

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Thomas Bodström, beslutade den 24 augusti 2004 att ge f.d. biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl i uppdrag att biträda departementet med en översyn av vissa frågor på Säkerhetspolisens område (Ju 2004:O). Vice chefsåklagaren Per Lindqvist har tjänstgjort som sekreterare. Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i maj 2005

Solveig Riberdahl

Per Lindqvist

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	11
1 Promemorians lagförslag.....	13
1.1 Förslag till lag (0000:000) om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet.....	13
1.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	18
1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	19
1.4 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	20
2 Utredningsuppdraget.....	23
3 Nuvarande ordning.....	25
3.1 Allmänt om brottsutredande myndigheters arbete	25
3.2 Allmänna bestämmelser om automatiserad behandling av personuppgifter m.m.	28
3.3 Telemeddelanden och teletjänster.....	31

3.4	Straffprocessuella tvångsmedel.....	34
3.4.1	Grundlagsskyddet.....	35
3.4.2	Skydd för enskilds integritet i annan lag än grundlag.....	37
3.4.3	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.....	38
3.4.4	Europakonventionen	39
3.5	Internationella åtaganden om rättsligt samarbete i brottmål m.m.....	43
3.5.1	1959 års Europarådskonvention.....	43
3.5.2	Samarbete med brottsbekämpning m.m. inom Europeiska unionen	44
3.5.3	Europarådets rekommendation avseende avlyssning av telekommunikation.....	46
3.5.4	Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet.....	46
3.6	Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål	47
3.7	Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning.....	48
3.8	Rättegångsbalken	49
3.8.1	Beslag.....	50
3.8.2	Husrannsakan.....	52
3.8.3	Postkontroll	54
3.8.4	Hemlig teleavlyssning.....	55
3.8.5	Hemlig teleövervakning	61
3.9	Lagen om hemlig kameraövervakning	63
3.10	1952 års tvångsmedelslag.....	64
3.10.1	Parlamentarisk kontroll avseende hemliga tvångsmedel vid förundersökning i brottmål.....	65
3.11	Lagen om särskild utlänningskontroll	66
3.11.1	Parlamentarisk kontroll avseende tillämpning av lagen om särskild utlänningskontroll.....	72

3.12	Offentliga ombud	73
3.13	Övriga bestämmelser om hemliga tvångsmedel.....	73
3.14	Sekretesslagen.....	74
3.15	Lagen om elektronisk kommunikation	78
3.16	Behandling av överskottsinformation.....	81
4	Internationell utblick	83
5	Polisens organisation	89
5.1	Rikspolisstyrelsens uppgifter	89
5.2	Rikskriminalpolisens uppgifter	90
5.3	Säkerhetspolisens uppgifter.....	91
5.3.1	Allmänt.....	91
5.3.2	Säkerhetspolisens underrättelseinhämtning m.m.....	95
5.4	Den lokala polisorganisationen.....	97
6	Åklagarväsendet.....	99
7	Registernämnden	101
8	Allmänna utgångspunkter	103
8.1	Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet	103
8.1.1	Inledning	103
8.1.2	Behovet av sådana tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde	105
8.1.3	Behovet av sådana tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde	134

9	Avvägningar	165
9.1	Inledning.....	165
9.2	Integritetsfrågor	166
9.3	Effektivitetsfrågor.....	170
9.4	Risken för missbruk.....	175
9.5	Överskottsinformation.....	179
9.6	Slutsatser.....	179
10	En lag om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet	183
10.1	Bestämmelsernas utformning.....	183
10.2	Bestämmelsernas placering	191
10.3	Mot vilken slags brottslighet ska tvångsmedlen få användas?	194
10.4	Vilka tvångsmedel ska få användas?	201
10.5	Undantag från kravet att lämna underrättelse om husrannsakan samt om medtagande av föremål eller försändelser som anträffas vid husrannsakan och försändelser som omfattas av postkontroll	211
10.6	Domstolsprövning	216
10.7	Offentliga ombud.....	220
10.8	Ansökande myndigheter.....	221
10.9	Hur förhåller sig det föreslagna regelverket till straffprocessuella regler?	223
10.10	Fråga om interimistiska beslut	228

10.11 Särskilt övervakningsorgan.....	229
10.12 Andra handläggningsfrågor	232
10.13 Fråga om behov av ändringar i sekretesslagen	232
11 Undantag från polisens skyldigheter att rapportera, ingripa mot och utreda brott.....	235
11.1 Nuvarande ordning	235
11.1.1 Rapporteringsskyldighet	235
11.1.2 Skyldighet att inleda förundersökning	235
11.1.3 Åtalsplikt.....	236
11.1.4 Ingripandeskyldighet.....	237
11.2 Behovet av undantag.....	242
11.3 Överväganden och förslag.....	244
12 Ikraftträdande.....	249
13 Kostnader.....	251
14 Författningskommentar.....	253
14.1 Förslag till lag (0000:000) om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet	253
14.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	269
14.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	270
14.4 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	271
Bilaga 1 Utredningsuppdraget.....	273

Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag på en lagreglering som gör det möjligt att under vissa förutsättningar använda tvångsmedel i syfte att kunna förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet som hotar viktiga samhällsvärden. Den brottslighet som avses kunna förebyggas eller förhindras genom förslaget hör till Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhetsområden. För den öppna polisen tar förslaget sikte på en begränsad del av den allra mest allvarliga brottsligheten.

De tvångsmedel som omfattas av förslaget är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och husrannsakan. Förslaget innebär vidare att om en husrannsakan utförs behöver underrättelse om åtgärden i vissa fall inte lämnas. Promemorian innehåller också förslag som möjliggör för brottsbekämpande myndigheter att kunna ta med sig bl.a. föremål som anträffas vid en husrannsakan för undersökning utan att föremålen tas i beslag, och utan att den som innehar föremålen underrättas om förfarandet.

Förslaget innehåller vissa särskilda rättssäkerhetsgarantier. För samtliga tvångsmedel krävs att allmän domstol medger användning i det syfte som lagen anger. Vidare ska offentliga ombud användas i domstolsärendena. Tiden för tillstånd begränsas till högst en månad åt gången. Interimistiska beslut tillåts inte. Tillstånd till tvångsmedel får lämnas endast om det är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra brottsligheten samt skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Till detta kan läggas att bedömningen görs att

ett särskilt organ bör få i uppgift att övergripande följa hur lagen tillämpas.

I promemorian lämnas också förslag till vissa undantagsregler från myndigheternas skyldigheter att ingripa mot och att utreda brott.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

1 Promemorians lagförslag

1.1 Förslag till lag (0000:000) om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet

1 § Tvångsmedel enligt denna lag får användas för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet. I övrigt gäller rättegångsbalkens regler och andra bestämmelser.

2 § Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avser

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

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 §, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3, 4 eller 5 §, eller högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

3. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott,
4. brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., eller
5. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2, eller 6 § eller 4 kap. 1 eller 2 § första stycket brottsbalken.

Första stycket 5 gäller endast om det finns skäl att anta att avsikten med gärningen är att otillbörligen påverka en företrädare för en myndighet eller ett annat offentligt organ att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd mot organisationen eller gruppen eller mot en person som tillhör eller verkar för dessa. Detsamma gäller om gärningen riktas mot en journalist eller en annan företrädare för ett organ som har i uppgift att bedriva nyhetsförmedling.

3 § Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 2 § får avse

1. en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts eller kan antas ha använts eller komma att användas av någon person som anges i 2 § första stycket, eller
2. en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att någon person som anges i 2 § första stycket under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Hemlig kameraövervakning enligt 2 § får avse sådan plats där

1. någon person som anges i 2 § första stycket kan antas att komma att uppehålla sig, eller
2. brottslighet som innefattar någon sådan gärning som anges i 2 § första stycket kan antas komma att begås eller en nära omgivning till denna plats.

4 § Under de förutsättningar som anges i 2 § får tillstånd även meddelas att

1. bereda sig tillträde till hus, rum eller slutet förvaringsställe som används av någon person, organisation eller grupp som anges i 2 § första stycket för att utröna omständighet som kan ha betydelse för utredningen i ärendet,

2. närmare undersöka eller granska föremål som påträffats vid husrannsakan som anges i 1, eller

3. undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har påträffats vid husrannsakan som anges i 1 eller som finns hos ett befordringsföretag.

I tillstånd som avses i första stycket 3 kan det förordnas att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla en underrättelse om att meddelande om kvarhållandet inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

5 § Tillstånd till tvångsmedel enligt denna lag får beslutas endast om det är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avses i 2 §.

Tillstånd får lämnas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär.

6 § Det tillstånd till tvångsmedel som avses i 2–4 §§ skall meddelas att gälla för en viss tid. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

7 § Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Innan ansökan görs skall samråd ske med åklagare. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart.

Om det inte längre finns skäl för den beslutade åtgärden skall Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, polismyndigheten eller rätten omedelbart häva beslutet.

8 § Vad som sägs i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken om offentligt ombud skall gälla i ärenden om användning av tvångsmedel enligt denna lag.

9 § I fråga om överklagande av rättens beslut enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av rättens beslut i brottmål när det gäller de åtgärder som avses i 25–28 kap. samma balk.

10 § När tillstånd till tvångsmedel meddelas enligt denna lag skall också följande bestämmelser i rättegångsbalken tillämpas:

27 kap. 2 § första meningen om beslagsförbud,

27 kap. 18 § första stycket om vad hemlig teleavlyssning innebär,

27 kap. 19 § första stycket om vad hemlig teleövervakning innebär,

27 kap. 20 § andra stycket om i vilka telenät avlyssning eller övervakning inte får ske,

27 kap. 21 § andra stycket första meningen och tredje stycket om vad beslut om avlyssning eller övervakning ska innehålla,

27 kap. 25 § första stycket om tekniska hjälpmedel,

28 kap. 6 § första och andra styckena om verkställighet,

28 kap. 7 § första stycket andra meningen om biträde,

28 kap. 9 § första stycket om protokoll samt

28 kap. 10 § om undersökning på vissa ställen.

Vad som sägs i första stycket skall också gälla följande bestämmelser i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning:

1 § om vad hemlig kameraövervakning innebär och

4 § andra stycket första meningen om vad beslut om kameraövervakning skall innehålla.

Om det inte står klart att uppgift om åtgärd enligt 4 § första stycket 1 kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas, behöver den hos vilken åtgärden företogs inte underrättas om den vidtagna åtgärden.

11 § Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det framkommer un-

der avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas.

Uttagningar och uppteckningar skall, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

12 § En upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning, eller upptagning som gjorts vid hemlig kameraövervakning skall granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett tvångsmedlet, skall upptagningen eller uppteckningen omedelbart förstöras efter granskningen. I fråga om brott eller förestående brott som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett tvångsmedlet skall dock 27 kap. 24 § andra och tredje styckena rättegångsbalken tillämpas.

Ett föremål som omfattas av tillstånd enligt 4 § första stycket 2 får inte undersökas eller granskas av någon annan än rätten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en åklagare. Ett sådant föremål skall undersökas eller granskas snarast möjligt. När undersökningen eller granskningen har slutförts skall föremålet återställas, om det inte tas i beslag.

Ett föremål, försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 4 § första stycket 3 eller andra stycket får inte undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, en polismyndighet eller en åklagare. Däremot får en sakkunnig eller någon annan som anlitas av de nämnda myndigheterna eller annars hörs granska handlingen. En sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd och andra handlingar återställas, om de inte tas i beslag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för tid före rättens beslut får inte avse tid före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att det i polislagen (1984:387) skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

2 a §

I viss verksamhet behöver polisen inte ingripa mot brott eller andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detta gäller om verksamheten rör brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avses i 2 § lagen (0000:000) om förebyggande eller förhindrande av särskilt allvarlig brottslighet och det är fråga om

1. underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622), eller

2. Säkerhetspolisens verksamhet i annat fall för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Vad som anges i första stycket skall dock inte gälla i de fall då svårare straff än fängelse två år är föreskrivet för brottet och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att det i rättegångsbalken skall införas en ny paragraf, 23 kap. 1 a §, av följande lydelse.

23 kap.

1 a §

I viss verksamhet behöver förundersökning inte inledas om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detta gäller om verksamheten rör brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avses i 2 § lagen (0000:000) om förebyggande eller förhindrande av särskilt allvarlig brottslighet och det är fråga om

1. underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622), eller
2. Säkerhetspolisens verksamhet i annat fall för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Vad som anges i första stycket skall dock inte gälla om det för brottet är föreskrivet svårare straff än fängelse två år och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

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

Härigenom föreskrivs att 13 b och 14 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 b §¹

Målsäganden skall tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte skall inledas eller att en inledd förundersökning skall läggas ned, beslut om att åtal inte skall väckas, tidpunkt för huvudförhandling i målet samt dom i målet.

Första stycket skall inte tillämpas om beslut har fattats att förundersökning inte skall inledas enligt 23 kap. 1 a § rättegångsbalken.

14 §²

Läggs en förundersökning ned eller beslutas att åtal inte skall väckas, skall den som hörts som skäligen misstänkt för brottet underrättas.

Bslutas att förundersökning inte skall inledas eller att en inledd förundersökning skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas, skall underrättelse ske till målsägande som angett brottet eller anmält enskilt anspråk i anledning av brottet eller begärt att bli underrättad. Har den som övertagit målsägandens anspråk gjort anmälan om enskilt anspråk, skall även han underrättas.

Underrättelse enligt andra stycket behövs inte vid beslut av polismyndighet om att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning, om utredningen inte lett så långt att någon varit

¹ Senaste lydelse 1994:429.

² Senaste lydelse 1996:469.

skäligen misstänkt för brottet. Underrättelse till målsäganden skall dock alltid ske om målsäganden har begärt det.

Om en myndighet, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun som har att handlägga disciplinären enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. har gjort en åtalsanmälan, skall den som gjort åtalsanmälan genast underrättas om en åtgärd som avses i andra stycket eller om att ett väckt åtal har lagts ned.

Underrättelse enligt andra stycket behövs inte om beslut har fattats att förundersökning inte skall inledas enligt 23 kap. 1 a § rättegångsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2007.

2 Utredningsuppdraget

I olika sammanhang har framförts att frågan om det bör införas en möjlighet att använda tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet bör utredas. I dessa sammanhang har också skyldigheten för polisen att rapportera, ingripa mot och utreda brott uppmärksammas.

Enligt en promemoria den 24 augusti 2004 från Justitiedepartementet ska ett förslag till lagstiftning utarbetas om dels hur nuvarande bestämmelser om reella tvångsmedel kan användas för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet, dels undantag från polisens skyldighet att rapportera, ingripa mot och utreda brott. Förslaget ska avse delar av eller hela Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Om det under arbetet skulle framgå att delar av den öppna polisen är i påtagligt behov av motsvarande regler anges att förslag får lämnas även i den delen. Den promemoria som ligger till grund för uppdraget återges i *bilaga 1*.

3 Nuvarande ordning

3.1 Allmänt om brottsutredande myndigheters arbete

Till polisens uppgifter hör att förebygga brott samt bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Polisen har också till uppgift att förebygga och övervaka allmän ordning och säkerhet samt hindra störningar därav och ingripa när sådana har inträffat. Åklagare ansvarar för ledningen av alla kvalificerade brottutredningar där det finns en skäligen brottmisstanke mot någon. Åklagare har också till uppgift att besluta i åtalsfrågor och att föra det allmännas talan i brottmålsprocessen.

Förfarandet vid förundersökning är reglerat i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Enligt 23 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken ska polismyndighet eller åklagare fatta beslut om förundersökning så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Om förundersökning har inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon kan skäligen misstänkas för brottet. Åklagare ska också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. När det kan bli aktuellt att använda sig av hemliga tvångsmedel leds förundersökningen av åklagare (jfr. RÅFS 1997:12).

Har något formellt beslut om förundersökning inte fattats anses förundersökning rent faktiskt ha inletts genom att tvångsmedel används (se JO 1993/94 s. 97, JO:s beslut 1994-09-26, dnr 4145-1992 och JO:s beslut 1994-11-01, dnr 2194-1993). Ett un-

dantag från denna princip föreskrivs för ärenden där förundersökning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken under vissa förhållanden inte behöver inledas. I dessa fall får, trots att förundersökning inte inleds, beslag användas enligt vad som föreskrivs i 27 kap. rättegångsbalken (SFS 2004:504).

Förundersökningen har enligt 23 kap. 2 § rättegångsbalken två huvudsakliga syften. Det ena syftet är att utröna om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal ska väckas. Det andra syftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Härutöver syftar förundersökningen till att ge den misstänkte vetskap om åklagarens utredningsmaterial och göra det möjligt för den misstänkte att få materialet justerat och berikat.

Vid sidan av förundersökning talas ibland om underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamhet kan sägas gå ut på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslighet har förekommit, pågår eller kan antas komma att inträffa. Brottsutredande myndigheter samlar då in, bearbetar eller analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda eller förhindra brott. De åtgärder som kan bli aktuella är exempelvis att inhämta uppgifter genom att göra iakttagelser på offentliga platser eller använda allmänna eller egna källor. Verksamheten är i princip oreglerad. Av artikel 8 i Europakonventionen torde därmed följa att åtgärder som utgör intrång mot en enskilds privat- och familjeliv, hem och korrespondens inte är tillåtna. Straffprocessuella tvångsmedel anses inte få tillgripas på detta stadium och i princip får inte heller förhör med eventuella vittnen äga rum. Så kallade okonventionella spaningsmetoder som bevisprovokation torde inte vara tillåtna i detta skede om det inte finns någon konkret brottsmisstanke (JO 1997/98 s. 118 ff.).

Det material som tas fram vid underrättelseverksamhet kan läggas till grund för t.ex. beslut att inleda förundersökning eller att vidta särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upp-

täcka brott. Underrättelseverksamhet som inte bedrivs av Säkerhetspolisen kallas för kriminalunderrättelseverksamhet.

Även om uppgifter av olika slag som kommer till polisens kännedom inte ger tillräckligt underlag för ett beslut om förundersökning kan de ibland ge anledning till kompletterande åtgärder, t.ex. införskaffande av upplysningar. En sådan s.k. förutredning måste hållas inom snäva ramar. Det ska vara fråga om punktvisa åtgärder som syftar till att genom en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden berika beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan. Förutredningen får inte sträcka sig längre än vad som krävs för ett beslut i frågan om förundersökning ska inledas eller inte. Det får under förutredningen inte vidtas några åtgärder som har karaktär av brottsutredning. Enligt Justitieombudsmannen bör utredningen ses som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § rättegångsbalken om inledande av förundersökning. Tvångsmedel kan inte komma i fråga (JO 1997/98 s. 98 ff.).

Enligt 19 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling har särskilda befattningshavare vid Tullverket rätt att självständigt inleda förundersökning i fråga om brott enligt den lagen eller brott enligt någon särskilt angiven specialstraffrättslig lagstiftning. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i sådant fall befattningshavaren. När fråga uppkommer om att använda hemliga tvångsmedel i dessa ärenden är allmän åklagare förundersökningsledare. Vid användning av hemliga tvångsmedel lämnar polisen erforderlig hjälp.

Även andra myndigheter kan medverka i brottsutredningar. Det gäller t.ex. skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna och Kustbevakningen. Även dessa myndigheter kan således medverka i utredningar där det förekommer användning av hemliga tvångsmedel.

Eftersom det alltid är åklagare eller, i vissa fall, polis som har ansvaret för utredningar där hemliga tvångsmedel används kommer övriga myndigheters verksamheter inte att beröras i det

följande. Inte heller militär underrättelseverksamhet kommer att tas upp här.

3.2 Allmänna bestämmelser om automatiserad behandling av personuppgifter m.m.

Uppgifter som härrör från t.ex. hemlig teleavlyssning behandlas i vissa register. Det är vanligare att sådana uppgifter behandlas i Säkerhetspolisens centralregister än i länskriminalpolisens kriminalunderrättelseregister. Även om viss information inte direkt föranleder registerbehandling kan informationen användas vid exempelvis förhör, varpå förhörsuppgifterna kan komma att behandlas i ett register.

