	Uppgifter om vapen i djupundersökningen	76
5.4	Något om domstolarnas påföljdspraxis beträffande grova vapenbrott	80
5.4.1	Åklagarmyndighetens undersökning.....	80
5.4.2	Påföljdsstatistik från Brå	82
6	Analys och bedömningar	83
6.1	Inledning.....	83
6.1.1	Utredningens uppdrag och dess begränsningar	83
6.1.2	Principiella och systematiska utgångspunkter	84
6.1.3	Kapitlets disposition.....	87
6.2	Behovet av tvångsmedlet	88
6.2.1	Inledning	88
6.2.2	Allvaret av olika brott – angelägenheten att utreda dem.....	89
6.2.3	Svårigheter att utreda brotten och tvångsmedlets effektivitet	91
6.2.4	Vissa sammanfattande slutsatser om behovet.....	96
6.3	Förväntat integritetsintrång	97
6.4	Bör tvångsmedelslagstiftningen ändras?	99
6.4.1	Inledning	99
6.4.2	Möjliga lagtekniska metoder	100
6.4.3	Bör någon ändring ske?	102
Bilaga		
	<i>Bilaga 1</i> Tilläggsdirektiv 2012:20.....	111

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Utredningens huvudsakliga uppdrag har bestått i att utvärdera hur tre tidsbegränsade lagar om hemliga tvångsmedel har tillämpats.¹ Syftet var att ta slutlig ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed hur en permanent reglering av hemliga tvångsmedel borde utformas. Vi redovisade det uppdraget genom betänkandet Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (SOU 2012:44) vilket överlämnades till justitieministern den 28 juni 2012.

Enligt tilläggsdirektiv ska vi ta ställning till ytterligare en fråga som avser tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Uppdraget i denna del är betydligt snävare än det vi tidigare redovisat. Frågan avser om tvångsmedlets tillämpningsområde 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. Det är detta som behandlas i det här betänkandet.

Den gällande regleringen

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. Den berörde förväntas inte vara medveten om dessa åtgärder, men det antas att de äger rum mot hans eller hennes vilja. Till de hemliga tvångsmedlen räknas bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

¹ De lagar som omfattades av det uppdraget var 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.

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. Tvångsmedlet kan tillämpas på alla former av kommunikation i näten, alltså både muntlig och skriftlig sådan som t.ex. telefonsamtal, elektronisk post, SMS och telefax.²

Tillämpningsområdet för de hemliga tvångsmedlen under förundersökning avgränsas i dag – förutom av krav på en viss misstankegrad (skälig misstanke) och att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen – främst av krav på det brott misstanken ska avse. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får enligt nuvarande ordning användas dels vid förundersökning om brott som har ett straffminimum på minst fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, dels vid förundersökning som gäller ett brott med lägre straffminimum, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Därtill får tvångsmedlet oavsett straffminimum och förväntat straffvärde användas mot vissa särskilt uppräknade brott som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde (t.ex. spioneri, olovlig underrättelseverksamhet och brott mot medborgerlig frihet).

Eftersom grovt vapenbrott har en straffskala som sträcker sig från fängelse i sex månader till fängelse i fyra år får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation användas mot detta brott endast om det kan antas att straffvärdet i det enskilda fallet överstiger två års fängelse. Det är i dag mycket ovanligt att domstolarna dömer ut så långa straff för grova vapenbrott.

² Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innefattar en rätt också till sådana åtgärder som omfattas av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, nämligen att hämta in s.k. trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter.

Vår analys och våra bedömningar

Vi föreslår inte några ändringar av tvångsmedelsreglerna

Vi föreslår i det här betänkandet inte några ändringar av de gällande reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Skälen till detta är i huvudsak följande.

Några utgångspunkter

Frågor om hemliga tvångsmedel är både viktiga och svåra. De ställningstaganden som måste göras ställer konflikten mellan en effektiv brottsbekämpning och den grundlagsskyddade rätten till personlig integritet på sin spets.

En första förutsättning för att tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska utvidgas till att avse vissa ytterligare brott är att det finns ett faktiskt och belagt behov av detta. Därvid ska beaktas bl.a. den nytta tvångsmedlet kan förväntas medföra i sådana brottsutredningar som utvidgningen kommer att omfatta. Analysen av behovet bör i den utsträckning det är möjligt grunda sig på ett empiriskt underlag. Även det förväntade integritetsintrånget på grund av utvidgningen måste analyseras. På grundval av analyserna får sedan resonemang föras där argument som talar för ett utvidgat tillämpningsområde för tvångsmedlet prövas mot de argument som talar emot.

Vårt empiriska underlag talar för att tillgång till hemliga tvångsmedel – däribland hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation – i och för sig kan underlätta utredningar av (i stort sett) vilka brott som helst. Behov av tvångsmedlet kan uppstå som inte i förväg kan knytas till vissa brottsrubriceringar. Det står dock också klart att det aktuella tvångsmedlet medför icke obetydliga integritetsintrång. Det kan, av hänsyn till främst integritetsintresset, inte komma i fråga att ge åklagare och polis generell tillgång till tvångsmedlet (dvs. oavsett vilket brott det rör sig om). Utgångspunkten måste vara att statens intresse av att ha särskilda hjälpmedel, här hemliga tvångsmedel, för att utreda brott bör styras av hur allvarligt brottet är. Detta anges av brottets straffskala och, i det enskilda fallet, straffvärde.

Endast i undantagsfall bör tillgång till hemliga tvångsmedel kunna ges utan en direkt koppling till brottets allvar såsom det kommit till uttryck i straffskala eller straffvärde. Det bör för att sådana

undantag ska komma i fråga krävas bl.a. dels att det belagts att särskilda utredningssvårigheter föreligger beträffande viss brottslighet, dels att denna brottslighet kan avgränsas på ett tillfredställande sätt.

Därför bör tvångsmedelsreglerna inte ändras

Ändring med anledning av brottets allvar?

Av våra direktiv framgår att vårt uppdrag är föranlett huvudsakligen av en utveckling i samhället där bruket av skjutvapen ökar bland våldsbenägna kriminella personer, främst inom den organiserade brottsligheten. Tillgången till skjutvapen, betonas det, 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. Utredningens eget underlag har också bekräftat att det dödliga våldet med skjutvapen inom den organiserade brottsligheten synes öka. Delvis kan detta bero på att tillgången till vapen inom dessa miljöer är god.

Brottsutvecklingen kan beaktas när allvaret av den aktuella vapenbrottsligheten och utrymmet för hemliga tvångsmedel värderas av lagstiftaren.

Frågan om skärpta påföljder faller utanför ramen för våra direktiv. Den utreds för närvarande av Utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen (Ju 2012:03).³ Tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är i dag som huvudregel kopplat till straffminimum och straffvärde för det brott som utreds. Därmed kommer eventuella förslag från den nämnda utredningen att direkt kunna påverka även möjligheterna att använda tvångsmedlet. Det faller däremot inte inom vårt uppdrag att föreslå ändringar i tvångsmedelslagstiftningen föranledda av en skärpt syn på brottet.

Det vi har att ta ställning till är i stället om särskilda *utredningssvårigheter* som hänför sig till grova vapenbrott eller andra brott – främst inom den organiserade brottsligheten – bör föranleda att tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation utökas och hur detta i så fall bör ske.

³ Den utredningen ska slutföra sitt arbete senast den 31 januari 2013.

Ändring med anledning av särskilda utredningssvårigheter?

Vi har ansett det belagt att särskilda utredningssvårigheter kan föreligga beträffande brott som begås inom miljöer för organiserad brottslighet och att dessa utredningssvårigheter kan medföra att behov av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation oftare uppstår.

Grova vapenbrott förekommer med viss frekvens inom den organiserade brottsligheten och kan i detta avseende alltså kopplas till en svårutredd miljö. Några särskilda utredningssvårigheter beträffande just grova vapenbrott jämfört med andra brott som begås med anknytning till organiserad brottslighet kan däremot inte anses belagda. Brottet förekommer dessutom i viss utsträckning också utanför den aktuella svårutredda miljön.

De utredningssvårigheter som kan uppstå i samband med grova vapenbrott är sålunda snarare kopplade till miljö – dvs. organiserad brottslighet – än till brott. Redan detta talar med viss styrka mot att införa en särreglering som omfattar alla brott med den aktuella rubriceringen. Tvångsmedlet skulle då komma att omfatta även grova vapenbrott som begåtts av enskilda gärningsmän utom ramen för den organiserade brottsligheten (dvs. utanför den miljö där det belagts att särskilda utredningssvårigheter föreligger, jfr prop. 2005/06:178 s. 196 f.).

Vi anser sammantaget – efter en avvägning mot integritetsintresset – att tillämpningsområdet för tvångsmedlet inte bör utökas genom en hänvisning till enbart brottsrubriceringen.

Då kvarstår frågan om tillämpningsområdet bör utökas och avgränsas på något annat sätt, med följd att fler grova vapenbrott kan föranleda tvångsmedlet. Det alternativ som i så fall i första hand kan vara aktuellt är att genom ett särskilt rekvisit hänvisa till brottslighet inom den aktuella miljön, dvs. till organiserad brottslighet.

Särskilda utredningssvårigheter anknutna till den organiserade brottsligheten är inte någon ny företeelse, utan sådana har framhållits och beaktats även när behovet bedömts i samband med det lagstiftningsarbete som resulterat i att reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation fått sin nuvarande utformning (se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 37).

I samband med att s.k. preventiva tvångsmedel infördes i svensk rätt övervägdes särskilt om ett rekvisit för hemliga tvångsmedel kunde utformas så att någon slags kriminell organisation eller sammanslutning som ägnar sig åt kriminell verksamhet utpekades i

författningstext. Det konstaterades att några användbara sådana definitioner inte fanns, att det var svårt att arbeta fram nya sådana definitioner som var tillräckligt avgränsade, samt att risken var att författningstexten skulle framstå som otydlig. Detta kunde ge upphov till svåra gränsdragningsproblem, vilket i sin tur kunde göra det svårt att förutse när reglerna skulle tillämpas. Denna typ av rekvisit valdes därför bort (se Ds 2005:21 s. 187 och 190 f.). Även i övrigt har lagstiftaren valt att inte införa begrepp som organiserad brottslighet eller kriminell organisation i regler på straffrättens eller tvångsmedlens område.⁴

Vi instämmer i bedömningarna avseende gränsdragningsproblem och risk för bristande förutsebarhet vid tvångsmedelsrekvisit som avser organiserad brottslighet eller som i övrigt tar sikte på att definiera de nu aktuella miljöerna. Det som nu kommit fram om de brottsbekämpande myndigheternas behov utgör inte tillräckliga skäl för att välja en sådan lösning. En utökning av tillämpningsområdet för tvångsmedlet bör således inte ske heller på detta sätt.

Sammanfattningsvis anser vi att de särskilda utredningsskäl som kan tala för att utöka tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation till fler grova vapenbrott (eller snarare till fler brott som begås inom den organiserade brottsligheten i allmänhet) inte är så starka att tvångsmedelsreglerna – efter en avvägning mot integritetsintresset – bör ändras. Den utökning av tillämpningsområdet som kan föranledas av den grova vapenbrottslighetens ökade allvar och av en skärpt syn på vapenbrotten får som nämnts tillgodoses genom ändringar av de straffrättsliga reglerna.

Inte heller beträffande något annat brott föreslår vi ändringar av tvångsmedelsreglerna.

⁴ Detta har undvikits också vid implementeringen av EU-åtgärder av innebörden att deltagande i en kriminell organisation ska utgöra ett brott (se t.ex. prop. 2010/11:76 s. 20 f.).

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

1.1.1 Av utredningen tidigare redovisade frågor

1.1.1.1 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 huvuddirektiven hade utredningen att 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 var 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.

1.1.1.2 Tilläggsdirektiv om Säkerhetspolisen och offentliga ombud

Utredningen gavs enligt tilläggsdirektiv i uppdrag att ta ställning också till vissa närliggande frågor. Dessa gällde

- Säkerhetspolisens behov av att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation beträffande vissa brott,
- behovet av att inom en förundersökning kunna ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för vissa samhällsfarliga brott, samt
- frågan om offentliga ombud borde medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

1.1.1.3 Det lämnade betänkandet (SOU 2012:44)

Utredningen överlämnade i juni 2012 till justitieministern betänkandet Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (SOU 2012:44). I det betänkandet redovisade utredningen sitt uppdrag beträffande samtliga ovan angivna frågor.

1.1.2 Det nu aktuella uppdraget (grova vapenbrott m.m.)

Den del av vårt uppdrag som kvarstår och som redovisas i detta betänkande har getts genom tilläggsdirektiv som rör hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vid grova vapenbrott m.m.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation 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 ska enligt direktiven ta ställning till om tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation 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.

1.2 Utredningsarbetet

En redogörelse för utredningens arbete med de uppdrag som har redovisats i det tidigare betänkandet finns där (se SOU 2012:44 s. 109 f.). Här är tillräckligt att nämna att utredningen då – utöver att genomföra av en omfattande kartläggning av tillämpningen av hemliga tvångsmedel i enskilda fall – samrådde med företrädare för en rad berörda myndigheter (bl.a. Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och Tullverket) samt höll ett antal informella möten med bl.a. poliser, åklagare och offentliga ombud (advokater och f.d. domare) som i sin vardag praktiskt tillämpade hemliga tvångsmedel. Utredningen hämtade också in information från brottsbekämpande myndigheter i de övriga nordiska länderna, och företrädare för utredningen besökte den danska Rigspolitichefen och Rigsadvokaten.

Utredningen har vid arbetet med det tilläggsuppdrag som redovisas i detta betänkande bl.a. inhämtat behovsbeskrivningar från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen. Även Tullverket och Ekobrottsmyndigheten har getts tillfälle att lämna synpunkter om behoven. Utredningen har haft vissa ytterligare kontakter med brottsbekämpande myndigheter i de övriga nordiska länderna. Det har också förekommit flera kontakter mellan utredningen och företrädare för Utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen (Ju 2012:03).

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

1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2 anges något om den nuvarande lagstiftningen om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och dess bakgrund.

Kapitel 3 innehåller en internationell utblick, där reglering och tillämpning av motsvarigheterna till det aktuella tvångsmedlet i de nordiska länderna och Tyskland berörs.

I kapitel 4 redogörs för brottsutvecklingen i vid mening såvitt avser grova vapenbrott och organiserad brottslighet, samt för de brottsbekämpande myndigheternas beskrivningar av behovet att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation beträffande ytterligare brott (bl.a. grova vapenbrott).

I kapitel 5 berörs viss statistik och vissa undersökningar avseende den hittillsvarande tillämpningen av hemliga tvångsmedel. Även domstolarnas påföljdspraxis avseende grova vapenbrott berörs här.

Kapitel 6, slutligen, innehåller utredningens analys och bedömningar.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

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. Den berörde förväntas inte vara medveten om dessa åtgärder, men det antas att de äger rum mot hans eller hennes vilja. Till de hemliga tvångsmedlen räknas bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

I det följande beskrivs de nu gällande reglerna om hemlig avlyssning (och övervakning) av elektronisk kommunikation under förundersökning i brottmål.¹ Lagstiftningens bakgrund berörs också i viss mån. Bakgrundsredogörelsen är i huvudsak koncentrerad till de resonemang som förts beträffande avgränsningen av tvångsmedlets tillämpningsområde till vissa brott.

I övriga delar hänvisas till den mer heltäckande beskrivning av reglerna om hemliga tvångsmedel som utredningen lämnat i betänkandet SOU 2012:44.²

2.2 Nu gällande lagstiftning om hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation

De grundläggande och vanligast tillämpade reglerna om hemliga tvångsmedel under förundersökning finns i 27 kap. rättegångsbalken. Reglerna avser – utöver hemlig avlyssning av elektronisk

¹ Regler om andra hemliga tvångsmedel under förundersökning, t.ex. hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning berörs i vissa avseenden (främst som jämförelsematerial). Däremot lämnas regler om informationsinhämtning i underrättelseverksamhet och s.k. preventiva tvångsmedel utanför framställningen.

² Se avsnitt 3.2–3.5 i det betänkandet.

kommunikation – hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse. Även hemlig rumsavlyssning, s.k. buggning, får under vissa förutsättningar användas för att utreda brott. Reglerna om det sistnämnda tvångsmedlet finns f.n. i en särskild tidsbegränsad lag.³ I det följande berörs huvudsakligen de två tvångsmedlen som avser elektronisk kommunikation.

2.2.1 Tvångsmedlens innebörd

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 (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken). Tvångsmedlet kan tillämpas på alla former av kommunikation i näten, alltså både muntlig och skriftlig sådan såsom t.ex. telefonsamtal, elektronisk post, SMS och telefax.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (27 kap. 19 § rättegångsbalken) ger till skillnad från hemlig avlyssning inte tillgång till uppgifter om innehållet i meddelanden. De uppgifter som omfattas är i stället trafikuppgifter och lokaliseringuppgifter. Sådana uppgifter kan avse meddelanden som överförs⁴, men också – utan anknytning till att något meddelande skickats eller mottagits – vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innefattar en rätt också till sådana åtgärder som omfattas av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (27 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken).

³ Utredningen har föreslagit att regleringen av hemlig rumsavlyssning med vissa justeringar ska göras permanent och föras in i rättegångsbalken (se SOU 2012:44).

⁴ Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får dessa meddelanden även hindras från att nå fram.

2.2.2 Förutsättningar för tillstånd

2.2.2.1 Krav på misstanke, utredningsbetydelse m.m.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får under förundersökning som huvudregel ske endast om någon är skäligen misstänkt för ett visst brott⁵, och åtgärden måste alltid vara av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får avse endast en 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 som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta (27 kap. 20 § rättegångsbalken).

2.2.2.2 De brott som misstanken ska avse

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation 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 (27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken). Därtill får tvångsmedlet enligt regler i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag) användas mot vissa uppräknade brott oavsett straffminimum och straffvärde. Dessa brott är sådana som normalt faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, bl.a. spioneri, brott mot medborgerlig frihet och viss terrorismrelaterad brottslighet.⁶

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 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 § narkotika-

⁵ Beträffande hemlig övervakning av elektronisk kommunikation finns ett undantag. Sådan får under vissa förutsättningar också ske i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet (se 27 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken).

⁶ Utredningen har föreslagit att reglerna i den aktuella lagen – som är tidsbegränsad – ska göras permanenta och föras in i rättegångsbalken (se SOU 2012:44).

strafflagen (1968:64) eller narkotikasmuggling enligt 6 § första eller tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Tvångsmedlet får användas också vid misstanke om försök, förberedelse eller stämpling till ovan nämnd brottslighet, om en sådan gärning är straffbelagd (27 kap. 19 § tredje stycket rättegångsbalken). Den nämnda lättnaden i 2008 års utredningslag beträffande vissa brott som faller inom Säkerhetspolisens område tillämpas beträffande även detta tvångsmedel.

Som en jämförelse kan nämnas att de brott som kan föranleda hemlig kameraövervakning är desamma som de brott som kan föranleda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, medan tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning är betydligt mer begränsat och endast avser ett fåtal mycket allvarliga brott.⁷

2.2.3 Rättssäkerhetsgarantier

Vid tillämpning av de hemliga tvångsmedlen gäller ett antal rättssäkerhetsgarantier. Frågan om tillstånd till tvångsmedlen ska prövas av domstol.⁸ Vid domstolsprövningen av tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska ett offentligt ombud bevaka enskildas intressen. Det finns som huvudregel en skyldighet att underrätta enskilda i efterhand om att det hemliga tvångsmedlet har använts. 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. Även granskningen och bevarandet av upptagningar och uppteckningar samt användningen av överskotts-information har reglerats.

⁷ Brottslag för närvarande omfattas av lagen om hemlig rumsavlyssning är brott med ett straffminimum på minst fyra år samt vissa andra särskilt angivna brott, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år. Därtill får tvångsmedlet användas vid försök, förberedelse eller stämpling till de aktuella brotten (även då förutsatt att gärningens antagna straffvärde överstiger fängelse i fyra år). Utredningen har föreslagit vissa utvidgningar av tillämpningsområdet, bl.a. att begränsningen till en brottskatalog ska tas bort vid tillämpningen av den s.k. straffvärdeventilen, se SOU 2012:44 s. 556 ff.

⁸ I vissa fall får dock åklagaren meddela interimistiska tillståndsbeslut. Utredningen har föreslagit att åklagaren beträffande samtliga hemliga tvångsmedel ska ha möjlighet att göra detta, om inväntandet av ett domstolsbeslut skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen, se SOU 2012:44 s. 720 ff.

2.3 Lagstiftningens bakgrund

Något ska nu anges om lagstiftningens bakgrund. Bakgrundsredogörelsen – som är i huvudsak kronologisk – är som nämnts koncentrerad till de resonemang som förts beträffande avgränsningen av tvångsmedlets tillämpningsområde till vissa brott.

2.3.1 Hemlig telefonavlyssning vid rättegångsbalkens införande

Bortsett från i ett par lagar som mellan 1939 och 1945 gällde för den allmänna säkerhetstjänstens verksamhet⁹ var användningen av hemliga tvångsmedel ett oreglerat område till dess att rättegångsbalken infördes. När rättegångsbalken trädde i kraft den 1 januari 1948 föreskrevs om bl.a. telefonavlyssning. Sådan fick ske om någon skäligen kunde misstänkas för brott på vilket inte kunde följa lindrigare straff än straffarbete två år och tvångsmedlet var av synnerlig vikt för utredningen. Processlagberedningen hade anfört bl.a. följande (SOU 1938:44 s. 327).

Med hänsyn till den stora betydelsen av telefonhemlighetens bevarande böra stränga regler uppställas för ingrepp i denna. Sålunda bör befogenhet att taga del av telefonsamtal ifrågakomma endast vid brott av så grov beskaffenhet, att därå inte kan följa lindrigare straff än straffarbete i två år, och allenast om det finnes vara av synnerlig vikt för utredningen. Att medgiva dylik befogenhet även då fråga är om lindrigare brott skulle äventyra det skydd förtroliga meddelanden böra åtnjuta.

2.3.2 Särskilda lagar om vissa brott

2.3.2.1 Brotts inom Säkerhetspolisens område

År 1952 infördes en särskild lag som beträffande vissa brott som utreddes av Säkerhetspolisen gav möjlighet till telefonavlyssning, även om minimistraffet var lägre än två år. Även försök, förberedelse och stämpling till dessa brott omfattades – till skillnad från vad som då gällde enligt rättegångsbalken – när detta var straffbelagt. Lagen var tidsbegränsad men förlängdes vid ett stort antal

⁹ 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.

tillfällen. År 2009 ersattes den av 2008 års utredningslag, en ny tidsbegränsad lag med ett innehåll som i stora drag motsvarade innehållet i den tidigare lagen.

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). Även i motiven till 2008 års utredningslag betonas att brotten som omfattas bedöms vara av särskilt samhällsfarligt slag. Beträffande flertalet av brotten framhölls även att de regelmässigt var svårutredda (prop. 2007/08:163 s. 39 samt 50 ff.). Också utredningen har, efter en kartläggning av lagens tillämpning, gjort bedömningen att brotten typiskt sett är särskilt svåra att utreda. Bland annat mot den bakgrunden har vi föreslagit att reglerna i den aktuella lagen med smärre justeringar ska göras permanenta och föras in i rättegångsbalken (se SOU 2012:44 s. 559 f.).

2.3.2.2 Narkotikabrottslighet

År 1969 infördes lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. Genom denna provisoriska lag gavs möjlighet att för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika meddela tillstånd till telefonavlyssning enligt rättegångsbalken, även om minimistrafvet understeg fängelse två år. Lagens giltighetstid förlängdes årsvis och upphörde att gälla år 1981, då behovet av lagen upphörde i samband med att straffminimum höjdes för de aktuella brotten (så att detta i sig gav möjlighet till tvångsmedlet, se om detta prop. 1980/81:76 s. 210).

Införandet av 1969 års lag var en del i ett program i tio punkter som regeringen i slutet av december 1968 hade fastställt för att bekämpa narkotikamissbruket. Bakom programmet låg rapporter om en ökning och spridning av detta missbruk. Bland de åtgärder som ingick fanns förutom tvångsmedelsfrågan bl.a. en höjning av straffskalorna för brotten, dock inte till en nivå som enligt gällande regler kunde föranleda telefonavlyssning (se t.ex. prop. 1972:67 s. 5 f.). Såvitt avser frågan om telefonavlyssning hade rikspolischefen och Riksåklagaren gjort en särskild framställan av vilken bl.a. följande framgick (prop. 1969:5 s. 5 f.).