Europaparlamentets och rådets dataskyddsdirektiv samt personuppgiftslagen

Dataskyddsdirektivet (95/46/EG) gäller inte behandling av personuppgifter som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område. Enligt punkten 16 i direktivets preambel omfattas inte behandling av ljud- och bilduppgifter – exempelvis behandling som sker i samband med videoövervakning – av direktivet, om den utförs för att tillgodose den allmänna säkerheten, försvaret, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område eller annan verksamhet som inte faller inom gemenskapsrättens tillämpningsområde. Personuppgiftslagen (1998:204) har getts ett vidare tillämpningsområde än så. Lagen omfattar all automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av personregister såvida inte särregler finns. Den innehåller bestämmelser om bl.a. när behandling av personuppgifter är tillåten och ställer vissa grundläggande krav på sådan behandling, t.ex. att uppgifter som samlats in för ett ändamål inte får behandlas för något annat oförenligt ändamål.

Särregler om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

Inom polisen förs ett stort antal register. Sedan den 1 april 1999 gäller en lag som rör behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, polisdatalagen (1998:622). Lagen gäller utöver personuppgiftslagen och innehåller de särregler som ansetts nödvändiga för polisens verksamhet.

I den inledande delen (1–9 §§) finns bestämmelser som gäller för all behandling av personuppgifter, således även manuell. Den andra delen av lagen (10–36 §§) gäller endast automatiserad behandling. En del register regleras särskilt i polisdatalagen, t.ex. kriminalunderrättelseregister. Även personuppgifter som behandlas vid särskilda undersökningar i kriminalunderrättelseverksamhet regleras i lagen. Andra register förs t.ex. med stöd av Datainspektionens tillstånd enligt bestämmelser i datalagen (1973:289). Polisdatalagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

I sammanhanget bör något nämnas om vad som föreskrivs i 14–21 §§ polisdatalagen om kriminalunderrättelseregister och särskilda undersökningar. Personuppgifter får behandlas i kriminalunderrättelseverksamhet endast inom ramen för en särskild undersökning eller i kriminalunderrättelseregister. En särskild undersökning är en undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Den särskilda undersökningen ska ha inletts under ledning av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet och det ska finnas anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas. Med allvarlig brottslig verksamhet avses i polisdatalagen verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Uppgifter om en person som det inte finns någon misstanke mot ska föras med en upplysning om detta förhållande. Beslutet om att behandla personuppgifter i en särskild undersökning ska

innehålla uppgifter om ändamålet med behandlingen och de villkor i övrigt som behövs för att förebygga otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Uppgifterna ska gallras senast ett år efter det att beslutet om behandlingen av personuppgifter fattades. Om det är av särskild betydelse för att den särskilda undersökningen ska kunna avslutas, får dock uppgifterna behandlas under längre tid.

Kriminalunderrättelseregister får föras endast för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet eller för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet. Ett kriminalunderrättelseregister får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om uppgifterna ger anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet utövats eller kan komma att utövas och den som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva denna verksamhet. Uppgifter om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet eller om hjälpmedel som kan antas ha använts i samband med sådan verksamhet får dock registreras, även om de kan hänföras till en enskild person som det inte finns någon misstanke mot. De ska därvid föras med upplysning om att det inte finns någon misstanke mot denne. I 20 § polisdatalagen finns närmare bestämmelser om vad ett kriminalunderrättelseregister får innehålla. Uppgifterna i ett kriminalunderrättelseregister om en registrerad person ska gallras senast tre år efter det att uppgifter om att denne skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet senast infördes. Om en särskild undersökning som rör en registrerad person har inletts, får dock uppgifterna stå kvar till dess att undersökningen har avslutats. Bestämmelsen i 9 d § personuppgiftslagen om att personuppgifter som samlats in för ett ändamål inte får behandlas för något annat oförenligt ändamål gäller även för polisens verksamhet.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om det allmänna spaningsregistret (RPSFS 2000:61 FAP 448.1)

samt föreskrifter om det nationella kriminalunderrättelseregistret (KUR) m.m. och om särskilda undersökningar (RPSFS 2001:5 FAP 447.1). I Säkerhetspolisens arbetsordning finns bestämmelser som rör Säkerhetspolisens register. Arbetsordningen är hemlig.

Polisdatautredningen lämnade i november 2001 ett betänkande med förslag till ny polisdatalag (SOU 2001:92). Förslaget har remissbehandlats och bereds inom Justitiedepartementet. I betänkandet föreslås bl.a. att bestämmelserna i den nu gällande polisdatalagen om kriminalunderrättelseverksamhet och kriminalunderrättelseregister bör ersättas med bestämmelser om behandling av uppgifter om enskilda personer som det inte finns någon misstanke om brott mot. De personuppgifter som föreslås omfattas av sistnämnda regler är främst sådana som avser personer som inte är misstänkta för något konkret brott men väl för att ha utövat eller utöva brottslig verksamhet. Uppgifter om en enskild person mot vilken det inte finns någon misstanke bör enligt betänkandet få behandlas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller mer.

3.3 Telemeddelanden och teletjänster

Via telenätet förmedlas bl.a. telefonsamtal, telefaxmeddelanden, elektronisk post, datakommunikation och annan kommunikation som innehåller meddelanden, dvs. tankemässig information i form av text, bild eller ljud. Begreppet telemeddelande definieras i 6 kap. 19 § tredje stycket lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, m.m. som "ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskild anordnad ledare". Definitionen i lagen om elektronisk kommunikation, m.m. har överförts från telelagen (1993:597) (se avsnitt 3.1.5).

Telelagen upphörde att gälla i samband med införandet av lagen om elektronisk kommunikation. Från telelagens tillämp-

ningsområde undantogs telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt fick anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt. Därmed avsågs bl.a. system för snabbtelefoner, porttelefoner, PC-nät och liknande utrustning inom eller intill en bostad. Även interna telekommunikationer på mindre arbetsplatser via t.ex. PC-nät ansågs utgöra telenät av mindre betydelse. Frågan om ett telenät skulle anses vara av mindre betydelse eller inte prövades enligt de tidigare bestämmelserna i telelagen utifrån en samlad bedömning av de olika omständigheter som rör ett telenäts betydelse från allmän kommunikationssynpunkt (prop. 1994/95:227 s. 31). I lagen om elektronisk kommunikation talas i stället för "allmänt tillgängliga telenät" om "allmänna kommunikationsnät". Någon skillnad i sak mellan ett allmänt tillgängligt telenät och ett allmänt kommunikationsnät torde dock inte finnas (prop. 1992/93:200 s. 88 och 91 f. och 99 samt prop. 2002/03:110 s. 119 ff.).

I princip all information som går genom telenätet utgör telemeddelanden enligt definitionen i lagen om elektronisk kommunikation. Definitionen får anses vägledande för flertalet bestämmelser som innehåller begreppet telemeddelande, däribland bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (jfr. prop. 2002/03:74 s. 13).

När telemeddelanden befordras genom telenät, t.ex. mellan två datorer, sker överföringen på några sekunder. Signalerna kan fångas upp - avlyssnas - på vägen till mottagaren. Den som avlyssnat signalerna kan därefter få ut dessa i form av t.ex. text. Telemeddelanden som inte innefattar samtal, t.ex. elektronisk post, kan avlyssnas på samma sätt som ett telefonsamtal. Avlyssning sker i samband med att meddelandet befordras eller överförs.

Teleoperatörerna erbjuder tjänster som lagrar telemeddelanden. Som exempel kan nämnas att det finns telefonsvarartjänster som innebär att den enskilde abonnenten får en röstbrevlåda kopplad till abonnemanget. Mottagaren tar del av meddelandena

i röstbrevlådan genom att slå ett visst nummer på den telefon som tjänsten är kopplad till. För att ta del av meddelanden från en annan telefon, krävs ofta tillgång till en personlig kod. Meddelandena lagras på en server hos teleoperatören och finns normalt tillgängliga genom tjänsten under ett visst antal dagar, oavsett om mottagaren har lyssnat på meddelandet eller inte. Motsvarande tjänster finns för elektronisk post. Ett exempel på en sådan tjänst är att kunden har en eller flera s.k. brevlådor med en e-postadress hos en internetoperatör. Meddelanden lagras då i första hand på operatörens server. Ett annat system innebär att elektronisk post går direkt till kundens egen s.k. mail-server i kundens eget nätverk. Meddelandena mellanlagras då inte hos teleoperatören. Ett annat sätt att förmedla och lagra telemeddelanden är att textmeddelanden (t.ex. SMS, *Short Messages Services*) sänds till mobiltelefoner. Textmeddelanden befordras på i stort samma sätt som muntliga meddelanden. Till skillnad från muntliga meddelanden lagras ett mottaget textmeddelande i telefonen. Andra sätt är att använda sig av MMS (*Multi Media Messaging Service*), som skiljer sig från SMS endast på det sättet att man även kan bifoga ljud- och bildfiler. Meddelandena kan lagras antingen direkt i telefonen eller på det s.k. SIM-kortet (*Subscriber Identity Module*).

När bestämmelserna om teleavlyssning infördes i rättegångsbalken erbjöds inte tjänster av det slag som nämnts i föregående stycke. Hemlig teleavlyssning var på den tiden begränsad till pågående samtal (jfr. den tidigare författningstexten ”meddelanden som befordras”). Den 1 april 2004 skedde en utvidgning av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning till att omfatta även befordrade telemeddelanden. I propositionen till lagändringen anför regeringen att det ur integritetssynpunkt borde vara utan betydelse om telemeddelandet är under befordran eller om det redan har befordrats och därefter lagrats hos teleoperatören (prop. 2002/03:74 s. 40).

3.4 Straffprocessuella tvångsmedel

Straffprocessuella tvångsmedel är tvångsmedel som används i brottutredande syfte eller för att man ska kunna genomföra en rättegång med anledning av misstanke om brott. De straffprocessuella tvångsmedlen kan karaktäriseras av att det är fråga om åtgärder som inte utgör straff eller sanktioner, men som har en funktion i straffprocessen, och som dessutom innefattar tvång mot person eller egendom (Bylund, Rättegång III, s. 22 ff. och SOU 1995:47 s. 138 ff.). Endast lagreglerade åtgärder torde vara att betrakta som straffprocessuella tvångsmedel (Westerlund, Straffprocessuella tvångsmedel, 2005, s. 14). Husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beslag utgör exempel på straffprocessuella tvångsmedel liksom gripande, anhållande och häktning. Samtliga dessa ingripanden har som gemensam nämnare att de innebär ett intrång i en persons rättssfär och att de kan genomföras med direkt verkande tvång.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning brukar också betraktas som straffprocessuella tvångsmedel trots att de saknar inslag av tvång. Att åtgärderna räknas till tvångsmedlen torde bero på att de omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen, och möjligen också på att den avlyssnade eller övervakade skulle motsätta sig åtgärden om han eller hon kände till den (Bylund s. 25).

Straffprocessuella tvångsmedel brukar delas upp i personella och reella tvångsmedel. Personella tvångsmedel riktar sig mot en person och innebär att denne berövas sin frihet eller på annat sätt utsätts för en inskränkning i sin medborgerliga frihet (exempel lämnas i bet. 2003/04:JuU14). De reella tvångsmedlen däremot riktar sig mot egendom och syftar till att inskränka den vanliga förfoganderätten över egendomen (Olivecrona, Rättegången i brottmål enligt RB, 3 uppl. s. 214, Westerlund s. 21 och SOU 1995:47 s. 140).

3.4.1 Grundlagsskyddet

De straffprocessuella tvångsmedel som nämnts i föregående avsnitt är exempel på lagreglerade undantag från det skydd mot intrång som medborgarna ges i regeringsformen.

Som en av grunderna för det svenska statskicket anges i 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen följs i 2 kap. regeringsformen upp med regler som skyddar den enskildes integritet i förhållande till det allmänna. Regelverket i 2 kap. regeringsformen är bindande för lagstiftaren och för rättstillämpande organ.

Vissa av bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen ger ett absolut skydd i den meningen att skyddet inte kan begränsas på annat sätt än genom grundlagsändring (se t.ex. 2, 3 och 4 §§). För andra bestämmelser gäller att skyddet är relativt genom att skyddet kan begränsas genom lag.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen innebär att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser samt mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden. Dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen begränsas endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningarna och får inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Dessutom får begränsningar inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I den s.k. fri- och rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen återfinns också en bestämmelse om skydd för den enskildes personliga integritet vid dataregistrering av personuppgifter (3 § andra stycket). Regeln slår fast att varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att medborgarens personliga integritet kränks genom att uppgifter om med-

borgaren registreras med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelsen innebär att det inom detta område ska finnas ett skydd för den personliga integriteten men att skyddet ska ges i vanlig lag.

Det finns andra områden där den personliga integriteten ska vägas mot vissa intressen i samhället. Ett sådant område är yttrandefriheten. Föreskrifterna i tryckfrihetsförordningen om meddelarfrihet och anonymitetsskydd brukar nämnas i dessa sammanhang (SOU 2002:87 s. 110 f.). Sedan lång tid gäller ett särskilt skydd för den som lämnar uppgifter för publicering i tryckt skrift. Utgångspunkten är det s.k. tryckfrihetsrättsliga ensamansvaret, dvs. att endast en person, den periodiska skriften utgivare, ska hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet i en sådan skrift (1 kap. 1 och 3 §§ samt 8 kap. tryckfrihetsförordningen). Den som lämnar information i publiceringssyfte är där- emot enligt huvudregeln fri från ansvar. Ett led i meddelarskyddet är den rätt att vara anonym som uppgiftslämnare har och som skyddas av en särskild tystnadsplikt för bl.a. tidningsperso- nal (3 kap. 1 och 3 §§). En särskild komponent i meddelarskyddet utgörs av myndigheters och andra allmänna organs förbud att efterforska vem som har lämnat en uppgift (3 kap. 4 §). De här beskrivna principerna om meddelarskydd m.m. har vissa undantag, bl.a. om fråga är om vissa brott mot rikets säkerhet; bl.a. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift (3 kap. 3 § andra stycket och 7 kap. 3 § första stycket). För medier som omfattas av yttrandefrihets- grundlagens tillämpningsområde finns liknande bestämmelser (1 kap. 1, 2 och 4 §§, 2 kap. 1, 3 och 4 §§, 5 kap. 3 § samt 6 kap. yttrandefrihetsgrundlagen).

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen presenterade den 22 december 2004 delbetänkandet Vissa tryck- och yttrandefrihets- rättsliga frågor (SOU 2004:114). I betänkandet görs en genom- gång av de brott som utgör tryckfrihetsbrott och yttrandefri- hetsbrott i grundlagarnas brottskatalog. Bedömningen görs att inget av brotten bör nu tas bort från brottskatalogen. Betänkan- det bereds för närvarande i Regeringskansliet.

3.4.2 Skydd för enskilds integritet i annan lag än grundlag

Som framgår i föregående avsnitt gäller det grundlagsfästa skyddet för den enskildes integritet i förhållande till det allmänna och inte gentemot enskilda. Skyddet mot integritetskränkningar från andra enskilda ges i vanlig lag.

Integritetsskyddet i förhållande till andra enskilda regleras bl.a. genom bestämmelserna i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid. I det kapitlet finns straffbestämmelser som tar särskilt sikte på den som olovligen bereder sig tillgång till information.

Enligt 4 kap. 8 § är det straffbart som brytande av post- eller telehemlighet att olovligen bereda sig tillgång till ett meddelande som ett telebefordringsföretag förmedlar som telemeddelande. Om telemeddelandet förmedlas via det allmänna telenätet eller på något annat sätt saknar betydelse. Med telemeddelande avses detsamma som i 6 kap. 19 § tredje stycket i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (se avsnitt 3.15). Den som tar del av ett e-postmeddelande kan alltså göra sig skyldig till brytande av post- eller telehemlighet. En förutsättning för straffbarhet är att gärningen sker olovligen. Även utan samtycke kan en gärning anses vara fri från ansvar, exempelvis om förfarandet utgör hemlig teleavlyssning. Det straffrättsliga skyddet enligt 4 kap. 8 § brottsbalken omfattar endast meddelanden som är under befordran.

När meddelandet kommit fram till adressaten kan straffbestämmelserna om dataintrång i 4 kap. 9 c § samma balk bli aktuella. Dessa bestämmelser är subsidiära i förhållande till vad som föreskrivs i 4 kap. 8 § och innebär att det är straffbart att olovligen bereda sig tillgång till en upptagning för automatisk databehandling. Det är enligt samma bestämmelse också straffbart att olovligen ändra eller utplåna eller i register föra in upptagning för automatisk databehandling. Med upptagning avses i paragrafen även uppgifter som är under befordran via elektroniskt eller annat liknande hjälpmedel för att användas för automatisk databehandling. Det innebär bl.a. att om information förs över från en terminal till en dator, i vilken informationen bearbetas och

lagras på ett datamedium, är det straffbart att olovligen bereda sig tillgång till sådan information under överföringen. Straffskyddet beträffande dataintrång omfattar alla upptagningar för automatisk databehandling oavsett om dessa innehåller personuppgifter eller inte.

För postförsändelser finns i ovannämnda 4 kap. 8 § brottsbalken och i bestämmelserna om intrång i förvar enligt 4 kap. 9 § samma balk ett straffrättsligt skydd som påminner om det som nu beskrivits för telemeddelanden.

På skadeståndsrättens område kan nämnas bestämmelsen i 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) om ersättning för allvarlig kränkning genom brott som innefattar ett angrepp mot någons person, frihet, frid eller ära.

3.4.3 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Användning av tvångsmedel berör frågor om mänskliga rättigheter. Förenta nationernas generalförsamling antog år 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. I artikel 12 i den allmänna förklaringen anges bl.a. att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens. Grundsatsen har arbetats in i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 17).

Kontrollmekanismerna enligt FN-konventionen är inte lika utvecklade som enligt Europakonventionen (nedan). För behandling av enskilda klagomål om systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter – vare sig klagomålen grundar sig på någon konvention eller inte – finns en särskild, ej traktatbunden procedur som antagits av FN:s ekonomiska och sociala råd år 1970. Denna procedur kan utmynna i en rapport från FN:s kommission för mänskliga rättigheter. Enligt ett fakultativt tilläggsprotokoll till FN-konventionen, vilket tillträtts av bl.a. Sverige, kan vidare FN:s särskilda kommitté för mänskliga rättigheter granska rapporter från medlemsländerna och ta upp mellan-

statliga framställningar liksom framställningar av enskilda personer.

3.4.4 Europakonventionen

En internationell reglering av större praktisk betydelse för de europeiska staterna än den ovannämnda FN-konventionen utgör den inom Europarådet utarbetade konventionen från 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen bygger på FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och är av särskilt intresse för frågor om reglering av det allmännas användande av tvångsmedel. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Av 2 kap. 23 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid mot Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Med stöd av konventionens artikel 19 har den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (Europakommissionen) och den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) inrättats. Var och en av de fördragslutande staterna kan jämlikt artikel 46 avge en förklaring av innebörd att staten anser sig bunden av domstolens jurisdiktion i frågor som rör konventionens tolkning och tillämpning. Sverige har avgivit en sådan förklaring (SÖ 1967:75 och följande). Mål angående påstådda eller ifrågasatta kränkningar av konventionens bestämmelser kan anhängiggöras inför kommissionen som dels mellanstatliga mål, dels enskilda klagomål. De sistnämnda kan dock tas upp endast mot stater som i likhet med Sverige avgivit förklaring att de godtar kommissionens behörighet i detta avseende.

Enligt artikel 8:1 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privatlivet är av mycket allmän

art och omfattar skydd mot en rad åtgärder. Med ”korrespondens” avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer. Uttrycket omfattar inte bara befordran av brev och andra försändelser per post utan också s.k. telefoniska och telegrafiska kommunikationer samt överförande av meddelanden med hjälp av radio och datorer (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2002, s. 270). Ett ingrepp i skyddet för korrespondens är bl.a. när någon hindrar eller kontrollerar sådan kommunikation. Av artikel 8:2 följer att inskränkningar i dessa rättigheter får ske under vissa förutsättningar. En inskränkning måste ske med stöd av lag och inskränkningen ska vara ägnad att tillgodose något av de i artikel 8:2 uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott. Inskränkningen måste anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Detta kan i huvudsak sägas innebära att det måste finnas ett angeläget samhällsligt behov av inskränkningen och att den måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom ingreppet (Danelius s. 263). Undantaget måste också vara utformat med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är förutsebar i rimlig utsträckning.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, husrannsakan och postkontroll är åtgärder som inskränker det genom artikel 8:1 i konventionen skyddade privat- och familjelivet och som är tillåtna under de förutsättningar som anges i artikel 8:2 (se bl.a. Europadomstolens domar den 6 september 1978 i målet *Klass m.fl. mot Västtyskland*, den 2 augusti 1984 i målet *Malone mot Förenade kungariket*, den 24 april 1990 i målet *Kruslin mot Frankrike*, den 25 mars 1992 i målet *Campbell mot Förenade kungariket* samt den 16 december 1992 i målet *Niemietz mot Tyskland*).