Det är en brist i den nuvarande lagstiftningen att de brottsbekämpande myndigheterna inte har möjlighet att tillgripa telefonavlyssning för att skaffa utredning om de allvarligaste formerna av illegal narkotikahandling. Man kan utgå från att narkotikamarknaden delvis styrs av ett mindre antal personer som finansierar handlingen och svarar för import, tillverkning och försäljning av mycket stora kvantiteter narkotiska preparat. Dessa personer håller sig i bakgrunden och arbetar med sådana medel att det är praktiskt taget omöjligt att få fram bindande bevisning mot dem med de spaningsmetoder som nu får användas. Med telefonavlyssning skulle man sannolikt komma åt några av dem. I varje fall skulle möjligheten att tillgripa en sådan spaningsåtgärd försvåra deras arbete.

Den föredragande departementschefen anförde bl.a. följande (a. prop. s. 6 f.).

Telefonavlyssning utgör ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och bör därför användas ytterligt restriktivt. Telefonavlyssning som ett medel för att skaffa bindande bevisning mot de grövsta profitörerna inom narkotikabrottsligheten är emellertid inte oförenlig med denna inställning. Det är i praktiken inte fråga om någon stor grupp misstänkta som skulle bli föremål för telefonavlyssning. Det rör sig om personer som misstänkts för att ha gjort sig skyldiga till brott som i fråga om samhällsfarlighet och hänsynslöshet är jämförbara med andra brott beträffande vilka telefonavlyssning redan nu är tillåten. [...] Den utbredning och förgrovnings av narkotikabrottsligheten som har skett och som motiverar en straffskärpning gör det också angeläget att polisen får tillgång till sådana spaningsåtgärder att de grövsta brottslingarna kan avslöjas.

Varken Lagrådet eller Lagutskottet (1 LU 1969:16) hade några invändningar mot förslaget.

2.3.3 Terminologiändringar och nya tvångsmedel

Genom lagändringar åren 1989, 1993 och 1996 genomfördes vissa förändringar av regleringen av hemliga tvångsmedel. Terminologin moderniserades bl.a. på så sätt att begreppen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning infördes (dessa tvångsmedel motsvarar väsentligen det som från och med den 1 juli 2012 benämns hemlig avlyssning respektive övervakning av elektronisk kommunikation).

Hemlig teleövervakning tilläts år 1989 för första gången enligt rättegångsbalken, detta för brott med straffminimum på sex månader samt för narkotikabrott och varusmuggling av narkotika som inte var att anse som grova brott. Hemlig teleavlyssning och hemlig

teleövervakning enligt rättegångsbalken tilläts samtidigt också avseende straffbelagda försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott. Beträffande kravet på brottets allvar för hemlig teleövervakning anfördes i motiven bl.a. följande (prop. 1988/89:124 s. 49).

När det gäller *brottets beskaffenhet* anser jag i likhet med tvångsmedelskommittén att integritetsaspekterna i övervakningsfallen inte väger så tungt att man behöver göra en lika snäv avgränsning som vid hemlig teleavlyssning. De alternativ som enligt min mening kan diskuteras är en begränsning till sex månaders fängelse eller ett års fängelse. Jag har stannat för att förorda den lägre gränsen.

[...]

En sårlosning bör enligt min mening väljas för narkotikabrottsligheten. Narkotikakommissionen och en majoritet av remissinstanserna har förordat att hemlig teleövervakning skall kunna tillgripas inte bara vid misstanke om grov narkotikabrottslighet utan också när misstanken avser narkotikabrott och varusmuggling av narkotika som inte anses som grov, dvs. enligt 1 § narkotikastrafflagen och 1 § varusmuggningslagen. Det kan resas invändningar mot att en viss typ av brottslighet bryts ut ur ett annars enhetligt regelsystem. Dessa invändningar uppvägs emellertid av behovet av effektiva tvångsmedel för narkotikabrott. Jag förordar därför en särreglering i enlighet med kommissionens förslag.

År 1996 infördes lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, och ett nytt hemligt tvångsmedel tilläts därmed.¹⁰ Den avgränsning som valdes av tillämpningsområdet överensstämde med den som gällde för hemlig teleavlyssning (se prop. 1995/96:85 s. 23 ff.).

2.3.4 Införandet av en straffvärdeventil m.m.

Frågan om vilka brott som skulle ge möjlighet till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning behandlades åter av regeringen i en proposition under år 2003. Bakgrunden var ett förslag från Buggningsutredningen att det minimistraff som kunde föranleda hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skulle sänkas till fängelse ett år (se SOU 1998:46 s. 382 f.). Regeringen ansåg att det minimistraff som gav möjlighet till dessa tvångsmedel fortsatt borde vara fängelse två år, men att tillämpningsområdet borde utökas på så sätt att dessa två tvångsmedel tilläts också när det enskilda brottets straffvärde kunde antas

¹⁰ 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.

överstiga två års fängelse. Därmed infördes den s.k. straffvärdeventilen för hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning.¹¹

Regeringen anförde i sammanhanget bl.a. följande (prop. 2002/03:74 s. 32 ff.).

Som utredningen funnit bör utgångspunkten även i fortsättningen vara det minimistraff som är föreskrivet för brottet. En sådan avgränsning har ansetts utgöra en garanti för att tvångsmedlen används endast vid misstanke om allvarliga grova brott samtidigt som tvångsmedlen kan användas vid alla sådana brott, givetvis under förutsättning att övriga förutsättningar för tvångsmedlet är uppfyllda.

Nuvarande ordning har dock vissa brister. [...] Som utredningen anför är det ett viktigt samhällsintresse att med hjälp av effektiva tvångsmedel kunna utreda brott som i det enskilda fallet har mycket högt straffvärde, men som har en vid straffskala med lågt straffminimum. Det finns således ett behov av att i viss utsträckning kunna beakta straffvärdet för det enskilda brott som förundersökningen avser. [...] Av betydelse för frågan om införande av en möjlighet att ta hänsyn till straffvärdet i det konkreta fallet är vidare att dagens reglering kan uppfattas som i viss mån inkonsekvent. Straffskalorna för de olika brotten har inte bestämts för att tjäna som gräns för tvångsmedelsanvändningen.

Regeringen övervägde i lagstiftningsärendet om en straffvärdeventil borde införas också avseende hemlig teleövervakning. Detta föreslogs i lagrådsremissen. Efter att Lagrådet pekat på att införande av en straffvärdeventil för detta tvångsmedel (på nivån fängelse sex månader) skulle innebära att hemlig teleövervakning kunde användas som tvångsmedel vid många brott som kunde leda till en icke frihetsberövande påföljd lämnade dock regeringen inte något sådant förslag i propositionen. Följande anfördes (a. prop. s. 35 f.).

Förslaget om en straffvärdeventil vid hemlig teleövervakning innebär att tvångsmedlet – åtminstone i teorin – skulle få ett omfattande tillämpningsområde. Regeringen anser att det finns vissa fördelar med förslaget men lämnar inte nu något förslag om en straffvärdeventil vid hemlig teleövervakning. Regeringen föreslår i stället att tillämpningsområdet utvidgas genom att vissa brott läggs till i den uppräknade (brottskatalog) som – vid sidan av kravet på visst minimistraff – finns av vissa brott för vilka hemlig teleövervakning kan användas.

För barnpornografibrott och dataintrång är inte föreskrivet visst minimistraff. Vid utredningar om barnpornografibrott och dataintrång är det typiskt sett av stor betydelse att ta del av de teleadresser mellan vilka meddelanden har utväxlats. Hemlig teleövervakning bör därför,

¹¹ Även Buggningsutredningen hade övervägt om en sådan ventil borde införas. Utredningen ansåg dock att detta inte var en framkomlig väg, främst på grund av svårigheten att i ett tidigt skede bedöma brottets straffvärde (se SOU 1998:46 s. 380 f.).

trots att brotten inte omfattas av huvudregelns krav på visst minimi-
straff, få användas vid förundersökning om barnpornografibrott som
inte är att anse som ringa och vid förundersökning om dataintrång.

Även vid utredning av andra brott kan det vara av intresse att ta del
av de teleadresser mellan vilka meddelanden har utväxlats. Exempel på
detta är olaga hot eller ofredande som begås genom teledelanden.
Rikspolisstyrelsen har framhållit att olaga hot (vars straffskala omfattar
böter och fängelse i ett år om brottet inte är grovt) riktat mot t.ex.
medlemmar av riksdagen inte heller kan grunda beslut om hemlig tele-
övervakning. Olaga hot och ofredande begås visserligen ofta genom
teledelanden. Under de angivna brottsbeteckningarna ryms emeller-
tid ett stort antal fall som är av en sådan karaktär att det inte bör
komma ifråga att använda hemliga tvångsmedel. Regeringen lägger där-
för inte fram något förslag i den delen.

Tillämpningsområdet för hemlig teleövervakning kom således att
utökas till att avse barnpornografibrott som inte är att anse som
ringa och dataintrång.

2.3.5 Nytt tvångsmedel och terminologiändringar (igen)

År 2008 infördes åter ett nytt hemlig tvångsmedel, nämligen hemlig
rumsavlyssning. Detta tvångsmedel får användas vid förunder-
sökning 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 så-
lunda användas vid tolv särskilt uppräknade brott, förutsatt att det i
det enskilda fallet kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse
fyra år.¹²

Regeringen betonade i motiven att det med hänsyn till tvångs-
medlets särskilt ingripande karaktär fanns anledning att vara synner-
ligen restriktiv vid utformningen av reglerna. Det ansågs att en
straffvärdeventil behövdes för att brott med mycket högt straff-
värde, där behovet av hemlig rumsavlyssning kunde göra sig starkt
gällande, inte skulle falla utanför tillämpningsområdet. Att på
samma sätt som vid hemlig teleavlyssning och hemlig kameraöver-
vakning införa en generell straffvärdeventil skulle dock enligt reger-

¹² Brotten i katalogen 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. Hemlig rumsavlyssning får även användas vid
straffbelagt försök, förberedelse eller stämpling till de aktuella brotten, förutsatt det kan
antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

ingen innebära att tillämpningsområdet blev för omfattande. Straffvärdeventilen begränsades därför till att avse ”vissa mycket allvarliga brott, där det finns ett beskrivet och känt behov 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 (prop. 2005/06:178 s. 51 ff.).

Vi har föreslagit att den brottskatalog som begränsar tillämpningen av hemlig rumsavlyssning ska tas bort, och att straffvärdeventilens tillämpning sålunda – liksom vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning – ska vara generell. Detta främst eftersom vi funnit att belagda behov föreligger av hemlig rumsavlyssning som inte i förväg kan knytas till brott med vissa rubriceringar, samt att brottets allvar vid ett straffvärde som överstiger fängelse fyra år starkt talar för att tvångsmedlet ska tillåtas. Vi har också föreslagit att hemlig rumsavlyssning ska få användas mot spioneri och statsstyrt företagsspioneri, oavsett brottets straffvärde. Skälet till detta är främst att de sistnämnda brotten – som också är av ett visst allvar – är mycket svårutredda (se SOU 2012:44 s. 562 ff.).

Den 1 juli 2012 fick hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som framgått sina nuvarande beteckningar, dvs. hemlig avlyssning respektive övervakning av elektronisk kommunikation. Någon förändring av vilka brott som kan föranleda tvångsmedlen skedde inte i samband med detta (se prop. 2011/12:55).¹³

¹³ Däremot infördes bl.a. möjligheten att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att utreda vem som är skäligen misstänkt för ett brott. Denna begränsades till sådana brott som – när kravet på en skäligen misstänkt är uppfyllt – ger förutsättningar till det mer integritetskänsliga tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (se a. prop. s. 72 f.).

3 Internationell utblick

3.1 Inledning

För en överblick över regleringen och tillämpningen av hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott i de övriga nordiska länderna och i Tyskland se utredningens redogörelse i SOU 2012:44 (s. 149–170 respektive 278–304).¹

I detta kapitel anges något endast om möjligheterna i de nämnda länderna att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation för att utreda vapenbrott, samt i förekommande fall om tillämpningen av tvångsmedlet i detta avseende. Det bör anmärkas att det, eftersom tvångsmedelsregler är så tätt förknippade med ett lands processordning och myndighetsstruktur, är svårt att göra jämförelser mellan länderna annat än på ett relativt ytligt plan.

3.2 Finland

Det tvångsmedel i Finland som i huvudsak motsvarar hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är teleavlyssning. Möjligheten att använda detta tvångsmedel i brottsutredningar är knuten till vissa särskilt uppräknade brott. Bland dessa ingår inte några vapenbrott (med undantag för brott mot förbudet mot kemiska och biologiska vapen, se 5 a kap. 2 § tvångsmedelslagen).² Hemlig teleavlyssning får således inte användas för att utreda vapenbrott.

¹ Att utöver regleringen i de nordiska länderna även den i Tyskland har beskrivits beror främst på att vissa vetenskapliga studier av tillämpningen av hemliga tvångsmedel har gjorts där.

² Så kommer av allt att döma fortsatt att vara fallet även när en beslutad ny finsk tvångsmedelslagstiftning börjar gälla (L 22.7.2011/806, se RP 222/2010). De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2014.

3.3 Norge

Motsvarigheten i Norge till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är kommunikationsavlytting. Förutsättningarna för att använda detta tvångsmedel för att utreda brott anges huvudsakligen i 216 a § Straffeprocessloven. Kommunikationsavlytting får enligt denna bestämmelse användas *dels* mot brott som har ett straffmaximum på minst fängelse tio år, *dels* mot vissa brott som särskilt anges i paragrafen (i en s.k. brottskatalog). De särskilt uppräknade brotten innefattar huvudsakligen brott inom den norska säkerhetspolisens (PST) verksamhetsområde, men också viss narkotika-relaterad brottslighet. Däremot ingår inte några vapenbrott i katalogen. Vapenbrott kan således föranleda kommunikationsavlytting endast om de uppfyller det nämnda kravet på straffmaximum.

Straffrättsliga regler om vapenbrott finns i Våpenloven och i Straffeloven. Brott mot den förra av dessa lagar kan inte föranleda sådana straff att kommunikationsavlytting får användas.

I Straffeloven (161 §) finns dock en särskild regel som träffar den som *i avsikt att begå ett brott* anskaffar, tillverkar eller förvarar skjutvapen, vapendelar, ammunition, sprängmedel eller specialutrustning för att producera eller använda sådana artiklar. Påföljden för detta är fängelse i upp till sex år. Det bör anmärkas att begreppet att anskaffa ett vapen ”i avsikt att begå ett brott” inte omfattar anskaffande för olaglig vidareförsäljning (dvs. vapenhandel), utan endast fall där avsikten är att använda vapnet som ett hjälpmedel vid andra brott (se NOU 2009:15 s. 207 f.). Om det föreligger särskilt försvårande omständigheter (”særdeles skjerpene omstendigheter”) vid tillämpning av 161 §, får fängelse i upp till tio år dömas ut. Enligt motiven avsågs den sistnämnda straffhöjande bestämmelsen få sin främsta betydelse vid organiserad brottslighet och terrorverksamhet (Ot.prp. nr. 58 [2001–2002] s. 34).³

Det ovanstående medför att kommunikationsavlytting får användas för att utreda vapenbrott endast i vissa särskilt allvarliga fall när detta brott sker i avsikt att begå ett annat brott. Någon publicerad statistik beträffande i vilken omfattning tvångsmedlet i praktiken används mot vapenbrott finns inte.⁴ Enligt underhandsuppgifter

³ Därtill finns även en allmän straffskärpningsregel i 60 a § Straffeloven för brott som begås som ett led i verksamheten i en organiserad kriminell gruppering (”organisert kriminell gruppe”). I dessa fall höjs straffmaximum i det straffbud som tillämpas till det dubbla, dock som högst med fem år.

⁴ Viss statistik beträffande användningen av tvångsmedlet publiceras av Kontrollutvalget for kommunikationskontroll i dess årsrapporter. Det enda brott som särredovisas är dock

från den norska polisen brukas emellertid de ovan angivna bestämmelserna sällan i praxis.

3.4 Danmark

3.4.1 Gällande rätt

Av § 781 Retsplejeloven framgår mot vilka brott som den danska motsvarigheten till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation – telefonaflytning – får användas. Det ska röra sig *antingen* ett brott som har ett straffmaximum på minst sex års fängelse, *eller* ett brott som ingår i en särskild uppräkningslista (brottskatalog). Något vapenbrott räknas inte upp i katalogen.⁵

Straffrättsliga regler om vapenbrott beträffande skjutvapen och andra särskilt farliga vapen finns *dels* i Våbenloven, *dels* i 192 a § Straffeloven. De vapenbrott som faller under bestämmelsen i Straffeloven är sådana som begåtts under särskilt försvårande omständigheter ("særligt skærpene omstændigheder"). Endast för vapenbrott som är hänförliga till den bestämmelsen föreskrivs ett så högt straffmaximum att telefonaflytning får användas. Straffelovens bestämmelse har följande lydelse.

§ 192 a. Med fængsel fra 1 år indtil 6 år straffes den, der overtræder lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ved under særlig skærpene omstændigheder at indføre, udføre, transportere, erhverve, overdrage, besidde, bære, anvende, tilvirke, udvikle eller med henblik på udvikling forsøge i

1) skydevåben eller

2) andre våben eller eksplosivstoffer, når våbnet eller eksplosivstoffet på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade.

Stk. 2. Den, der i øvrigt overtræder lovgivningen om våben om eksplosivstoffer under særlig skærpene omstændigheder, straffes med fængsel indtil 6 år.

narkotikabrott, och det uppges uttryckligen att övriga specifikationer är sekretessbelagda (se t.ex. utvalgets årsrapport för 2011, då 72 procent av avlyssningarna avsåg narkotikabrott).

⁵ I katalogen ingår en blandad skara brott. Dessa innefattar olika säkerhetsshotande brott och andra allvarigare brott mot staten och statsförvaltningen, men också t.ex. främjande av flykt, värnpliktsbrott, koppleri, barnpornografibrott, olaga hot, utpressning, brott mot utlänningslagen samt dataintrång.

Brott som avser skjutvapen av särskilt farlig karaktär – främst automatvapen – anses normalt falla inom bestämmelsens tillämpningsområde. Om brott som avser andra skjutvapen föranleder tillämpning av bestämmelsen beror på främst på om vapnen innehafts på allmän plats eller inte, samt på vilken risk som i övrigt bedöms föreligga för att vapnet ska användas (här beaktas bl.a. vilken mängd och typ av skjutvapen det är fråga om, om även ammunition fanns, om den misstänkte tidigare är lagförd för liknande brott eller tillhör en kriminell gruppering samt hur vapnet har anskaffats).⁶

3.4.2 Bakgrund till den gällande regleringen

Hur den aktuella regleringen fick sin nuvarande utformning är av visst intresse.

Bestämmelsen i 192 a § Straffeloven ändrades år 2009. Dessförinnan var det bara brott som avsåg vapen (eller sprängmedel) vilka ”på grund av sin särskilt farliga karaktär var ägnade att förorsaka betydande skada” som kunde ge fängelse i sex år. För skjutvapnens del innebar detta i praktiken att telefonaflytning fick användas endast mot brott som avsåg helautomatiska vapen.

Bakgrunden till att bestämmelsen ändrades beskrivs i motiven enligt följande (2008/1 LSF 2011, avsnitt 1.1).

Siden sensommeren 2008 har der navnlig i hovedstadsområdet været en række voldelige episoder mellem forskellige grupper med tilknytning til rocker- og bandemiljøet.

Politiet har i forbindelse med visitationer af personer i hovedstadsområdet i flere tilfælde konstateret, at personer med formodet tilknytning til rocker- og bandemiljøet har været bevæbnet med skarpladte våben og båret skudsikre veste.

Endvidere har politiet i forbindelse med ransagninger af tilholdssteder for personer og grupper inden for rocker- og bandemiljøet konstateret, at der på tilholdsstederne har været opbevaret skydevåben, og at der har været opbevaret skydevåben i private hjem hos personer med formodet tilknytning til rocker- og bandemiljøet.

Der har endvidere været flere meget voldsomme episoder med drab og drabsforsøg, som formodes at have baggrund i verserende konflikter mellem nogle rockergrupper og bander, og hvor der har været anvendt skydevåben på offentligt tilgængelige steder. I nogle af disse

⁶ Se Rigsadvokatens Meddelelse nr. 6/2005, ændrad i februari 2012 (J.nr. RA-2008-801-0004). Utgångspunkten när skjutvapen innehas på allmän plats är därvid att innehavet faller inom tillämpningsområdet för 192 a § Straffeloven.

tilfælde er også personer uden nogen tilknytning til rocker- og bandemiljøet blevet truet med skydevåben, kommet alvorligt til skade eller blevet dræbt.

Rigspolitiet har således oplyst, at mere end 20 personer er blevet såret og 3 personer er blevet dræbt siden sensommeren 2008 ved skud på gaden eller andet frit tilgængeligt sted i hovedstadsområdet.

Disse skudepisoder, der bl.a. har fundet sted i tæt bebyggede bolig- og butiksområder i hovedstadsområdet, har skabt frygt og utryghed i befolkningen, således at konflikterne på rocker- og bandeområdet har udviklet sig til at være en trussel mod det normale samfundsliv i de berørte områder.

Problemerne med rocker- og banderelateret kriminalitet er ikke nye problemer. Opgør mellem disse grupperinger, bl.a. om kontrollen over de kriminelle markeder mv., er heller ikke et nyt problem. Der har i de senere år været stor fokus på at bekæmpe dette uvæsen både med nye lovgivningsmæssige tiltag og med en styrket og bred myndighedsindsats. Den seneste udvikling, hvor opgør udkæmpes i gaderne med skyderier mv., der også rammer helt tilfældige almindelige borgere, som færdes på gaden i deres egen by, har imidlertid efter regeringens opfattelse skabt en ny situation, hvor samfundet må sige fra med ekstraordinært skrappe modforholdsregler over for rockergrupperne og banderne.

För att komma till rätta med detta höjdes alltså straffskalorna för vissa grova vapenbrott. Det angavs i motiven att det förutsattes att detta skulle medföra att de straff som faktiskt utdömdes för dessa brott väsentligt skulle skärpas. Därtill betonades att regeringen lade vikt även vid att säkerställa att det fanns effektiva utredningsmetoder beträffande den aktuella typen brottslighet. Också detta skulle åstadkommas genom de föreslagna straffskärpningsbestämmelserna, eftersom de höjda straffskalorna medförde att det blev möjligt att använda s.k. indgreb i meddelelsehemmeligheten – såsom telefonaflytning – vid dessa brott (se 2008/1 LSF 2011, avsnitten 3.1 och 6.2)

3.4.3 Tillämpningen

Statistik över antalet tillstånd till telefonaflytning (och över andra indgreb i meddelelsehemmeligheten) förs av den danska Rigsadvokaten.⁷ Siffrorna särredovisas i den publicerade statistiken beträffande sju olika brott, men vapenbrott ingår inte bland dessa.⁸

Eftersom indgreb i meddelelsehemmeligheten fr.o.m. år 2009 registreras löpande av de brottsbekämpande myndigheterna i en central databas har Rigsadvokaten emellertid, efter en förfrågan från utredningen, haft möjlighet att lämna vissa statistikuppgifter hänförliga till just vapenbrotten.

De uppgifter som lämnats till oss har avsett det antal telefonaflytningar som för vart och ett av åren 2009–2011 registrerats med brottskoder som är hänförliga till 192 a § straffeloven. Rigsadvokaten har emellertid betonat att det är behäftat med osäkerhet i vilken mån registreringarna avspeglar det verkliga antalet fall. Detta främst eftersom telefonaflytning som avsett grova vapenbrott i vissa fall kan ha registrerats under brottskoder som avsett andra brott.⁹

Av de uppgifter vi fått om registreringarna framgår följande.

Tabell 3.1 Antal registrerade fall av telefonaflytning i Danmark

	År 2009	2010	2011
Totalt för alla brott	3 311	3 734	4 448
Därav enl. 192 a §	Totalt enligt paragrafen		
Straffeloven (Vapenbrott)	23	86	49
	Därav enl. 1 st p. 1 (skjutvapen)		
	- ¹⁰	44	47

Det kan konstateras att antalet registrerade fall av telefonaflytning mot vapenbrott är litet och motsvarar en mycket liten andel av den sammanlagda förekomsten av telefonaflytning (ungefär 1–2 procent).

⁷ Så är fallet fr.o.m. år 2009, dvs. samma år som möjligheterna till telefonaflytning mot vapenbrott ökades. Dessförinnan svarade Rigspolitiet för att publicera en årstabell. Se vidare SOU 2012:44 s. 287 f.

⁸ De särredovisade brotten har tillsammans för vart och ett av åren 2009–2011 omfattat ungefär hälften av tillstånden (det har varit vanligast att dessa tillstånd avsett narkotikabrott eller mord/dråp). Den kvarvarande hälften av tillstånden har hänförs till en kategori som benämnts "övriga". Beträffande dessa brott – dvs. bland annat vapenbrotten – ger den publicerade statistiken således ingen egentlig ledning avseende tillståndsfrekvensen.