Europadomstolen har när det gäller teleavlyssning i sin praxis funnit att en kränkning av artikel 8 förelegat inte endast i den situationen där det i den inhemska lagstiftningen helt saknats stöd för avlyssningen utan även i fall där det i lagstiftningen visserligen funnits ett sådant stöd men bestämmelserna ansetts vara

alltför otydligt eller allmänt utformade. Därvid har domstolen beaktat bl.a. om den nationella lagstiftningen innehållit regler till skydd för personer som blivit uppvärdade av den som stått under teleavlyssning (se domar den 25 mars 1998 i målet Kopp mot Schweiz och den 16 februari 2000 i målet Amann mot Schweiz). Europadomstolen har också slagit fast att det fordras en effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas (Danelius s. 278 och Cameron, National Security and the European Convention on Human Rights, 2000, s. 91 ff.).

I rättsfallen *Kruslin mot Frankrike* och *Huvig mot Frankrike* har Europadomstolen specificerat vad lagstiftningen närmare ska innehålla för att minimera risken för att bestämmelserna missbrukas. Det dåvarande franska regelverket ansågs inte vara "in accordance with the law" och fick följande kritik.

"For example, the categories of people liable to have their telephones tapped by judicial order and the nature of the offences which may give rise to such an order are nowhere defined. Nothing obliges a judge to set a limit on the duration of telephone tapping. Similarly unspecified are the procedure for drawing up the summary reports containing intercepted conversations; the precautions to be taken in order to communicate the recordings intact and in their entirety for possible inspection by the judge (who can hardly verify the number and length of the original tapes on the spot) and by the defence; and the circumstances in which recordings may or must be erased or the tapes be destroyed, in particular where an accused has been discharged by an investigating judge or acquitted by a court. The information provided by the Government on these various points shows at best the existence of a practice, but a practice lacking the necessary regulatory control in the absence of legislation or case-law."

Principerna har därefter slagits fast i andra avgöranden (se *Domenichini mot Italien* och *Calegero Diana mot Italien*).

Den önskade tydligheten i de regler som styr tvångsmedelsanvändningen behöver inte följa enbart av lagtext och rättspraxis. Reglerna kan genom exempelvis kompletterande föreskrifter anses uppfylla kraven på tydlighet (Cameron a.st.).

Rättsfallen *Kruslin mot Frankrike* och *Huvig mot Frankrike* tog sikte på hemlig teleavlyssning. Som framhålls i avsnitt 3.8.4 kan olika slags tvångsmedel innefatta olika grader av intrång i

den personliga integriteten. De principer som slås fast i Kruslin mot Frankrike och Huvig mot Frankrike torde vara tillämpliga på regler som avser tvångsmedel som innefattar motsvarande eller större intrång än teleavlyssning. För exempelvis hemlig teleövervakning torde således lägre krav kunna ställas (Cameron s. 105 f.). De ovannämnda avgörandena Domenichini mot Italien och Calegero Diana mot Italien avsåg postkontroll.

I Europadomstolens dom den 26 mars 1987 i det s.k. Leander-målet prövades det svenska personalkontrollsystemet. Bakgrunden till domen var att snickaren Torsten Leander hade vägrats anställning vid Marinmuseet i Karlskrona sedan Säkerhetspolisen hade lämnat ut vissa uppgifter om Leander till de marina myndigheterna. Domstolen konstaterade att Säkerhetspolisens register innehöll uppgifter rörande Leanders privatliv, och att såväl registreringen som utlämnandet av sådana uppgifter i förening med vägran att låta Leander ta del av och bemöta dem innebar ett intrång i den av artikel 8 skyddade rätten till respekt för privatlivet. Domstolen fann emellertid att intrånget hade erforderligt stöd i svensk lag. Beträffande frågan om det också var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose kravet på nationell säkerhet enligt artikel 8.2 fann domstolen att vid avvägningen mellan behovet av skydd för den nationella säkerheten och den enskildes intresse av skydd för sitt privatliv måste staterna ges en stor rörelsefrihet, men att det därför var viktigt att förvissa sig om att det fann tillfredsställande garantier mot missbruk. Domstolen ansåg att det svenska systemet innehöll sådana garantier och pekade särskilt på att frågor om utlämnande av uppgifter skulle prövas av Rikspolisstyrelsens styrelse och att styrelsens parlamentariska ledamöter hade ett avgörande inflytande vid den prövningen. Domstolens slutsats blev att det inte hade förekommit något brott mot artikel 8.

Även i avgörandet Klass m.fl. mot Tyskland berördes kontrollsystemet liksom problematiken kring teleavlyssning som bedrivs i syfte att skydda statens säkerhet. Domstolen konstaterade att teleavlyssning får tillgripas enligt artikel 8.2 när det är nödvändigt för att skydda de demokratiska institutionerna.

Också i detta avgörande underströk domstolen att det måste finnas en effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas (Danelius s. 272).

I anslutning till de krav som enligt Europakonventionen kan ställas på lagstiftning om hemlig teleavlyssning anmärker Cameron (s. 106) att för EU:s medlemsstater uppställs också krav på att lagstiftningen ska överensstämma med direktivet 97/66/EG om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet, det s.k. teledataskyddsdirektivet. Författaren anmärker särskilt att direktivet föreskriver att medlemsstaterna får genom lagstiftning vidta åtgärder för att begränsa omfattningen av t.ex. skyddet för telehemligheten bl.a. av hänsyn till statens säkerhet och för att förebygga brott (artikel 14). Teleskyddsdatadirektivet har numera ersatts av direktivet 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation. Även i det sistnämnda direktivet ges staterna möjligheter till begränsningar av vissa rättigheter med hänsyn till statens säkerhet och för att förebygga brott (artikel 15).

3.5 Internationella åtaganden om rättsligt samarbete i brottmål m.m.

3.5.1 1959 års Europarådskonvention

En för Sverige betydelsefull reglering vad gäller internationella åtaganden om rättsligt samarbete i brottmål är den europeiska konvention som den 20 april 1959 antogs i Strasbourg, konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (1959 års rättshjälpskonvention, prop. 1961:48). Enligt konventionen åtar sig staterna att lämna varandra rättslig hjälp i största möjliga utsträckning i mål eller ärenden som avser beivrandet av brott. Konventionen omfattar bl.a. bevisupptagning, husrannsakan och beslag. Konventionen trädde i kraft för Sveriges del den 1 maj 1968.

Kompletteringar till 1959 års konvention gjordes i ett tilläggsprotokoll av den 17 mars 1978 (ETS 099). Protokollet utvidgar

konventionens tillämpningsområde i fråga om bl.a. brott mot skatte- och avgiftsförfattningar, och innehåller vissa bestämmelser om delgivning. Sverige har tillträtt tilläggsprotokollet (prop. 1978/79:80, SÖ 1979:12).

3.5.2 Samarbete med brottsbekämpning m.m. inom Europeiska unionen

Genom Maastrichtfördraget har straffrättsligt samarbete varit en del av EU-samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (den s.k. tredje pelaren). Med Amsterdamfördragets ikraftträdande år 1999 intensifierades detta arbete ytterligare och medlemsstaterna har antagit olika handlingsplaner och rättsliga instrument för brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete. Vid Europeiska rådets möte år 1999 i Tammerfors antogs riktlinjer för hur arbetet med att förbättra det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna ska bedrivas. Förutom traditionella former av rättslig hjälp i brottmål har samarbetet inom EU utvidgats till att också avse polis- och tullsamarbete samt inrättande av nya EU-institutioner såsom Europol och Eurojust. De riktlinjer som antogs i Tammerfors har utfästs i det s.k. Haagprogrammet som antogs av Europeiska rådet i november 2004.

Schengenavtalet ingicks år 1985 och en tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, till detta avtal antogs år 1990 som ett led i förverkligandet av den fria rörligheten för personer. Viktiga beståndsdelar var avvecklingen av gränskontroller vid de inre gränserna och andra samsarbetsåtgärder. Sverige anslöt sig till Schengensamarbetet i december 1996. Med Amsterdamfördragets ikraftträdande införlivades detta samarbete i EU. Ett samsarbetsavtal har även träffats med Island och Norge. Schengensamarbetet omfattar också ett förstärkt polisiärt och rättsligt samarbete. Polissamarbetet omfattar såväl utbyte av information som operativt samarbete. För svensk del finns bestämmelser för detta samarbete framför allt i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete (polissamarbetslagen) och lagen (2000:344)

om Schengens informationssystem (se prop. 1999/2000:64). Det operativa polisiära samarbetet omfattar bl.a. gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande. Vissa förändringar har skett för att förbättra möjligheten att utreda gränsöverskridande organiserad brottslighet. Bland annat har ett rådsbeslut av den 2 oktober 2003 (EUT L 260, 11.10.2003, s. 37) utvidgat möjligheterna till gränsöverskridande övervakning. Beslutet har medfört vissa ändringar i polissamarbetslagen, vilka har trätt i kraft den 1 december 2003 (se prop. 2002/03:66, bet. 2002/03:JuU18, rskr. 2003/03:226). Lagen har också ändrats med anledning av den europeiska arresteringsordern (prop. 2003/04:7, bet. 2003/04:JuU8, rskr. 2003/04:107).

2000-års EU-konvention

Inom EU-samarbetet antogs den 29 maj 2000 en konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 197, 12.7.2000 s. 1–2), den s.k. 2000 års EU-konvention. Till konventionen hör ett tilläggsprotokoll som antogs den 16 oktober 2001 (EGT C 326, 21.11.2001, s. 1).

I 2000 års EU-konvention regleras för första gången rättslig hjälp med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (artiklarna 17–22). En proposition med förslag till den lagstiftning som behövs för att Sverige ska leva upp till de åtaganden som ett tillträde till konventionen medför lämnades till riksdagen den 31 mars 2005 (prop. 2004/05:144). I propositionen föreslås bl.a. två nya former av rättslig hjälp; tekniskt bistånd med hemlig teleavlyssning och teleövervakning samt tillstånd till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Dessa delar av propositionens lagförslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2005.

EU:s rambeslut om angrepp på informationssystem

Vid ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 27–28 februari 2003 träffades en politisk överenskommelse om innehållet i ett rambeslut om angrepp mot informationssystem (EGT C 203 E, 27.8.2002, s. 109). Rambeslutet syftar till att tillnärma medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning när det gäller angrepp mot informationssystem och därigenom förbättra samarbetet mellan rättsliga och andra myndigheter. Riksdagen godkände rambeslutet den 27 oktober 2004 (prop. 2003/04:164, bet. 2004/05:JuU4, rskr. 2004/05:6). I departementspromemorian Angrepp mot informationssystem (Ds 2005:5) övervägs frågan om behov av lagändringar för att genomföra rambeslutet. I promemorian föreslås bl.a. i två avseenden ett utvidgat straffansvar i datainträngsbestämmelsen i brottsbalken. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

3.5.3 Europarådets rekommendation avseende avlyssning av telekommunikation

Europarådets ministerkommitté antog den 25 oktober 1985 en rekommendation (R (85) 10) om hur 1959 års rättshjälpskonvention praktiskt ska tillämpas när det gäller avlyssning av telekommunikationen. Rekommendationen innebär att en medlemsstat ska kunna vägra ge bistånd endast under förutsättning att teleavlyssningen inte skulle kunnat ske i en inhemsk förundersökning enligt den anmodade statens lag.

3.5.4 Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet

Vid dess 109:e session den 8 november 2001 antog Europarådets ministerkommitté en konvention om IT-relaterad brottslighet (Convention on Cybercrime ETS no.: 185), den s.k. Cyber Crime-konventionen. Sverige undertecknade konventionen den 23 november 2001. Konventionen syftar till att underlätta effek-

tiva åtgärder mot gränsöverskridande IT-relaterade brottslighet. Ett tilläggsprotokoll till konventionen antogs den 28 januari 2003. Frågan om Sveriges ratificering av konventionen och tilläggsprotokollet bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. I departementspromemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6) föreslås vissa lagändringar för att Sverige ska uppfylla vad som föreskrivs i instrumenten. Bl.a. lämnas förslag till ett nytt tvångsmedel som kallas frysning av elektronisk kommunikation. Det tvångsmedlet ska innebära att uppgifter om elektronisk kommunikation efter särskilt beslut av åklagare tillfälligt ska bevaras av teleoperatören i avvaktan på att domstol tar ställning till om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning ska tillåtas.

3.6 Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål

I lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp återfinns bestämmelser om i vilka fall straffprocessuella tvångsmedel kan aktualiseras i Sverige efter ansökan från en annan stat. I fråga om framställningar från utlandet om hemliga tvångsmedel, innebär bestämmelserna att en begärd åtgärd ska vidtas under de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd i en svensk förundersökning eller rättegång enligt rättegångsbalken eller i annan lag eller författning. Härigenom föreligger automatiskt ett krav på s.k. dubbel straffbarhet, dvs. att den aktuella gärningen motsvarar brott enligt svensk lag (1 kap. 2 § första stycket 6 och 7 samt 2 kap. 1 §). De olika strafftrösklar som anges i svensk rätt ska tillämpas. T.ex. får hemlig kameraövervakning användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet, åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen samt skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. I förarbetena till lagen framhålls att härigenom finns tillräckliga garantier för att tvångsåtgärden inte ska komma i konflikt med grundläggande regler för den svenska rättsordningen (prop. 1999/2000:61 s. 125). En ansökan om rättslig hjälp avseende hemlig teleavlyss-

ning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning ska enligt 4 kap. 25 och 27 §§ handläggas av åklagare, som genast ska pröva om det finns förutsättningar för åtgärden och i sådant fall ansöka om rättsens tillstånd.

Av 5 kap. 2 § följer att rättslig hjälp i enskilda fall får förenas med villkor som är påkallade av hänsyn till enskilds rätt eller som är nödvändiga från allmän synpunkt. Villkor får dock inte ställas upp om de strider mot en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige. Den åklagare eller domstol som lämnat rättslig hjälp till en annan stat får enligt 5 kap. 3 § på begäran av en myndighet i den andra staten medge undantag från villkoret. Detsamma gäller i fråga om villkor som följer direkt av bestämmelser i en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige. Bestämmelserna gäller också i fråga om överenskommelser med mellanfolkliga organisationer. Ett villkor som kan ställas upp är enligt förarbetena (a. prop. s. 201) att inhämtat material ska förstöras efter det att det rättsliga förfarandet är avslutat i den ansökande staten (jfr. 27 kap. 24 § rättegångsbalken).

På motsvarande sätt kan en svensk åklagare begära att en annan stat bistår med hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning när den misstänkte befinner sig i den andra staten (2 kap. 7 §). För det fall den anmodade staten kräver att ansökan ska föregås av domstolsprövning får svensk domstol besluta om dessa tvångsmedel med tillämpning av bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning (4 kap. 26 och 28 §§).

3.7 Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning

För all tvångsmedelsanvändning gäller tre allmänna principer. De tre principerna, som anknyter till innehållet i 2 kap. 12 § regeringsformen, är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedel ska vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en

myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden (se t.ex. 24 kap. 1 § tredje stycket och 3 § 1, 25 kap. 1 § tredje stycket, 26 kap. 1 § andra stycket, 27 kap. 1 § tredje stycket samt 28 kap. 3 a § rättegångsbalken).

I förarbetena till rättegångsbalkens bestämmelser där proportionalitetsprincipen kommit till uttryck framhålls att det självfallet alltid ska ske en prövning huruvida hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning över huvud taget är påkallad med hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet och om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd. Vidare anges att utgångspunkten bör vara att pröva om alternativa spaningsåtgärder kan användas och om det kan räcka med att tillgripa hemlig teleövervakning i stället för hemlig teleavlyssning. Det påpekas också att proportionalitetsprincipen innebär att utredningen i princip ska ha nått ett stadium där det förefaller omöjligt att komma längre med mindre ingripande metoder; olika åtgärder avsedda att föra utredningen framåt har tillgripits men varit resultatlösa. I förarbetena uttalas att ibland kan det redan från början stå klart att det är meningslöst att försöka med andra metoder, vilket kan bero på exempelvis att den misstänkte går mycket försiktigt till väga och kan förutsättas på alla sätt skydda sig mot normala utredningsmetoder. Ett annat fall kan vara att efterforskningar med vanliga metoder skulle kräva en orimligt stor insats av personal, kunna i förtid avslöja den pågående utredningen eller kunna vara farliga för polispersonalen (prop. 1988/89:124 s. 66 och 69).

3.8 Rättegångsbalken

I avsnitt 3.8.1–3.8.5 görs en allmän genomgång av regleringen av vissa reella tvångsmedel enligt rättegångsbalken. De tvångsmedel som tas upp är beslag, husrannsakan, postkontroll, hemlig tele-

avlyssning och hemlig teleövervakning. I avsnitt 3.9 behandlas hemlig kameraövervakning som regleras i en särskild lag. I kapitel 10 återkommer promemorian till några av de frågor som tas upp här.

3.8.1 Beslag

Ett föremål får enligt rättegångsbalken tas i beslag om det skäli- gen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara av- hänt någon genom brott eller vara förverkat på grund av brott. Beslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den miss- tänkte eller något annat motstående intresse.

Beträffande beslag på skriftliga handlingar gäller vissa restriktioner motsvarande de inskränkningar som är föreskrivna i fråga om vittnesförhör (27 kap. 2 §). Om handlingen kan antas inne- hålla sådant som innehavaren inte skulle få höras om såsom vittne gäller i princip att handlingen inte får tas i beslag (se vidare nedan om postkontroll).

Regleringen av beslagsinstitutet utgår ifrån att föremålet har fysisk form. Beslag kan således inte tillämpas på immateriella objekt. Ett elektroniskt meddelande som har förts över till pap- per eller materialiserats i annan fysisk form är i princip åtkomligt för beslag enligt rättegångsbalkens regler. Likaså kan ett elektro- niskt meddelande som finns lagrat i en dator hos någon annan än en teleoperatör, t.ex. hos abonnenten, tas i beslag om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Det är inte tillåtet att använda sig av t.ex. husrannsakan och beslag för att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden hos teleföretag. En sådan rättstillämpning innebär nämligen ett kringgående av den exklusiva regleringen av åtkomsten av tele- trafik och annan elektronisk kommunikation som finns i regler- na om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och regel- verket i lagen om elektronisk kommunikation (Justitieombuds- mannens ämbetsberättelse 1997/98 s. 47 f. med hänvisningar samt prop. 2002/03:74 s. 45 f.). Principen anses gälla även om

uppgifter om elektronisk kommunikation finns tillgängliga hos en operatör i sådan form att beslag i och för sig annars skulle vara möjligt.

Bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken innehåller vissa restriktioner rörande vem som har rätt att ta del av beslagtagna skriftliga handlingar (12 §).

Beslut om beslag får meddelas – förutom av domstol – av undersökningsledaren eller åklagaren vid förundersökning rörande brott. I brådskande fall kan åtgärden också vidtas av polisman (27 kap. 4 § andra stycket).

Enligt 27 kap. 11 § ska den från vilken beslaget görs utan dröjsmål underrättas om åtgärden om han eller hon inte har varit närvarande vid åtgärden. Regeln syftar till framförallt att ge den berörde möjlighet att i olika avseende bevaka sin rätt, t.ex. genom att begära rättens prövning av beslaget. Om en försändelse hos ett beforderingsföretag har tagits i beslag ska mottagaren och avsändaren underrättas så snart det kan ske utan men för utredningen (SOU 1995:47 s. 424 ff.). Normalt sker underrättelsen genom att vederbörande får en kopia på beslagsprotokollet (se 27 kap. 13 § och Fitger, Rättegångsbalken 1, Del 2, s. 27:26).

I samband s.k. kontrollerade leveranser kan de föremål som en försändelse ursprungligen avser, t.ex. narkotika, ”i hemlighet” tas i beslag och bytas ut mot något annat preparat. Försändelsen därefter får fortsätta för att de brottsutredande myndigheterna ska få reda på vem som har medverkat till brott vid försändelsen. Som Polisrättsutredningen framhöll kan det i sådana fall av utredningsskäl dröja en tid, kanske flera dagar vid längre leveranser, till dess att polisen underrättar någon om att beslaget har skett. En omedelbar underrättelse om beslaget skulle göra åtgärden meningslös. Polisrättsutredningen nämnde även andra fall där de brottsutredande myndigheterna i praktiken dröjer med underrättelsen av hänsyn till förundersökningen. Utredningen påpekade att det inte har gått att få fram några säkra uppgifter om hur ofta det förekommer och hur långa dröjsmål det är fråga om. Utredningen konstaterade dock att det är mycket vanligt att man väntar med att lämna underrättelse till dess det inte längre

kan vara till skada för utredningen, och att detta synes framförallt förekomma i samband med planerade tillslag (SOU 1995:47 s. 426).

3.8.2 Husrannsakan

De centrala bestämmelserna om husrannsakan finns i 28 kap. rättegångsbalken. Husrannsakan omfattar en undersökning av hus, rum eller annat slutet förvaringsställe. Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader, såsom ekonomi- och uthusbyggnader samt fabriker och magasin. Begreppet rum omfattar förutom bostadsrum även kontors- och lagerlokaler och till slutet förvaringsställe räknas t.ex. en stängd bil och ett kassafack i en bank (SOU 1938:44 s. 328).

Reell husrannsakan får enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken göras för att eftersöka föremål som är underkastade beslag eller för att utröna omständigheter som kan få betydelse för utredningen av ett brott. För sådan husrannsakan fordras att det finns anledning att anta att ett brott har förövats på vilket fängelse kan följa. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan företas i tre angivna situationer, nämligen om brottet har förövats hos honom eller henne, om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att tro att åtgärden kommer att leda till att föremål underkastade beslag anträffas eller att man får fram annan utredning om brottet.

I föregående avsnitt nämns en särreglering i 27 kap. 2 § rättegångsbalken om förbud mot beslag i vissa fall. Den regeln är av betydelse även för husrannsakan. Om det inte är tillåtet att ta ett föremål eller en handling i beslag får husrannsakan inte genomföras för att söka efter objektet i fråga (se NJA 1977 s. 403).

I 28 kap. 3 § finns en särskild regel om husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten, t.ex. butiker, restauranger, kaféer, samt teater och biograflokaler. I paragrafens andra stycke finns bestämmelser som innebär att husrannsakan i vissa fall får

genomföras i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet och i utrymmen och i fordon som finns i omedelbar anslutning till en sådan lokal. För husrannsakan enligt den bestämmelsen krävs att det förekommer anledning att brott har förövats och att det finns särskild anledning att anta att ändamålet med åtgärden kommer att uppfyllas. Husrannsakan enligt paragrafens andra stycke är alltså möjlig att i detta sammanhang genomföra även hos annan än den som är skäligen misstänkt för ett brott. Att de personer som använder lokalen ska antas ägna sig åt brottslig verksamhet innebär att misstankarna måste avse såväl verksamheten som sådan som vilka personer som ägnar sig åt den. Det framhålls i motiven att detta dock inte innebär någon särskilt hög tröskel (prop. 1997/98:181 s. 48).

För husrannsakan gäller samma begränsning som för beslag, nämligen att åtgärden får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten.

Den hos vilken husrannsakan företas eller "hans hemmavarande husfolk" ska ha rätt att närvara vid husrannsakan och att tillkalla vittne om detta inte orsakar dröjsmål. Om detta inte kunnat iakttas, dvs. husrannsakan har skett utan att personen själv, husfolk eller vittne har varit närvarande vid förrättningen, ska den hos vilken husrannsakan genomfördes underrättas om tvångsåtgärden så snart det kan ske utan men för utredningen.

Husrannsakan kan också komma i fråga för andra än brottsutredande ändamål. Regler om detta finns i andra författningar än i rättegångsbalken. Exempelvis ger bestämmelserna i 20 och 21 §§ polislagen polisen befogenheter att i vissa lägen bereda sig tillträde till slutna utrymmen för att söka efter personer eller föremål som ska omhändertas eller när det kan antas att någon är medvetlös och oförmögen att tillkalla hjälp. I 23 § samma lag finns bestämmelser om särskilda befogenheter för polisen i den s.k. skyddande och förebyggande verksamheten. Om det av sär-

skilda skäl anses föreligga risk för att det på en viss plats kommer att förövas ett brott som skulle innebära en allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, har polisen vissa befogenheter i syfte att avvärja eller bereda skydd mot brottet. Polisen får då bereda sig tillträde till hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål. Exempel på situationer som faller under paragrafen är att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på en viss plats.

3.8.3 Postkontroll

I 27 kap. 9 § rättegångsbalken finns bestämmelser om s.k. postkontroll, dvs. kvarhållande av försändelser på befodringsföretag. Bestämmelserna är inte begränsade till försändelser som kommer in till post- eller telebefodringsföretag, utan gäller också försändelser som har avlämnats för befordran med exempelvis järnväg, buss eller annat transportmedel (se prop. 1992/93:200 s. 161 f.).

Beslut om kvarhållande får meddelas endast av domstol och förutsätter ett yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. I fråga om brott som avses i 1952 års tvångsmedelslag (se avsnitt 3.10) får enligt 4 § den lagen beslutet under vissa angivna förutsättningar meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Om beslut fattas innebär det att när försändelsen kommit in, ska den kvarhållas till dess att frågan om huruvida försändelsen ska tas i beslag har avgjorts. Tvångsmedlet är hemligt i den meningen att den misstänkte eller annan som drabbas av åtgärden inte ska underrättas om åtgärden. I förordnandet ska därför tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller annan. Denna tystnadsplikt är straffsanktionerad genom bestämmelserna om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken. I 5 kap. 1 § och 12 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) samt 6 § sekretessförordningen

(1980:657) finns särskilda sekretessbestämmelser avseende domstolarnas handläggning av postkontrollärenden.

En förutsättning för beslut om postkontroll är att det förekommer anledning till att en försändelse som får tas i beslag ska komma in till ett beforderingsföretag. En annan förutsättning är att det rör sig om en försändelse beträffande vilken beslag kan ske. Detta innebär bl.a. att försändelsen inte får omfattas av det ovannämnda s.k. beslagsförbudet i 27 kap. 2 § rättegångsbalken, dvs. försändelsen får inte innehålla handlingar som kan antas innehålla uppgifter som ett vittne med stöd av 36 kap. 5 § rättegångsbalken kan vägra uttala sig om (se närmare om hur beslagsbestämmelserna i 27 kap. 2 § förhåller sig till vittnesskyddsreglerna i SOU 1995:47 s. 358 ff.). För försändelser genom ett post- eller telebeforderingsföretag gäller enligt 27 kap. 3 § rättegångsbalken att för brottet ska vara föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Ett förordnande om postkontroll ska avse viss tid, högst en månad räknat från den dag när förordnandet delgavs beforderingsföretaget. Om det finns behov av förlängning av den utsatta tiden kan nytt förordnande meddelas. När en försändelse på grund av förordnande hållits kvar ska beforderingsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som begärt förordnandet. Denne ska i sin tur omedelbart pröva frågan om beslag (se JO:s beslut den 22 juni 1993, dnr 1355-1992).

3.8.4 Hemlig teleavlyssning

Regler om telefonavlyssning infördes i samband med rättegångsbalkens tillkomst. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 september 1989 infördes nya regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (prop. 1988/89:124, bet. 1988/89:JuU25, rskr. 1988/89:313, SFS 1989:650). Bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassades år 1993 till telelagen (1993:597) i syfte att möjliggöra hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning hos enskilda teleföretag (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443, SFS 1993:602). Regelverket justerades år 1995 för

att förbättra anpassningen till den tekniska utvecklingen på teleområdet och till förändringar på telemarknaden (prop. 1994/95:227).

Hemlig teleavlyssning innebär att teledelanden som befordras till eller från ett visst telefonnummer, en kod eller en annan teleadress avlyssnas eller spelas in i hemlighet genom ett tekniskt hjälpmedel. Med teleadress avses t.ex. ett abonnemang, en enskild anknytning, adressen för elektronisk post, en kod eller någon annan motsvarande tillförlitlig identifieringsmetod. Bestämmelser om hemlig teleavlyssning finns i 27 kap. 18–25 §§ rättegångsbalken. Exempel på teledelanden som får avlyssnas enligt bestämmelserna om hemlig teleavlyssning är telefonsamtal, telefax, telegram samt elektronisk post och annan datakommunikation.

För att hemlig teleavlyssning ska tillåtas fordras att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen om brottet. Uttrycket synnerlig vikt för utredningen behöver inte nödvändigtvis avse att avlyssningen ska ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har avlyssningen en indirekt verkan. Den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder (Malmsten i SvJT 1992 s. 536). En annan verkan är att avlyssningen kan föra en på olika sätt uppkommen misstanke till nolläget, dvs. rentvå den misstänkte (prop. 1988/89:124 s. 44 f.). Synnerlig vikt för utredningen inrymmer emellertid ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar också ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel

och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt (a. prop.). I och för sig behöver något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man ska avstå från teleavlyssning. I förarbetena sägs att om personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder kan användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativen skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock enligt förarbetena vara att i första hand pröva andra metoder.

Tillståndstiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad. Tiden kan förlängas på begäran av åklagaren.

Tillstånd till hemlig teleavlyssning kan enligt rättegångsbalkens bestämmelser ges av rätten när förundersökningen 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. Den 1 oktober 2004 utvidgades möjligheterna till hemlig teleavlyssning genom införandet av en s.k. straffvärdeventil i 27 kap. 18 § första stycket 3 rättegångsbalken. Tillstånd till hemlig teleavlyssning kan numera lämnas också då minimistrafvet inte uppgår till fängelse i minst två år, om det enskilda brottets straffvärde kan antas överstiga två års fängelse (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14).

Beslut om hemlig teleavlyssning får avse en teleadress som den misstänkte innehar eller kan antas komma att använda (27 kap. 20 § första stycket 1 rättegångsbalken). Enligt förarbetena till lagstiftningen ligger det i sakens natur att det vid tillståndsgivningen bör göras skillnad på telefoner som innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte, och telefoner som har en lösare anknytning till den misstänkte. Att en sådan avvägning ska göras ligger i proportionalitetsprincipen (prop. 1988/89:124 s. 46). Om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta en

viss teleadress, får ett beslut numera också avse en sådan teleadress (27 kap. 20 § första stycket 2, jfr. JO 1991/92 s. 25). Beslutet ska avse telemeddelanden som har befordrats eller kommer att efter att beslutet fattades utväxlas under en i beslutet viss angiven tid.

Telemeddelanden mellan den misstänkte och hans eller hennes försvarare får inte avlyssnas. Om ett sådant meddelande råkar avlyssnas ska avlyssningen avbrytas och i denna del omedelbart förstöras (27 kap. 22 § rättegångsbalken). Av 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare framgår att barn under femton år inte får bli föremål för hemlig teleavlyssning.

Enligt 27 kap. 24 § första stycket rättegångsbalken ska en upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning granskas snarast möjligt. Granskning av upptagning eller uppteckning får inte utföras av någon annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. En sakkunnig eller någon annan som anlitas för utredningen angående brottet eller annars hörs med anledning av utredningen får dock också granska upptagningen eller uppteckningen efter anvisning av de tidigare nämnda.

Det kan anmärkas att begreppet telemeddelande är något oegentligt med hänsyn till utvecklingen på kommunikationsområdet. Detta diskuterades i samband med införandet av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. För att bl.a. undvika rättsosäkerhet bibehölls begreppet som en övergångslösning (prop. 2002/03:110 s. 269).

Beredningen för rättsväsendets utveckling presenterade den 24 maj 2005 betänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38). I betänkandet redovisas en översyn avseende regelverket som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att på ett effektivt sätt få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation (Dir. 2000:90 och 2003:145). I betänkandet presenteras förslag som bl.a. går ut på att modernisera bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för att be-

stämmeleserna ska bli oberoende av den snabba teknikutvecklingen.

I en proposition som regeringen beslutade den 23 mars 2005 föreslås vissa nya bestämmelser om hantering av upptagningar och uppteckningar från bl.a. hemlig teleavlyssning (prop. 2004/05:143). Enligt förslaget ska de delar av upptagningar eller uppteckningar som inte rör det brott som har föranlett en hemlig teleavlyssning men som är av betydelse för att utreda ett annat brott ska bevaras till dess förundersökningen om det andra brottet har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. Därefter ska uppgifterna förstöras. Trots vad som nu sagts föreslås att brottutredande myndigheter ska få behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag, t.ex. i polisdatalagen (1998:622). Huvudregeln ska dock, liksom tidigare, vara att upptagningar och uppteckningar som inte är av någon betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen ska förstöras omedelbart efter granskningen.

Användningen av hemlig teleavlyssning begränsas i fråga om vilka telenät som omfattas. Telemeddelanden som befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt omfattas inte (27 kap. 20 § rättegångsbalken). Därmed undantas bl.a. system för snabbtelefoner, porttelefoner, PC-nät och liknande utrustning inom eller intill en bostad samt interna telekommunikationer på mindre arbetsplatser, t.ex. via PC-nät (se prop. 1994/95:227 s. 31). I Ds 2005:6 anføres att det är tveksamt om undantaget för telenät av mindre betydelse från kommunikationssystem är förenligt med Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet. I departementspromemorian läggs ett förslag till lagändringar fram för att avhjälpa detta.

Brottsmisstankens styrka

Hemlig teleavlyssning får användas endast om någon är ”skäligen misstänkt” för ett visst brott. Begreppet skäligen misstanke används som en förutsättning för tillämpningen även av andra tvångsmedel enligt rättegångsbalken, t.ex. reseförbud, kvarstad, husrannsakan och kroppsvisitation. Skäligen misstanke mot någon förutsätts också enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken för att det ska uppstå en skyldighet för brottsutredande myndigheter att i samband med förhör av någon, underrätta honom eller henne om brottsmisstanken. Begreppet skäligen misstanke är inte närmare kommenterat i förarbetena till rättegångsbalken. Gärde (Nya rättegångsbalken, s. 310 f.) menar att denna grad av misstanke är starkare än vad som innefattas med att någon ”kan misstänkas” men inte uppgår till vad som avses med ”sannolika skäl”. Ekelöf (Rättegång V, 3 uppl., s. 86) anser att bevisstyrkan ska kunna jämföras med uttrycket ”antagligt”.

Redan här kan nämnas att kraven på brottsmisstankens styrka vid hemlig teleavlyssning har diskuterats i olika lagstiftningsärenden, och att förslag om sänkning av detta krav har avvisats. Det har emellertid framhållits att uttrycket skäligen misstanke har en viss spännvidd och att bedömningen i enskilda fall påverkas av grovheten i det brott som det är fråga om (SOU 1989:18 s. 65 och SOU 2002:87 s. 121 och 382). Vid olika tillfällen har ifrågasatts om teleavlyssning skulle kunna få utnyttjas som spaningsåtgärd även utan att brottsmisstankarna kunnat knytas till en bestämd person. Också en sådan utvidgning av användningsområdet har avvisats. I propositionen 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor instämde departementschefen i att det i vissa fall skulle vara till fördel för brottsutredningen, om avlyssning kunde sättas in på ett tidigare stadium. Hon anförde dock som särskilt skäl mot att lätta på kravet på misstankens styrka till den betydande risken för att avlyssning skulle komma till stånd där brottsmisstanken visar sig vara obefogad och sålunda riktar sig mot en oskyldig. Ställningstagandet blev att hemlig teleavlyssning även i fortsättningen skulle få användas endast mot den som är skäligen misstänkt för brottet (s. 43 f.).

Tvångsmedelskommittén föreslog i ett delbetänkande att buggning skulle få användas som tvångsmedel vid förundersökning av vissa grova brott (Ds Ju 1981:22 Hemlig avlyssning m.m.). Kommittén framhöll bl.a. att hemlig avlyssning är ett av de mest ingripande och integritetskränkande tvångsmedel som kan tänkas och anförde:

”Några absoluta garantier kan naturligtvis inte skapas mot att en oskyldig person någon gång utsätts för hemlig avlyssning men allt som kan göras bör göras för att förhindra att något sådan inträffar. Med denna utgångspunkt är det helt klart att hemlig avlyssning inte kan få användas under allmän spaning, dvs. innan någon ännu är misstänkt för något brott. Men ett sådant tvångsmedel bör heller inte få användas när misstankar, som kan finnas mot viss eller vissa personer, ännu så länge närmast befinner sig endast på ett gissningsstadium och lika gärna kan vara fel som rätt. Den tidigaste fas under vilken man med angivna utgångspunkt över huvud taget skulle kunna tänka sig att hemlig avlyssning skulle få användas är när någon kan misstänkas för ett brott beträffande vilket förundersökning har inletts.” (s. 55 f.).

SÄPO-kommittén lade i betänkandet SÄPO: Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51) fram förslag som innebar att Säkerhetspolisen skulle ges möjlighet att använda sig av buggning vid utredning av mycket allvarliga brott inom Säkerhetspolisens område. SÄPO-kommittén diskuterade frågan om det skulle vara tillräckligt att införa regler som, i stället för att utgå från misstankar om ett visst brott, skulle utgå från en misstanke om brottslig verksamhet. SÄPO-kommittén stannade dock slutligen för att föreslå en reglering som innebar krav på misstanke om visst brott i likhet med regelverket i rättegångsbalken (SOU 1990:51 s. 169 f.).

3.8.5 Hemlig teleövervakning

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en teleadress som den misstänkte innehar eller som denne kan tänkas använda hämtas in i hemlighet. Hemlig teleövervakning bygger således på

samma tekniska avgränsning, dvs. telemeddelanden, som hemlig teleavlyssning, vilket är av stor praktisk betydelse eftersom båda tvångsmedlen ofta förekommer i samma ärende (skr. 2003/04:36 s. 8; se även straffbestämmelsen om brytande av post- eller telehemlighet i 4 kap. 8 § brottsbalken). Uppgifter om innehållet i telemeddelanden omfattas däremot inte av detta tvångsmedel.

Bestämmelser om hemlig teleövervakning finns i 27 kap. 19–25 §§ rättegångsbalken. Om hemlig teleövervakning avser ett telefonnummer kan tvångsmedlet innefatta bl.a. till vilka telefonnummer samtal befordras från det övervakade numret, från vilka telefonnummer samtal befordras till det numret, vid vilka tidpunkter samtalen sker och längden på samtalen. Ett beslut om hemlig teleövervakning kan även innebära att ett telemeddelande hindras att nå fram till eller gå ut från en viss teleadress. I fråga om mobiltelefonsamtal är det också möjligt att ta reda på från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. I likhet med vad som gäller för hemlig teleavlyssning får tillstånd också ges för att hämta in uppgifter som hänför sig till tiden innan beslutet om tvångsmedel fattades (prop. 2002/03:74 s. 39 f.). Tillstånd till hemlig teleövervakning får meddelas av rätten vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller brott enligt 6 § första eller tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Även i fråga om hemlig teleövervakning infördes den 1 oktober 2004 ett vidgat tillämpningsområde. Sålunda kan tillstånd till hemlig teleövervakning numera också lämnas vid förundersökning om barnpornografibrott som inte är att anse som ringa och vid förundersökning om dataintrång, samt vid misstanke om försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket är föreskrivet fängelse i minst sex månader (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14).

I likhet med hemlig teleavlyssning får hemlig teleövervakning användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett visst brott och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen om

brottet. Tillståndstiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad. Även beträffande hemlig teleövervakning kan förlängning av tillståndstiden ske efter begäran av åklagaren.

3.9 Lagen om hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning används för optisk personövervakning utan att upplysning om övervakningen lämnas. Förutsättningarna för att sådan övervakning ska få ske under förundersökning anges i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Vad som krävs är i huvudsak detsamma som gäller för hemlig teleavlyssning. Bland annat ska rätten besluta om tvångsmedlet och förundersökningen gälla misstanke om brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff. Även i fråga om hemlig kameraövervakning infördes den 1 oktober 2004 en straffvärdeventil. Regeln i lagen om hemlig kameraövervakning utformades som den som infördes för hemlig teleavlyssning. Numera finns således formella förutsättningar för beviljande av hemlig kameraövervakning även i fall då minimistraffet inte uppgår till fängelse i minst två år, om det enskilda brottets straffvärde kan antas överstiga två års fängelse (prop. 2002/03:74).