⁹ Så kan enligt Rigsadvokaten ha skett i utredningar som ursprungligen avsett andra brott (som t.ex. rån), men där det i ett senare skede uppstått misstankar om vapenbrott vilka föranlett tvångsmedlet.

¹⁰ För år 2009 var det inte möjligt att ta fram någon uppgift i detta avseende.

Rigsadvokaten har uppgett följande om nytta m.m. i de fall där telefonaflytning använts mot vapenbrott.

Erfarenheterna vid telefonaflytning mot vapenbrott skiljer sig inte från erfarenheterna vid utredningen av andra brott. Erfarenheterna vid polisdistrikten (politikredse) av telefonaflytning vid allvarliga brott mot Straffeloven är mycket goda och tvångsmedlet ses som ett oumbärligt utredningsverktyg. I utredningar som rör organiserad brottslighet är tillgången till telefonaflytning nödvändig och avgörande för möjligheten att klara upp brott. Det som kommer fram vid tillämpning av tvångsmedlet spelar ofta en central roll som bevis i domstol. När telefonaflytning används mot t.ex. vapenbrott inom den organiserade brottsligheten kommer det ibland också fram uppgifter om andra brott som exempelvis försäkringsbedrägeri eller skatte- eller bidragsbrott. Dessa uppgifter används när tvångsmedelsreglerna tillåter detta.

3.5 Tyskland

Det tvångsmedel i Tyskland som innefattar den närmaste motsvarigheten till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är Überwachung der Telekommunikation (telekommunikationsövervakning).¹¹ Federala regler om detta tvångsmedel står att finna i den tyska Straffprocesslagen. Grundförutsättningarna finns i lagens 100a §, där de brott som telekommunikationsövervakning får användas mot räknas upp i en katalog. Bland dessa brott finns vissa allvarliga vapenbrott. De vapenbrott som finns med i uppräknningen – och som därmed kan ge tillstånd till tvångsmedlet – har alla det gemensamt att de rör *tillverkning eller handel* som avser vapen.

I Tyskland har Max Planck-institutet för utländsk och internationell straffrätt (institutet) kartlagt användning, nytta och integritetsintrång beträffande flera hemliga tvångsmedel, bl.a. telekommunikationsövervakning. Utredningen har beskrivit innehållet institutets studier i sitt tidigare betänkande (se SOU 2012:44 s. 294 ff.). Bland annat har institutet konstaterat att framgångsgraden vid tvångsmedelsanvändningen skiljt sig beroende på brottslighetens karaktär. Överlag bedömdes telekommunikationsövervakning vara mest framgångsrik vid s.k. transaktionskriminalitet. Detta definierades som brott som till skillnad från de klassiska ”enskilda” brotten kräver

¹¹ Tvångsmedlet kan dock omfatta trafik både i eter och i tråd (se vidare SOU 2012:44 s. 167).

ett kontinuerligt utbyte av information om tillgång och efterfrågan. Bland de brott som ingår i begreppet anges, förutom narkotika-handel, bl.a. handel med vapen.¹² När det gäller omfattningen av tvångsmedlets användning fördelad på olika brott framgår dock av institutets undersökning att vapenrelaterad brottslighet svarat för endast en liten del.¹³

¹² Se Albrecht m.fl., *Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a und 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen* (2003) s. 9 samt 290–293. När institutet i sin recit berör historiken bakom lagstiftningen anmärks också att införandet av de nu aktuella vapenbrotten i 100a § Straffprocesslagen skedde just mot bakgrund av brottens ”kommunikativa struktur” (a.a. s. 18).

¹³ Under åren 1998–2001 rörde det sig för en kategori som omfattade brott mot vapenlagen såväl som mot vissa närliggande lagar (Waffengesetz, Außenwirtschaftsgesetz och Kriegswaffenkontrollgesetz) om en andel mellan 3,5 och 10 procent av det sammanlagda antalet tillstånd. Som en jämförelse kan nämnas att den andel tillstånd som avsåg narkotikabrott under samma period aldrig sjönk under 55 procent (a.a. s. 53 ff.).

4 Behovet av tvångsmedlet – bakgrund och behovs- beskrivningar

4.1 Inledning

Vid en analys av behovet av ett visst tvångsmedel bör, enligt utredningens huvuddirektiv, 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.

Inledningsvis i detta kapitel berörs syftet med hemliga tvångsmedel under förundersökning. Beträffande samhällsutvecklingen hänvisar vi till den redogörelse för brottsutvecklingen som utredningen tidigare lämnat (se SOU 2012:44 s. 174–243). Endast några huvuddrag ur den redogörelsen, främst om organiserad brottslighet och brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, återges här. Vi berör också viss brottsstatistik m.m. med särskild inriktning på vapenrelaterad brottslighet. Därefter redovisas de behovsbeskrivningar som vi i nu aktuellt avseende hämtat in från de brottsbekämpande myndigheterna.

4.2 Tvångsmedlets syfte

De hemliga tvångsmedlen – däribland hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation – betecknas som straffprocessuella tvångsmedel. Inom ramen för en förundersökning är användningen knuten till förundersökningens brottsutredande syfte. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får således användas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen av det eller de brott som för-

undersökningen 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 t.ex. prop. 1988/89:124 s. 44 f.).

Det bör anmärkas att, eftersom inte endast fullbordade brott är straffbelagda, gränsen mellan förebyggande och utredande övervakning inte är helt fast. 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 hindra att allvarliga brottsplaner genomförs. Det godtas sålunda att hemliga tvångsmedel under förundersökningen i vissa fall kan ha ett preventivt syfte.¹

4.3 Brottsutvecklingen

4.3.1 Organiserad brottslighet och viss brottslighet inom Säkerhetspolisens område

Vi har alltså i ett tidigare betänkande redovisat ett underlag beträffande brottsutvecklingen i vid mening. Detta eftersom behovet av hemliga tvångsmedel som komplettering och alternativ till andra informationsinhämtningsmetoder (och alternativ till varandra) naturligtvis påverkas av denna utveckling. Det följande är något av det som kommit fram såvitt avser organiserad brottslighet, politiskt extremistiskt våld och terrorism.²

Beträffande *organiserad brottslighet* har konstaterats bl.a. att många gäng har etablerats. Vid sidan av gängen finns en mer affärs- mässig 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. Jämfört med affektbrott – som står för den klart största delen av våldet med dödlig utgång i Sverige – begås det dödliga våldet inom ramen för dessa uppgörelser i större utsträckning utomhus med illegala skjutvapen. En tendens är att kriminella entreprenörer i högre grad än tidigare samarbetar med ekobrottslingar eller företagare. Antalet bank-,

¹ Se t.ex. prop. 2007/08:163 s. 49. Se även det utredningen anförts i SOU 2012:44 s. 580 f.

² Se SOU 2012:44 s. 174–243.

post- och värdetransportrån visar däremot en nedåtgående trend. Organiseringsgraden och förekomsten av skjutvapen vid den senare typen av brott har dock ökat. Flexibla organisationer, vattentäta skott, ett högt säkerhetstänkande och förmåga att ta till otillåten påverkan medför att organiserad brottslighet är stryktålig och svår-bekämpad. 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 kommunikationssäkerhet. Slutsatsen är att organiserad brottslighet är särskilt svårbekämpad, och att myndigheterna måste använda ett brett spektrum av kartläggnings- och spaningsmetoder.

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. Extremister inom båda rörelserna bedöms kunna vara allvarliga hot mot enskilda individer. Under 00-talet har vit makt-aktivister misstänkts och dömts för vapenbrott och våldsbrott som t.ex. mord, misshandel och rån. 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. Säkerhetsmedvetandet är relativt högt.

Avseende *terrorism* har bedömts bl.a. att risken att Europa och Sverige kommer att få se terroråd i paritet med 11 september-attacken framstår som liten. I stället tycks vi gå en framtid med fler men mindre omfattande terroristdåd till mötes. Att förutsäga och förhindra terroristdåd kommer i likhet med i dag att vara svårt. 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.

4.3.2 Något ytterligare om vapenrelaterad brottslighet

Den redogörelse för brottsutvecklingen som behandlas ovan har tagits fram av utredningen i nära samarbete med Brottsförebyggande rådet (Brå). Också visst annat underlag från Brå beträffande vapenrelaterad brottslighet är av intresse.

4.3.2.1 Viss statistik avseende brott mot vapenlagen och användningen av vapen vid vissa andra brott³

Anmälda brott

Brå publicerar statistik över bl.a. anmälda brott. Av den statistik som avser brott mot vapenlagen framgår att antalet sådana under den senaste tioårsperioden ökat något (från 4 263 år 2002 till 4 839 år 2011). Brott som avser olovliga innehav av vapen inom kategorierna pistol, revolver, k-pist och jaktvapen har under hela perioden legat på ungefär samma nivå. Förändringen kan i stället förklaras med att antalet anmälda brott i kategorin ”annat brott mot vapenlagen” har ökat. I den kategorin ingår ett femtontal olika brottsliga förfaranden, som t.ex. olaga överlåtelse eller utlåning av skjutvapen, innehav av ammunition samt användning av ett skjutvapen för något annat ändamål än det innehavaren är berättigad till. Den nämnda utvecklingen framgår av tabellen nedan.

Tabell 4.1 Anmälda brott mot vapenlagen (antal)

År	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Innehav av pistol, revolver, k-pist	1 026	859	963	913	909	921
Innehav av jaktvapen	354	347	379	369	391	351
Innehav av annat vapen	1 159	1 241	1 137	991	814	790
Annat brott	1 724	2 038	2 222	2 490	2 730	2 777
Totalt (9 kap. 1–3 §§)	4 263	4 485	4 701	4 763	4 844	4 839

Statistik publiceras av Brå även om förekomsten av skjutvapen vid andra anmälda brott.

³ En mer utförlig redogörelse för statistik beträffande vapenrelaterad brottslighet kommer att publiceras av Utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen (Ju 2012:03). Den utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2013.

Tabell 4.2 Vissa andra anmälda brott, totalt resp. med skjutvapen (antal)

		År 2002	2004	2006	2008	2010	2011
Anmälda brott om dödligt våld ⁴	Totalt	223	215	240	211	333	232
	Med skjutvapen	58	37	59	39	47	42
Anmälda försök till mord o. dråp	Totalt	727	669	769	751	792	842
	Med skjutvapen	160	131	116	158	195	229
Anmälda rån o. grova rån	Totalt	8 977	8 590	8 584	8 909	9 219	9 719
	Med skjutvapen	1 192	1 018	893	1 142	1 068	1 019

Det totala antalet anmälda fall av dödligt våld var som synes på ungefär samma nivå år 2011 som år 2002 (232 jämfört med 223). Däremot sjönk under samma period det antal av de anmälda fallen av dödligt våld som skett med skjutvapen från 58 till 42. Andelen fall av anmält dödligt våld där skjutvapen använts var sålunda 26 procent år 2002, men endast 18 procent år 2011.

Såväl det anmälda antalet försök till mord och dråp som andelen fall med skjutvapen har ökat något under den aktuella tioårsperioden. År 2002 avsåg 22 procent av anmälningarna i denna kategori brott där skjutvapen använts, och för år 2011 var motsvarande andel 27 procent.

Också det totala antalet anmälda rån och grova rån har ökat, men antalet sådana anmälda brott där skjutvapen förekommit har minskat. Andelen rån och grova rån med skjutvapen var 13 procent år 2002, medan den var drygt 10 procent år 2011.⁵

Konstaterade fall av dödligt våld

Statistik över anmälda brott måste tolkas med försiktighet. Beträffande vissa brottstyper – där vapenbrotten sannolikt bör inräknas – beror antalet anmälda brott till viss del på polisens och andra myndigheters kontroll- och spaningsinsatser.⁶ Ett annat viktigt skäl till att vara försiktig när statistiken tolkas är att det finns mörkertal eftersom inte alla brott anmäls. Mörkertalen skiljer sig mellan olika

⁴ I denna kategori innefattas mord, dråp och vållande till annans död genom misshandel.

⁵ Om man fördjupar sig i statistiken framgår dock att användningen av skjutvapen ökat beträffande vissa typer av rånbrott, som t.ex. bank-, post- och värdeförmedlingsrån (jfr 4.3.1 ovan).

⁶ Se t.ex. det som anförs vid Brå:s presentation av den slutliga statistiken för anmälda brott år 2011 (http://www.bra.se/download/18.1ff479c3135e8540b2980006539/Sammanfattning_anmalda_2011.pdf).

typer av brott. Beträffande antalet mord, dråp eller misshandel med dödlig utgång ger enligt Brå anmälningssstatistiken å andra sidan en överskattad bild av antalet brott. Detta beror främst på att statistiken visar samtliga anmälda händelser med dödlig utgång där det finns anledning att utreda om dödligt våld kan ha varit dödsorsaken. Många av dessa händelser visar sig efter utredning avse annat än dödligt våld, till exempel självmord, olycka eller naturlig död. Brå publicerar därför statistik även över vad som benämns antalet konstaterade fall av dödligt våld.⁷

Tabell 4.3 Konstaterade brott med dödligt våld (antal)

År	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Konstaterade brott om dödligt våld (totalt)	101	107	88	77	91	81

I rapporten Konstaterade fall av dödligt våld, statistik för 2011, anger Brå bl.a. följande. Under den senaste tioårsperioden har det årligen i genomsnitt begåtts cirka 90 fall av dödligt våld som kommit till rättsväsendets kännedom. Nivån för år 2011 är därmed en av de lägre under perioden, men ligger inom den normala variationen. Skjutvapen användes i 17 av de konstaterade fallen av dödligt våld (21 procent). Tidigare genomgångar för 1990- och 00-talen har visat att skjutvapen användes i 17–18 procent av fallen av dödligt våld och att fördelningen inte förändrats under perioden.

⁷ Denna statistik grundar sig i en specialstudie som Brå sedan år 2002 genomför årligen över anmält dödligt våld. Inom ramen för studien granskar myndigheten samtliga aktuella polis-anmälningar. Konstaterade fall av dödligt våld definieras som dödsfall där det med stor sannolikhet är våld som är dödsorsaken.

Andel personupplklarade vapenbrott

Av visst intresse kan också vara hur andelen personupplklarade brott mot vapenlagen förändrats under de senaste åren.⁸

Tabell 4.4 Andel personupplklarade brott mot vapenlagen (procent)⁹

År	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Innehav av pistol, revolver, k-pist	41	40	35	38	35	30
Innehav av jaktvapen	38	50	37	34	28	32
Innehav av annat vapen	58	65	61	65	69	62
Annat brott	39	39	39	36	38	36
Totalt (9 kap. 1–3 §§)	45	47	43	42	42	39

Som synes har andelen personupplklarade vapenbrott minskat något under den aktuella perioden. Någon markant förändring är det dock inte fråga om.

4.3.2.2 Kartläggning av brottslighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg.

I mars 2012 gav regeringen Brå i uppdrag att kartlägga situationen avseende brottslighet och trygghet i Stockholm, Göteborg och Malmö. Kartläggningen skulle bidra till en mer faktabaserad kunskap om hur brottsligheten och tryggheten såg ut och har utvecklats över tid i storstäderna. Förutom en bred bild av brottsituationen skulle, i den mån det var möjligt, den grova och organiserade brottsligheten och, där tillfälle gavs, vapen användning särskilt lyftas fram. Uppdragstiden var kort, och Brå presenterade i maj 2012 sin rapport. Av denna framgår bl.a. följande.

⁸ Personuppläkning innebär att en person bundits till brottet genom att åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats.

⁹ Upplklaringsprocenten redovisar antalet brott som klarats upp under ett år i procent av antalet anmälda brott under samma år.

Metod

Studien bygger dels på tillgänglig statistik, dels på intervjuer och underrättelsematerial.

Statistiken består i officiell kriminalstatistik, uppgifter från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) om utsatthet för brott, upplevd trygghet och förtroende för rättsväsendet samt uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB), Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet om befolkning och sociala förhållanden.

Intervjuerna har avsett att ge en bild av den organiserade brottsligheten. De personer som intervjuats har varit främst poliser och analytiker inom kriminalunderrättelsetjänsten i respektive stad.

Statistik

Enligt både NTU och statistiken över polisanmälda brott har de tre storstäderna i Sverige högre brottslighet än övriga landet (räknat per invånare). Så har det sett ut så länge frågan har studerats och så är det också typiskt sett i andra jämförbara länder.

Stockholm är den av de tre städerna som under åren 2009–2011 hade flest anmälda vapenbrott per 100 000 invånare, i snitt 292 per år. Malmö hade 213 och Göteborg 194. Skillnaderna mellan Stockholm och de två andra städerna var dock större under åren före 2009.

Det dödliga våldet är inte påfallande högt i något av de tre storstadslänen jämfört med övriga län. Däremot är andelen fall som bedöms ha skett i kriminella miljöer högre i de tre storstadslänen, och andelen fall som begås med skjutvapen är dessutom högre i Skåne än i de andra två storstadslänen.

I Sverige som helhet är det vanligare att dödligt våld begås med kniv eller andra vassa föremål än med skjutvapen. Skåne avviker dock då antalet fall som begåtts med skjutvapen är fler under 2009 och 2010 än de som begås med kniv eller annat vasst föremål. För år 2011 är uppgifterna något osäkra, men det pekar mot att antalet fall med skjutvapen har minskat i Stockholm, är oförändrat i Västra Götaland och har ökat i Skåne jämfört med 2010.

I landet som helhet är partnermord och övriga dispyter (i synnerhet mellan bekanta män, ofta i samband med alkoholkonsumtion) de största kategorierna av dödligt våld, medan de som begås inom ramen för en kriminell miljö är tredje vanligast. Den senast nämnda typen är dock som nämnts överrepresenterad i de tre storstads-

länen, och andelen ouppklarade fall där brottet begåtts med skjutvapen är högre i dessa län (något som kännetecknar dödligt våld i kriminella miljöer). Skåne har sammanfattningsvis ett något högre antal både fullbordat och icke-fullbordat dödligt våld som begås med skjutvapen än vad som kan förväntas i relation till folkmängd och till modus.

Nästa fråga blir om brottsproblemen tilltar. När det gäller brott mot enskild person och våldsbrott har de sammantaget inte ökat i de tre storstäderna sedan 2005, enligt resultaten från NTU. Under de två senaste mätåren 2009 och 2010 noteras dock vissa ökningarna i Malmö, även om nivåerna fortfarande är lägre än åren 2005 och 2006. Nivåerna för våldsbrott i den andra datakällan – statistiken över anmälda brott – har dock ökat kontinuerligt under perioden. När uppgifterna analyseras tillsammans framträder bilden av att den breda allmänhetens utsatthet för våldsbrott inte har ökat i de tre storstäderna sammantaget. Förklaringen till ökningarna i statistiken över anmälda brott torde hänga samman med en över tid ökande benägenhet att anmäla brott. Det går dock inte att utesluta att det i vart fall under åren 2009 och 2010 skedde en viss ökning i Malmö av den del av våldsbrottsligheten som drabbar allmänheten.¹⁰

Utvecklingen när det gäller allmänhetens utsatthet för brott motsäger inte att den organiserade brottsligheten i särskilda kriminella miljöer kan öka.

Intervjuer och underrättelsematerial (organiserad brottslighet)

Sammanlagt har Brå i den del av undersökningen som avsett den organiserade brottsligheten genomfört ett sextiototal intervjuer med poliser och analytiker. En systematisk genomgång har gjorts av totalt ett sextiototal underrättelserapporter. Bland annat följande framgår av Brås rapport.

I samtliga tre aktuella städer synes allt fler kriminellt belastade personer söka sig till olika grupperingar. Denna utveckling började i Malmö i mitten av nittioalet, då den första broderskapsgrupperingen etablerades i mc-miljön. I dag har broderskapen i mc-miljön vuxit till ett femtiotal klubbar. De flesta finns i eller nära Stockholm, Göteborg och Malmö. Till detta kommer andra namngivna grupperingar. Större delen av den kriminella miljön för organiserad

¹⁰ Det är därtill i huvudsak ännu okänt hur brottsnivåerna har utvecklats under och efter 2011, alltså sedan de många uppmärksammade grova våldsdåden i Malmö.

brottslighet utgörs dock inte av broderskapsgrupperingar med namn och symboler utan av personer som går samman i kriminella projekt och bildar, ofta tillfälliga, ad hoc-grupperingar. De utgör betydligt mer diskreta grupperingar med inriktning på kriminell affärsverksamhet.

Den organiserade brottsligheten i Stockholm, Göteborg och Malmö har sin bas i stölder, häleribrott, narkotikabrott, rån och punktskattebrott med alkohol och tobak. Det är också en kriminalitet som länge förknippats med organiserad brottslighet.

Över huvud taget uppges tillgången på vapen vara god i samtliga tre storstäder. Särskilt i Malmö och Göteborg har tillgången till vapen ökat på senare år. Smugglingsmetoder och rutter varierar, men de flesta vapnen antas komma från Balkanområdet. Ofta smugglas vapnen in i Sverige genom s.k. myrtrafik.¹¹ Till Stockholm synes vägarna vara fler för införsel av vapen, och variationen av typ och fabrikat är också större.

Skjutningar har blivit vanligare i de tre städerna. Många skjutningar sker enligt intervjupersonerna som en markering utan syfte att skada någon. Skjutningar och skottlossning mellan personer äger också rum spontant vid konfrontationer. Mer ovanligt är planerade avrättningar. I jämförelse med Stockholm och Göteborg befinner sig de kriminellt belastade personerna i Malmö på en mindre yta. Risken för våldsamma möten ökar därför. Det är också troligt att skjutningarna i Malmö uppfattas som mer påtagliga än i Stockholm och Göteborg till följd av att staden saknar förorter. Skjutningar äger dock rum även i centrala Stockholm och Göteborg där nöjeslivet är koncentrerat. Enligt den sammantagna bedömningen förekommer det dock inte något "gängkrig" i vare sig Stockholm, Göteborg eller Malmö. Däremot kan de konflikter som uppstår få allvarliga konsekvenser, särskilt med hänsyn till att allt fler är beväpnade.

¹¹ Med begreppet *myrtrafik* avses att smuglingen sker i små volymer, företrädesvis i motorfordon. Se om detta även Polisens och Tullverkets slutrapport Att minska införseln av illegala skjutvapen (september 2012). I rapporten betonas att vapensmuglingen inte synes ske i sådan stor skala eller så kontinuerligt att man generellt kan hålla ärenden igång mot en förväntad smugling. Organisationsgraden bedöms istället som låg och några grupperingar eller nätverk vilka specialiserat sig på smuglingen uppges inte ha identifierats.

Utvecklingsområden

Brå betonar att dess uppgift inte har varit att föreslå åtgärder för förbättringar. Trots detta lyfts dock fyra utvecklingsområden fram i rapporten. Dessa är

- fortsatta initiativ mot den organiserade brottsligheten,
- polisens resurstillgång och kunskaper om den organiserade brottsligheten,
- samhälleliga insatser för ungdomar som riskerar att utveckla en kriminell livsstil, och
- åtgärder mot tillgången till skjutvapen.

I det sista hänseendet framhålls att sådana vapen uppfattas som lätta att få tag på i de tre storstäderna, och att tillgången till vapen ökar risken för att konflikter mellan personer i kriminella grupperingar får en allvarlig utgång. Därför är det angeläget, anges det, med åtgärder som tar sikte på att minska vapentillgången.

4.4 Behovsbeskrivningar

4.4.1 Inledning

Utredningen har hämtat in behovsbeskrivningar från Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten (Riksåklagaren). Även Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har kommit in med yttranden i behovsfrågan. Kompletterande yttranden i behovsfrågan har lämnats av Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och direkt från vissa åklagarkammare.¹²

Vår förfrågan om behovsbeskrivningar har precis som vårt kvarvarande uppdrag rört två olika frågor. Vi har ställt frågor om behovet att vidga tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation *dels* till att omfatta fler grova vapenbrott, *dels* till att omfatta 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.

¹² Tullverket och Ekobrottsmyndigheten har getts del av behovsbeskrivningarna från åklagare och polis och tillfrågats om kompletterande särskilda synpunkter från sina respektive områden.

De tillfrågade myndigheterna har ombetts att så långt som möjligt konkretisera beskrivningarna av behoven och att beträffande grova vapenbrott besvara följande frågor.

- Vilka grova vapenbrott som i dag inte ger möjlighet till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (konkret beskrivna typer av gärningar) avser behovet?
- Föreligger typiskt sett några särskilda svårigheter vid utredning av dessa brott, jämfört med vid utredningen av allvarliga brott i allmänhet? I så fall vilka och varför?
- Varför och hur skulle hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vara ett effektivt verktyg för att utreda dessa brott? (Är t.ex. uppgifter om innehållet i elektronisk kommunikation typiskt sett av särskild betydelse när dessa brott utreds? I så fall varför?) Ge gärna konkreta exempel. Jämför om möjligt med tvångsmedlets effektivitet vid utredning av andra allvarliga brott.

Nedan återges vad de tillfrågade i huvudsak angett i sina svar.

4.4.2 Rikspolisstyrelsen

I behovsbeskrivningen från Rikspolisstyrelsen anges i huvudsak följande.¹³

4.4.2.1 Grova vapenbrott som i dag inte ger möjlighet till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Grovt vapenbrott har enligt nuvarande lagstiftning (9 kap. 1 § vapenlagen) en straffskala på sex månaders fängelse upp till fyra års fängelse. Polisens bild är att det är mycket få domar som hittills medfört straff på över två års fängelse. Denna praxis leder till att det är svårt att kunna anta att straffvärdet för ett vapenbrott överstiger två år, vilket är en förutsättning för att enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken kvalificera för ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. I väldigt få fall där man misstänker grovt vapenbrott går det att komma upp till det antagandet. Det

¹³ Av behovsbeskrivningen framgår att denna är en sammanställning av svar och tankar som framförts inom polisorganisationen från Polisens nationella operativa ledningsgrupp, Rikskriminalpolisen, Polismyndigheten i Östergötlands län, Polismyndigheten i Örebro län och Polismyndigheten i Dalarna med anledning av de frågor som utredningen ställt.

leder till att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation inte kommer till användning som tvångsmedel vid utredning av misstänkta vapenbrott. I ett av de få fall där hemliga tvångsmedel använts i en utredning av grovt vapenbrott dömdes huvudmannen till tre års fängelse (Göta Hovrätts dom 2005-09-07 i mål nr B 1641-05). Ett annat stort problem med ”grova vapenbrott” är att det sällan blir den rubriceringen. När det gäller straffmätningen är känslan att det successivt blivit ”billigare” att begå dessa brott. Det är ännu för tidigt att se vilka effekter de ändringar i vapenlagen som trädde i kraft den 1 juli 2012 får på straffen för grovt vapenbrott.

Exempel på vapenbrott som i dag inte bedöms ge möjlighet till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är:

- Egentillverkning och ombyggnad av vapen genom t.ex. konvertering från halvautomatisk till helautomatisk funktion,
- innehav i överlåtelsesyfte,
- innehav där någon – ensam eller för något nätverk – fungerar som mellanhand för vidare transport genom att ombesörja logistik,
- dokumenterat innehav av endast ett eller ett fåtal vapen som t.ex. avsågat hagelgevär eller automatvapen där inget konkret finns som styrker annat brott, och
- innehav av vapen av en sådan typ som erfarenhetsmässigt används vid grova brott och som har en begränsat legalt användningsområde.

4.4.2.2 Särskilda svårigheter vid utredning av grova vapenbrott, jämfört med vid utredningen av allvarliga brott i allmänhet

Organiserad brottslighet

Tillgång till och användning av skjutvapen är i de flesta fall en nödvändig förutsättning för att begå grova brott vilket gör att vapenbrotten ofta är sammankopplade med annan brottslighet. Grova vapenbrott förekommer i miljön kring organiserad brottslighet. Innehav av vapen i kriminella grupperingar är ett problem. Dessa grupper förvarar vapen i lokaler, bostäder, fordon och undan-gömda i förråd. I Dalarna uppges flera skjutningar ha skett under

sommaren 2012 inom kriminella gäng med risk för att tredje man skadas.

I personkretsen kring organiserad brottslighet är det få som är villiga att yttra sig under en förundersökning. I utredningarna är det viktigt att försöka hitta smuggelvägar och internationella kontakter som används. Det är ett mycket angeläget men lika svårt uppdrag eftersom information om just vapen är mycket svår att komma över. Även bland de kriminella hanteras vapenfrågor med särskild sekretess, och det finns därför i de flesta kriminella grupperingar särskilt utsedda vapenansvariga. Att lyckas med utredningen av ett grovt vapenbrott inom gäng- eller mc-miljön är svårt utan en uppbackning genom hemliga tvångsmedel och den information som kan komma fram därigenom. Även om man ”vet” att vapen finns i t.ex. MC-klubbar har man svårt att bevisa detta.

Användning av bulvaner m.m.

Det är svårt att styrka bruk och hantering av vapen. Vapenbrotten i sig är i dag ett brott som många kriminella ser som brott med lindrig påföljd i förhållande till de brott där vapen kan komma att användas. Vapen ger i kriminella kretsar en förhöjd status, dvs. förhållandevis hög status till ett lågt pris. Den som bär eller förvarar vapen inger respekt och förtroende både lägre ned och högre upp i hierarkin. Det är inte ovanligt att brukaren av vapen har någon bulvan som hanterar vapnet åt sig.

Hantering av vapen sker snabbt och man byter brukare och/eller förvarare. De kriminella grupperingarna har underställda personer i beroendeställning som tvingas förvara och i vissa fall utgöra mobila förråd åt sina användare/brukare av vapnen som då inte blir misstänkta bärare av vapnen. Efter att vapnet använts går det åter i flera led till en förvarare som säkrar vapnet för kommande behov eller ser till att det försvinner – förstörs eller dumpas.

Likbeter med narkotikabrottslighet

Utredning av grovt vapenbrott påminner således mycket om utredning av grova narkotikabrott och andra brott som innefattar illegalt innehav. Brotten sker i det fördolda och ofta i en krets av personer som är införstådda med att vapenförvaringen ska döljas och inte

avslöjas. Precis som är vanligt i samband med narkotikabrott förvaras vapen eller vapendelar i olika gömställen och hos andra personer än de egentliga brukarna. Det uppstår inte sällan svårigheter att bevisa vem eller vilka som disponerar de aktuella vapnen.

4.4.2.3 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ett effektivt verktyg för att utreda vapenbrott

När grova vapenbrott utreds i dag initieras detta ofta genom ett beslag då någon ertappas med vapen. Det går oftast inte att klargöra varifrån vapen kommer eller till vem vapnen ska levereras. Hanteringen sker oftast i lönndom och med särskilda försiktighetsåtgärder för att förhindra upptäckt. När vapen anträffas och tas i beslag är det ofta mycket svårt att bevisa vem som är innehavare av vapnet.

Det är mycket svårt att få personer att anmäla och vittna i brott av denna typ, och konventionell öppen eller dold spaning är en åtgärd som för sig själv oftast inte är framgångsrik.

Polisen bedömer att ökade möjligheter att använda tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i utredningar som rör misstänkta grova vapenbrott skulle öka möjligheterna att lagföra grova vapenbrott. Vid misstanke om att en person eller flera personer handlar med eller förvarar vapen skulle det vara ett betydelsefullt hjälpmedel att tillsammans med yttre spaning lokalisera personerna och även lokaler eller områden där vapen förvaras. Möjligheten att binda vapnen till personer skulle öka, om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kunde användas under en utredning.

Under hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan man få reda på mer om vad som är i görningen än det som direkt uttalas i de avlyssnade samtalen. Ofta lär man sig vad som är ett normalläge i den avlyssnade personkretsen, och det kan leda till att även om de inte direkt pratar om brottsligheten det ändå är möjligt att förstå när något är på gång. I de fall de kriminella inte talar öppet om brotten på telefon kan hemliga tvångsmedel således ändå leda till att man lyckas hitta vapnen och ta dem i beslag genom att man kan följa personers rörelser och kontakter. Analys av t.ex. inkommet material kan i vissa fall ge information och vägledning även om vem som sålt vapnen.

Vid t.ex. grova narkotikabrott används hemlig avlyssning för att kunna stoppa en leverans eller att dokumentera ett led i köp av narkotika. Det är i dag mycket svårt att utreda ett grovt narkotikabrott utan att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

I samband med utredningar av andra brott där hemliga tvångsmedel har använts har det vid flera tillfällen kommit fram, via innehållet i elektronisk kommunikation, uppgifter som medfört att vapen har kunnat beslagtas och grova brott har kunnat förhindras – vapen och brott som tidigare varit okända.

4.4.2.4 Internationell samverkan mot organiserad brottslighet

Grova vapenbrott ingår ofta i en förberedelse till andra mycket grova brott. Brottsligheten är i hög grad internationell, och utan ett internationellt samarbete klarar det svenska rättsväsendet inte att hindra och lagföra denna brottslighet. Att delta och samverka internationellt i utredningar angående vapen, smuggelvägar m.m. bedöms vara en central uppgift för att kunna förhindra gängkrig, grova rån och inte minst för att förhindra att Sverige blir ett genomgångsland för vapensmuggling. Möjligheter att i större utsträckning kunna använda sig av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation skulle kunna förbättra förutsättningarna för svenskt deltagande i det internationella samarbetet för att motverka organiserad brottslighet.

4.4.2.5 Andra allvarliga brott som bör kunna föranleda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Brott som systematiskt begås inom den organiserade brottsligheten, t.ex. utpressning, olaga hot och övergrepp i rättssak är allvarliga och mycket vanligt förekommande brott. Dessa brott används ofta systematiskt av grupper eller nätverk som sysslar med organiserad brottslighet för att driva in fiktiva eller verkliga skulder. Målsägande är ofta utsatta för ett så kraftigt hot att de inte vågar ta kontakt med polisen eller anmäla brottet. Det är även vanligt att den drabbade vill återta sina uppgifter eller inte vill medverka i utredningen med motiveringen att de är bekymrade för sin egen eller närståendes säkerhet. En möjlighet att använda hemliga tvångs-

medel skulle ge ökade möjligheter att utreda även denna typ av brottslighet. Detta skulle medföra att brottet kunde styrkas även med en rädd eller ovillig målsägande och vara ett stöd för att undvika påtryckningar mot den brottsutsatte i den fortsatta processen.

Något som skulle kunna övervägas är att man vid sådan brottslighet skulle föra liknande resonemang som Högsta domstolen tillämpat i domar det senaste året avseende straffvärde vid narkotikabrott och tillåta användning av hemliga tvångsmedel när det är motiverat med hänsyn till en samlad bild av omständigheterna, brottsligheten och aktörerna. Det skulle dock krävas en välgrundad redovisning och uppfattning om den samlade brottsligheten och vilka personer som agerar inom denna.

Även avseende rån som inte är grovt finns behov av att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Andra brott som kan jämföras med grova vapenbrott avseende våldspotentialen och fara för allmänheten skulle kunna vara när någon misstänks hantera, införskaffa, sälja, tillverka sprängmedel och/eller bomber.¹⁴

4.4.2.6 Övrigt

Inom polisorganisationen ser man behov av att justera lagstiftningen även i flera avseenden som inte omfattas av utredningens uppdrag. Det behövs dels en straffskärpning, dels att fler gärningar/beteendena ska anses utgöra grovt vapenbrott samt att även försök och förberedelse bör vara straffbart avseende grovt vapenbrott.

4.4.3 Åklagarmyndigheten (Utvecklingscentrum Malmö m.fl.)

Åklagarmyndighetens rättsavdelning lät Utvecklingscentrum (UC) Malmö svara på utredningens frågor.¹⁵ Synpunkterna avser till stor del annat än det som omfattas av utredningens uppdrag. Kompletterande yttranden har kommit in från de internationella åklagarkamrarna i Stockholm och Göteborg. I det följande finns först en sammanställning av det som i olika frågor i huvudsak framgår yttrandena. Därefter har vi valt att i dess helhet återge en mer

¹⁴ Eftersom effekterna av ett brottsligt uppsåt och hantering i dessa fall kan bli så svåra och omfattande bör dessa brott också vara straffbara redan på förberedelse och försöksstadiet.

¹⁵ Inför besvarandet inhämtade UC Malmö synpunkter från kamrarna och UC Stockholm. Dessa vidarebefordrades i delvis oredigerat skick till utredningen.

utförlig och konkret redogörelse som lämnats av Internationella åklagarkammaren Stockholm för behovet av tvångsmedlet vid vissa brott (grov människosmuggling och organiserande av sådan).

4.4.3.1 Grova vapenbrott

Höjda straffskalar för vapenbrott – och möjlighet till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation – behövs

Vapenlagstiftningen har präglats av alltför stor försiktighet vilket i stor utsträckning bidragit till den oroväckande utveckling som vi nu ser med en kraftig ökning av tillgången och användandet av vapen i brottsliga syften i Malmö och Göteborg. För att komma till rätta med denna utveckling krävs en betydande skärpning av synen på framför allt grova vapenbrott.

Hela straffskalan bör ses över. Såväl minimistraffet som maximistraffet bör höjas, och det bör även utredas om det finns behov av att införa ett synnerligen grovt vapenbrott.¹⁶ Den sistnämnda rubriceringen skulle kunna användas när det t.ex. är fråga om hantering av särskilt farliga helautomatiska vapen som saknar ett civilt användningsområde.

Skulle inte en skärpning av straffen enligt ovan komma till stånd, bör man i vart fall höja straffmaximum för grovt vapenbrott till sex år eftersom det är svårt att (med dagens påföljdspraxis) hitta vapenbrott som är så grova att de kan sägas ha ett straffvärde på över två år. Oftast handlar kriminella grupperingars beväpning om inköp av enstaka vapen. Hade straffskalan inte varit så komprimerad, så hade det oftare varit möjligt att göra gällande att kommande inköp av två eller tre automatvapen hade haft ett straffvärde på två år.

Man måste vidga tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation till att omfatta grova vapenbrott i betydligt större utsträckning än i dag. Sker inte det, kommer möjligheterna även fortsatt att vara ytterst begränsade att agera mot brottsgrupperingar som har beväpnat sig eller är i färd med att beväpna sig. Det blir svårt att i längden upprätthålla möjligheterna till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, om domstolarna är alltför restriktiva med att döma till strängare straff, även i de fall det handlar om ansenliga vapeninnehav vars enda syfte är att vapnen

¹⁶ Enligt Internationella åklagarkammaren Göteborg vore den rimligaste lösningen att grova vapenbrott gavs ett straffminimum på två års fängelse.

ska komma till användning vid allvarliga brott. En utveckling där hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation skulle komma att uteslutas kommer att ha som effekt att sådan brottslighet blir ytterst svårupptäckt och än mer svårbeivrad; i vart fall intill den stund då de olovliga vapnen kommit till brottslig användning. Då är det väl sent. I avsaknad av sådana straffskärpningar som nämnts ovan är det sålunda rimligt att grovt vapenbrott förs upp som ett särskilt angivet brott vid vilket hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får ske.

Exempel på nytta av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Det är svårt att specifikt konkretisera i vilka fall hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation skulle vara till nytta, men följande exempel kan ges på fall där utredningen hade nytta av tvångsmedlet vid misstankar om grov vapensmuggling.

- En försändelse från utlandet stoppades av tullen. Försändelsen visade sig innehålla två automatvapen. Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation meddelades, med brottsmisstanken grov smuggling, och det kunde klarläggas att avsändaren i utlandet ringde upp mottagaren för att berätta att paketet var på väg.
- Ett tips kom in om att fyra personer skulle köra till Balkan för att hämta ett stort antal pistoler. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation beviljades på brottsmisstanken grov smuggling. Sällskapet körde i två bilar. Den ena bilen tog sig igenom tullen i Sverige medan den andra bilen stoppades och tullen träffade på fyrtio pistoler. Genom avlyssningen kunde det bevisas att alla fyra utfört smugglingen gemensamt och i samförstånd. De inblandade dömdes för grov smuggling till fängelse i fyra år.¹⁷

Två hovrättsdomar från år 2012 kan vidare anges som exempel på fall där hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation erhållits mot grova vapenbrott med tillämpning av straffvärdeventilen (dvs. med åberopande av ett förväntat straffvärde överstigande fängelse i två år). Det ena fallet avsåg innehav i överlåtelsesyfte av en automat-

¹⁷ Straffmaximum för detta brott är fängelse i sex år. Man kan enligt åklagarna fråga sig varför inte straffmaximum för grovt vapenbrott också är sex år. Sannolikt är det så att om pistolerna tagits i Sverige några dagar senare, utan att smugglingsbrott kunnat bevisas, så hade ett innehav av pistolerna inte renderat ett fyraårigt fängelsestraff för grovt vapenbrott.

karbin, två pistoler, tre ljuddämpare och ammunition, det andra avsåg innehav av fyra automatkarbiner. Inget av brotten hade kunnat upptäckas och beivras utan avlyssningen. Avlyssningen åberopades som bevisning vid huvudförhandlingarna i båda fallen. Fällande domar erhöles avseende de nämnda gärningarna. Det bör dock särskilt noteras att hovrätten i båda domarna fann att straffvärdet – i motsats till vad som antagits när tvångsmedelstillstånden meddelades – understeg fängelse två år.¹⁸

Organiserad brottslighet och handel med illegala vapen

Grovt vapenbrott är ett brott som sällan återfinns utanför den organiserade brottsligheten. Att strängt beivra grova vapenbrott är sannolikt en av de bästa och mest förebyggande metoderna för att stävja allvarlig våldskriminalitet.

Handeln med illegala vapen måste således i avsevärt högre omfattning kunna efterforskas och lagföras.

En följd av den nu gällande lagstiftningen är att svensk polis efter tips från utländska kolleger om exempelvis en förestående transport inte kan bedriva en effektiv spaning med hjälp av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. I nationella sammanhang finns det exempel på att pågående avlyssningar avseende annan brottslighet kommit att ge information om pågående/förestående illegal handel med automatvapen. Avlyssningen har dock inte kunnat fullföljas i denna del eftersom den avlyssnade köparen gripits för andra brott och avlyssningen därför fått avbrytas.

Det är heller inte så att denna typ av vapenbrott ofta begås i samband med annan brottslighet. Tvärtom, den olovliga handeln med vapen bland kriminella och inom den organiserade brottsligheten är i sig vanlig. Sådan handel är ett offerlöst brott. Det finns ingen som har anledning att anmäla brottet, än mindre vittna om sina iakttagelser. Beträffande detta brott finns därmed ett verkligt behov av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, om man från lagstiftarens sida tycker att det är viktigt att bekämpa grova vapenbrott.

¹⁸ Se Hovrättens för Västra Sverige domar 2012-04-17 i mål nr B 4626/11 och 2012-05-07 i mål nr B 4581/11. I det förra fallet dömde hovrätten de två tilltalade till fängelse ett år och sex månader respektive ett år och nio månader. I det senare fallet dömdes de två tilltalade till fängelse ett år och tre månader (även narkotikabrott) respektive ett år och sex månader (även dopningsbrott).

Vissa förändringar bör ske av de straffrättsliga reglerna om grovt vapenbrott för att komma åt handeln med illegala vapen.

Såväl den internationella som den nationella illegala handeln med handeldvapen och vapen framtagna för främst militärt bruk bör alltid anses som grovt brott, i vart fall när en organiserad bakomliggande verksamhet kan påvisas.¹⁹ Oavsett om illegal införsel av sådana vapen eller försök därtill kan straffas enligt smugglingslagen, finns också ett starkt behov att grova vapenbrott blir straffbara redan på försöks och förberedelsestadiet.

Genom att göra försök och förberedelse till grovt vapenbrott straffbart skulle man dessutom kunna komma åt problematiken med att avgöra när ett vapen eller del därav blir ett föremål som faller in under vapenlagens bestämmelser. Vissa kriminella grupperingar sätter i system att skicka olika vapendelar, som i sig inte är tillståndspliktiga, till varandra. Slutresultatet, efter mottagandet av dessa olika paket, blir efter montering ett tillståndspliktigt vapen. Med nuvarande lagstiftning är tillverkningen av enkla automatvapen i kriminella kretsar svår att komma åt innan det finns ett fungerande vapen.²⁰

4.4.3.2 Andra allvarliga brott som bör kunna föranleda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Utpressning och olaga tvång

Utpressning och olaga tvång som ligger rånfallen nära är brottstyper som liknar varandra och där hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får anses behövas för ett framgångsrikt spanings- och utredningsarbete. Brotten begås ofta inom ramen för organiserad brottslighet. Brotten kan under lång tid befinna sig på försöksstadiet och kommunikationerna sker ofta via telefon eller dator. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är av central betydelse i syfte att säkra bevisning rörande vilka som är gärnings-

¹⁹ Internationella åklagarkammaren Göteborg har anfört att vissa beteenden med olovliga vapen regelmässigt bör bedömas som grova, nämligen när vapnen är livsfarliga och inte har något lagligt användningsområde eller där det finns en risk för att vapnen ska användas i brottsligt syfte.

²⁰ Internationella åklagarkammaren Göteborg har vidare anfört att all olovlig hantering av vapen borde vara kriminaliserad, efter mönster av narkotikastrafflagen, i vart fall när det handlar om brott som bedöms som grova. Sålunda skulle inte bara innehav omfattas, utan även överlåtelse, förvaring, transport, förmedling, betalning för, användning och bruk av vapen.

män, om det finns någon anstiftare och om det finns någon medhjälpare som förvarar vapen eller andra hjälpmedel som senare kan komma att användas för att fullborda brottet eller verkställa alternativa hot. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan också vara ett ovärderligt hjälpmedel att förhindra att utpressningen/tvånget fullbordas och leda till att man till följd av avlyssningen kan gripa gärningsmännen redan på försöksstadiet och sålunda minimera skadorna för målsäganden.

För de ovan nämnda brottstyperna gäller att det oftast saknas stödbevisning p.g.a. att det är ovanligt att avlyssning kommer till användning. Orsaken till detta är att försöksstadiet ofta är långdraget och en straffvärdesbedömning måste göras om försöksbrottet når upp till minst tvåårsgränsen vilket är svårt med nuvarande påföljdspraxis. Här skulle hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vara till stor hjälp.

Människosmuggling och organiserande av sådan

Människosmuggling och organiserande av sådan är brott som visat sig medföra stort mänskligt lidande för enskilda och stora och i det närmaste riskfria ekonomiska vinster för de kriminella. Även människosmuggling är – i motsats till vapenbrotten – straffbart på försöks- och förberedelsestadiet, men hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas endast om straffvärdet för brottet kan antas överstiga två år. Med nuvarande påföljdstillämpning när det gäller icke fullbordade brott är det tveksamt om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation alls kan komma att tillämpas på brott som befinner sig på förberedelse- och försöksstadiet, vilket det finns ett stort behov av för att kunna komma till rätta med en tilltagande problematik på detta område (se vidare i avsnittet nedan).

När människosmugglingsbrott kunnat antas vara så allvarliga att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt de nuvarande reglerna fått användas finns exempel på att tvångsmedlet varit mycket effektivt.²¹

²¹ Internationella åklagarkammaren Göteborg har hänvisat till ett ärende om grovt organiserande av människosmuggling där information från tvångsmedlet var absolut avgörande för utredningen. Hovrätten meddelade en fällande dom och påföljden bestämdes för huvudmannen till fängelse fem år (se Hovrättens för Västra Sverige dom 2006-12-21 i mål nr B 4046-06).

4.4.3.3 Brotts avseende människosmuggling – en mer utförlig och konkretiserad redogörelse

Internationella åklagarkammaren Stockholm har i ett särskilt yttrande till utredningen lämnat en mer utförlig och konkret redogörelse för behovet av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vid grov människosmuggling och grovt organiserande av människosmuggling. Vi har alltså valt att återge denna redogörelse i dess helhet.

Grov människosmuggling och grovt organiserande av människosmuggling är brott som förskyller fängelse 6 mån–6 år. I dag finns det sålunda möjlighet att få beslut om [hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation] endast om det finns skälig anledning att anta att brottet har en ett straffvärde överstigande två år. Med nuvarande praxis krävs det en omfattande brottslighet för att komma upp i ett så högt straffvärde. Eftersom människosmuggling inte är ett pågående brott utan bedöms varje resa för sig är det i stort sett omöjligt att få beslut om [hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation] för det brottet. Däremot finns det möjlighet i fall rörande grovt organiserande av människosmuggling som ju avser verksamheten i sig. Där krävs det emellertid en mycket omfattande verksamhet som pågått under lång tid (åtminstone ett år) för att komma upp i ett så högt straffvärde.

Det finns typiskt sett två varianter av människosmuggling. Den ena är den där någon hjälper en släkting att olovligen komma till Sverige genom att t.ex. låna ut ett pass. Den varianten har ett mycket lågt straffvärde och saknar intresse i detta sammanhang. Den andra varianten handlar om organiserad brottslighet där kriminella organisationer med hjälp av stulna eller förfalskade pass utnyttjar desperata människor runt i världen mot rejäl betalning. De ärenden som bedrivits vid internationella åklagarkammaren visar att det är vanligt att en smuggelresa till Sverige kostar knappt 100 000 kr men att den beroende på ursprungsland kan kosta ända upp till 200 000 kr. I ett par ärenden har man också hittat stora summor kontanter gömda, 500 000 kr i ett ärende och mer än 2 000 000 kr i ett annat. Det finns även exempel från Europa på att man utnyttjar och lurar människor på att betala uppåt 30 000 kr för att en tågresor från Italien eller Frankrike till Sverige trots att personen i fråga redan är inne i Schengen och inte skulle behöva göra annat än att köpa en egen tågbiljett.