Tidigare gällde att hemlig kameraövervakning får avse endast sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. I lagstiftningsärendet om straffvärdeventilerna infördes även bestämmelser som i dag gör det möjligt att använda hemlig kameraövervakning för att övervaka en brottsplats eller dess nära omgivningar i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Enligt 7 § ska en upptagning som gjorts granskas snarast möjligt. I fråga om granskningen tillämpas 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken. I propositionen 2004/05:143 läggs för-

slag fram till ändrade bestämmelser om hanteringen av upptagningar som gjorts vid hemlig kameraövervakning. De föreslagna reglerna för hemlig kameraövervakning motsvarar de som föreslås för hemlig teleavlyssning (se avsnitt 3.8.4).

Bestämmelserna i lagen om hemlig kameraövervakning är provisoriska. Riksdagen har vid flera tillfällen beslutat att förlänga lagens giltighetstid. Senast förlängdes lagen till utgången av år 2007 (prop. 2003/04:74, bet. 2003/04:JuU24, rskr. 2003/04:219, SFS 2004:618).

3.10 1952 års tvångsmedelslag

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning finns också i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Bestämmelserna i 1952 års lag gäller vid förundersökning om allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken, högmålsbrott enligt 18 kap. brottsbalken och brott mot rikets säkerhet enligt 19 kap. samma balk samt, sedan den 1 juli 2003, även terroristbrott enligt 2 § lagen om (2003:148) om straff för terroristbrott (prop. 2002/03:38, bet. 2002/03:JuU12, rskr. 2002/03:148, SFS 2003:151). Lagen gäller dock inte med avseende på samtliga brott enligt de nämnda kapitlena i brottsbalken. Beträffande brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § blir lagen tillämplig endast om brottet innefattar gärning som beskrivs i 13 kap. 4 §. Vidare faller brott mot 13 kap. 4–5 §§ faller innanför, medan 6–8 och 9 §§ brottsbalken faller utanför lagens tillämpningsområde. När det gäller brott mot 18 kap. brottsbalken omfattas 1, 3 eller 4 § av bestämmelserna i 1952 års lag. I 18 kap. 2 § en bestämmelse som stadgar att särskilt stränga straff får ådömas den som gör sig skyldig till brott som avses i 3–5 kap. brottsbalken och gärningen utgör förgripelse mot Konungen eller annan medlem av kungahuset eller den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter. Jämfört med den straffskärpbestämmelsen har 1952 års lag ett snävare tillämpningsområde på så sätt att endast om förundersökningen rör brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller

6 § eller 4 kap. 1, 1 a, 2, eller 4 § kan regelverket i 1952 års lag aktualiseras, givet att gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § brottsbalken. Av brotten i 19 kap. brottsbalken är det endast förundersökning angående brott som avses i 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § som återfinns i 1952 års lag. 1952 års lag gäller också försök, förberedelse och stämpling till de uppräknade brotten, om sådan gärning är straffbar.

Tillstånd till tvångsmedel enligt 1952 års lag får således lämnas även om det är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning. Enligt 1952 års lag får också åklagaren i brådskande fall själv besluta om användning av tvångsmedlen. Har åklagaren gjort detta, ska han eller hon genast anmäla det hos rätten, som skyndsamt ska pröva ärendet.

Lagen är tidsbegränsad. Efter den senast beslutade förlängningen gäller lagen till utgången av år 2007 (prop. 2003/04:74, bet. 2003/04:JuU24, rskr. 2003/04:219, SFS 2004:617).

3.10.1 Parlamentarisk kontroll avseende hemliga tvångsmedel vid förundersökning i brottmål

En parlamentarisk kontroll över tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål utövas av riksdagen på grundval av årliga uppgifter från regeringen (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 1981/82:298 och prop. 1995/96:85 s. 37). Regeringen får sina uppgifter om tillämpningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, som fått regeringens uppdrag att en gång årligen lämna en gemensam redovisning för användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning under föregående år (Ju2004/7717/Å).

Regeringen lämnade den 2 december 2004 en redogörelse till riksdagen för tvångsmedelsanvändningen vid förundersökning i brottmål under år 2003 (skr. 2004/05:36). I skrivelsen drar re-

geringen slutsatsen att tvångsmedlen i likhet med tidigare år har använts främst vid förundersökningar där det funnits misstanke om organiserad eller annars omfattande narkotikabrottslighet och att huvudsyftet är, liksom tidigare, att avslöja den mer omfattande narkotikasmugglingen till Sverige och narkotikaförsäljningen inom landet. Regeringen framhåller i skrivelsen att de behandlade tvångsmedlen visat sig vara värdefulla hjälpmedel i kampen mot den grova, många gånger organiserade, brottsligheten under år 2003. Riksdagen behandlade skrivelsen under våren 2005 (bet. 2004/05:JuU21).

3.11 Lagen om särskild utlänningskontroll

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller bestämmelser som ger utrymme att utvisa sådana utläningar som med hänsyn till risken för terroristhandlingar bedöms som farliga. Lagen innehåller också bestämmelser om under vilka förutsättningar tvångsmedel får tillgripas i spaningssyfte när ett utvisningsbeslut inte kan verkställas. Eftersom lagens bestämmelser är av särskilt intresse för de förslag som lämnas i denna promemoria finns det skäl att mer utförligt redovisa bakgrunden till lagstiftningen.

Bakgrund

Särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (prop. 1973:37, JuU18, rskr. 121; DsJu 1972:35), nedan kallad 1973 års terroristlag. I propositionen erinrade föredragande statsråd om den våg av politiska våldsdåd som hade gått över världen. Dessa våldsdåd ansågs borde bekämpas inte bara genom internationell samverkan utan även genom åtgärder på det nationella planet. De regler som då infördes syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma

in i eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asylrättsliga skäl ändå måste beredas i fristad i Sverige. I 1973 års terroristlag togs bestämmelser in om kontroll och övervakning av utlänningar som avvisats eller utvisats utan att beslutet kunnat verkställas. Den kontroll och övervakning som kunde komma i fråga innebar bl.a. att utlänningen kunde bli föremål för vissa spaningsåtgärder. I lagen angavs att om det ansågs vara av betydelse för att utröna huruvida en organisation eller grupp planerade eller förberedde åtgärd som utgör hot mot allmän ordning eller säkerhet, fick utlänningen underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning fick också tas fingeravtryck och fotografi. Förordnande om dessa åtgärder meddelades av polismyndighet. För samma ändamål kunde enligt 1973 års terroristlag, polismyndighet, om synnerliga skäl förelåg, få tillstånd till telefonavlyssning och brevkontroll. Frågor om tillstånd till sådana åtgärder prövades av Stockholms tingsrätt på yrkande av Rikspolisstyrelsen. Tillstånd skulle meddelas att gälla viss tid som inte fick överstiga en månad.

Terroristbestämmelserna har ändrats vid några tillfällen. År 1975 gjordes omfattande ändringar i den dåvarande utlänningslagen från år 1954 (prop. 1975/76:18, InU24, rskr. 121). I samband därmed fördes huvuddelen av terroristlagens bestämmelser in i utlänningslagen. Reglerna om tvångsåtgärder togs in i en särskild lag, lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (den s.k. särskilda spaningslagen).

Underlaget för de ändringar som gjordes år 1975 utgjordes av en promemoria som utarbetats inom arbetsmarknadsdepartementet (Ds A 1975:2). I promemorian hade bl.a. föreslagits att de särskilda bestämmelserna om förebyggande tvångsåtgärder i 1973 års terroristlag skulle upphävas. Som skäl för promemorians förslag i denna del pekades på att de bestämmelserna, till skillnad från t.ex. rättegångsbalkens regler om tvångsmedel, innebar att tvångsmedel fick tillgripas utan konkret brottsmisstanke. I promemorian angavs att reglerna innefattade ett långtgående ingrepp i enskildas personliga förhållanden och att

reglerna haft en begränsad tillämpning. I propositionen (prop. 1975/76:18 s. 160) konstaterades att invändningar mot promemorians förslag att slopa reglerna om förebyggande tvångsmedelsanvändning framförts av bl.a. Justitiekanslern, Hovrätten för Västra Sverige och Rikspolisstyrelsen, men att flertalet remissinstanser hade tillstyrkt promemorians förslag. Föredraganden ansåg för sin del att bestämmelserna borde behållas i avvaktan på ett kommande förslag om ändring av reglerna om telefonavlyssning samt att bestämmelserna borde samlas i en särskild lag som skulle göras tidsbegränsad. Riksdagen anslöt sig till föredragandens förslag.

I samband med att terroristbestämmelserna sammanfördes med utlänningslagen infördes ett personligt rekvisit, vilket innebär att inte enbart tillhörigheten till en viss organisation eller grupp skulle vara tillräckligt för att bestämmelserna om avvisning och utvisning av terrorister skulle kunna tillämpas. Man skulle också beakta om utlänningen själv utgjorde en fara. Förslaget att införa ett personligt rekvisit avstyrktes av Lagrådet, som ansåg att förslaget gick utöver vad försiktigheten påkallade. Lagrådet framhöll "[a]tt en person tagit ett sådant steg som att ingå som medlem i terroristorganisation av den utomordentligt farliga typ som det här gäller måste i princip anses tillräckligt för att han i det sammanhang varom nu är fråga skall presumeras vara potentiellt farlig". Lagrådet hänvisade också bl.a. till de utredningssvårigheter som kunde förutsättas uppstå och anförde avslutningsvis att "[i]ntresset av att öppna våra gränser för passiva medlemmar av hithörande terroristorganisationer" inte kunde anses ha den tyngden att det borde tillgodoses "även till priset av försämrade möjligheter att skydda befolkningen i vårt land för den internationella terrorismens framfart" (prop. 1975/76:18 s. 196 f.). Föredragande statsråd vidhöll dock förslaget om att införa ett personligt rekvisit och riksdagen följde föredragandens förslag.

I prop. 1975/76:202 med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m.m. uttalade föredraganden att bestämmelserna i särskilda spaningslagen borde behållas tills vi-

dare. Som skäl angav föredraganden bl.a. att det alltjämt fanns behov av sådana tvångsåtgärder för att förebygga våldsdåd av den art som den speciella lagstiftningen på området riktade sig mot (s. 30 f.). I samband med riksdagsbehandlingen av prop. 1975/76:202 infördes en ändring av 1975 års särskilda spaningslag beträffande förutsättningarna för användandet av tvångsmedlen. Ingripande skulle få ske bara för att förebygga gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften.

Den särskilda spaningslagen från 1975 var i likhet med 1973 års terroristlag tidsbegränsad. Genom successiv förlängning av giltighetstiden kom den särskilda spaningslagen att gälla till den 1 juli 1989. Då bröts terroristbestämmelserna ut ur den dåvarande utlänningslagen och fördes i huvudsak oförändrade samman med bestämmelserna i den särskilda spaningslagen till lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsbrott med internationell bakgrund, 1989 års terroristlag.

Lagen om särskild utlänningskontroll

Som nämndes inledningsvis återfinns sedan den 1 juli 1991 terroristbestämmelserna i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vid den nya lagens tillkomst konstaterades att särskilda bestämmelser alltjämt behövs som ger utrymme för att utvisa sådana utlänningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terrorhandlingar (prop. 1990/91:118 s. 30).

Enligt lagens lydelse ska en utlänning kunna utvisas om det behövs med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och det kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529) om avvisning och utvisning ska dock tillämpas i första hand.

Det krävs inte att personen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen om särskild utlänningskontroll ska kunna tillämpas

(se SOU 1989:104 s. 187 f., prop. 1990/91:118 s. 32, bet. 1990/91:JuU20, rskr. 1990/91:289).

Bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll kan aktualiseras även vid brottslig gärning i främmande stat. Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att det t.ex. finns risk för dödsstraff eller tortyr i det land till vilket personen ska utvisas ska regeringen efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna om inhibition, dvs. att verkställigheten ska skjutas upp. Regeringen kan i sådant fall enligt 11 § meddela beslut om skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet, s.k. anmälningsplikt. Efter ett beslut om utvisning får enligt vissa särskilda bestämmelser i 11 § förordnas att tvångsmedel i spaningssyfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan, hemlig teleavlyssning och hemlig telekontroll.

En första förutsättning för att få tillgripa t.ex. hemlig teleavlyssning med stöd av bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll är att regeringen eller allmän domstol har beslutat att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel som finns intagna i 19–22 §§ i lagen ska tillämpas på utlänningen i fråga (18 §). Om så är fallet kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning. Förutsättningen är dock att åtgärden är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (20 §).

Lagen uppställer inte något krav på brottsmisstanke eller att förundersökning ska vara inledd för att tvångsmedel ska få användas. Förutsättningarna för att få använda tvångsmedel enligt 1991 års lag avviker således från vad som gäller enligt rättegångsbalken och enligt 1952 års tvångsmedelslag; reglerna i rättegångsbalken och i 1952 års lag tillåter inte åtgärder i enbart förebyggande syfte. Denna principiella skillnad mellan lagarna hänger samman med att åtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll syftar till att förebygga terrordåd medan åtgärder enligt

rättegångsbalken och 1952 års lag har som huvudsakligt ändamål att skaffa bevisning om redan begångna brott.

För hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 1991 års lag krävs synnerliga skäl (20 §).

Ett tillstånd enligt 20 § ska meddelas att gälla för viss tid som inte överstiger en månad (21 § första stycket). Om tiden är otillräcklig får en ny ansökan göras. Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt 27 kap. rättegångsbalken på motsvarande sätt (21 § andra stycket). Enligt 22 § ska en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. Den proposition som regeringen beslutade den 23 mars 2005 avseende överskottsinformation innehåller också förslag till ändrade bestämmelser om hanteringen av upptagningar och uppteckningar som gjorts enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. De föreslagna ändringarna motsvarar de som tar sikte på hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken (prop. 2004/05:143, se avsnitt 3.8.4).

Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, ska den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen.

Ett regeringsbeslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Efter treårsfristens utgång ska frågan prövas av allmän domstol.

Regeringen överlämnade i mars 2005 en lagrådsremiss om ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Förslaget innebär att beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll fortsättningsvis ska meddelas av Migrationsverket. När det gäller de delar av lagen om särskild utlänningskontroll som här är av störst intresse, dvs. utrymmet för tvångsmedel mot utlännningen enligt lagens 19–22 § föreslås

inte några ändringar enligt lagrådsremissen. En skillnad av betydelse i den delen är emellertid en ändring i 18 §. Ändringen innebär att det ska vara Migrationsverket, Stockholms tingsrätt eller regeringen som ska kunna fatta beslut om att bestämmelserna om tvångsmedel i 19–22 §§ ska kunna tillämpas på utlänningen. I dag är det som tidigare nämnts allmän domstol eller regeringen som fattar dessa beslut.

3.11.1 Parlamentarisk kontroll avseende tillämpning av lagen om särskild utlänningskontroll

Riksdagen utövar kontroll även avseende tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Terroristbestämmelserna och reglerna om särskilda tvångsåtgärder fick vid sin tillkomst en begränsad giltighetstid, vilket innebar en möjlighet att kontrollera regeringens och myndigheternas handlande. När terroristbestämmelserna permanentades år 1975 uttalades att regeringen varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av bestämmelsernas tillämpning (prop. 1975/76:18 s. 161). I samband med att lagen om särskild utlänningskontroll infördes ansåg man att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder även i fortsättningen bör ske genom en årlig skrivelse till riksdagen.

Regeringens senaste redogörelse till riksdagen om tillämpningen av bestämmelserna lämnades till riksdagen den 9 december 2004 (skr. 2004/05:44). Av skrivelsen framgår att regeringen under tidsperioden den 1 juli 2003 till den 30 juni 2004 fattat två beslut enligt lagen. Båda ärendena gällde ansökningar om upphävande av tidigare meddelade utvisningsbeslut. Säkerhetspolisen lämnade under den aktuella perioden inte in någon ansökan enligt lagen. Under den tid lagen varit i kraft har lagen tillämpats vid sammanlagt 30 tillfällen. Riksdagen behandlade skrivelsen under våren 2005 (bet. 2004/05:JuU22).

3.12 Offentliga ombud

Den 1 oktober 2004 infördes ett system med offentliga ombud som ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14, SFS 2003:1146). Systemet har införts i alla ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, och gäller således även sådana ärenden där 1952 års tvångsmedelslag eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll är tillämpliga.

Systemet innebär att domstolens prövning av en ansökan om hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning sker vid ett sammanträde där den som ansöker om tvångsåtgärden samt ett av regeringen förordnat och av rätten utsett offentligt ombud närvarar. Det offentliga ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, och att yttra sig i ärendet samt har rätt att överklaga domstolens beslut. Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig. I sådant fall ska ett offentligt ombud underrättas om att beslut har fattats och beredas tillfälle att ta del av ärendet. Med anledning av införandet av systemet med offentliga ombud togs i sekretesslagen (1980:100) in en bestämmelse som innebär att ett offentligt ombud utan hinder av sekretess får ta del av uppgifter i ärenden hos domstol om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Och i rättegångsbalken infördes en bestämmelse som anger att ett offentligt ombud inte obehörigen får avslöja vad han eller hon får kännedom om under uppdraget.

3.13 Övriga bestämmelser om hemliga tvångsmedel

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning finns också i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Bestämmelserna är

av mindre betydelse i detta sammanhang och kommer inte att närmare beröras i promemorian.

3.14 Sekretesslagen

Sekretesslagen (1980:100) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgifter, oavsett om dessa röjs muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt (1 kap. 1 §). Sekretessbestämmelserna inskränker både enskilda personers och myndigheters rätt att ta del av handlingar och uppgifter som förvaras hos myndigheter. Uppgift för vilken sekretess råder får inte röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken den lagen hänvisar (1 kap. 2 §). I förhållande till enskilda innefattar sekretesslagen begränsningar i den i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen föreskrivna rätten för varje medborgare att ta del av allmänna handlingar.

Styrkan hos den sekretess som garanteras genom sekretesslagen varierar mellan olika typer av uppgifter. Denna åtskillnad mellan styrkan av sekretess åstadkoms bl.a. genom de s.k. skaderekvisiten. Tanken bakom denna reglering är att ett röjande av olika uppgifter bara ska förbjudas när röjandet kan orsaka skada. I sekretesslagen förekommer två typer av skaderekvisit, dels ett rakt, dels ett omvänt. Det raka skaderekvisitet innefattar en presumtion för offentlighet och innebär att sekretess gäller om det kan antas att ett röjande leder till viss skada. Det omvända skaderekvisitet är däremot en presumtion för sekretess och innebär att en uppgift bara får röjas när det kan antas att någon skada inte uppkommer.

Hos brottsutredande myndigheter gäller sekretess framför allt med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott och till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Flera andra sekretessbestämmelser kan också bli tillämpliga beroende på ärendets art och omständigheterna. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om utrikessekretess (2 kap. 1 § sekre-

tesslagen) eller bestämmelserna om sekretess som rör utlännning (7 kap. 14 § samma lag).

De sekretessbestämmelser som har störst betydelse i nu aktuellt sammanhang finns i 5 kap. 1 § samt 9 kap. 17 och 18 §§ sekretesslagen.

Sekretess med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott

Enligt 5 kap. 1 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess för bl.a. uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott samt i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Bestämmelsen gäller uppgifter som hänför sig till viss verksamhet. Det innebär att sekretessen för uppgifterna upprätthålls oavsett hos vilken myndighet de finns. Sekretess gäller även för brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet utan anknytning till något konkret fall. Det kan t.ex. vara fråga om resurs- och organisationsfrågor av vital betydelse samt arbetsrutiner. Enligt 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatlagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Det råder enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen meddelarfrihet för de flesta uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för brottsbeivrande verksamhet. Även uppgifter om tvångsmedel omfattas många gånger av meddelarfrihet. Det enda undantaget från meddelarfriheten är användning av hemliga tvångsmedel.

För uppgifter som omfattas av sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen och som avser användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll gäller inte meddelarfrihet. I verksamhet som avser rättsligt samarbete finns motsvarande begränsning för uppgifter om användning av hemliga tvångsmedel som är sekretesskyddade genom bestämmelserna i 5 kap. 7 § sekretesslagen.

Sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden

Enligt 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen gäller, om inte annat följer av 18 §, sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott samt i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men. Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess också i verksamhet som avses i första stycket för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen hindrar inte att uppgifter lämnas till enskild i vissa särskilt angivna fall, t.ex. enligt vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen (1996:627) eller i förordning som har stöd i den lagen samt enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister eller polisdatalagen (1998:622) samt i förordningar som har stöd i dessa lagar. I 9 kap. 18 § sekretesslagen finns bestämmelser om att sekretessen enligt 9 kap. 17 § i vissa fall inte gäller. Sekretess gäller sålunda inte för beslut om åtal ska väckas och beslut om att förundersökning inte ska inledas eller ska läggas ned. Sekretess gäller inte

heller för bl.a. uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Vidare upphör sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen som huvudregel att gälla för uppgifter som lämnas till domstol med anledning av åtal.

Sekretess och uppgiftslämnande mellan myndigheter eller verksamhetsgrenar

Enligt 1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen får en sekretessbelagd uppgift hos en myndighet inte röjas för en annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken den lagen hänvisar. Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess i samma utsträckning mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet som mellan myndigheter, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretessen inte att uppgifter lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Uppgifter som angår misstanke om brott för vilket fängelse är föreskrivet och som kan antas föranleda annan påföljd än böter kan som huvudregel lämnas till polis och åklagare med stöd av 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen. Enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen, den s.k. generalklausulen, kan vidare sekretessbelagda uppgifter lämnas om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen får sekretessbelagda uppgifter också lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Utlämnande av uppgifter till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation

Av 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen följer att sekretessbelagda uppgifter inte får röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation annat än om utlämnande sker i enlighet

med särskild föreskrift om detta i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få utlämnas till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart, att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen. Särskilda föreskrifter som medför att utlämnande får ske finns, såvitt här är av intresse, i 7 § polisdatalagen (1998:622) och 18 § polisdataförordningen (1999:81). Uppgifter får enligt 7 § första stycket polisdatalagen lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. Bestämmelsen tar främst sikte på utlämnande av uppgifter till Europeiska polisbyrån, Europol, men tillåter även utlämnande till EU:s åklagarsamarbete, Eurojust. Enligt 7 § andra stycket polisdatalagen får regeringen meddela föreskrifter om att uppgifter på begäran får lämnas till polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol, om det behövs för att myndigheten ska kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott. Regeringen har i 18 § 2 polisdataförordningen föreskrivit att uppgifter som behandlas enligt polisdatalagen får lämnas ut till en polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Europol, om det är förenligt med svenska intressen. Av 18 § 1 polisdataförordningen följer vidare att uppgifter som behandlas enligt polisdatalagen får, om det är förenligt med svenska intressen, lämnas ut till utländsk under rättelse- eller säkerhetstjänst.

Offentlighets- och sekretesskommittén har nyligen gjort en översyn av sekretesslagen. Kommittén har bl.a. föreslagit en helt ny sekretesslag (SOU 2003:99). Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet.

3.15 Lagen om elektronisk kommunikation

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation har som tidigare nämnts ersatt bl.a. telelagen (1993:597) (prop. (2002/03:110, bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:228). Lagen om

elektronisk kommunikation har en annan terminologi och delvis andra utgångspunkter än telelagen. Lagen om elektronisk kommunikation omfattar elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning. Till skillnad från telelagen är den nya lagen tillämplig inte endast på telefoni och datakommunikation utan även på utsändningar till allmänheten av program i ljudradio och TV.

I lagen om elektronisk kommunikation finns bestämmelser som ger brottsutredande myndigheter vissa möjligheter att utan domstolsprövning hämta in uppgifter om teledeländena. Där finns också bestämmelser om tystnadsplikt i samband med tillhandahållande av bl.a. elektronisk kommunikationstjänst och om skyldighet för den som tillhandahåller en sådan tjänst att lämna ut uppgifter till bl.a. polismyndighet och åklagarmyndighet.

Bestämmelserna i 6 kap. 19 § ålägger den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller vissa tjänster i ett sådant nät en skyldighet att bedriva verksamheten så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas och att verkställandet inte röjs (s.k. anpassningsskyldighet). Det är fråga om en generell skyldighet som hänför sig till konstanta egenskaper i kommunikationssystemet, oberoende av om det pågår någon hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. Systemet ska alltså vid varje givet tillfälle ha de egenskaper som krävs för att tvångsmedelsbeslutet genast ska kunna verkställas (prop. 1995/96:180 s. 25). Anpassningsskyldigheten omfattar också beslut med anledning av en ansökan om rättslig hjälp i brottmål. I dag är de brottsutredande myndigheterna skyldiga att ersätta operatörerna för kostnader som uppstår vid varje enskild verkställighetsåtgärd.

I 6 kap. 17 § lagen om elektronisk kommunikation finns föreskrifter om förbud mot avlyssning m.m., vilka dock inte är avsedda att hindra hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning (se prop. 2002/03:110 s. 396).

Den som i samband med tillhandahållande av en elektronisk kommunikationstjänst fått del av eller tillgång till uppgift om

abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det han eller hon fått del av eller tillgång till (6 kap. 20 § första stycket). Den föreskrivna tystnadsplikten gäller enligt 6 kap. 21 § även för uppgift som hänför sig till postkontroll enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken.

I 6 kap. 22 § anges vissa undantag från denna tystnadsplikt. Om en myndighet som har att ingripa mot ett brott begär det, ska den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst lämna ut sådan uppgift till myndigheten om uppgiften angår misstanke om brott. Uppgift om abonnemang ska lämnas om fängelse är föreskrivet för brottet och brottet enligt den brottsutredande myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter (första stycket 2). Abonnemangsuppgift ska lämnas ut till polismyndighet också om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall m.m. (första stycket 6). Andra uppgifter som angår ett särskilt elektroniskt meddelande ska teleoperatören lämna ut om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (första stycket 3). Uppgiftsskyldigheten gäller inte i någon av dessa situationer själva innehållet i ett elektroniskt meddelande.

I 6 kap. 5 § lagen om elektronisk kommunikation föreskrivs som huvudregel att den som i driver viss anmälningspliktig verksamhet enligt lagen har fått tillgång till trafikuppgifter ska utplåna eller avidentifiera uppgifterna vid samtalets slut eller när meddelandet når mottagaren. I 6 kap. 8 § 2 föreskrivs om undantag från denna skyldighet bl.a. i fråga om elektroniska meddelanden som befordras eller har expedierats eller beställts till eller från en viss adress som omfattas av ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning.

I förarbetena till lagen om elektronisk kommunikation förklarar regeringen att den har för avsikt att göra en översyn av vissa frågor rörande bl.a. operatörers anpassningsskyldighet i anledning av lagen om elektronisk kommunikation (prop. 2002/03:110 s. 267 ff.). I avsnitt 3.8.4 nämns att Beredningen för rättsväsendets utveckling den 24 maj 2005 avslutat en översyn av det regelverk som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation (SOU 2005:38).

I april 2004 presenterade bl.a. Sverige ett utkast till rambeslut om bevarande av trafikuppgifter. Syftet med förslaget är att uppgifter om trafiken som genereras i samband med elektronisk kommunikation ska bevaras av Internet- och teleoperatörer under viss tid för att underlätta det straffrättsliga EU-samarbetet i bekämpandet av brott. Politisk överenskommelse om förslaget har ännu inte uppnåtts.

3.16 Behandling av överskottsinformation

I samband med användning av tvångsmedel kan det komma fram uppgifter som inte har något samband med det brott som legat till grund för tvångsmedlet. Uppgifterna kan i stället vara av betydelse för utredningen av ett annat begånget brott eller för att förhindra nya brott. Det kan också röra sig om uppgifter som inte har samband med något brott men som är av betydelse i annat sammanhang, t.ex. för utmättnings- eller taxeringsändamål. Uppgifterna kan gälla antingen den person mot vilket tvångsmedlet riktar sig eller tredje man.

I Lagrådets yttrande den 9 maj 2000 över lagrådsremissen Hemlig teleavlyssning m.m. gjorde Lagrådet bedömningen att s.k. buggning i och för sig borde kunna godtas som nytt tvångsmedel med väsentligen det föreslagna tillämpningsområdet, om behovet var reellt och starkt. En förutsättning var dock att tvångsmedelsanvändningen var förenad med tillräckliga rättsäkerhetsgarantier. En särskild fråga var behandlingen av överskottsinformation. Den stora bristen i remissförslaget ansåg

Lagrådet vara avsaknaden av en utförligare reglering angående behandlingen av överskottsinformation. Lagrådet framhöll särskilt att denna fråga måste lösas och att detta var en förutsättning för att en lagstiftning om buggning skulle kunna godtas. Lagrådsyttrandet återges i propositionen 2002/03:74.

Regeringen beslutade den 23 mars 2005 propositionen 2004/05:143 Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m. I propositionen presenteras förslag till reglering av de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation som framkommer vid användning av hemliga tvångsmedel för brottsutredande och brottsförebyggande ändamål. Förslaget utgår ifrån bl.a. de förslag som anges i departementspromemorian Överskottsinformation (Ds 2003:13). I propositionen föreslår regeringen att överskottsinformation om ett annat brott än det som ligger till grund för beslutet om det hemliga tvångsmedlet normalt ska få användas för att utreda det brottet. Beträffande överskottsinformation om mindre allvarliga brott föreslås dock en viss begränsning. En förundersökning om ett sådant mindre allvarligt brott får inledas på grund av överskottsinformation, endast om fängelse i ett år eller däröver är föreskrivet för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter eller om det finns särskilda skäl. Uppgifter om förestående brott föreslås få användas för att förhindra brott. Regeringen föreslår också vissa ändringar i bestämmelserna om förfarandet rörande upptagningar eller uppteckningar som härrör från hemlig tvångsmedelsanvändning (se avsnitt 3.8.4 och 3.9). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli i år.

Regeringen har tidigare uttalat att när förslaget i departementspromemorian Ds 2003:13 övervägts, avser regeringen att på nytt överväga frågan om buggning (prop. 2002/03:74 s. 12).

4 Internationell utblick

I andra europeiska stater förekommer tvångsmedelsanvändning i brottsförebyggande syfte. Här lämnas några exempel på detta. Redogörelsen, som delvis bygger på en redovisning som den finländska regeringen lämnar i en nyligen presenterad proposition (se nedan), är framförallt inriktad på hemlig teleavlyssning.

Storbritannien

I Storbritannien regleras teleavlyssning i en lag från 2000 (*Regulation of Investigative Powers Act 2000*). Lagen innehåller regler för övervakning och avlyssning av kommunikationer. Reglerna är teknikneutrala i den meningen att det inte görs någon åtskillnad i fråga om i vilket medium avlyssningen eller övervakningen äger rum. Enligt lagen beviljar en minister, *the Secretary of State*, tillstånd till avlyssning. Bl.a. är *the Chief of the Secret Intelligence Service*, *the Director General of the National Criminal Intelligence Service* och *the Commissioner of Police of the Metropolis* behöriga att ansöka om tillstånd. Innan tillstånd att bedriva avlyssning beviljas måste ministern säkerställa att det man försöker uppnå med avlyssningen är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, för att förhindra eller upptäcka ett allvarligt brott, för att trygga Storbritanniens ekonomiska välstånd eller för verkställande av något internationellt fördrag om ömsesidigt bistånd. Den avlyssning för vilken tillstånd söks ska också stå i proportion till det som avses att uppnås med avlyssningen, och

den information som avses inhämtas ska inte rimligen kunna inhämtas på annat sätt.

Genom att tillstånd att bedriva teleavlyssning kan beviljas för att upprätthålla nationell säkerhet eller för att förhindra allvarliga brott, kan teleavlyssning användas redan innan ett brott har förövats. Ansökan kan t.ex. syfta till att förebygga terrorgärningar.

Lagen innehåller också bestämmelser som begränsar användningen av det material som har inhämtats genom teleavlyssning. Materialet får användas endast för att nå de mål för vilka materialet har inhämtats. Uppgifter från teleavlyssning får exempelvis inte utnyttjas vid en rättegång.

Nederländerna

I Nederländerna har säkerhetstjänsten rätt till teleavlyssning om det på grund av en fysisk eller juridisk persons verksamhet finns skäl att allvarligt misstänka att verksamheten utgör ett hot mot en fortsatt demokratisk och laglig samhällsordning eller dess säkerhet eller för något annat viktigt statligt intresse. Som ett exempel på stora hot mot säkerheten nämns terrorismen. Denna rätt till teleavlyssning regleras i en lag från år 2002 om underrättelse- och säkerhetstjänsterna (*Allgemene Inlichtingen en Veiligheids Dinst* och dess militära motsvarighet). Säkerhetstjänsterna medges med hänsyn till deras förebyggande uppgifter möjligheter att i ett tidigt skede använda sig av särskilda befogenheter när det t.ex. finns skäl att misstänka att åtgärder planeras som riktar sig mot det demokratiska systemet. Till skillnad från det brittiska regelverket är det nederländska inte teknikneutralt. Någon individualiserad brottsmisstanke behövs inte. De åtgärder som omfattas av lagen är bl.a. riktad avlyssning av telekommunikation och mottagning och bandning av telekommunikation som inte är kabelbunden. Därutöver finns en rätt att få tillgång till telefonsamtalsinformation och abonnentinformation.

Spanien

Den spanska säkerhetstjänsten har rätt till teleavlyssning för att förebygga, observera eller neutralisera en gärning som hotar statens säkerhet. Om förebyggande teleavlyssning bestäms i lagen 11/2002 om den spanska säkerhetstjänsten. Lagen befullmäktigar säkerhetstjänsten att använda teleavlyssning, om avlyssningen har betydelse för utförandet av säkerhetstjänstens lagstadgade uppgift. För teleavlyssning behövs domstols tillstånd. Ett sådant tillstånd kan beviljas för högst tre månader åt gången.

Italien

I 5 § i den italienska lagen nr 438 av den 15 december 2001 om bekämpande av internationell terrorism finns bestämmelser om hemlig teleavlyssning i förebyggande syfte. Av bestämmelserna framgår att inrikesministern eller någon annan person som har befullmäktigats att sköta dessa uppgifter kan anhålla om tillstånd av en allmän åklagare att bedriva förebyggande teleavlyssning om avlyssningen är nödvändig för att inhämta uppgifter som visar att komplotter för bedrivande av internationell terrorism förekommer. Tillstånd till teleavlyssning kan också ges om avlyssning är nödvändig för att inhämta uppgifter om medhjälp till verksamhet som bedrivs av personer som hör till någon terroristorganisation. E-post innefattas i teleavlyssning. Tillstånd kan även beviljas för spårning av telefonsamtal och e-post samt all annan information som finns hos någon teleoperatör. Tillstånd kan vid behov medges även för utredning genom teleavlyssning av enskilda personer.

Tyskland

Den tyska säkerhetspolisen har rätt till teleavlyssning i förebyggande syfte. Om möjligheterna att bedriva teleavlyssning och

övervakning av e-posttrafik anges i lagen *Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses*. Lagen föreskriver under vilka förutsättningar intrång får ske i rätten för skydd av kommunikationer av olika slag. Regelverket är uppbyggt på ungefär samma sätt som det brittiska. Teleavlyssning är möjlig om det finns grundad anledning att förmoda att en person planerar, förbereder eller har gjort sig skyldig till ett brott som särskilt anges i lagen och som påverkar statens säkerhet. Sådana brott är bl.a. förberedelse av terroristdåd, grundande av terroristorganisationer, landsförräderi och statsförräderi. Ett ytterligare villkor är att de sedvanliga tillsynsmetoderna har visat sig otillräckliga och att det är nödvändigt att få tillstånd till teleavlyssning för förebyggande eller utredning av ett brott. Ansökan, som ska motiveras, ställs till inrikesministern, som tillsammans med en expertgrupp har rätt att besluta om teleavlyssning.

Luxemburg

Om den luxemburgska säkerhetstjänstens befogenheter att bedriva förebyggande teleavlyssning bestäms i strafflagen av den 26 november 1982. Enligt den lagen kan säkerhetstjänsten övervaka all slags kommunikation mellan två personer, om övervakningen har betydelse för att upprätthålla statens säkerhet. Teleavlyssning kan användas för utredning av om de personer som övervakas planerar eller förbereder brott som riktar sig mot statens säkerhet. Ett ytterligare villkor är att sedvanliga övervakningsmetoder har visat sig otillräckliga. För förebyggande teleavlyssning måste säkerhetstjänstens chef ansöka om tillstånd av premiärministern, som i brådskande fall kan bevilja tillstånd på eget initiativ. Annars krävs dessutom samtycke av domstol. Tillståndet gäller högst tre månader efter att det beviljades, varefter det på begäran kan förnyas.

Finland

I Finland presenterades nyligen en proposition med förslag som bl.a. möjliggör hemlig teleavlyssning i brottsförebyggande syfte (RP 266/2004 rd). Enligt förslaget ska en polisman i syfte att förhindra eller avslöja ett brott kunna använda sig av teleavlyssning avseende en teleanslutning, teleadress eller teleterminalutrustning som är i en persons besittning eller som denne annars antas använda. Som närmare förutsättning uppställs att det på grund av personens uttalanden, hotelser eller uppträdande eller annars ska finnas grundad anledning att anta att personen gör sig skyldig till ett brott i terroristiskt syfte i enlighet med vad som anges i vissa bestämmelser i strafflagen, förberedelse till sådant brott, ledande av terroristgrupp, främjande av en sådan grupps verksamhet eller finansiering av terrorism. Det fordras också att uppgifterna kan vara av synnerlig vikt för förhindrande eller utredning av brottet. En rätt till teleavlyssning föreslås också i vissa situationer där någons liv eller hälsa omedelbart hotas. Propositionen är föremål för behandling i den finländska riksdagen.

Norge

Den 18 mars 2005 presenterades propositionen *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytning og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet*, Ot.prp. nr. 60 (2004–2005). Propositionen bygger på betänkningarna *Mellom effektivitet og personvern* (NOU 2004: 6) och *Rikets sikkerhet* (NOU 2003: 18).

Propositionen innehåller förslag till reglering av nya utredningsmetoder för brottsbekämpande myndigheter samt förslag som utvidgar användningsområdet för de utredningsmetoder som finns i dag. Bl.a. föreslås en ny bestämmelse i § 17 d i *politiloven*. Bestämmelsen tar sikte på den norska säkerhetspolisens brottsförebyggande verksamhet och avser att förhindra bl.a. terrorhandlingar, olovlig underrättelseverksamhet samt de allra

mest allvarliga angreppen mot representanter för vissa myndigheter. Förslaget innebär att säkerhetspolisen, till skillnad från vad som ska gälla övriga delar av polisen, i syfte att förebygga brott ska kunna använda tvångsmedel utan att det finns förutsättningar att inleda förundersökning (*etterforskning*) och utan att det finns *grunn till å tro* att någon kommer att begå den straffbara handlingen (jfr. förslaget till § 222 d straffprocessloven). Tvångsmedel ska kunna användas enbart för att undersöka om någon *förbereder* någon av de angivna straffbara handlingarna (se SOU 1996:185 s. 291 om förberedelsebegreppet enligt norsk rätt). Förslaget omfattar en rad tvångsmedel, däribland hemlig teleavlyssning. Domstol ska fatta beslut om tillstånd till tvångsmedel. En möjlighet för chefen eller den biträdande chefen för säkerhetspolisen att kunna fatta interimistiska beslut föreslås också.

Danmark

I Danmark regleras polisens rättigheter till hemlig teleavlyssning i rättegångslagen (*lov om rettens pleje*). Enligt lagens 71 kap. 780 § har polisen rätt att göra intrång i skyddet av konfidentiella meddelanden genom att använda hemlig teleavlyssning eller någon annan i lagen definierad metod för inhämtande av upplysningar. Det förutsätts att det finns särskilda skäl att misstänka en kommunikationspart för något av de brott som anges i samma bestämmelse och som definieras i den danska strafflagen. Tvångsmedlet kan användas bl.a. för att utreda terrorhandlingar i enlighet med 13 kap. 114 § i strafflagen. För att hemlig teleavlyssning ska få användas fordras också att åtgärden är av avgörande betydelse för utredning av ärendet. Beslutet fattas av domstol. I brådskande fall kan även polisen fatta beslut om teleavlyssning men ärendet ska senast inom 24 timmar därefter underkastas domstols avgörande.