Det har visat sig vara mycket komplicerat att komma åt denna form av brottslighet. Det handlar många gånger om en organiserad verksamhet där flera personer deltar. Man har mer eller mindre anställda personer som sköter olika delar av verksamheten, en ordnar pass, andra är ledsagare, en tredje köper biljetter o.s.v. Den som är organisatör kanske inte gör mycket annat än att förhandla priser och ta betalt.

Traditionell spaning ger ofta inte resultat. Många aktiviteter äger av naturliga skäl inte rum i Sverige utan utomlands och det är mycket

svårt att få snabb hjälp med sådana åtgärder i länder som t.ex. Syrien, Irak, Somalia eller Yemen. Det går dessutom oftast inte att bara spana för att se vad som händer. Man kommer inte åt organisationerna genom att titta på dem. I ett större ärende som bedrevs vid IÅK Stockholm och Gränspolisen i Stockholm lades det ner ett stort antal polistimmar på att spana på huvudmannen utan att man vid mer än något enstaka tillfälle såg något av intresse. Huvudmannen åkte till sin arbetsplats och telefonavlyssningen visade att verksamheten pågick för fullt via telefon. Spaningen visade emellertid inte annat än att han var på sin arbetsplats och pratade mycket i telefon.

Det vanligaste är dessutom att de som smugglas inte är villiga att samarbeta med polisen och berätta om vad som hänt. Det krävs ofta att man kan påvisa samtal eller annan bevisning för att de ska välja att berätta. Många av de insmugglade är rädda för polisen och tror att de ska bli tillbakaskickade om de berättar. Det är inte heller ovanligt att de insmugglade är rädda för smugglaren och har fått order om att inte prata. De kan dessutom vara ekonomiskt beroende av smugglaren. Man ska betala tillbaka en skuld eller få hjälp med uppehållet i Sverige. Slutligen kan det vara så att smugglaren ska se till att fler familjemedlemmar kommer till Sverige och därigenom har en hållhake på den smugglade. Att det finns möjligheter till legal anhöriginvandring är inget som smugglaren upplyser de smugglade om.

Möjlighet till [hemlig övervakning av elektronisk kommunikation] finns ofta, värdet av dessa uppgifter har dock visat sig vara begränsade. Oftast har uppgifterna bara varit till nytta om man senare även har fått tillstånd till [hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation] och därigenom kunnat få insyn i vad de olika telefonnumren gäller. I ett par ärenden vid IÅK Stockholm har man inhämtat telefonlistor under en längre tid för att försöka kartlägga grupperingar och försöka komma upp i ett straffvärde överstigande två år utan att det har gett resultat.

Det finns självklart möjlighet att vidta andra åtgärder, t.ex. att försöka spåra pengarna, men det är inte alltid att pengaströmmarna går via kanaler som går att spåra.

Man har även tittat på om man kan använda myndighetsamverkan, t.ex. Migrationsverket, Försäkringskassan och Skatteverket, men utan resultat än så länge.

Vid IÅK Stockholm och tidigare IÅK Uppsala har det drivits knappt tio ärenden där lagföring kunnat ske. I fyra av dessa har man haft telefonavlyssning som bevisning. Man har då kunnat lagföra ett större antal personer och kunnat bevisa omfattningen av verksamheten. I andra ärenden har man tvingats stanna vid lagföring av någon enstaka resa.

I flera ärenden har vi tvingats konstatera att bevisningen inte räcker till [hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation]. Ett exempel är ett ärende där Tyskland begärde övertagande av lagföring beträffande en person som stoppats med flera asylsökande i bilen och ytterligare en person i Sverige som skulle ha organiserat resan. Förundersökning inleddes i Sverige och det fanns även här indikationer på att det rörde sig om en omfattande organiserad verksamhet. Spaning, förhör och

övriga utredningsåtgärder kunde emellertid inte bekräfta uppgifterna tillräckligt för att hemliga tvångsmedel kunde användas. Förundersökningen avslutades utan beslut om lagföring.

Även andra ärenden vid IÅK Stockholm har lagts ner eftersom det inte går att hitta hållbar bevisning utan telefonavlyssning på det sätt som beskrivits ovan.

Gränspoliserna i Stockholm har hittills under 2012 upprättat 87 anmälningar angående människosmuggling. Det handlar ibland om inresande som stoppas med pass som inte tillhör dem. Av dessa har man arbetat aktivt med ca 20 ärenden som bedöms handla om organiserad brottslighet och där man har ytterligare information. Man har dessutom ett antal äldre ärenden där man försöker bedriva en effektiv förundersökning. Ofta har man information om konkreta inresor som ska ske men det är inte möjligt att profilera ut de insmugglade. Uppgifterna bekräftas först senare i samband med analys av asylprocessen. Ofta är det en ledsagare med och ibland kan denna lagföras. Man kommer emellertid inte åt organisatorerna av de skäl som angetts ovan utan verksamheten kan pågå ostört.

Kontentan är att det är näst intill omöjligt utan [hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation] att visa att man har skäligen misstanke om ett brott där straffvärdet överstiger två år och därigenom få [hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation]. Moment 22 med andra ord. På grund av detta drivs i dagsläget inga stora mål angående människosmuggling vid IÅK Stockholm. Ärenden där någon grips vid gränspassagen med några asylsökande hanteras på vanlig kammare. Endast ärenden där man försöker nysta upp större organiserade nätverk hanteras vid kammaren. Ärenden där en person fastnar i tullen blir emellertid regelmässigt inte till mer än den inresan trots att det kan finnas uppgifter om att det pågår en större, organiserad verksamhet eftersom det inte räcker för att få hemliga tvångsmedel.

Det finns sålunda ett behov av en ändring av lagstiftningen och möjligheterna att använda [hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation] när det gäller denna typ av brottslighet. Man kan tänka sig antingen en speciell lagstiftning för grov människosmuggling och grovt organiserande av människosmuggling eller en ändring av bestämmelserna så att man får möjlighet att se flera brott som en pågående, sammanhängande brottslighet där man bedömer straffvärdet utifrån brottsligheten som helhet, inte varje brott för sig. Den senare lösningen skulle också kunna tillämpas på annan organiserad brottslighet som t.ex. omfattande utpressning eller upprepade vapenbrott.

4.4.4 Tullverket

Utredningens förfrågan har handlagts av Tullverkets rättsavdelning. I svaret har konstaterats att Tullverket i den brottsbekämpande verksamheten inte direkt berörs av de frågeställningar som utredningens uppdrag gäller (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vid vissa grova vapenbrott eller andra allvarliga brott).

Tullverket har dock anslutit till de synpunkter som framförts av Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten. När det gäller nuvarande straffsatser för grov smuggling av vapen jämfört med grovt vapenbrott, instämmer Tullverket i att det inte framstår som rimligt att den maximala straffpåföljden för grovt vapenbrott understiger den maximala påföljden för grov smuggling av samma typ av vara, dvs. vapen. Oavsett brottsrubricering – grovt vapenbrott eller grov smuggling av vapen – bör straffpåföljden för grovt brott vara densamma.

4.4.5 Ekobrottsmyndigheten

Hos Ekobrottsmyndigheten har utredningens frågor besvarats av tre åklagare som är verksamma inom myndigheten samt två jurister från dess rättsenhet. De har framhållit följande.

Vid Ekobrottsmyndigheten handläggs sådana mål som anges i 2 § förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. I paragrafen finns dels en katalog över brott som handläggs vid myndigheten, dels mer allmänt hållna bestämmelser med innebörden att målets karaktär kan motivera att Ekobrottsmyndigheten handlägger det. De brott som anges i brottskatalogen har inte i något fall en sådan straffskala att det är möjligt att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation på den grunden att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. I stället kan den s.k. straffvärdeventilen användas.

Ekobrottsmyndigheten vill peka på två fall där utökade möjligheter till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation skulle kunna vara av stort värde. Det första av dessa rör brottsupplägg som omfattar flera grova ekonomiska brott, och det andra rör grova insiderbrott.

4.4.5.1 Brottsupplägg som omfattar flera grova ekonomiska brott

Grov ekonomisk brottslighet begås inte sällan inom ramen för den organiserade brottsligheten. Många gånger avser Ekobrottsmyndighetens utredningar brottsupplägg som omfattar flera olika brott. Ibland kan brotten begås i ett och samma bolag, och i andra fall innebär uppläggen att brotten begås i flera olika bolag för vilka samma person eller personer är straffrättsligt ansvariga.

Som ett förenklat exempel kan nämnas att en person genom att i ett bolag dels bokföra osanna fakturor, dels lägga fakturorna till grund för oriktiga uppgifter i skattedeclarationer, kan göra sig skyldig till både grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott. Ett annat exempel kan vara att ett bolag med latent skulder avseende punktskatter avhänds egendom på ett sätt som aktualiserar ansvar för grov oredlighet mot borgenärer, och att bokföringsskyldigheten har eftersatts för att dölja brottet. Ett annat exempel kan vara att den brottsliga verksamheten, som en del av brottsplanen, ”flyttas” från ett bolag till ett annat för att minska risken för upptäckt.

I sådana brottsupplägg kan ofta många personer vara inblandade, alltifrån de centralt placerade huvudmännen för brottsligheten till mer perifera deltagare i form av bulvaner eller s.k. målvakter. När brottsuppläggen begås inom ramen för den organiserade brottsligheten tillkommer dessutom utredningssvårigheter på grund av de inblandades riskmedvetenhet m.m. Möjligheten till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan ofta vara av stor betydelse för framgång i dessa utredningar.

För tillämpning av straffvärdeventilen krävs enligt gällande rätt att det kan antas att *brottets* straffvärde överstiger fängelse i två år. Ekobrottsmyndigheten anser att det i fall av brottsupplägg bör vara möjligt att tillämpa straffvärdeventilen på sådant sätt att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är möjlig när straffvärdet för den *samlade grova brottsligheten* överstiger fängelse i två år.²² Syftet med brottsupplägget är att åstadkomma ett skatteundan-

²² I det lagstiftningsärende genom vilket straffvärdeventilen infördes föreslog Rikspolisstyrelsen att ventilen skulle kunna användas även vid seriebrottslighet och att en bedömning då skulle göras av brottslighetens samlade straffvärde. Regeringen ansåg dock att detta skulle innebära att hemliga tvångsmedel skulle kunna användas för enskilda brott som har ett relativt blygsamt straffvärde och att förslaget, på grund av det integritetsintrång som användande av hemliga tvångsmedel innebär, inte borde genomföras (se prop. 2002/03:74 s. 34). Ekobrottsmyndigheten framhåller att dess förslag skiljer sig från Rikspolisstyrelsens på så sätt att det inte är fråga om en serie av fristående brott (t.ex. stölder) utan ett brottsupplägg som omfattar flera grova brott.

dragande, och bokföringsbrottet är ”ett medel” för att dölja skattebrottet (jfr prop. 2004/05:69 s. 29). Det kan då vara svårt att skilja brotten från varandra, och ännu svårare att urskilja straffvärdet för de enskilda brotten i brottsupplägget.

Förslagsvis skulle en reglering med denna utgångspunkt kunna utformas på sådant sätt att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid förundersökning angående en katalog av grova brott som ingår i ett brottsupplägg, om straffvärdet för denna samlade brottslighet överstiger två år. Ett förslag till brottskatalog skulle vara

- grov oredlighet mot borgenärer, 11 kap. 1 § tredje stycket brottsbalken,
- grovt bokföringsbrott, 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken, och
- grovt skattebrott, 4 § skattebrottslagen (1971:69).

I sammanhanget kan också nämnas att 2010 års penningtvätsutredning i sitt betänkande SOU 2012:12 föreslår en kriminalisering av penningtvätt. Beroende på utgången i det lagstiftningsärendet skulle även penningtvätsbrott kunna vara ett brott som bör ingå i den föreslagna brottskatalogen.

4.4.5.2 Grovt insiderbrott

Straffbestämmelsen avseende grovt insiderbrott finns i 2 § andra stycket lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument. Straffskalan omfattar fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I förundersökningar avseende grovt insiderbrott är förutsättningarna för att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ofta inte uppfyllda, dvs. att det inte kan antas att straffvärdet för brottet överstiger två år. Det finns endast ett fåtal ärenden i vilka den nuvarande lagstiftningen (som trädde i kraft den 1 juli 2005) har tillämpats och i vart fall en instans har dömt för grovt insiderbrott. Inte i något av de fall där det är möjligt att utläsa domstolens bedömning av straffvärdet för just det grova insiderbrottet har påföljden bestämts till fängelse i två år

eller mer, och endast i ett fall har påföljden bestämts till fängelse längre än ett år.²³

Insiderbrottslighet utgör kanske inte sådan brottslighet som man i första hand tänker på när man talar om brott som begås inom ramen för den organiserade brottsligheten. Exempel på detta kan dock förekomma.²⁴ Till detta bör läggas insiderbrottslighetens potentiellt skadliga effekter för förtroendet för finansmarknaderna.

Insiderbrottslighet är typiskt sett svårutredd eftersom det handlar om att åklagaren bl.a. ska styrka att en viss person har fått tillgång till viss information och agerat på visst sätt. En affär genomförd med insiderinformation kan inte skiljas från en affär som har genomförts utan sådan information. En invändning som kan förekomma är att den misstänkte inte har haft tillgång till insiderinformation utan har agerat på ett allmänt informationsflöde, rykten, chattsidor m.m. Till skillnad från annan ekonomisk brottslighet går det inte att i dessa fall följa någon penningström för att utreda brottet. Dessutom kan det misstänkas att handeln sker på utländska handelsplatser, fragmentariskt och genom bulvaner. Till detta kommer att de mer avancerade fallen av insiderbrott omfattar flera personer mellan vilka det kan finnas en rollfördelning på så sätt att vissa utgör ”källor” till insiderinformation och andra genomför handel med de finansiella instrument som insiderinformationen avser. Ett exempel är en s.k. insiderring, i vilken en samling personer byter insiderinformation med varandra och handlar utifrån denna. Det kan då sägas att ”föremålet” för brottet är information som lämnas mellan olika inblandade vilket innebär en skillnad från brottslighet i vilken det sker en fysisk hantering, som t.ex. i fråga om narkotikahandtering eller tillgrepsbrott.

Mot denna bakgrund kan det ofta vara av stor betydelse för utredningen att få tillgång till innehållet i elektronisk kommunikation. Det finns ett behov av att tillåta hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i fler fall. Förslagsvis skulle detta kunna ske

²³ Insiderbrottslighet är dock, som kommer att framgå nedan, svårutredd och svårbevisad, och det begränsade antalet fällande domar för grovt insiderbrott kan inte läggas till grund för en slutsats att sådana brott i princip inte förekommer.

²⁴ Vid genomförandet av rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet (EUT L 300, 11.11.2008, s. 42) uttalade regeringen följande (prop. 2010/11:76 s. 30): ”Det går t.ex. att tänka sig fall där de brottsbekämpande myndigheterna får kännedom om att pengar utväxlas för att någon som kan väntas komma i besittning av insiderinformation ska vidta en sådan åtgärd som träffas av straffbestämmelsen och där det blir aktuellt att ingripa mot brottsligheten redan innan informationen har lämnats. Med den innebörd rambeslutet ger åt begreppet kriminell organisation är det inte heller främmande att tänka sig brottet begånget under just sådana omständigheter.”

genom att straffvärdeventilen justeras, på så sätt att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska kunna användas vid förundersökning angående grovt insiderbrott, om det kan antas att brottets förväntade straffvärde överstiger fängelse i ett år.

4.4.6 Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål

Vad gäller förundersökningar på Säkerhetspolisens område har följande synpunkter kommit in avseende hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot grova vapenbrott.²⁵

4.4.6.1 Åklagarkammaren för säkerhetsmål

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har angett att det inom kammarens verksamhetsområde är svårt att se något behov av att vidga området för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation till att omfatta fler grova vapenbrott. Här avser brottsmisstankarna praktiskt taget alltid andra brott som kan ge hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Den omständigheten att vapeninnehav finns med i bilden kan naturligtvis bidra till att man ser extra allvarligt på till exempel ett planerat misstänkt terroristbrott, men det har ingen självständig betydelse för möjligheten till hemliga tvångsmedel.²⁶

4.4.6.2 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har uppgett att det efter en intern förfrågan kommit fram tre fall som skulle kunna vara relevanta för utredningens frågeställningar.

Två av fallen stannade vid misstanke om grovt vapenbrott medan det tredje övergick i misstanke om förberedelse till terroristbrott. Svårigheten vid dessa utredningar bestod i att det finns uppgifter om att en viss person hade ”grova” vapen som personen hade gömt men att det inte gick att lokalisera vapnen. Det är alltid svårt att

²⁵ Förutsättningarna att använda detta tvångsmedel mot andra särskilt svårutredda brott på Säkerhetspolisens område har behandlats av utredningen i SOU 2012:44.

²⁶ Chefsåklagaren vid kammaren kan inte påminna sig att de någonsin haft ett mål där enbart misstanke om vapenbrott förelagat.

bedöma om tvångsmedel som man inte har tillgång till skulle vara effektiva. Säkerhetspolisen tror dock att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i dessa fall skulle kunna ha bidragit till att lokalisera vapnen.

5 Tillämpningen

5.1 Inledning

Hur hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation hittills använts mot de brott som nu är aktuella är naturligtvis av intresse.

För en redogörelse för den kartläggning som skett av användningen av tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (tidigare hemlig teleavlyssning) i allmänhet hänvisas till utredningens tidigare betänkande.¹ I detta kapitel framhålls endast något av det som kommit fram vid dessa kartläggningar om vapenbrott och annan vapenrelaterad brottslighet.²

Inledningsvis beskrivs vad som kommit fram om grova vapenbrott i samband med regeringens årliga skrivelser till riksdagen om tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Därefter återges en del av det som framgått vid utredningens egen kartläggning av tillämpningen (i samband med den djupundersökning som genomförts beträffande hemlig rumsavlyssning och tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag) med avseende på bl.a. förekomsten och betydelsen vapen vid vissa allvarliga brott.

Avslutningsvis nämns – eftersom detta haft betydelse för möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation med tillämpning av den s.k. straffvärdeventilen – något också om domstolarnas påföljdspraxis beträffande grova vapenbrott.

¹ Se SOU 2012:44. Tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken behandlas på s. 260–264, medan utredningens kartläggning av tillstånd enligt 2007 års preventivlag och 2008 års utredningslag behandlas på s. 316–331 och s. 389–466.

² Redogörelsen i detta kapitel begränsas också till de kartläggningar som gjorts i Sverige. Tillämpningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i vissa andra länder mot vapenbrott har berörts i kapitel 3.

5.2 Användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot grova vapenbrott

Som framgått får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken användas mot grova vapenbrott förutsatt att brottet i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse (27 kap. 18 §).

Regeringen lämnar årligen en skrivelse till riksdagen om tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Fr.o.m. år 2009 är uppgifterna i denna skrivelse mer utförliga än tidigare och omfattar bl.a. en relativt detaljerad fördelning av antalet meddelade tvångsmedelstillstånd mellan olika typer av brott. Beträffande hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är fördelningen följande (se skr. 2010/11:66 respektive 2011/12:39).³

Tabell 5.1 Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken fördelade på brott (andel)

Brott	År 2009	År 2010
Grovt narkotikabrott eller grovt smuglingsbrott (bl.a. även dopningsbrott)	70 %	76 %
Våldsbrott (bl.a. mord, våldtäkt, grovt koppleri och människohandel)	14 %	11 %
Tillgreppsbrott (bl.a. rån, grov stöld och grovt bedrägeri)	11 %	7 %
Ekonomisk brottslighet (bl.a. grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott)	2 %	3 %
Övriga brott (bl.a. grov mordbrand och <i>grovt vapenbrott</i>)	3 %	3 %

³ Regeringen har ännu inte publicerat någon skrivelse som avser tillämpningen under år 2011. Skrivelseernas sakuppgifter hämtas från redogörelser som Åklagarmyndigheten i samverkan med Rikspolisstyrelsen lämnar till regeringen. En sådan redogörelse har lämnats till regeringen även för det sistnämnda året (se skrivelse daterad 2012-10-16, ÅM-A 2012/0505). De redovisningsprinciper som de brottsbekämpande myndigheterna använt i den senaste redogörelsen (dvs. för år 2011) skiljer sig dock i flera avseenden från de som använts för åren 2009–2010. En rättvisande beskrivning av myndigheternas statistik för år 2011 – och av det sätt på vilket denna redovisats – skulle kräva ett relativt omfattande utrymme. Jämförelser med tidigare år är också svåra. Vi har mot den bakgrunden valt att inte återge myndigheternas uppgifter ur den senaste redogörelsen.

Det sammanlagda antalet tillstånd för vart och ett av åren 2009 och 2010 var 1 659 respektive 2 531. Antalet tillstånd i kategorin övriga brott (där bl.a. grovt vapenbrott ingår) var således 50 respektive 67.

Endast beträffande år 2009 har någon uppgift publicerats avseende i vilken utsträckning tvångsmedelsanvändningen i kategorin ”övriga brott” avsett grova vapenbrott. Av det underlag som Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen tillhandahöll regeringen inför skrivelsen för det året framgick att ett eller flera tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation hade meddelats i sammanlagt 24 förundersökningar som avsett ”övriga brott”. Mindre än tio av dessa förundersökningar hade avsett grova vapenbrott.⁴

Några uppgifter fördelade per brottstyp om omfattningen i övrigt av övervakningen (t.ex. genomsnittlig avlyssningstid) eller om nyttan av tvångsmedlet finns inte i skrivelserna eller i det publicerade underlaget till dessa. Utredningen har tidigare redogjort för den redovisning som skett i dessa avseenden beträffande hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i allmänhet, dvs. för alla brottstyper sammantaget (se SOU 2012:44 s. 262–264). Här får räcka att nämna den uppgivna sammantagna nyttoandelen. Denna uppges för åren 2009 och 2010 vara 54 respektive 71 procent.⁵

5.3 Utredningens kartläggning av vissa tvångsmedel

5.3.1 Inledning

Utredningen har tidigare kartlagt tillämpningen av hemliga tvångsmedel enligt bl.a. lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag.⁶ Hemlig rumsavlyssning får användas endast mot mycket grova brott (nivån för straffminimum och straffvärdeventil är här fyra års fängelse, och tillämpningen av straffvärdeventilen är därtill begränsad av en brottskatalog). 2007 års preventivlag tillämpas nästan uteslutande mot brott inom Säkerhetspolisens område (t.ex. terroristbrott och spioneri). Ingen av de två nämnda lagarna ger således möjlighet att använda hemliga tvångsmedel mot grova vapenbrott. Vår kartläggning av tillämpningen av lagarna genom en s.k. djupundersökning är ändå av visst intresse här. Detta främst

⁴ Det totala antalet förundersökningar där tillstånd till tvångsmedlet hade lämnats (dvs. med alla brottstyper inräknade) var 400. Se Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens redovisning daterad 2010-06-14, ÅM-A 2010/0217.

⁵ Den andel som uppgetts avser antalet *förundersökningar* där tvångsmedlet bedöms ha varit till nytta relaterat till antalet förundersökningar där tillstånd förekommit.

⁶ Bland de tvångsmedel som enligt den sistnämnda lagen får användas för att förhindra brott ingår hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

eftersom vissa uppgifter kom fram beträffande bl.a. förekomsten och betydelsen av vapen vid grova brott med anknytning till organiserad brottslighet och vid säkerhetsshotande brottslighet.

5.3.2 Metoden vid djupundersökningen

Inom ramen får vår djupundersökning har vi i en rad enskilda ärenden där hemliga tvångsmedel använts dels tagit del av källmaterial, dels hållit intervjuer med rättsväsendets aktörer (poliser, åklagare, domare och offentliga ombud). Fokus har varit att, på konkret ärendenivå, tränga djupare i frågorna om behov, nytta och integritetsintrång. Vi har bl.a. granskat närmare vad myndigheterna känt till om de personer mot vilka tvångsmedlen riktats, vilken information som det förväntats att tvångsmedlen skulle ge samt vilken information och vilket resultat som de faktiskt gett.

Vid genomgången av handlingarna och under intervjuerna har ett frågeschema använts som hjälp för att samla in relevanta uppgifter. Punkter som i detta schema särskilt berörts är, såvitt nu är av intresse, bl.a. uppgifter om

- misstänkta personers vilja och förmåga att begå brott samt deras eventuella roll i organisationer eller nätverk,
- åtgärder som vidtagits av de aktuella personerna och i de aktuella miljöerna för att hemlighålla information och logistik,
- sannolikheten för fullbordade brott och den befarade skadan,
- den information man räknat med och den information man faktiskt fått med användning av de hemliga tvångsmedlen samt
- de använda tvångsmedlens förhållande till andra informationsinhämtningsmetoder.