5 Polisens organisation

5.1 Rikspolisstyrelsens uppgifter

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Rikspolischefen är chef för Rikspolisstyrelsen. Till Rikspolisstyrelsen hör bl.a. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen ska verka för bl.a. planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Regeringen har förordnat att Rikspolisstyrelsen ska leda polisverksamhet för att bl.a. förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Rikspolisstyrelsen leder också polisverksamhet i fråga om bl.a. terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser.

Rikspolisstyrelsen får också besluta om allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete. Rikspolisstyrelsen får bl.a. meddela föreskrifter, som är av bindande natur, för vissa verksamhetsområden inom polisväsendet om det behövs för att uppnå enhetlighet inom polisen. Föreskrifterna får gälla bl.a. polisverksamhet som hör till Säkerhetspolisens område.

5.2 Rikskriminalpolisens uppgifter

Rikskriminalpolisen är den organisation inom vilken kampen mot den organiserade brottsligheten samordnas på central nivå. Rikskriminalpolisen, som leds av rikskriminalchefen, bedriver bl.a. kriminalunderrättelsetjänst och vissa kvalificerade brottsutredningar rörande exempelvis våldsbrott, seriebrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet. Rikskriminalpolisen ansvarar också för det operativa internationella polissamarbetet och för utvecklingsarbetet när det gäller internationella operativa frågor på kriminalpolisområdet. Rikskriminalpolisen är nationell byrå för den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol och nationell enhet för Europol. Inom Schengensamarbetet är Rikskriminalpolisen genom SIRENE-kontoret operativt ansvarig och nationell kontaktpunkt för Schengens informationssystem (SIS). Rikskriminalpolisen ska upprätthålla de operativt relaterade förbindelser som behövs med utländska myndigheter.

Inom Rikskriminalpolisen finns fyra huvudenheter. Dessa är Sekretariatet (Skr), Kriminalunderrättelsetjänst (KUT), Utredning/Spaning (U/S) samt Ordningspolisenheten (OPE). Inom KUT utförs den uppgift som Rikskriminalpolisen har när det gäller kriminalunderrättelseverksamhet på nationell och internationell nivå. KUT inhämtar, bearbetar och analyserar information för att klarlägga hotande grov och organiserad kriminalitet. Finanspolisen hör till denna huvudenhet. U/S ger stöd åt bl.a. utländska och internationella brottsbekämpande organ och åt polismyndigheterna med kvalificerade spanings-, utrednings- och identifieringsresurser. U/S utreder de brott som det ankommer på Rikspolisstyrelsen att utreda enligt instruktionen för Rikspolisstyrelsen. OPE ansvarar för och ger stöd åt polisoperativ verksamhet som berör flera polismyndigheter. Vid OPE handläggs vidare ärenden om polisens utlandsstyrka, flygplats-säkerhet, särskilda händelser av riksangelägenhet och polisförstärkning. Nationella insatsstyrkan hör organisatoriskt till OPE.

5.3 Säkerhetspolisens uppgifter

5.3.1 Allmänt

Säkerhetspolisen leder polisverksamhet för förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Säkerhetspolisen leder vidare polisverksamhet när det gäller bl.a. terrorismbekämpning och bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser. Säkerhetspolisen fullgör också bl.a. de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen.

Säkerhetspolisen har nyligen givits rätt att själv bestämma sin organisation. En ny organisation finns sedan den 1 mars 2005. Vid Säkerhetspolisens huvudkontor i Stockholm finns verksamheten bestående av säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen samt ett antal chefstjänstemän som fungerar som rådgivare och stöd till säkerhetspolischefen. Till verksamheten är kanslifunktioner knutna för planering och uppföljning, verksamhetskontroll, rättssekretariat, informationssekretariat, internationellt sekretariat, intern säkerhet samt kansli för Samverkansrådet mot terrorism. Vid huvudkontoret finns vidare enheter för kontraspionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd, personskydd, analys, spaning och kommunikationscentral, teknik, personal samt för ekonomi. Därutöver finns fem regionala enheter, som svarar för bl.a. regional underrättelseverksamhet och kontaktverksamhet. Varje enhet leds av en chef.

Inom Säkerhetspolisens *säkerhetsskyddsverksamhet* utförs arbete som rör bl.a. registerkontroll, rådgivning åt totalförsvarsmyndigheter m.fl., samt kontroll av myndigheternas säkerhetsskydd och internsäkerhet.

Personskyddsverksamheten omfattar det bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen, kungafamiljen, utländsk diplomatisk personal eller statsbesök och liknande händelser.

Säkerhetspolisens *kontraspionageverksamhet* har till uppgift att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. För att förebygga och avslöja den olagliga underrättelseverksamheten mot Sverige och svenska intressen arbetar man inom kontraspionageverksamheten med operativt fältarbete, analyser och kontakter med olika delar av det svenska samhället. Inom denna verksamhetsgren sker också ett arbete med att uppfylla Säkerhetspolisens ansvar att förebygga och utreda handel med produkter som kan användas för massförstörelsevapen.

Säkerhetspolisens *kontraterrorismverksamhet* har till uppgift att i Sverige bekämpa yttringar av internationell terrorism och förebygga och avslöja flyktingspionage och annan förföljelse av utlänningar i Sverige från utländska regimer och organisationer som föreknippas med politiskt motiverat våld. Ett led i terrorismbekämpningen är också att försvåra eller stoppa finansiering av terrorverksamhet. Säkerhetspolisen, som har det övergripande ansvaret för att bekämpa terrorism i Sverige, har en sammankallande funktion i det nyligen bildade Samverkansrådet mot terrorism. Samverkansrådets uppgift är att bättre koordinera verksamheten mellan myndigheterna samt att förstärka och bättre samordna utbytet av information. I rådet ingår också Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Försvarmakten, Försvarets Radioanstalt (FRA), Totalförsvarets Forskningsinstitut, Krisberedskapsmyndigheten, Kustbevakningen samt Tullverket.

Inom *författningsskyddsverksamheten* arbetar Säkerhetspolisen med att förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statskicks, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta ett beslut i viss riktning eller att hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Även visst arbete mot terroristbekämpning förekommer inom denna del av Säkerhetspolisen. Här kartläggs också brott som används som medel för att uttrycka en politisk åsikt eller för att uppnå ett politiskt mål. Författningsskyddsverksamheten bedrivs i nära samarbete med Justitiekanslern, Ekobrottsmyndigheten och polismyndigheterna.

Straffbestämmelser avseende rikets säkerhet och terrorism

Vad som avses med brott mot den inre säkerheten har berörts strax ovan. Med brott mot rikets yttre säkerhet förstås brottslig verksamhet som riktar sig mot Sveriges nationella oberoende och territoriella suveränitet.

Straffbestämmelser som avser rikets inre och yttre säkerhet återfinns i bl.a. brottsbalkens 18 och 19 kap. Hit hör bl.a. straffbestämmelserna om uppror (18 kap. 1 §), väpnat hot mot laglig ordning (18 kap. 3 §) och olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 §) samt högförräderi (19 kap. 1 §), spioneri (19 kap. 5 §) och olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 §).

Vid misstanke om brott enligt 18 kap. 1 och 3–5 §§ samt 19 kap. 1–13 §§ brottsbalken ska utredningen alltid handhas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen (3 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, RPSFS 1999:10 FAP 403-3).

Även brott mot straffbestämmelser om allmänfarliga i 13 kap. brottsbalken kan i vissa fall utgöra hot mot rikets säkerhet. Vid misstanke om brott enligt 13 kap. 1–5 b och 7–8 §§ brottsbalken ska utredningen efter särskilt beslut av Säkerhetspolisen handhas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen under förutsättning att fara har framkallats för rikets försvar eller landets säkerhet i övrigt eller om brottet har innefattat användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (4 § RPSFS 1999:10). Detta avser bl.a. mordbrand (13 kap. 1 §), allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 §), sabotage (13 kap. 4 §) och kapning (13 kap. 5 a §).

Under vissa omständigheter kan gärningar som innefattar exempelvis olaga intrång och olovlig avlyssning vara av betydelse för rikets säkerhet. Samma sak kan sägas om förmögenhetsbrott som stöld, rån eller förskingring om föremålet för brottet är t.ex. militära vapen (SOU 2002:87 s. 101 f.). Inget av de sistnämnda brotten behandlas i 13, 18 eller 19 kap. brottsbalken. Misstankar om andra brott mot brottsbalken än sådana som faller in under 13, 18 eller 19 kap. kan komma att handhas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen förutsatt att Säker-

hetspolisen fattar särskilt beslut härom och att våld, hot eller tvång har använts för politiska syften eller det annars finns särskilda skäl (4 § RPSFS 1999:10).

Särskilda straffbestämmelser om terroristbrott trädde i kraft den 1 juli 2003 genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (prop. 2003/03:38, bet. 2002/03:JuU12, rskr. 2002/03:148). Straffbestämmelserna innebär att den som begår t.ex. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande och grov skadegörelse enligt 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 och 2 §§ respektive 12 kap. 3 § brottsbalken kan under vissa förutsättningar dömas för terroristbrott. För straffansvar krävs också att gärningen kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Härtill fordras att avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation (2 §). Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott är också straffbart. Misstankar om dessa brott handläggs av Säkerhetspolisen.

På terrorismområdet finns också straffbestämmelser som tar specifikt sikte på finansiering av terrorism. Den 1 juli 2002 infördes lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., den s.k. finansieringslagen (prop. 2001/02:149, bet. 2001/02:JuU25, rskr. 2001/02:268). Enligt finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet som under vissa förutsättningar kan anses utgöra terrorism. I 2 § definieras vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Som sådan brottslighet avses bl.a. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om

syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd. I samband med införandet av lagen om straff för terroristbrott lades terroristbrott enligt 2 § till de gärningar som enligt finansieringslagen ska utgöra särskilt allvarlig brottslighet (prop. 2003/03:38 s. 74 f.). Även försök till brott mot finansieringslagen är straffbart.

Misstankar om brott mot finansieringslagen handläggs av Säkerhetspolisen, ofta i samarbete med Finanspolisen.

5.3.2 Säkerhetspolisens underrättelseinhämtning m.m.

Säkerhetspolisens underrättelseinhämtning bygger till stor del på det internationella utbytet med andra säkerhets- och underrättelse-tjänster, främst genom bilaterala kontakter (SOU 2003:32 s. 108 ff.). Multilateralt samarbete förekommer också. Inhämtning sker även genom tvångsmedel som exempelvis teleövervakning och teleavlyssning. Inom Säkerhetspolisen finns en direkt samverkan mellan kontraterrorismens och författningsskyddets underrättelseinhämtning. Verksamheten bildar underlag för kontraterrorismens och analysenhetens hotbilda-bedömningar, vilka delges personskydds-enheten samt den öppna polisen (a.a.).

Säkerhetspolisen samarbetar också med försvarsunderrättelsemyndigheterna. Där bör särskilt nämnas Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) och FRA. Samarbetet sker i första hand inom den operativa verksamheten vid Säkerhetspolisen och är vanligast inom kontraterrorism- och kontraspionageverksamheten.

Säkerhetspolisen samarbetar även med andra myndigheter än försvarsunderrättelsemyndigheterna. I det förebyggande arbetet hjälper Säkerhetspolisen andra myndigheter och organisationer genom att lämna underrättelser av olika slag. Säkerhetspolisen har också i uppgift att lämna underrättelser till den centrala statsledningen.

Rikspolisstyrelsens styrelse ska nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av de riktlinjer som regeringen meddelar. Styrelsen ska en gång om året, och därutöver när det behövs, lämna regeringen de synpunkter och förslag som granskningen föranleder. Vidare har Registernämnden som ett av sina uppdrag, att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622). Nämnden ska varje år lämna en berättelse till regeringen om sin verksamhet (se kapitel 7).

I betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41) görs bedömningen att det inte är lämpligt att Rikspolisstyrelsen utövar tillsyn över sin egen operativa verksamhet. För att åtgärda denna brist föreslås bl.a. att Rikspolisstyrelsens styrelse ska anförtros ansvaret för tillsynen av Säkerhetspolisens verksamhet. Betänkandet har remissbehandlats (Ju2003/4282/PO). Säkerhetspolisen ifrågasätter i sitt remissyttrande om den i betänkandet föreslagna tillsynen över Säkerhetspolisens verksamhet är tillräcklig för att säkerställa medborgarnas krav på demokratisk insyn och kontroll av myndighetens verksamhet. Säkerhetspolisen framhåller bl.a. att den granskning Registernämnden gör i dag av Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter har en särskild styrka till följd av den insyn nämnden får när den beslutar om utlämning av uppgifter i registerkontrollärenden. Mot denna bakgrund, anför Säkerhetspolisen, finns det skäl att överväga om Registernämndens tillsyn över Säkerhetspolisens verksamhet kan utökas. Enligt Säkerhetspolisens uppfattning talar både administrativa och ekonomiska skäl för en sådan lösning. Betänkandet bereds f.n. inom Regeringskansliet.

I mars 2003 presenterade 11 september-utredningen betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32). Utredningen föreslår att Säkerhetspolisen skiljs från Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. Regeringen gör i budgetpropositionen för år 2005 bedömningen att det för närvarande inte är lämpligt att genomföra en så omfattande förändring av Säkerhetspolisen som utredningen före-

slår och understryker att det fortfarande är av största vikt att ett väl fungerande samarbete mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen upprätthålls (prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 4 s. 71).

5.4 Den lokala polisorganisationen

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Den består av polismyndighetens chef och av det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Polisstyrelsens ledamöter utom polischefen utses av regeringen. Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisnämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer. I en sådan polisnämnd ska polischefen eller den ställföreträdande polischefen ingå.

Chef för en polismyndighet är en länspolismästare. Den ställföreträdande polischefen ska vara en biträdande länspolismästare eller, om det inte finns en sådan vid polismyndigheten, den befattningshavare som anges i arbetsordningen.

Polismyndigheterna är vanligen indelade i polisområden. Dessa kan i sin tur vara indelade i närpolisområden. Basen i polisens verksamhet ska vara närpolisverksamheten. Närpolisverksamheten bygger på att polisen arbetar problemorienterat i mindre lokala enheter. Normalt finns vid en polismyndighet en polisoperativ enhet som i regel rymmer utredningsverksamhet, utryckningsverksamhet och trafikpolisverksamhet samt en förvaltningsenhet för bl.a. administrativa uppgifter. Alla polismyndigheter har särskilda kriminalunderrättelseenheter.

6 Åklagarväsendet

Åklagarorganisationen är, med undantag för Ekobrottsmyndigheten, sedan den 1 januari 2005 samlad inom en myndighet, Åklagarmyndigheten (prop. 2004/05:26, bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107). Åklagarmyndigheten är en fristående myndighet under regeringen. Riksåklagaren är högste chef för åklagarväsendet och utövar tillsyn över åklagarverksamheten. Riksåklagaren har också en judiciell funktion, bl.a. att som landets högste åklagare föra talan i Högsta domstolen. Vid Riksåklagarens kansli finns en riksenhet för handläggning av ärenden om misstankar mot poliser och en riksenhet mot korruption. Den 1 januari 2005 bildades också fyra utvecklingscentrum med varsitt verksamhetsområde. Dessa utvecklingscentrum ingår i Åklagarmyndighetens centrala ledning.

Den operativa åklagarverksamheten bedrivs vid landets 43 åklagarkammare. Åklagarkammarna har vanligen ett geografiskt arbetsfält. Vissa kammare har en specialiserad inriktning.

Inom åklagarväsendet finns åklagare med betydande erfarenhet av att handlägga allvarlig och komplicerad brottslighet. Vissa åklagare har erfarenhet av arbete med Säkerhetspolisen. Vid landets sex internationella åklagarkammare finns också en särskild kompetens och erfarenhet av att handlägga ärenden med internationell anknytning.

Ekobrottsmyndigheten är en särskild åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet och leds av en generaldirektör. Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar åklagare, poliser och andra experter.

Inom ramen för enskilda förundersökningar har svenska åklagare möjligheter till samverkan med utländska myndigheter. Sedan den 1 januari 2001 är det svenska åklagarväsendet representerat inom Eurojust. Eurojust består av nationella medlemmar i EU:s medlemsstater och har till uppgift att samordna brottsutredningar som berör två eller flera medlemsstater inom unionen och underlätta det straffrättsliga samarbetet. Sverige har också sedan flera år egna kontaktpunkter inom det europeiska rättsliga nätverket (EJN), som är ett system för åklagarsamverkan inom EU. De europeiska riksåklagarna sammanträffar numera årligen. Även utanför EU-samarbetet medverkar det svenska åklagarväsendet vid olika internationella möten och konferenser.

7 Registernämnden

Registernämnden tillkom den 1 juli 1996 i samband med att en ny säkerhetsskyddslagstiftning trädde i kraft. Nämnden består av fem ledamöter utsedda av regeringen. Två av nämndens ledamöter är riksdagsledamöter.

Registernämnden har till uppgift att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) pröva frågor om utlämnande av bl.a. uppgifter från belastningsregister, misstankeregister och övriga uppgifter som Rikspolisstyrelsen eller Säkerhetspolisen behandlar enligt polisdatalagen (1998:622). En förutsättning för Registernämndens prövning är att uppgifterna inte ingår i en förundersökning eller särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet. Registernämnden ska också granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, särskilt med avseende på 5 § polisdatalagen. Den sistnämnda funktionen består i att kontrollera att Säkerhetspolisen inte har några otillåtna uppgifter i sina register. För fullgörandet av sin tillsynsuppgift avseende Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen har nämnden rätt att få del av uppgifter ur det s.k. Säpo-registret, och de övriga uppgifter Säkerhetspolisen behandlar enligt polisdatalagen. Säkerhetspolisen tillhandahåller Registernämnden kanslifunktioner, sammanträdeslokaler och föredragande.

I departementspromemorian Några frågor om säkerhetsskyddslagen (Ds 2004:12) föreslås bl.a. att rätten att besluta om s.k. utvidgad rätt till uppgifter vid registerkontroll ska överföras från regeringen till Registernämnden. Promemorian har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet.

8 Allmänna utgångspunkter

8.1 Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet

Bedömning: Det finns ett behov av att inom Säkerhetspolisens och inom delar av den öppna polisens verksamhetsområden kunna använda tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet. Den öppna polisen har ett påtagligt behov av tvångsmedel i detta syfte för att bekämpa systemhotande brottslighet, även om behovet är mest uttalat inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

8.1.1 Inledning

I riktlinjerna för denna promemoria framhålls att utgångspunkten för övervägandena bör vara att nuvarande reella tvångsmedel ska kunna användas i preventivt syfte när det på grund av särskilda omständigheter finns skäl att anta att allvarlig brottslighet kommer att äga rum. Som exempel på sådan allvarlig brottslighet nämns brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott (*bilaga 1*).

Som anförts under avsnitt 3.4.1 är varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång, mot undersökningar av brev eller andra förtroliga försändelser samt mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden. Regeringsformen medger dock att rättigheterna

begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Detta måste ske genom lag.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har den enskilde rätt till respekt för sitt privatliv. Ingrepp i denna rätt är dock tillåtet under förutsättning att det finns lagstöd för ingreppet och att det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose ett legitimt syfte, t.ex. statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

Kriminell verksamhet kan i sina grövsta uttrycksformer och i sin förlängning utgöra ett hot mot den demokratiska rättsstaten och grunderna för vår samhällsgemenskap (bet. 2002/03:JuU1). Lagstiftaren har ansett det vara rimligt att det allmänna ska ha rätt att tillgripa även långt gående medel för att kunna försvara sig mot allvarliga brottstyper. Bland de medel som brottsbekämpande myndigheter tillåts använda hör ingripande tvångsmedel som t.ex. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Dessa tvångsmedel kan enligt vad som nu gäller användas i stort sett uteslutande för att utreda brott.