5.3.3 Uppgifter om vapen i djupundersökningen

Resultatet från djupundersökningen har i sin helhet presenterats i vårt tidigare betänkande (se SOU 2012:44 s. 331–466). Följande – med särskild anknytning till vapen – kan dock vara värt att upprepa här.

5.3.3.1 Vilja och förmåga, roller i nätverken

Inom Säkerhetspolisens område har uppgifter kring personers vilja och förmåga att begå brott haft stor betydelse i samband med ansökningar om hemliga tvångsmedel. Därvid har uppgifter om förekomsten av vapen eller en avsikt att beväpna sig med bl.a. skjutvapen ofta särskilt framhållits och ibland bedömts som central information. Detta gäller såväl på kontraterrorismens område som på författningsskyddets, i det senare fallet främst beträffande vit makt-miljön och den organiserade brottsligheten. Följande kan framhållas i detta avseende (se SOU 2012:44 s. 366, 368, 400, 403 samt 405–411).

På kontraterrorismens område ges beträffande de s.k. attentats-hoten, även om förekomsten av risker relaterade till sprängmedel synes vanligare, exempel på förekomsten av t.ex. automatvapen och uppgifter om stölder ut vapenförråd.

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, dvs. inte om skjutvapen. I likhet med den autonoma miljön finns i operationerna uppgifter om gatustridsvapen hos vit makt-aktivister. 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). 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. 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.

Också beträffande organiserad brottslighet finns uppgifter om att personer befinner sig i en 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 har en bestämd roll i grupperingarna som vapenansvariga.

5.3.3.2 Att hemlighålla information och logistik

Det finns uppgifter i operationer som avser författningsskyddet om att bl.a. gemensamma vapengömmor används i olika grupperingar för att försvåra för myndigheterna och hemlighålla vapnen. I ett fall som avser vit makt-miljön framgick t.ex. att en tidigare vapengömma hade avslöjats och att det fanns indikationer på ytterligare en gömma (a. SOU s. 372 och 409).

5.3.3.3 Sannolikheten för ett fullbordat brott och den befarade skadan

De omständigheter som är av betydelse för att bedöma de aktuella personernas vilja och förmåga att begå våldsbrott är naturligtvis av betydelse när sannolikheten bedöms för att ett planerat eller påbörjat sådant brott ska fullbordas. Uppgifter om tyngre vapen anses således ofta öka risken för att ett (fullbordat) allvarligt brott ska begås (se t.ex. a. SOU s. 424–425). Förekomsten av vapen får också betydelse för omfattningen och karaktären av den skada som befaras följa av brottet.

Vad gäller terrorism befaras som framgått ofta sprängattentat, men vapen förekommer också (a. SOU s. 433). Även om vit makt-miljön uppges ha tillgång till tung beväpning och ett förflutet med åtskilliga grova våldsbrott med dödlig utgång, räknar intervju-personerna sällan med att det finns en risk för regelrätta attentat. Det framhålls dock att resurser i form av tunga vapen och sprängmedel gör att det alltid anses finnas en potentiell risk för mycket allvarliga skador och för att situationer kan spåra ur (s. 434).

Den omedelbara skada som befaras följa i de granskade operationerna som avser organiserad brottslighet är personskador till följd av våldsbrott. Det gäller allt från misshandel till ännu grövre brott. Även sakskador kan komma i fråga, men det framhålls att detta är mer som en följd av att en person angrips med vapen eller sprängmedel (s. 435).

5.3.3.4 Kalkylerad och faktisk information från tvångsmedlen

De hemliga tvångsmedel som djupundersökningen avsett får inte riktas mot grova vapenbrott. Information om vapen kan dock som framgått vara av betydelse för att utreda eller förhindra sådana grova eller säkerhetshotande brott som tvångsmedlen avser. Av

våra intervjuer har framgått att de brottsbekämpande myndigheterna – även om detta inte varit huvudsyftet – när de ansökt om tvångsmedlen hoppats att genom dessa få information om eventuella vapen eller sprängmedel som personer eller grupperingar haft tillgång till. Att sådan information söktes genom tvångsmedlen har uttryckligen angetts beträffande bl.a. operationer som avsett organiserad brottslighet (a. SOU s. 437–438).

När det gäller den information som faktiskt erhållits från de aktuella tvångsmedlen kan noteras att denna i vissa fall varit vapenrelaterad.

I några fall har den information som erhållits avsett pågående grova vapenbrott i form av innehav av skjutvapen (se a SOU s. 386 samt 458–459).⁷ Ett annat exempel är att de misstänkta, när hemlig rumsavlyssning användes inom kontraterrorismens område, pratade om ett planerat attentat och bl.a. vilka vapen som skulle användas vid detta (a. SOU s. 378).

Även mer allmän information som bedömts som nyttig har ibland innefattat uppgifter om vapen. Det följande är ett exempel (a. SOU s. 458).

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* [kursiveringen ny], deras jargong och sådant”, som en handläggare uttryckte det.

5.3.3.5 Tvångsmedlets förhållande till andra metoder att hämta in information

En central fråga när behovet och effektiviteten av hemliga tvångsmedel bedöms är om den information som söks genom tvångsmedlet kan erhållas på något annat (mindre ingripande) sätt. Denna fråga har i djupundersökningen kommenterats beträffande en misstänkt vapengömma tillhörande en organisation på författningsskyddets område. Det alternativ till hemliga tvångsmedel som då framhölls var informatörer inom grupperingen. Beträffande den aktuella operationen uppgavs en av våra intervjupersoner att ”vi

⁷ Den gällande regleringen beträffande överskottsinformation medförde att dessa brott inte kunde lagföras. Vi har dock föreslagit ändringar som medför att lagföring i dessa fall skulle få ske (se a SOU s. 691 ff.).

hade ganska dåligt med informatörer, inte tillräckligt med källor. Vi kunde inte på det sättet belägga uppgiften om vapengömma”. Detta var sålunda ett av skälen till att man ansåg sig behöva ansöka om tvångsmedlet (se a. SOU s. 430–431).

5.4 Något om domstolarnas påföljdspraxis beträffande grova vapenbrott⁸

Grovt vapenbrott har en straffskala som sträcker sig från fängelse sex månader till fängelse fyra år. Enligt gällande rätt får tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation meddelas endast om det i det enskilda fallet kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse två år (27 kap. 18 § rättegångsbalken). Domstolarnas påföljdspraxis har sålunda stor betydelse för vilket tillämpningsområde tvångsmedlet i praktiken får. I detta avsnitt nämns något om en undersökning som Åklagarmyndigheten under åren 2004–2006 genomförde av domstolarnas praxis och om viss statistik från Brå i detta avseende.

5.4.1 Åklagarmyndighetens undersökning

Inom Åklagarmyndigheten inleddes år 2005 ett projekt med inriktningen att analysera domar avseende de illegala vapeninnehav som ansågs innebära en särskilt hög risk för att vapnen skulle komma till brottslig användning (enhands- och automatvapen). Granskningen gällde grunderna för brottsrubriceringen (grovt vapenbrott eller vapenbrott av normalgraden) och straff. En sammanställning gjordes av närmare 150 tingsrätts- och hovrättsavgöranden från åren 2004–2006 som på olika sätt berörde de aktuella gränsdragningsfrågorna. Denna sammanställning, samt vissa slutsatser kring praxis och utvecklingsbehov, publicerades i mars 2007 (Åklagarmyndighetens RättsPM 2007:5–6). Några liknande dokument har inte publicerats för senare år. Av de nämnda promemoriorna framgår bl.a. följande.

Sammanställningen bygger dels på refererade rättsfall, dels på hovrätts- och tingsrättsdomar som inhämtats av Åklagarmyndigheten. Den innefattar dock inte alla nyare avgöranden rörande vapenbrott/grovt vapenbrott. Detta beror främst på att ett stort

⁸ En något mer utförlig redogörelse i detta avseende kommer sannolikt att publiceras av Utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen (Ju 2012:03). Den utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2013.

antal vapenbrott förekommer tillsammans med annan omfattande grov brottslighet och att de särskilda vapenbrottsfrågorna mera sällan närmare behandlas i domar avseende olika andra typer av grova brott. Sammanställningen omfattar 27 överrättsavgöranden och ett drygt hundratal tingsrättsavgöranden vilka faller under en s.k. brottskod som avser olovligt innehav av pistol, revolver, kpist och vissa andra särskilt farliga vapen

Åklagarmyndigheten konstaterade utifrån sammanställningen följande beträffande överrätternas bedömning av om ett vapenbrott är grovt. Enbart det förhållandet att ett innehav avser en pistol eller revolver har inte – trots att detta kan tyckas generellt uppfylla rekvisitet att innebära en risk att vapnet ska komma till brottslig användning – av domstolarna ensamt kvalificerat vapenbrottet som grovt. Innehav av militära automatvapen (automatkarbiner, kulsprute-pistoler) har däremot generellt ansetts innefatta en sådan risk att redan ett innehav kvalificerar brottet som grovt. Innehav av pistol eller revolver genom att vapnet bärs eller medförs skarpladdat (eller innehållande skarp ammunition) på allmän plats, i bil, i nöjeslokal och liknande har vanligtvis också bedömts som grovt brott.⁹

Av sammanställningen framgår vidare följande beträffande påföljderna för de vapenbrott som bedömts som grova. Påföljden för dessa brott har regelmässigt stannat vid eller obetydligt över straffminimum på sex månaders fängelse. Bland överrättsdomarna finns endast ett fall där hovrätten dömt till fängelse i två år eller mer. Den domen avsåg dock gärningar som innefattade dels att på allmän plats ha skjutit en person i benen, dels att vid ett annat tillfälle ha medfört ett avsågat hagelgevär med ammunition i en bil. Förutom grovt vapenbrott rörde det sig sålunda om grov misshandel. Den gemensamma påföljden för dessa brott bestämdes till fängelse tre år.¹⁰ Bland tingsrättsdomarna i sammanställningen finns fem fall där påföljden varit fängelse två år eller mer. Påföljderna avsåg dock i samtliga dessa fem fall utöver grovt vapenbrott även annan brottslighet.¹¹

⁹ Det bör anmärkas att det numera, efter en lagändring som trädde ikraft den 1 juli 2012, i straffbestämmelsen om grovt vapenbrott uttryckligen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömning av om ett vapenbrott är grovt. Sådana omständigheter är att vapnet har innehafts på allmän plats eller inom ett skolområde, att vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet eller att innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen (prop. 2011/12:109, rskr. 2011/12:221).

¹⁰ Av två andra i sammanställningen refererade överrättsdomar framgår att tingsrätten hade dömt till fängelse två år, men att hovrätten sänkt straffet.

¹¹ Två av domarna avsåg även grov misshandel och de resterande tre även narkotikabrott av normalgraden (kokain eller heroin).

5.4.2 Påföljdsstatistik från Brå

Den övergripande bild som Åklagarmyndighetens praxisgenomgång ger av domstolarnas påföljdsnivåer beträffande grova vapenbrott bekräftas väsentligen – även för tiden efter år 2006 – av den statistik över lagförda brott som förs av Brå.

Tabell 5.2 Påföljder för brott mot vapenlagen och vapenförordningen (antal lagförda personer)

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exakt 6 mån. fängelse	22	19	24	23	25	26
Mer än 6, mindre än 12 mån. fängelse.	31	31	35	32	32	24
Exakt 12 mån. fängelse	12	11	11	5	7	8
Mer än 12, högst 24 mån. fängelse	14	11	24	21	10	17
Mer än 24, högst 48 mån. fängelse	2	1	1	2	-	2

Några anmärkningar bör göras. I Brås statistik redovisas antalet personer som har befunnits skyldiga till brott genom fällande dom vid tingsrätt. Uppgifterna rör endast huvudbrottet. Detta medför att det, om en person döms för flera brott, endast är det brott med strängast straffskala som redovisas i statistiken, samtidigt som den redovisade påföljden kan avse fler brott än huvudbrottet.

Brott mot vapenlagen och mot vapenförordningen redovisas tillsammans i en post i lagföringsstatistiken. I den mån straff utdömts som uppgår till sex månaders fängelse eller mer (dvs. minimistraffet för grovt vapenbrott) finns dock goda grunder att anta att huvudbrottet i domarna närmast uteslutande är grovt vapenbrott.¹²

¹² Eftersom vapenbrott av normalgraden kan ge fängelse i högst ett år kan några av domarna på mellan sex månaders och ett års fängelse i teorin vara hänförliga till det brottet. Mot bakgrund av svensk straffmätningstradition vid överlappande straffskalor torde dock sådana påföljder för vapenbrott av normalgraden vara ytterst ovanliga.

6 Analys och bedömningar

6.1 Inledning

6.1.1 Utredningens uppdrag och dess begränsningar

Tillämpningsområdet för de hemliga tvångsmedlen under förundersökning avgränsas i dag – förutom av krav på en viss misstankegrad (skälig misstanke) och att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen – främst av krav på det brott misstanken ska avse. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får enligt nuvarande ordning användas *dels* vid förundersökning om brott som har ett straffminimum på minst fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott¹, *dels* vid förundersökning som gäller ett brott med lägre straffminimum, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Därtill får tvångsmedlet oavsett straffminimum och förväntat straffvärde användas mot vissa särskilt uppräknade brott som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde (t.ex. spioneri, olovlig underrättelseverksamhet och brott mot medborgerlig frihet).

Eftersom grovt vapenbrott har en straffskala som sträcker sig från fängelse i sex månader till fängelse i fyra år får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation användas mot detta brott endast om det kan antas att straffvärdet i det enskilda fallet överstiger två års fängelse. Det är i dag mycket ovanligt att domstolarna ger grova vapenbrott ett så högt straffvärde (se avsnitt 5.4). Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till om tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bör vidgas till att omfatta fler grova vapenbrott. Därtill ska utredningen bedöma om en utvidgning bör ske till 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.

¹ Även det osjälvständiga brottet måste dock i dessa fall vara straffbelagt.

Vårt uppdrag är sålunda inriktat på de straffprocessuella reglerna om hemliga tvångsmedel och är inom det området avgränsat till att avse tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. En ytterligare begränsning av uppdraget ligger i att det endast rör frågan om tillämpningsområdet för detta tvångsmedel bör utvidgas till *vissa ytterligare brott* där tvångsmedlet har *särskilt stor utredningsbetydelse*. Vissa följder av den senare begränsningen bör framhållas.

En i och för sig intressant fråga som inte ryms inom vårt uppdrag är om tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation *i allmänhet* bör utökas. Det vill säga om en utökning bör ske utan inriktning på brott där utredningsskäl är särskilt starka, t.ex. genom en generell sänkning av det straffminimum eller straffvärde som enligt huvudregeln krävs för att tvångsmedlet ska få användas.

Inte heller frågor om hur *allvaret* av olika brott ska värderas och avspeglas i straffskalor och straffvärden omfattas av uppdraget. Beträffande de grova vapenbrotten har regeringen i det avseendet tillsatt en annan utredning. Den utredningen – som vi samrått med under vårt arbete – ska föreslå hur det grova vapenbrottet bör förändras för att en skärpt syn på vapenbrottsligheten ska få genomslag och för att möjligheten att göra nyanserade bedömningar av grova vapenbrott ska öka. Eftersom tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation som huvudregel är kopplat till straffminimum och straffvärde, kan eventuella förslag som läggs fram av den utredningen naturligtvis få som följd att möjligheterna ökar att använda tvångsmedlet mot grova vapenbrott.²

6.1.2 Principiella och systematiska utgångspunkter

Bakgrunden till vårt uppdrag framgår av direktiven. Där anges bl.a. att straffsystemet under senare år har ställts inför en alltmera sammanfattad och komplicerad kriminalitet. Den grova organiserade brottsligheten har ökat. Det betonas att tillgång till skjutvapen många gånger är en förutsättning för att grova brott ska komma till stånd och även kan 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 bruk av

² Utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen (Ju 2012:03) ska slutföra sitt arbete senast den 31 januari 2013.

skjutvapen ökar. Detta är, anges det, en oroväckande utveckling som måste tas på allvar.

När utvecklingen i samhället beträffande vissa brott eller viss brottslighet anses oroande är det nödvändigt att staten överväger olika åtgärder för att komma till rätta med problemet. Sådana åtgärder kan innefatta såväl skärpta påföljder som utökade möjligheter att utreda och lagföra brotten, t.ex. genom att använda hemliga tvångsmedel.³

Det kan ses som angeläget att åtgärderna vidtas snabbt. Samtidigt är det dock en självklar utgångspunkt att arbetet med regler om hemliga tvångsmedel inte får tillåtas bli kortsiktigt händelsestyrt på ett sådant sätt att kvalitetskraven på lagstiftningen eller dess underlag påverkas (se t.ex. Ramberg i SvJT 2007 s. 165). De höga krav som gäller beträffande tillvägagångssätt och avvägningar i dessa lagstiftningsärenden måste sålunda upprätthållas. Det är också viktigt att behålla ett principiellt förhållningssätt till hur regelsystemet beträffande hemliga tvångsmedel bör vara uppbyggt. Några krav och principer som vi anser vara centrala för vårt uppdrag bör nämnas i detta sammanhang.

Frågor om hemliga tvångsmedel är både viktiga och svåra. De ställningstaganden som måste göras ställer konflikten mellan en effektiv brottsbekämpning och den grundlagsskyddade rätten till personlig integritet på sin spets. Vi har i vårt tidigare betänkande mer utförligt beskrivit vilka avvägningar som måste göras i frågor om hemliga tvångsmedel och tillvägagångssättet vid dessa (se SOU 2012:44 s. 476 ff.). Vår principiella hållning i dessa frågor medför bl.a. följande.

En första förutsättning för att tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska utvidgas till att avse vissa ytterligare brott är att det finns ett faktiskt och belagt behov av detta. Därvid ska beaktas bl.a. den nytta tvångsmedlet kan förväntas medföra i sådana brottsutredningar som utvidgningen kommer att omfatta. Analysen av behovet bör i den utsträckning det är möjligt grunda sig på ett empiriskt underlag. Även det förväntade integritetsintrånget på grund av utvidgningen måste analyseras. På grundval av analyserna får sedan resonemang föras där argument som talar för ett utvidgat tillämpningsområde för tvångsmedlet

³ Exempel ur nutidshistorien på att möjligheten till hemliga tvångsmedel utökats mot viss brottslighet som upplevts som problematisk är – utöver de särregler som gäller för vissa brott på Säkerhetspolisens område – de regler om narkotikarelaterad brottslighet som infördes på 1960-talet (se avsnitt 2.3.2).

prövas mot de argument som talar emot. Därvid har det naturligtvis stor betydelse hur grovt det aktuella brottet är och hur starkt intresset är att bekämpa det.

I vårt tidigare betänkande fann vi att det förelåg ett faktiskt behov av vissa hemliga tvångsmedel och att en rimlig balans mellan effektivitets- och integritetsintressena medförde att de fortsatt borde få användas.⁴ Vi tog också ställning till hur tillämpningsområdet för dessa hemliga tvångsmedel borde avgränsas. Flera av de överväganden vi då gjorde var principiella eller systematiska. Dessa överväganden har betydelse även för de frågor vi nu har att ta ställning till. I det tidigare betänkandet framhöll vi bl.a. följande (a. SOU s. 529 f. samt 557 ff.).

Av vårt empiriska material framgick att ett behov av att hämta in information genom hemliga tvångsmedel kunde uppstå i brottsutredningar beträffande brott av ett visst allvar, oavsett brottstyp eller brottsrubricering. Ett särskilt starkt behov gällde dock i allmänhet beträffande brottslighet som begicks i miljöer där medvetenhet, kunskap och erfarenheter fanns om polisens arbetsmetoder och där motåtgärder vidtogs, t.ex. inom organiserad brottslighet och vissa av de områden som Säkerhetspolisens verksamhet avser. De brott som förekom inom dessa miljöer blev ofta särskilt svårutredda.

När behovet och åtgärdens nytta skulle vägas mot det integritetsintrång som tvångsmedelsanvändningen medförde fick brottets allvar – mätt genom dess straffskala eller straffvärde – ges en mycket stor betydelse. Avvägningarna kunde 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 var, nå en viss nivå för att tvångsmedlet skulle tillåtas. Hur hög den nivå var som måste uppnås berodde på den typiska integritetsinskränkning som det aktuella tvångsmedlet medförde.

Vi ansåg sålunda att det var lämpligt att brottets allvar var utgångspunkten när tillämpningsområdet beträffande vart och ett av de hemliga tvångsmedlen avgränsades. Därvid borde man, som i den gällande lagstiftningen, i första hand utgå från brottens straffminimum men komplettera med en straffvärdeventil. Vid sidan av

⁴Förutom hemlig rumsavlyssning behandlades bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Det senare tvångsmedlet omfattades dock av uppdraget endast när det tillämpades enligt två särskilda lagar. Dessa lagar (2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag) avser nästan uteslutande brottslighet inom Säkerhetspolisens område.

detta borde det kunna komma i fråga att i vissa fall låta tillämpningsområdet omfatta *särskilt svårutredda brott* som inte nådde upp till föreskrivet straffminimum eller straffvärde. Detta kunde ske t.ex. genom en s.k. brottskatalog.

För de överväganden vi nu har att göra gäller mot den bakgrunden – enkelt uttryckt – följande grundläggande utgångspunkter.

Tillgång till hemliga tvångsmedel kan i och för sig underlätta utredningar av (i stort sett) vilka brott som helst. Det kan dock, av hänsyn till främst integritetsintresset, inte komma i fråga att ge åklagare och polis generell tillgång till sådana tvångsmedel. Utgångspunkten måste vara att statens intresse av att ha särskilda hjälpmedel, här hemliga tvångsmedel, för att utreda brott bör styras av hur allvarligt brottet är. Detta anges av brottets straffskala och, i det enskilda fallet, straffvärde.

Endast i undantagsfall bör tillgång till hemliga tvångsmedel kunna ges utan en direkt koppling till brottets allvar såsom det kommit till uttryck i straffskala eller straffvärde. Det bör för att sådana undantag ska komma i fråga krävas bl.a. att det belagts att särskilda utredningssvårigheter föreligger beträffande viss brottslighet och denna brottslighet kan avgränsas på ett tillfredställande sätt.

6.1.3 Kapitlets disposition

I det följande analyseras först behoven av att tillämpa hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot sådana brott som anges i direktiven. Därefter behandlas frågan om vilka konsekvenser en utvidgning av tvångsmedlets tillämpningsområde skulle få för enskildas personliga integritet. Slutligen presenteras utredningens bedömning i frågan om tvångsmedelsreglerna bör ändras med anledning av det nu aktuella utredningsuppdraget.

6.2 Behovet av tvångsmedlet

6.2.1 Inledning

De tillämpande myndigheternas behovsbeskrivningar och det syfte med tvångsmedlet som rättsordningen bestämmer bör enligt våra huvuddirektiv vara utgångspunkter vid en analys av behovet av ett visst tvångsmedel. En närmare behovsanalys är vidare, anges det, alltid beroende av samhällsutvecklingen i stort.

Vi har beträffande de brott som nu är aktuella tidigare i betänkandet lämnat redogörelser avseende syfte, relevant samhällsutveckling – dvs. brottsutvecklingen i vid mening – och de brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivningar (se kapitel 4). Vi har sedan redogjort för viss empiri beträffande tillämpningen av hemliga tvångsmedel (kapitel 5).

Beträffande syftet med hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation räcker det att här upprepa att detta – liksom beträffande andra hemliga tvångsmedel under förundersökning – ska vara brottsutredande.⁵

Vad gäller innehållet i de brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivningar kan inledningsvis följande konstateras. En klart övervägande del av det som anförts där har rört att viss brottslighet är särskilt svår och angelägen att utreda på grund av att den förekommer inom en särskild miljö, nämligen den för *grov organiserad brottslighet*. Utredningssvårigheterna inom denna miljö har sedan i sin tur knutits till brott med olika rubriceringar (bl.a. grovt vapenbrott) främst genom att det angetts att dessa brott är vanliga – eller nästan uteslutande förekommer – inom den organiserade brottsligheten. Endast i begränsad utsträckning har behov anförts som inte tagit sikte på den nämnda miljön eller som på ett mer direkt sätt kopplats till vissa brottsrubriceringar.

I det följande nämns först något om allvaret av olika brott och om betydelsen av detta för behovet av hemliga tvångsmedel. Därefter analyseras behovet med inriktning på särskilda utredningssvårigheter hänförliga till viss brottslighet eller vissa brott. Därvid behandlas först behovet av tvångsmedlet vid utredningar som rör organiserad brottslighet. Därefter berörs frågan i vilken mån utred-

⁵ Eftersom inte endast fullbordade brott är straffbelagda är dock gränsen mellan förebyggande och utredande övervakning inte helt fast. Vid lagföring av brott redan på förberedelse- och försöksstadierna kan man t.ex. ibland förhindra att allvarliga brottsplaner kan genomföras. Det godtas därför att hemliga tvångsmedel under förundersökningen i vissa fall kan ha ett preventivt syfte (se avsnitt 4.2).

ningssvårigheter kan hänföras till brott med vissa rubriceringar. Vid analysen beaktar vi det som förekommit i såväl behovsbeskrivningarna som vårt övriga underlag om brottsutveckling och tvångsmedels-tillämpning.

6.2.2 Allvaret av olika brott – angelägenheten att utreda dem

Hur allvarligt samhället ser på ett brott ska reflekteras i brottets straffskala och straffvärde. Sådana straffrättsliga frågor faller utanför utredningens uppdrag.⁶ Som framgått anser vi att det är lämpligt att brottets allvar ska vara den grundläggande utgångspunkten också när tillämpningsområdet för de olika hemliga tvångsmedlen bestäms. Detta åstadkoms i de nu gällande reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation genom att tillståndsförutsättningarna är direkt kopplade till straffminimum eller straffvärde för det brott som utreds. Vi anser att detta är en lämplig huvudregel.

Eftersom det inte är vår sak att bedöma straffskalor eller straffvärde för olika typer av brott så får de behovsöverväganden som vi nu har att göra i stället inriktas främst på om *särskilda utredningssvårigheter* kan kopplas till viss brottslighet och skulle kunna föranleda att behovet av uppgifter om elektronisk kommunikation är av särskild betydelse (se följande avsnitt). Några kortare anmärkningar ska trots detta göras om vad som under utredningen kommit fram om de aktuella brottens allvar, med fokus på *dels* organiserad brottslighet, *dels* grova vapenbrott.

Vi har i vårt tidigare betänkande i samband med att vi beskrivit brottsutvecklingen konstaterat bl.a. följande om den *organiserade brottsligheten*. Sedan mitten av 90-talet har många gäng etablerats. Det finns också 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. Till skillnad från affektbrott begås det dödliga våldet inom ramen för dessa uppgörelser i större utsträckning utomhus med illegala skjutvapen (SOU 2012:44 s. 212–237).

Denna bild bekräftas av den kartläggning som Brå under våren 2012 presenterat om brottslighet och trygghet i de tre storstads-

⁶ Regeringen har som nämnts gett i uppdrag åt Utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen (Ju 2012:03) att föreslå hur det grova vapenbrottet bör förändras för att en skärpt syn på vapenbrottsligheten ska få genomslag och för att möjligheten att göra nyanserade bedömningar av grova vapenbrott ska öka.

regionerna. Enligt Brå är andelen av det dödliga våldet som bedöms ha skett i kriminella miljöer högre i storstadslänen än i övriga län. Det pågår dock inte något "gängkrig", vare sig i Stockholm, Göteborg eller Malmö. De konflikter som uppstår kan dock få allvarliga konsekvenser, särskilt på grund av att allt fler är beväpnade (se avsnitt 4.3.2.2).

I behovsbeskrivningarna betonar de brottsbekämpande myndigheterna att innehavet av vapen i kriminella grupperingar är ett problem. En utökad möjlighet att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation efterlyses för att kunna agera mot brottsgrupperingar som har beväpnat sig eller är i färd med att beväpna sig. Den olovliga handeln med vapen inom den organiserade brottsligheten uppges vara vanlig och viktig att stävja. Strängare påföljder och tillgång till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation uppges behövas mot dels till volymen ansevärd vapeninnehav, dels innehav av enstaka vapen vars enda syfte är att de ska komma till användning vid allvarliga brott (t.ex. automatvapen och andra vapen utan ett legalt användningsområde).

Vad gäller *vapenbrott* och *användningen av vapen vid vissa allvarliga våldsbrott* i allmänhet (dvs. oavsett koppling till organiserad brottslighet) har vi redogjort för viss statistik. På grundval av denna kan följande konstateras. Antalet anmälda brott mot vapenlagen har ökat något under den senaste tioårsperioden (från 4 263 år 2002 till 4 839 år 2012). Ökningen har dock inte avsett olovliga innehav av t.ex. pistol, revolver, k-pist eller jaktvapen. Anmälda brott av denna typ har i stället minskat. Andelen fall av brott om dödligt våld som skett med skjutvapen har inte ökat, vare sig vad gäller anmälda brott eller konstaterade fall (andelen är ungefär en femtedel). Andelen av anmälda försök till mord och dråp som skett med skjutvapen har ökat något, men nivåerna kan ändå anses i stort sett likvärdiga (från 22 procent år 2002 till 27 procent år 2011). I Brås nämnda kartläggning avseende storstäderna konkluderas att den breda allmänhetens utsatthet för våldsbrott under de senaste åren inte har ökat. Däremot poängteras att den inte särskilt oroande utvecklingen när det gäller allmänhetens utsatthet för brott inte motsäger att den organiserade brottsligheten i särskilda kriminella miljöer kan ha ökat. Tillgången på vapen uppges också vara god i samtliga tre storstäder (se avsnitt 4.3.2.1 och 4.3.2.2).

Sammanfattningsvis kan konstateras att vårt underlag tyder på att varken antalet vapenbrott eller det dödliga våld där skjutvapen använts i allmänhet har ökat under de senaste åren. Någon särskild

utveckling går således inte att peka på i detta avseende. Däremot pekar flera omständigheter på att vissa företeelser inom den organiserade brottsligheten är ett växande problem. Det dödliga våldet med skjutvapen inom denna miljö synes t.ex. öka. Delvis kan detta bero på att tillgången till vapen inom dessa miljöer är god. Huruvida den beskrivna utvecklingen – eller något annat – bör föranleda en uppkriminalisering av grova vapenbrott ankommer alltså inte på oss att bedöma.

6.2.3 Svårigheter att utreda brotten och tvångsmedlets effektivitet

6.2.3.1 Behov hänförliga till brottslighet inom en viss miljö (grov organiserad brottslighet m.m.)

De särskilda *utredningssvårigheter* som de brottsbekämpande myndigheterna pekat på som skäl för en utökad möjlighet till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är i första hand knutna till den organiserade brottsligheten. Vårt övriga underlag ger stöd för att särskilda svårigheter ofta kan föreligga vid utredning av brott som förekommer inom denna miljö. Följande kan framhållas.

När vi i vårt tidigare betänkande redogjorde för brottsutvecklingen konstaterades beträffande den organiserade brottsligheten bl.a. att en stor del av denna brottslighet är en utpräglad affärsverksamhet utan tydliga brottsoffer och där tänkbara vittnen i själva verket medverkar till brotten som säljare eller köpare. Ofta anmäls sålunda inte brott, utan polisen måste själv skaffa kännedom om dem. Till myndigheternas utmaningar kommer också att personer involverade i organiserad brottslighet har en hög kommunikationssäkerhet. Den slutsats vi drog utifrån vad som var känt om brottsutvecklingen var att organiserad brottslighet var särskilt svårbekämpad och att myndigheterna måste använda ett brett spektrum av kartläggnings- och spaningsmetoder (se SOU 2012:44 s. 526 f.).

Vid den kartläggning som vi i samband med det tidigare betänkandet genomförde av tillämpningen av tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning framgick att det tvångsmedlet inom den öppna polisens område huvudsakligen hade riktats mot personer som på goda grunder hade bedömts vara verksamma inom organiserad brottslig-

het.⁷ Det var här ofta fråga om en löpande kriminell verksamhet med ett stort kommunikationsbehov vilket ökade möjligheterna att komma åt relevant information genom avlyssning. Det stod dock också klart att de personer som utsatts för tvångsmedlen i de undersökta ärendena hade varit säkerhetsmedvetna och försiktiga. Till exempel hade detta uppvisats genom att hög kommunikations-säkerhet iakttagits, att huvudmännen undvek att ta befattning med brottsföremålen (exempelvis partier av narkotika) samt att olika personer anlitas för riskfyllda uppdrag. De nämnda faktorerna hade försvårat polisens informationsinhämtning och minskat möjligheterna att komma åt information på andra sätt än genom tvångsmedlet. De utredningssvårigheter som undersökningen av brottsutvecklingen hade visat på bekräftades sålunda. Vi bedömde utifrån kartläggningen av tillämpningen av hemlig rumsavlyssning att beaktansvärd utredningsnytta förekommit när det tvångsmedlet hade använts, och att det stod klart att den öppna polisen hade ett påtagligt behov av att kunna använda tvångsmedlet beträffande allvarliga brott med anknytning till organiserad brottslighet samt i vissa fall beträffande annan mycket allvarlig brottslighet (a. SOU s. 489 ff., 507 f. och 530 f.).

Flertalet av de faktorer som beskrivs ovan har framhållits i de brottsbekämpande myndigheternas beskrivningar av behoven att utöka tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Således betonas bl.a. att det i personkretsen kring organiserad brottslighet är få som är villiga att yttra sig under en förundersökning och att det finns ett utpräglat säkerhetstänkande med t.ex. bulvaner som hanterar vapen.⁸

⁷ Den klart vanligaste brottsrubricering som tillstånden beträffande dessa personer hade avsett var grovt narkotikabrott, men även mord och grova rån hade varit aktuella. Ett mindre antal fall av hemlig rumsavlyssning hade avsett mord utanför kriminella miljöer.

⁸ Det kan noteras att den organiserade brottsligheten inte är den enda miljö inom vilken de ovan beskrivna utredningssvårigheterna föreligger. Det empiriska material som vi presenterat i vårt tidigare betänkande visar på att sådan brottslighet som Säkerhetspolisen bekämpar – dvs. som är anknuten till författningsshotande verksamhet, terrorism och spioneri – förekommer i miljöer där gärningspersonerna har god kunskap om hur myndigheterna arbetar och där disciplinen med säkerhet är hög. För flertalet brott inom Säkerhetspolisens område gäller av detta skäl redan i dag särskilda regler som ger möjlighet att använda hemliga tvångsmedel – bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation – även om brottets allvar (dvs. straffminimum/straffvärde) inte når upp till den nivå som annars krävs. Denna särreglering är för närvarande tidsbegränsad men vi har föreslagit att den ska göras permanent, se SOU 2012:44 s. 556 ff.

6.2.3.2 Behov hänförliga till enskilda brott

Det står mot bakgrund av det som just anförts klart att särskilda utredningssvårigheter ofta kan föreligga beträffande brottslighet inom miljöer för organiserad brottslighet. Dessa utredningssvårigheter kan i sin tur föranleda att ett starkt behov av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation uppstår. Fråga är nu om sådana utredningssvårigheter kan knytas också till brott med vissa rubriceringar.

Grova vapenbrott

När det gäller uppkläringstalen beträffande brott mot vapenlagen i allmänhet (någon särskild statistik avseende grova vapenbrott publiceras inte) kan konstateras att andelen personupplärade brott under de senaste tio åren har minskat något. Minskningen är dock inte av den storleksordningen att det går att dra några slutsatser av den.⁹ Det finns inte heller något i vårt övriga underlag som visar att vapenbrott generellt sett blivit svårare att utreda under de senaste åren.

Det är svårt att särskilja den nytta som ett hemligt tvångsmedel medfört i brottsutredningar efter vilket brott (rubricering) som utredningarna gällt. Någon särskild statistik om nyttan av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation uppdelad på brott med olika rubriceringar publiceras inte. Värdet av sådan statistik skulle beträffande grovt vapenbrott också vara begränsat, eftersom tvångsmedlet hittills har använts mot det brottet endast i ett mycket litet antal fall i Sverige (se avsnitt 5.2).¹⁰ Rigsadvokaten i Danmark, vilket är det nordiska land där hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot grova vapenbrott är vanligast, har uppgett för utredningen att erfarenheterna vid användningen av detta tvångsmedel mot vapenbrott inte skiljer sig från erfarenheterna vid utredningen av andra brott (avsnitt 3.4).

Det som beträffande utredningssvårigheter och nytta främst framhållits av de brottsbekämpande myndigheterna angående de grova vapenbrotten är emellertid relaterat till att brotten före-

⁹ Andelen personupplärade brott var 45 procent år 2002 och 39 procent år 2011 (se avsnitt 4.3.2.1).

¹⁰ Bland tillämpningsfallen har de brottsbekämpande myndigheterna pekat på två hovrättsdomar från år 2012 som exempel på när tvångsmedlet varit till stor nytta. Dessa exempel är dock inte ett tillräckligt omfattande underlag för att dra några slutsatser om tvångsmedlets nytta mot just grova vapenbrott.

kommer inom miljön kring organiserad brottslighet. Att utreda grova vapenbrott inom gäng- eller mc-miljön är, anges det, svårt utan uppbackning av hemliga tvångsmedel.¹¹

Att vapen när de förekommer inom den organiserade brottsligheten eller miljöer knutna till Säkerhetspolisens verksamhetsområde döljs och hanteras på ett sådant sätt att detta försvårar utredningen vinner stöd i den kartläggning som vi genomförde i anslutning till vårt tidigare betänkande. Som exempel kan nämnas att det i den djupundersökning vi då genomförde fanns uppgifter om särskilda vapengömmor och om personer som har en bestämd roll i grupperingarna som vapenansvariga (se SOU 2012:44 s. 372, 399 f. och 409).¹²

Även den nytta som de brottsbekämpande myndigheterna förväntar sig av ett utökat tillämpningsområde för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation till flera grova vapenbrott synes i huvudsak vara relaterad till omständigheter som kommer av att utredningarna rör organiserad brottslighet.¹³ Som angetts i avsnittet ovan har vi i samband med vårt tidigare betänkande bedömt att beaktansvärd utredningsnytta förekommit när hemliga tvångsmedel använts mot allvarliga brott som haft anknytning till organiserad brottslighet (eller vissa miljöer inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde).

¹¹ De brottsbekämpande myndigheterna har särskilt pekat på att utredningar om grova vapenbrott i aktuellt avseende påminner mycket om utredningar om grova narkotikabrott (som i dag är det brott mot vilken den största andelen fall av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation riktas) och andra brott som innefattar illegalt innehav. Brotten sker i det fördolda och i regel i en krets av personer som är införstådda med att vapenhanteringen ska döljas och inte avslöjas. Vapen och vapendelar förvaras t.ex. i olika gömställen och hos andra personer än de egentliga brukarna. De grova vapenbrott som utreds i dag initieras ofta genom ett beslag, och svårigheter att knyta vapnen till person är vanliga.

¹² Djupundersökningen har inte avsett utredningar om grova vapenbrott, eftersom de tvångsmedel som vi granskade inom ramen för denna inte fick användas mot sådan brottslighet. Uppgifterna om vapenhantering har sålunda förekommit i ärenden som avsett andra grova brott.

¹³ Bland annat har framhållits att detta utredningsverktyg skulle vara betydelsefullt vid misstanke om att en person eller flera personer handlar med eller förvarar vapen. Genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation tillsammans med yttre spaning skulle det vara möjligt att lokalisera personer och även lokaler eller områden där vapen förvaras. Möjligheten att binda vapnen till personer skulle öka, om tvångsmedlet kunde användas under en utredning. Också information om t.ex. personers rörelser och kontakter skulle kunna ge värdefulla pusselbitar vid utredningen av grova vapenbrott.

Övriga brott som nämns i behovsbeskrivningarna

Också när andra brott än grova vapenbrott i behovsbeskrivningarna har pekats ut som särskilt svårutredda har detta huvudsakligen skett på den grunden att de begås inom den organiserade brottsligheten. Till exempel har beträffande *utpressning, olaga hot, olaga tvång* och *övergrepp i rättsak* uppgetts att dessa brott ofta används systematiskt av grupper eller nätverk som sysslar med organiserad brottslighet för att driva in fiktiva eller verkliga skulder. Det har framhållits att målsäganden i dessa situationer ofta är utsatta för sådana hot att de inte vågar ta kontakt med polisen eller anmäla brottet. Även *människosmuggling (och organiserande av sådan)* har knutits till den organiserade brottsligheten, och det har betonats att det är en internationell verksamhet där flera personer deltar. Ekobrottsmyndigheten har betonat att *grov ekonomisk brottslighet* inte sällan begås inom ramen för den organiserade brottsligheten, och då som en del av brottsupplägg vilka innefattar flera olika brott (t.ex. grov oredlighet mot borgenärer, grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott). Det framhålls att riskmedvetenheten hos de som deltar i dessa brottsupplägg är hög. Ofta är många personer inblandade, och bulvaner och s.k. målvakter förekommer.

Det saknas enligt utredningens mening skäl att betvivla att de nämnda brottstyperna förekommer inom den organiserade brottsligheten och att de ovan behandlade utredningssvårigheterna då föreligger. Det vinner t.ex. stöd i en behovsundersökning vi tidigare genomfört att hot- och utpressningsbrotten på senare tid blivit vanligare inom organiserad brottslighet. Samtidigt betonas dock i undersökningen att merparten av dessa brott i Sverige rimligtvis tar sikte på situationer som inte har med organiserad brottslighet att göra (SOU 2012:44 s. 225 f.). Det senare förhållandet torde gälla även för t.ex. grov ekonomisk brottslighet, och även grova vapenbrott torde i viss utsträckning förekomma utanför de aktuella miljöerna.

Endast i begränsad utsträckning nämns i behovsbeskrivningarna andra faktorer som gör att brotten är svårutredda – eller att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation skulle medföra särskilt stor nytta – än sådant som är knutet till miljön för organiserad brottslighet. Exempel finns dock. Bland annat framhålls att utpressning och olaga tvång ofta befinner sig på försöksstadiet under en lång tid och att kommunikationerna ofta sker via telefon eller dator. Därför, anges det, är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation av central betydelse i syfte att säkra bevisning om vilka

som är gärningsmän m.m. och för att förhindra att brottet fullbordas. Ekobrottsmyndigheten har vidare beträffande insiderbrott framhållit bl.a. att det handlar om att styrka att en person har fått tillgång till viss information och agerat på ett visst sätt, och att det sålunda inte går att utreda brottet genom att följa penningströmmar (en affär genomförd med insiderinformation kan inte skiljas från en affär genomförd utan sådan). Det kan därför vara av stor betydelse, anges det, med tillgång till innehållet i elektronisk kommunikation.

6.2.4 Vissa sammanfattande slutsatser om behovet

Särskilda utredningssvårigheter kan alltså ofta föreligga beträffande brott som begås inom miljöer för organiserad brottslighet. Dessa utredningssvårigheter kan i sin tur föranleda att behov av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation uppstår (se SOU 2012:44 s. 530).

Såväl grova vapenbrott som de andra typer av brott som nämnts i behovsbeskrivningarna (bl.a. utpressning och grov ekonomisk brottslighet) begås med viss frekvens inom den organiserade brottsligheten. I detta avseende kan alltså brott med vissa rubriceringar kopplas till en svårutredd miljö. Till skillnad från de brott som förekommer inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde (t.ex. spioneri och terroristbrott) synes dock de nu aktuella brotten vara av sådan karaktär att de i inte obetydlig utsträckning begås även utanför den utpekade svårutredda miljön. Behovet av hemliga tvångsmedel för att utreda organiserad brottslighet kan därför inte på samma tydliga sätt avgränsas genom att hänvisa till brott med vissa rubriceringar.¹⁴

Några särskilda utredningssvårigheter beträffande grova vapenbrott – jämfört med andra brott som begås med anknytning till organiserad brottslighet – kan inte anses belagda. Inte heller har något kommit fram som pekar på att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation skulle vara till större nytta vid utredningen av grova vapenbrott än vid andra brott som begås inom den nämnda miljön.

¹⁴ I samband med vår empiriska undersökning i det tidigare betänkandet framgick även flera andra skillnader mellan utredningssvårigheter vid brott inom Säkerhetspolisens område och brott relaterade till organiserad brottslighet. Bland annat fann vi att de övervakade personer som förekommit i ärenden inom Säkerhetspolisens område som regel hade uppvisat en *än högre* säkerhetsmedvetenhet än de personer – främst inom den organiserade brottsligheten – som förekommit i ärendena som gällde den öppna polisen (se SOU 2012:44 s. 490 f.).

6.3 Förväntat integritetsintrång

Vi har i vårt tidigare betänkande lämnat en redogörelse för det intrång i den personliga integriteten som följer av att uppgifter inhämtas genom bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (se SOU 2012:44 s. 509 ff.).¹⁵ Vår redogörelse och analys återges inte i sin helhet här. Endast några huvuddrag berörs.

Under åren 2009 och 2010 var antalet tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt de ordinarie reglerna i 27 kap. rättegångsbalken 1 659 respektive 2 531. Den genomsnittliga avlyssningstiden har varierat mellan olika år men har oftast varit mellan 30 och 50 dagar.¹⁶

Det är dock inte tillräckligt att föra resonemang som anknyts till antal eller andelar. 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.

Utifrån de brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivningar får antas att avsikten är att rikta ytterligare övervakning främst mot personer som bedöms vara i olika grad anknutna till organiserad brottslighet och som misstänks för brott i anslutning till denna verksamhet. 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. 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. Av vår nämnda undersökning framgick att det stora flertalet av de adresser som använts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation hade avsett mobiltelefoner som brukats av de personer som tillstånden avsett. Detta torde medföra

¹⁵ Vår analys grundades huvudsakligen på ett material som avsåg tillämpningen av 2007 års preventivlag. Vi bedömde dock att det avseende integritetsintrånget i de enskilda fall av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation inte torde föreligga någon beaktansvärd skillnad jämfört med när 27 kap. rättegångsbalken tillämpats (se SOU 2012:44 s. 523).

¹⁶ Under åren 2009 och 2010 var den 31 respektive 43 dagar.

att de tredje män som berörts av tvångsmedlen i merparten av fallen varit de som på den aktuella adressen kontaktat eller kontaktats av den avlyssnade eller övervakade personen och endast i ett mindre antal fall varit hushållsmedlemmar eller andra. När brottsbekämparna begärde tillstånd till tvångsmedlet förväntade de sig oftast vissa ("normala") sociala kontakter utanför den aktuella organisationen eller nätverket.

Uppgifter som har karaktären av personlig information kan vara av stor betydelse för att utreda eller förhindra ett brott. Pusselbitar som brottsbekämparna inom ramen för vår undersökning 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. 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 i vår undersökning 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. Vi fann att skäl saknades att ifrågasätta att så var fallet. Inte desto mindre leder tvångsmedlen oundvikligen till att viss information av detta slag inhämtas. Rent sociala samtal förekommer och avlyssnas alltså normalt i viss utsträckning på de aktuella adresserna.

Sammanfattningsvis kan beträffande de enskilda fall där hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation tillämpas konstateras att personlig information samlats in i inte obetydlig omfattning. Tvångsmedlet medför sålunda icke obetydliga integritetsintrång.

Det sammantagna intrång i den personliga integriteten som skulle följa av utvidgade möjligheter till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation beror av naturliga skäl på vilket tillämpningsområde som utvidgningen omfattar. Ju fler situationer och personer som kommer att avlyssnas, desto större blir ökningen av det sammantagna integritetsintrånget.

6.4 Bör tvångsmedelslagstiftningen ändras?

6.4.1 Inledning

Av våra direktiv framgår alltså att vårt uppdrag är föranlett huvudsakligen av en utveckling i samhället där bruket av skjutvapen ökar bland våldsbenägna kriminella personer, främst inom den organiserade brottsligheten. Tillgången till skjutvapen, betonas det, är 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. Utredningens eget underlag har också bekräftat att det dödliga våldet med skjutvapen inom den organiserade brottsligheten synes öka. Delvis kan detta bero på tillgången till vapen inom dessa miljöer vilken bedöms som god (se avsnitt 6.2.2).

Brottsutvecklingen kan beaktas när allvaret av den aktuella vapenbrottsligheten och utrymmet för hemliga tvångsmedel värderas av lagstiftaren. Följande tål mot den bakgrunden att upprepas.

Frågan om skärpta påföljder faller utanför ramen för våra direktiv. Den utreds för närvarande av Utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen (Ju 2012:03).¹⁷ Tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är i dag som huvudregel kopplat till straffminimum och straffvärde för det brott som utreds.¹⁸ Därmed kommer eventuella förslag från den nämnda utredningen att direkt påverka även möjligheterna att använda tvångsmedlet. Det är däremot inte vårt uppdrag att föreslå ändringar i tvångsmedelslagstiftningen föranledda av en skärpt syn på brottet.

Det vi har att ta ställning till är i stället om särskilda *utrednings-svårigheter* som hänför sig till grova vapenbrott eller andra brott – främst inom den organiserade brottsligheten – bör föranleda att tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation utökas och hur detta i så fall bör ske. I det följande redogörs för våra bedömningar i det avseendet. Inledningsvis berörs kort vilka lagtekniska metoder som står till buds, om en ändring ska ske.

¹⁷ Den utredningen ska slutföra sitt arbete senast den 31 januari 2013.

¹⁸ Som vi tidigare angett anser vi att det är en lämplig ordning att samhällets syn på allvaret av ett brott på detta sätt i första hand reflekteras i brottets straffskala och straffvärde, men genom en direkt koppling i tvångsmedelslagstiftningen till dessa faktorer ges brottets allvar avgörande betydelse för de hemliga tvångsmedlens tillämpningsområden.

6.4.2 Möjliga lagtekniska metoder

När det gäller att avgränsa tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel till vissa brott eller viss brottslighet är det möjligt att använda sig av olika lagtekniska metoder. Något förenklat kan dessa metoder delas in enligt följande.

1. Avgränsningar kopplade till *brottets eller brottens allvar* (straffskala eller straffvärde).
2. *Brottskataloger* (uppräknningar av brott med vissa rubriceringar).
3. *Särskilda rekvirit* beträffande exempelvis brottsmiljö eller brottslighetens karaktär, syfte eller följder (inriktade på t.ex. organiserad eller systemhotande brottslighet).
4. Olika kombinationer av 1–3.

De olika punkterna kan förklaras vidare enligt följande.

Punkten 1

Den huvudregel som i dag gäller för avgränsningen av tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation faller under punkten 1 ovan. Enligt denna regel krävs för att tvångsmedlet ska få användas antingen att brottets straffminimum är minst fängelse två år,¹⁹ eller att brottets straffvärde i det enskilda fallet kan antas överstiga fängelse två år (den s.k. straffvärdeventilen). Våra direktiv innefattar inte frågor kring huvudregelns utformning.²⁰ Vi har dock i tidigare sammanhang uttryckt att det är lämpligt att brottets allvar på detta sätt får vara utgångspunkten när tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel ska avgränsas (se SOU 2012:44 s. 558).

Vid sidan av detta bör tvångsmedlen alltså i vissa fall kunna tillåtas vid särskilt svårutredda brott som inte når upp till föreskrivet straffminimum eller straffvärde. Så kan ske genom de metoder som framgår av punkterna 2–4.

¹⁹ Vid misstanke om straffbelagt försök, förberedelse eller stämpling till brott är kravet på straffminimum kopplat till det fullbordade brottet.

²⁰ Se beträffande alternativa sätt att koppla tvångsmedelsreglerna till brottets allvar t.ex. SOU 1998:46 s. 379 ff. Jfr även prop. 2002/03:74 s. 31 ff.

Punkten 2

Den vanligast använda metoden för att tillåta hemliga tvångsmedel beträffande svårutredd brottslighet är en brottskatalog. Genom en sådan katalog med särskilt uppräknade brott möjliggörs i dag hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation beträffande flera brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde vilka inte har en sådan straffskala eller ett sådant straffvärde att tvångsmedlet skulle vara tillåtet enligt huvudregeln.

En fördel med en brottskatalog är att anknytningen till brott med vissa rubriceringar innebär en klar och tydlig avgränsning av tvångsmedlets tillämpningsområde som orsakar få tillämpningsproblem. En nackdel med en sådan katalog är att den lätt blir otymplig och att den måste ändras varje gång ett nytt brott tillkommer som motiverar användning av tvångsmedlet (se prop. 2002/03:73 s. 32). Brottskataloger kan också vara mindre ändamålsenliga och träffsäkra när de utredningssvårigheter som ger upphov till utvidgningen av tvångsmedlet snarare är relaterade till en viss miljö eller ett visst förfarandesätt än till ett brott med en viss rubricering. Till exempel kan en brottskatalog som föranletts av svårigheterna att utreda organiserad brottslighet genom en renodlad brottskatalog komma att träffa även en mängd brott som begåtts utanför sådana miljöer (se Lagrådet i prop. 2005/06:178 s. 196 f.).

Punkten 3

För att avgränsa tillämpningsområdet till viss brottslighet, t.ex. den i en viss miljö eller med ett visst tillvägagångssätt, kan även komma i fråga att använda ett särskilt rekvisit. Ett sådant rekvisit kan ta sikte på just den företeelse lagstiftaren vill komma åt, t.ex. organiserad eller systemhotande brottslighet.

Med denna typ av rekvisit kan således vissa av nackdelarna med en brottskatalog undvikas. Ett grundläggande krav, om detta alternativ ska användas, är dock att de särskilda förutsättningarna för tvångsmedlet kan utformas så tydligt och precist att tillämpningen blir i tillräcklig grad förutsebar. Detta kan vara förenat med stora svårigheter (se t.ex. Ds 2005:21 s. 187 f.).

Punkten 4

I den nu gällande lagstiftningen finns inte något exempel på att ett rekvisit av det slag som beskrivits i punkten 3 tillämpas som en ensam och självständig avgränsning av tillämpningsområdet för ett hemligt tvångsmedel till viss brottslighet. Däremot föreskrivs beträffande preventiva tvångsmedel att sådana får användas mot brott med vissa rubriceringar (bl.a. mord, dråp och grov misshandel) endast under förutsättning brottet sker i ett visst – s.k. systemhotande – syfte. Här har alltså användningen av en brottskatalog (punkten 2) kombinerats med en ytterligare avgränsning genom ett särskilt rekvisit (punkten 3).²¹

Även flera andra kombinationer av metoderna i punkterna 1–3 är naturligtvis tänkbara för att rikta tillämpningen av ett hemligt tvångsmedel mot brottslighet där behovet anses särskilt starkt. Ett alternativ som nämns i våra direktiv är t.ex. att vid misstanke om vissa särskilt angivna brott tillåta tvångsmedlet vid ett bestämt straffvärde som är lägre än det som föreskrivs i huvudregeln (dvs. en kombination av punkterna 1 och 2).²²

6.4.3 Bör någon ändring ske?

Bedömning: Reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bör, så vitt nu är i fråga, inte ändras.

6.4.3.1 Grova vapenbrott och organiserad brottslighet

Behov att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan beträffande brott av ett visst allvar uppstå oavsett brottstyp eller brottsrubricering (jfr SOU 2012:44 s. 557). Vi har dock ansett det belagt att särskilda utredningssvårigheter föreligger beträffande brott som begås inom miljöer för organiserad brottslighet och att dessa utredningssvårigheter kan medföra att ett behov av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation oftare uppstår. Grova

²¹ Se om övervägandena bakom detta Ds 2005:21 s. 198 ff.; prop. 2005/06:177 s. 60 ff.

²² Ett exempel på en gemensam tillämpning av dessa två punkter finns också i den nu gällande lagstiftningen om hemlig rumsavlyssning. Där begränsas tillämpningen av den s.k. straffvärdeventilen (punkten 1) ytterligare av en brottskatalog (punkten 2). Vi har dock föreslagit att begränsningen till en brottskatalog i det fallet ska tas bort (se SOU 2012:44 s. 562 ff.).

vapenbrott förekommer med viss frekvens inom den organiserade brottsligheten och kan alltså kopplas till en svårutredd miljö.

Mot bakgrund av de nämnda behoven skulle ett utökat tillämpningsområde för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kunna övervägas. Det bör dock påpekas att särskilda utredningssvårigheter anknutna till den organiserade brottsligheten inte är någon ny företeelse, utan att sådana har framhållits och beaktats även när behovet bedömts i samband med det lagstiftningsarbete som resulterat i tvångsmedelsreglernas nuvarande utformning (se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 37).

Om ett utökat tillämpningsområde riktat mot vissa brott övervägs, måste behovet vägas mot det sammantagna integritetsintrång som kan förväntas följa av utökningen. Vi har beträffande integritetsintrånget konstaterat att personlig information normalt samlas in i inte obetydlig omfattning i de enskilda fall där hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation tillämpas och att tvångsmedlet sålunda medför icke obetydliga integritetsintrång (se avsnitt 6.3). Det sammantagna intrång i den personliga integriteten som skulle följa av att möjligheterna till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation utvidgas beror som nämnts på vilket tillämpningsområde som utvidgningen omfattar. Ju fler situationer och personer som kommer att avlyssnas, desto större blir ökningen av det sammantagna integritetsintrånget.

Särreglering för grova vapenbrott?

Några särskilda utredningssvårigheter beträffande grova vapenbrott jämfört med andra brott som begås med anknytning till organiserad brottslighet kan inte anses belagda. Brottet torde dessutom i viss utsträckning förekomma också utanför den aktuella svårutredda miljön (se avsnitt 6.2.4).

De utredningssvårigheter som kan uppstå i samband med grova vapenbrott är sålunda snarare kopplade till miljö – dvs. organiserad brottslighet – än till brott. Redan detta talar med viss styrka mot att införa en särreglering som omfattar alla brott med den aktuella rubriceringen. Tvångsmedlet skulle då komma att omfatta även grova vapenbrott som begåtts av enskilda gärningsmän utom ramen för den organiserade brottsligheten (dvs. utanför den miljö där det

belagts att några särskilda utredningssvårigheter föreligger, jfr prop. 2005/06:178 s. 196 f.).²³

Vi anser att det beträffande en särreglering som utformas på det nämnda sättet står klart att det belagda behovet som föranleds av särskilda utredningssvårigheter – när det enskilda brottet inte når föreskriven straffskale- eller straffvärdenivå – inte väger upp det utökade utrymmet för integritetsintrång.

Särreglering för organiserad brottslighet?

Fråga kvarstår om tillämpningsområdet bör utökas och avgränsas på något annat sätt, med följd att fler grova vapenbrott kan föranleda tvångsmedlet. Det alternativ som i så fall i första hand kan vara aktuellt är att genom ett särskilt rekvisit hänvisa till brottslighet inom den aktuella miljön, dvs. till organiserad brottslighet. Ett sådant rekvisit skulle kunna tillämpas antingen ensamt eller i förening med andra kriterier (t.ex. en katalog där grova vapenbrott ingår).

Innebörden av – och precisionen i – begreppet organiserad brottslighet blir därmed av intresse. Detta begrepp används i dag inte i svensk lagstiftning, vare sig på straffrättens eller tvångsmedlens område.²⁴ Någon legaldefinition av organiserad brottslighet finns inte.²⁵

Vissa internationella kriterier har utarbetats för att bedöma vad organiserad brottslighet är. Dels antog EU:s medlemsstater år 1998 den gemensamma åtgärden om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott. Dels antog Förenta nationernas (FN) generalförsamling år 2000 konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Denna konvention har stora likheter med EU:s gemensamma åtgärd. Enligt de båda

²³ I detta avseende finns en tydlig skillnad jämfört med de brott inom Säkerhetspolisens område som särregleras genom en brottskatalog (t.ex. terroristbrott och spioneri). Dessa brott synes närmast uteslutande förekomma inom mycket svårutredda miljöer (se 6.2.3.2 ovan samt SOU 2012:44 s. 176 ff. och 358 ff.).

²⁴ Begreppet förekommer utanför detta område för närvarande endast i två författningar, nämligen förordningen (2011:1546) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen (9 §) och förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. (2 §). Utredningen om informationsutbyte vid brottsbekämpning m.m. (SOU 2011:80) har föreslagit att begreppet organiserad brottslighet ska användas i en ny lag på det området. Regeringen har hittills valt att inte remissbehandla förslaget.

²⁵ Det närmaste i svensk rätt som berör situationen är straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § brottsbalken. Som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet av ett brott ska enligt denna regel särskilt beaktas bl.a. om brottet utgjort *ett led i brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt* eller om brottet föregåtts av särskild planering. Se vidare om innebörden av denna regel i prop. 2009/10:147 s. 43 f.

instrumenten kan begreppet organiserad brottslighet sägas ta sikte på gärningar begångna inom en strukturerad sammanslutning av mer än två personer som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera brott som kan föranleda fyra års fängelse eller mer för att direkt eller indirekt uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning (se prop. 2010/11:76 s. 14 f.).

För att möjliggöra en gemensam kartläggning av organiserad brottslighet på regional nivå använder EU:s medlemsstater de kriterier som räknas upp nedan för att definiera begreppet organiserad brottslighet (6204/2/97 Enfopol 35 Rev 2). Minst sex av dessa kriterier måste föreligga – bland dem de fyra obligatoriska med nummer 1, 3, 5 och 11 – för att brott eller kriminella grupper ska kunna hänföras till organiserad brottslighet:

1. samarbete mellan fler än två personer,
2. egna tilldelade uppgifter åt var och en,
3. lång eller obegränsad utsträckning i tiden,
4. någon form av disciplin och kontroll,
5. misstanke om allvarliga kriminella handlingar,
6. verksamhet på internationell nivå,
7. användande av våld eller andra metoder för hot,
8. användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer,
9. deltagande i penningtvätt,
10. otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin, och
11. strävan efter vinning och/eller makt.

De svenska brottsbekämpande myndigheterna utgår i sin bedömning av vad som är organiserad brottslighet främst från EU:s kriterier. Därutöver använder de dock egna rapporter med i vissa fall utarbetade tolkningar av kriterierna. Vidare hänvisar myndigheterna till rapporter från Brå (se SOU 2011:80 s. 76).

Beträffande de sist nämnda rapporterna bör särskilt följande noteras. Brå menar att det internationella samarbetet bygger bl.a. på definitioner av begreppet organiserad brottslighet som tar sikte på förhållandevis hierarkiska och inflytelserika organisationer, och att dessa definitioner huvudsakligen inte träffar den organiserade brottslighet som finns i Sverige. I stället är den svenska formen av organiserad brottslighet snarare allvarlig brottslighet som förövas syste-

matiskt och i nätverksform. Emellertid förekommer det också en organiserad brottslighet som överensstämmer med de internationella definitionerna, bl.a. på så sätt att utländska kriminella organisationer använder Sverige som marknadsplats eller som transitland för smuggling av narkotika och tobak (se Brå 2002:7, Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk?).

Redan av det nu sagda framgår flera komplikationer med att i tvångsmedelslagstiftningen införa en definition av organiserad brottslighet eller av annan allvarlig brottslighet som träffas av de utredningssvårigheter som nu är aktuella.²⁶ Det kan också noteras att lagstiftaren vid implementeringen av EU-åtgärder av innebörden att deltagande i en kriminell organisation ska utgöra ett brott valt att inte införa någon definition av en sådan organisation i svensk rätt (se t.ex. prop. 2010/11:76 s. 20 f.).²⁷

I samband med att 2007 års preventivlag infördes övervägdes särskilt om ett rekvisit för hemliga tvångsmedel kunde utformas så att någon slags kriminell organisation eller sammanslutning som ägnar sig åt kriminell verksamhet utpekades i författningstext. Det konstaterades att några användbara sådana definitioner inte fanns, att det var svårt att arbeta fram nya sådana definitioner som var tillräckligt avgränsade, samt att risken var att författningstexten skulle framstå som otydlig. Detta kunde ge upphov till svåra gränsdragningsproblem, vilket i sin tur kunde göra det svårt att förutse när reglerna skulle tillämpas. Denna typ av rekvisit valdes därför bort (se Ds 2005:21 s. 187 och 190 f.).²⁸

Vi instämmer i de nyss återgivna bedömningarna avseende gränsdragningsproblem och risk för bristande förutsebarhet vid införandet av tvångsmedelsrekvisit som avser organiserad brottslighet eller som i övrigt tar sikte på att definiera de nu aktuella miljöerna. Bland annat dessa hänsyn har alltså föranlett att någon sådan definition – trots de samhällsproblem och utredningssvårigheter som kopplats till organiserad brottslighet eller kriminella

²⁶ Se även t.ex. Korsell m.fl., *Organiserad brottslighet i Sverige*, Liber 2009, s. 22 ff. Här anmärks att ingen vedertagen definition på organiserad brottslighet finns, utan att det i själva verket finns över hundra definitioner. Detta framhålls som ett bevis på att begreppet är tämligen oklart.

²⁷ Även i andra sammanhang har framhållits att argument kan anföras mot att definiera begreppet organiserad brottslighet i lagstiftning, se t.ex. SOU 2011:80 s. 230.

²⁸ Se även Träskman i SvJT 2007 s. 60 f. Han poängterar, med hänvisning till en studie vid Max Planck-institutet i Tyskland, att termen organiserad brottslighet inte kan användas för att definiera en viss typ av kriminalitet utan snarare ett nytt utredningsätt. Detta skulle i så fall rimligen medföra en risk för cirkelresonemang om begreppet användes som ett rekvisit för användningen av en viss utredningsmetod.

organisationer – inte införts i lagstiftningen.²⁹ Det som nu kommit fram om de brottsbekämpande myndigheternas behov utgör inte tillräckliga skäl för att införa en sådan lösning. En utökning av tillämpningsområdet för tvångsmedlet bör således inte ske heller på detta sätt.

Det skulle slutligen – mot bakgrund av det som nämnts ovan om vilka lagtekniska metoder som står till buds – kunna övervägas om tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation borde utökas till fler grova vapenbrott genom en avgränsning som tar sikte på brottets syfte eller följder.³⁰ I vårt underlag har dock inte något kommit fram som ger belägg för att några vapenbrott som kan avgränsas genom denna typ av kriterier är särskilt svårutredda jämfört med andra grova vapenbrott.³¹

Sammanfattningsvis anser vi att de särskilda utredningsskäl som talar för att utöka tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation till fler grova vapenbrott (eller till fler brott som begås inom den organiserade brottsligheten i allmänhet) inte är så starka att tvångsmedelsreglerna – efter en avvägning mot integritetsintresset – bör ändras. Den utökning av tillämpningsområdet som kan föräntas av den grova vapenbrottslighetens ökade allvar och av en skärpt syn på vapenbrotten får som nämndes inledningsvis tillgodoses genom ändringar av de straffrättsliga reglerna.³²

²⁹ Utredningssvårigheter anknutna till den organiserade brottsligheten har som nämnts framhållits och beaktats när behovet av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bedömts även i tidigare lagstiftningsärenden.

³⁰ Som framgått används i dag ett rekvisit om ett särskilt syfte beträffande de preventiva tvångsmedlen. Sådana tvångsmedel får användas mot vissa allvarliga brott som innefattar våld eller tvång (dessa räknas upp i en katalog) endast om brotten begås i avsikt att påverka – eller för att hämnas för en åtgärd från – offentliga organ eller journalister (detta syfte benämns som systemhotande).

³¹ Det är således inte lämpligt att beträffande de nu aktuella brotten införa ett tvångsmedelsrekvisit som tar sikte på syftet eller följderna av brottet. En annan sak är att vapenbrott av de nämnda skälen kan vara särskilt *allvarliga*, och att detta i så fall bör påverka straffskalor och straffvärden. Då kan särskilda straffrättsliga regler övervägas. Se t.ex. den nyligen införda regeln om synnerligen grov misshandel i 3 kap. 6 § andra stycket brottsbalken och den allmänna straffmättningsregeln i 29 kap. 2 § samma balk. Ett exempel på sådana straffskärpande regler beträffande vapenbrott finns i Norge. Där gäller ett högre straffmaximum för viss hantering av vapen *i syfte att begå brott* än för andra grova vapenbrott. Detta medför enligt den norska regleringen i sin tur att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas mot den förra typen av brott men inte mot den senare (se avsnitt 3.3).

³² Sådana ändringar kommer alltså att omedelbart påverka det utrymme för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation som ges vid tillämpningen av huvudregeln (kravet på det utredda brottets straffminimum eller straffvärde).

6.4.3.2 Övriga nu aktuella brott

De brottsbekämpande myndigheterna har i sina behovsbeskrivningar – utöver de grova vapenbrotten – hänvisat till särskilda utredningssvårigheter beträffande en rad andra brott. Brotten har uppgetts förekomma inom den organiserade brottsligheten, och utredningssvårigheterna har i flertalet fall beskrivits som kopplade till den miljön.

De brott som räknats upp är rån, utpressning, olaga hot, olaga tvång, övergrepp i rättssak, människosmuggling (och organiserande av sådan) samt hantering, införskaffande och försäljning av sprängmedel och/eller bomber. Såvitt avser grov ekonomisk brottslighet har insiderbrott samt brottsupplägg som innefattar flera brott framhållits (t.ex. grov oredlighet mot borgenärer, grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott).

Vi har inte funnit skäl att betvivla att de nämnda brottstyperna förekommer inom den organiserade brottsligheten eller att särskilda utredningssvårigheter då föreligger. Däremot har vi konstaterat att brotten synes förekomma – och flera av dem rent av relativt sett vara vanliga – även utanför denna miljö. Vi anser således, av samma skäl som beträffande de grova vapenbrotten, att det inte är lämpligt att införa en särreglering i form av en brottskatalog.³³

Vår bedömning när det gäller att införa ett rekvisit som avser organiserad brottslighet eller som annars tar sikte på att definiera de aktuella miljöerna framgår ovan.³⁴

Som ett alternativ har Ekobrottsmyndigheten föreslagit att straffvärdeventilen, beträffande flera grova brott som bedöms ingå i samma brottsupplägg, ska tillämpas på straffvärdet för den samlade brottsligheten. Detta eftersom det vid sådana upplägg inom myndighetens område kan vara svårt att skilja de olika brotten från varandra och ännu svårare att urskilja straffvärdet för de enskilda brotten i brottsupplägget.

Utredningen kan ur ett renodlat brottsbekämpningsperspektiv ha viss förståelse för Ekobrottsmyndighetens synpunkter och förslag. Vi har i ett tidigare sammanhang konstaterat att en nackdel med straffvärdeventiler är att det kan vara svårt att bedöma straff-

³³ Inte heller de utredningssvårigheter som direkt relaterats till vissa av brotten – främst utpressning, olaga tvång och insiderbrott – är enligt vår mening tillräckliga för att skapa en brottskatalog. Ett sådant skäl som anförts är att utpressning och olaga tvång ofta begås via dator eller telefon. Jfr i detta avseende det som anförts i prop. 2002/03:74 s. 35 f.

³⁴ Som ett sådant rekvisit räknar vi även den av Rikspolisstyrelsen föreslagna modell där hemliga tvångsmedel får användas "om det är motiverat med hänsyn till en samlad bild av omständigheterna, brottsligheten och aktörerna" (se avsnitt 4.4.2.5).

värdet av enskilda (misstänkta) brott i det skede när hemliga tvångsmedel blir aktuella. Svårigheterna att göra en riktig prognos av straffvärdet skulle enligt vår mening förstärkas, om fler brottsmisstankar eller en samlad brottslighet bedömdes samtidigt. Osäkerhetsfaktorerna vid bedömningen skulle då bli fler. Dessutom måste övriga rekvisit för bestämmelsens tillämpning (bl.a. kravet på synnerlig vikt för utredningen) bedömas beträffande varje enskild brottsmisstanke. Sammantaget medför detta enligt vår mening att det är nödvändigt att anknyta straffvärdeprognosen till ett visst enskilt brott (snarare än till t.ex. sammantagen brottslighet inom ramen för ett visst brottsupplägg). Någon sådan lagändring som Ekobrottsmyndigheten föreslagit bör därför inte komma ifråga.³⁵

Sammantaget finner vi inte tillräckliga skäl att föreslå några ändringar av tvångsmedelsreglerna heller beträffande de brott som nu är aktuella.

³⁵ Även andra skäl har tidigare ansetts tala mot att tillåta en tillämpning av ventilen på det samlade straffvärdet av flera olika brott (se prop. 2002/03:74 s. 34).

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 tele-

övervakning (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. Brotsrubriceringar 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)

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. Psykiatrin 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. Upphandlingsstödet 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. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande 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.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.
78. En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. Ju.
79. En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Fi.
80. Utbildningsanställning. A.
81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. S.
82. Hyres- och arrendetvister i framtiden. Ju.
83. Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB. Fi.
84. Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. N.
85. Avlyssning mot grova vapenbrott? 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 brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]
- En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. [77]
- En sammanhållen svensk polis. Följändringar i författningar. Del 1 och 2. [78]
- Hyses- och arrendetvister i framtiden. [82]
- Avlyssning mot grova vapenbrott? [85]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnads skydd 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]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]
- Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. [75]
- Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. [81]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartzoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
- Avgifter på väg och elektroniska vägullsystem. [60]
- Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]
- Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]

Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]
En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. [79]
Vad är officiell statistik?
En översyn av statistiksystemet och SCB. [83]

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]
Kvinnor och barn i rättens gränsländ. [45]
Folkbildningens samhällsvärden
– En ny modell för statlig utvärdering [72]
Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. [76]

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. [22]
Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

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. [21]
Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafikjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
Återvinning av fartyg
– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]

Små företag – stora möjligheter med it. [63]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]
Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]
Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]
Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. [84]

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]
Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
Nya villkor för public service. [59]
Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]
Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]
Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhängiginvandrare på arbetsmarknaden. [69]
Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]
Utbildningsanställning. [80]