Så som angivits under avsnitt 5.3 och som kommer att behandlas närmare nedan har Säkerhetspolisen i uppdrag att bl.a. förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Den brottslighet som Säkerhetspolisen har att bekämpa äventyrar mycket stora samhällsvärden och är typiskt sett riktad mot grundvalarna för vårt demokratiska system. Brottsligheten kan orsaka stora mänskliga och ekonomiska förluster. Säkerhetspolisen har svårt att utan hjälp av tvångsmedel skaffa sig information av det slag som gör det möjligt att kartlägga de organisationer som ägnar sig åt sådan brottslighet. Härigenom uppstår svårigheter att förebygga eller förhindra brottsligheten. Därför får det i och för sig anses vara ett angeläget och godtagbart ändamål med tvångsmedlen, att kunna förebygga eller förhindra denna slags brottslighet. Det gäller också den öppna polisens bekämpning av allvarlig brottslighet av systemhotande karaktär.

För att en inskränkning av det skydd som regeringsformen och Europakonventionen erbjuder ska vara acceptabel krävs

dock, utöver ett godtagbart ändamål, att, såvitt här är av intresse, det finns ett påtagligt behov av att använda tvångsmedel i brottsförebyggande syfte, att mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga samt att tvångsåtgärderna står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärderna. Den effektivitet som kan uppnås måste alltså vägas mot den integritetskränkning som användandet av tvångsmedlen kan innebära.

I nästa kapitel diskuteras frågeställningar kring denna avvägning utifrån de utgångspunkter som nyss angivits. I detta kapitel behandlas frågan om det i och för sig kan anses föreligga ett behov av tvångsmedel i brottsförebyggande syfte.

8.1.2 Behovet av sådana tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde

8.1.2.1 Frågans tidigare behandling

Frågan om tvångsmedelsanvändning inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde är komplex och har berörts av flera utredningar under senare år. En av de frågor som övervägts är om nuvarande tvångsmedelsbestämmelser i praktiken korresponderar med det behov Säkerhetspolisen har av att använda tvångsmedel för att kunna fullgöra det uppdrag Säkerhetspolisen givits av statsmakterna.

SÄPO: Säkerhetspolisens arbetsmetoder (SOU 1989:18)

Genom beslut den 27 oktober 1988 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en genomlysning av den polisiära säkerhetstjänsten. I betänkandet *SÄPO: Säkerhetspolisens arbetsmetoder (SOU 1989:18)* anförde utredaren bl.a. följande.

”Det finns en spänning mellan de för förundersökning avsedda tvångsmedelsreglerna och tillämpningen av telefonavlyssning inom säkerhetsunderrättelsetjänsten. Den tar sig flera olika uttryck. Förundersökningen tar i princip sikte på utredning av ett visst eller vissa konkreta brott. När telefonavlyssning inleds på SÄPO:s område har däremot misstankarna ofta en mera

allmän karaktär. Man misstänker att en person är inblandad i ett visst slag av säkerhetshotande verksamhet, men vilka konkreta brott han kan ha begått har man i regel inte någon klar misstanke om. Styrkan av bevisningen kan också vara tämligen låg. I många fall har den information som kommer fram vid telefonavlyssningen inte intresse i första hand för utredning av misstankar mot den person som beslutet om avlyssning avser. Den viktigaste frukten är i stället ofta överskottsinformation rörande säkerhetshotande verksamhet i allmänhet inom kretsar som den avlyssnade tillhör.” (s. 65).

SÄPO: Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51)

SÄPO-kommittén fick i uppdrag att göra en översyn av den svenska säkerhetspolisen. SÄPO-kommittén, som tidigare avgett delbetänkandet SÄPO - Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16), lämnade den 20 juni 1990 slutbetänkandet SÄPO: Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51). I slutbetänkandet presenterades förslag som bl.a. gick ut på att Säkerhetspolisen skulle ges möjlighet att använda sig av buggning vid utredning av mycket allvarliga brott. Kommittén diskuterade därvid frågan om det var att gå för långt att kräva att det skulle vara fråga om misstanke om ett visst brott och anförde följande (s. 169–170).

”Just vid samhällsfarlig och svårutredd brottslighet torde nämligen utredningsläget inte sällan vara sådant att det är svårt att konkretisera misstanken till ett visst brott, och att det därför i stället borde räcka med endast en misstanke om brottslig verksamhet. En reglering av den typen finns i de bestämmelser som i terroristlagstiftningen anger förutsättningar för användning av tvångsmedel. Detta får emellertid ses som ett undantag från en i vår straffprocess vedertagen princip att tvångsåtgärder får vidtas endast om det föreligger misstanke om att ett visst brott har begåtts. Undantaget i terroristlagstiftningen kan anses försvarligt endast som en konsekvens av vår rätt att själva bestämma vilka utlänningar som får vistas i landet.

Kommittén har således stannat för att det på samma sätt som enligt rättegångsbalken och 1952 års lag bör krävas att misstanken gäller ett visst brott.”

Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46)

Buggningsutredningen hade i uppdrag att utreda vissa frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel. I mars 1998 överlämnades betänkandet *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel* (SOU 1998:46). I betänkandet behandlades buggningsfrågan på nytt och förslag lämnades som syftade till att buggning skulle införas som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel som skulle få användas vid förundersökningar. Utredningen framhöll särskilt att i utredningens uppdrag inte ingick att överväga om samtliga tvångsmedel bör få användas även utanför förundersökningssituationer, utan att i direktiven var frågan om tvångsmedel för att förhindra brott begränsad till att avse enbart buggning. Utredningen fann att det saknades skäl att närmare överväga om buggning isolerat borde införas som en metod att förhindra brott, och anförde att om tvångsmedel över huvud taget ska få användas i sådant syfte bör i stället övervägas en lösning som innebär att samtliga tvångsmedel kan användas på ett tidigare stadium än för närvarande. Att föreslå en sådan lösning, konstaterades i betänkandet, låg utanför utredningens uppdrag. Utredningens förslag innebär att som första förutsättning för att buggning ska få användas skulle vara att förundersökning inletts (s. 330 ff.).

I Rikspolisstyrelsens remissvar över Buggningsutredningens betänkande framhölls bl.a. att det finns "ett stort behov av att kunna använda åtgärder motsvarande annan teknisk avlyssning redan innan en förundersökning har inletts". I remissvaret lämnades som exempel det fallet att det finns grund att anta att viss brottslig verksamhet pågår, men där misstanken inte är tillräckligt stark för att inleda förundersökning. Det skulle kunna vara fallet när det gäller indrivningsverksamhet som bedrivs av vissa s.k. mc-gäng. I ett sådant fall ansåg Rikspolisstyrelsen att bl.a. kroppsmikrofon borde kunna användas för att det ska kunna avgöras om verksamheten är brottslig.

Rikspolisstyrelsen har därefter i skrivelser till regeringen pekat på behovet av att kunna använda tvångsmedel i preventivt syfte (Ju2000/1142/PO, Ju2001/1379/PO och Ju2004/1782/PO).

Rikspolisstyrelsen anser att behovet finns framför allt på Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Rikets säkerhet och den personliga integriteten (SOU 2002:87)

Säkerhetstjänstkommissionen hade regeringens uppdrag att kartlägga och granska den författningsskyddade verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna bedrivit när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden. I betänkandet Rikets säkerhet och den personliga integriteten (SOU 2002:87) gjorde Säkerhetstjänstkommissionen följande bedömning angående tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i 1952 års lag och rättegångsbalken på Säkerhetspolisens område (s. 376).

”Sedan 1990-talet är som sagt den brottsrubricering som används i de flesta av författningsskyddsrotelns förundersökningar olovlig kårverksamhet. Ofta avser en förundersökning flera personer som misstänks vara inblandade i ett visst slag av säkerhets-hotande verksamhet med våldsinslag, men vilka konkreta brott som de kan ha begått har man i regel inte någon klar misstanke om. Avlyssningsoperationerna har närmast en brottsförebyggande karaktär och kan pågå under mycket lång tid. De har enligt uppgift också i åtskilliga fall lett till att allvarlig kriminalitet kunnat förhindras eller till att personer som gjort sig skyldiga till grova brott kunnat avslöjas och lagföras. Några åtal för det i sammanhanget relativt lindriga brottet olovlig kårverksamhet, där straffskalan är böter eller fängelse i högst två år, har dock inte väckts. Av allt att döma används denna brottsrubricering närmast som ett verktyg för att få till stånd hemlig teleavlyssning mot personer och grupper som är starkt misstänkta för någon form av våldsinriktad kriminalitet, men där det inte finns lagliga förutsättningar för sådan avlyssning på annan grund. Så kan vara fallet antingen på grund av att brottsmisstankarna inte är av så allvarligt slag som förutsätts för hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken, dvs. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Enligt kommissionens mening har brottsrubriceringen olovlig kårverksamhet i många fall kommit att tillämpas i situationer där brottsrekvisiten inte är uppfyllda. Detta strider mot den grundläggande principen att strafflag skall tolkas restriktivt. Självfallet är detta inte godtagbart.”

Säkerhetstjänstkommissionen anförde också (s. 385 f.) att

”De åklagare och domare som handlägger ärenden om telefonavlyssning vid förundersökning angående olovlig kårverksamhet torde vara medvetna om att syftet med åtgärden inte primärt är att ligga till grund för ett åtal för detta brott, även om de inte har kännedom i vilken omfattning överskottsinformation sparas. Utformningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning i rättegångsbalken och 1952 års tvångsmedelslag avser emellertid utredning endast av begångna brott, låt vara att de inte behöver ha nått sin fullbordan. Något egentligt utrymme för att med hjälp av hemlig teleavlyssning förebygga brott ger således inte lagreglerna.”/.../ ”Samtidigt finns det anledning att framhålla att rättegångsbalkens reglering av förutsättningarna för hemlig teleavlyssning är mindre väl anpassad till säkerhetspolisens huvuduppgift, som är att förebygga brott mot rikets säkerhet, genom att det måste föreligga misstanke mot en bestämd person för ett brott för att tvångsmedlet skall få användas.”

Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32)

11 september-utredningen hade i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra liknande extraordinära händelser i Sverige. I betänkandet *Vår beredskap efter den 11 september* uttalade utredningen följande (SOU 2003:32 s. 266 f.).

”I det föregående har utredningen föreslagit en organisationsförändring som skulle innebära att säkerhetstjänsten blir en egen icke-polisiär myndighet. De synpunkter som anförs i det följande är delvis – men inte helt och hållet – tillämpliga vare sig säkerhetstjänsten är en polisorganisation eller inte.”/.../ ”Till en början är en reglering som i likhet med rättegångsbalken tar sikte på utredning av lagöverträdelser inte adekvat för en organisation som har som sin viktigaste uppgift att förebygga brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Det är inte tanken på en förundersökning och en efterföljande lagföring utan intresset av att kunna få förhandsinformation och att om möjligt avvärja aktioner av aktuellt slag som står i fokus för säkerhetstjänstens arbete. I de regleringar från andra stater som utredningen har tagit del av har regelmässigt detta beaktats vid utformningen av rekvisiten för tillstånd till exempelvis hemlig avlyssning.”/.../ ”Slutsatsen för utredningen är att, om förslaget om en ny organisation för polisen godtas, det i detta sammanhang också bör göras en översyn med sikte på att teleavlyssning och vissa andra metoder för

inhämtande av underrättelser skall kunna ske i preventivt syfte.” /.../ ”Som utredningen ser det har organisationsfrågan en så avgörande betydelse för en sådan reglering att utredningen inte har bedömt det meningsfullt att i nuvarande läge lägga fram författningsförslag.”

Flera remissinstanser, bl.a. Justitieombudsmannen, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Stockholms tingsrätt och Sveriges advokatsamfund, välkomnar i sina remissyttranden över 11 september-utredningens förslag att det görs en översyn av möjligheterna för säkerhetstjänsten att använda vissa tvångsmedel i preventivt syfte. De framhåller samtidigt att en sådan översyn bör göras oavsett om 11 september-utredningens förslag om en civil säkerhetstjänst genomförs eller inte. Sveriges advokatsamfund anför i sitt remissyttrande särskilt att samfundet inte har några avgörande invändningar i och för sig mot att hemliga tvångsmedel används preventivt och i syfte att inhämta information.

8.1.2.2 Kontraterrorism

Terrordåd

Terroristbrottslighet har under senare år utvecklats till ett utomordentligt allvarligt internationellt problem. Detta har i första hand samband med den ökande, eller i vart fall ständigt höga frekvensen av terroraktioner och aktionernas geografiska spridning. Som exempel på uppmärksammade händelser som inträffat under de senaste decennierna i världen kan nämnas attentatet mot den israeliska idrottstruppen under OS i München i september 1972 i OS-byn och på Fürstenfeldbrucks flygplats då samtliga nio i gisslan och fem terrorister dödades, massakern på Lodflygplatsen i Israel samma år när 25 personer dödades, aktionerna i Wien år 1975 mot de oljeproducerande staternas samarbetsorgan OPEC, kapningen av ett flygplan på väg till Paris och det därpå följande gisslandramat på Entebbes flygplats i Uganda i juni och juli 1976. Vidare kan nämnas bombattentatet i Brighton, England, år 1984 riktat mot premiärministern Margaret Thatcher då

fem personer dödades. I juli 1985 sprängdes tre bomber vid en synagoga och vid North-West Orient Airlines kontor i Köpenhamn, varvid 1 person avled och 27 personer skadades. Den 21 december 1988 sprängdes ett passagerarflygplan över Lockerbie i Skottland, vilket ledde till att sammanlagt 270 personer dödades, däribland en svensk FN-diplomat. Bland uppmärksammade terroristaktioner kan också nämnas bombattentatet mot World Trade Center i New York år 1992 med flera dödsoffer och över 1 000 skadade som följd samt kapningen av ett trafikflygplan år 1994 på Algers flygplats, varvid tre i gisslan dödades och de fyra algeriska kaparna sköts till döds på Marseilles flygplats. Hit hör också sprängningen av en bomb utanför en statlig administrationsbyggnad i Oklahoma City i USA år 1995. Byggnaden inrymde lokaler för bl.a. den federala polisen, FBI. Vid detonationen dödades knappt 170 personer, varav många barn eftersom ett daghem låg inrymt i huset. Samma år inträffade ett uppmärksammat nervgasattentat mot passagerare i Tokyos tunnelbana. Den 7 augusti 1998 utsattes USA:s ambassader i Nairobi, Kenya, och Dar es Salaam, Tanzania, för bombattentat. Över 200 personer dödades och omkring 4 500 skadades. Den 12 oktober 2000 förövades ett bombattentat mot fartyget U.S.S. Cole som låg i hamn i Aden, Jemen, varvid 17 personer dödades och 39 skadades.

Den 11 september 2001 utfördes det hittills mest omfattande terrordådet i modern tid då flygplan flögs in i bl.a. World Trade Center i New York och försvarshögkvarteret Pentagon i Washington DC. Terrordåden orsakade över 3 000 människors död och ett ännu större antal personskador samtidigt som stora ekonomiska värden gick till spillo. Den 12 oktober 2002 dödades drygt 190 personer vid ett omfattande terroristattentat på Bali. Sex av offren var svenskar. I en teaterbyggnad i Moskva samma höst togs ungefär 800 personer som gisslan och 130 personer dödades, de flesta i samband med räddningsoperationen. I augusti och i oktober 2003 angreps institutioner i Irak som Röda korset/halvmånen och FN-högkvarteret, varvid bland andra FN-chefen i Irak, Sergio Vieira de Mello, dödades. Den 15 november

2003 utfördes två självmordsattentat mot synagogor i Istanbul. Denna händelse följdes av två attentat mot brittiska intressen i samma stad fem dagar senare. Åtta dagar senare, den 28 november 2003, sprängdes en bilbomb som dödade 15 personer i Mombasa. Europa drabbades av det största terroristattentatet sedan andra världskriget i och med attentaten i Madrid den 11 mars 2004, som tog 192 personers liv och skadade 2 000. Fler än 1 000 elever och lärare togs den 1 september 2004 som gisslan i en skola i Beslan, Nordossetien. Drygt 300 personer ur gisslan dödades ett par dagar senare.

Terroristattentat har under åren 2003, 2004 och 2005 utförts också i bl.a. Indonesien, Irak, Jemen, Marocko, Saudiarabien och Tunisien. Politiskt och religiöst motiverat våld har förekommit under senare år i anslutning till den israelisk-palestinska konflikten och i andra konfliktområden såsom Afghanistan, Colombia, Nepal, Indien, Pakistan, Sri Lanka, Thailand och Tjetjenien.

I sammanhanget kan nämnas att inte heller Sverige har förskonats. Som exempel på allvarliga våldsbrott med politiska förtecken som förövats i Sverige under samma tidsperiod kan nämnas mordet på en jugoslavisk ambassadör i Stockholm 1971, flygplanskapningen på Bulltofta flygplats 1972, ockupationen av den västtyska ambassaden i Stockholm 1975, planerna på att kidnappa ett tidigare statsråd i Stockholm 1977, två mord, ett i Uppsala 1984 och ett i Stockholm året därpå, på avhoppare från en i Sverige verksam terroristorganisation. År 1986 utlöstes en sprängladdning vid North-West Orient Airlines kontor i Stockholm med materiella skador som följde.

Härtill har det i flera fall av terrorverksamhet utomlands funnits kopplingar till Sverige. Åtskilliga exempel härpå lämnas i betänkandet SOU 1989:104 (s. 63 ff.). Den 12 maj 2005 dömde Stockholms tingsrätt två personer för bl.a. förberedelse till terroristbrott enligt 2 och 4 §§ lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Tingsrätten ansåg att det var styrkt att personerna i syfte att främja terroristbrott bl.a. fört över pengar utomlands som betalning för terroristbrott eller för att täcka kostnader för sådant brott (mål B 2965-04). Domen har inte vunnit laga kraft.

Som exempel på när svenska intressen drabbats av internationell terrorism utomlands kan nämnas att sex personer, varav fyra anställda hos ABB, dödades den 1 maj 2004 i samband med att militanta islamister öppnade eld mot byggnader och människor i ett kontorsområde dominerat av utländska företag i Yanbu, Saudiarabien. Vid ett attentat fyra veckor senare dödades en svensk medborgare i staden al Khobar i Saudiarabien (se även skr. 2004/05:44).

Internationell samverkan mot terrorism

Efter 11 september-attentaten i USA har det nationella och internationella arbetet för att förhindra och bekämpa terrorism kommit att högprioriteras och intensifieras. Detta arbete är i dag en angelägenhet för alla stater även om de planerade terroristbrotten sker utanför den egna statens territorium. Det internationella samarbetet på detta område har allt mer kommit att inriktas på att förebygga och förhindra terroristbrott oavsett var de befaras äga rum (prop. 2002/03:38 s. 82 f.).

Vad gäller samarbetet inom *EU* kan nämnas att i artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen anges att unionens mål ska vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bl.a. utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Målet ska uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri. Europeiska rådet antog den 12 december 2003 en säkerhetsstrategi som utvecklats för EU:s räkning av EU:s höge representant Javier Solana. I strategin konstateras att terrorism är ett av de största hoten mot EU:s intressen. Vidare antog Europeiska rådet den 25 mars 2004 en deklaration som bl.a. behandlar vissa åtgärder för att förbättra utbytet av underrättelseinformation och analyser i syfte att öka kunskapen bland unionens beslutsfattare om det hot som terrorismen utgör och förse beslutsfattarna med

bättre beslutsunderlag. Deklarationen låg till grund för en reviderad handlingsplan mot terrorism i förhållande till en tidigare handlingsplan från 2001. Den reviderade handlingsplanen handlar bl.a. om förbättrat samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och om uppbyggandet av kapacitet för att genomföra de internationella förpliktelserna i kampen mot terrorismen. Handlingsplanen tar också sikte på intensifierade kontakter med prioriterade tredje länder, fördjupad internationell samverkan inklusive ökat stöd till FN, effektivisering av kampen mot finansiering av terrorism, effektivare gränsskydd och gränskontroll samt åtgärder för att försöka förhindra nyrekrytering till terrorism.

När det gäller EU:s framtida säkerhets- och försvarspolitik kan nämnas att när framtidskonventet samlades för att ta fram ett utkast till nytt konstitutionellt EU-fördrag presenterades en solidaritetsklausul. I klausulens huvudartikel förbinder sig medlemsstaterna att mobilisera alla tillgängliga resurser för att förebygga ett terrorangrepp i en annan medlemsstat. I den ovan nämnda deklARATIONEN från EU-toppmötet den 25 mars 2004 förklarade sig Europeiska rådet vara villigt att agera i solidaritetsklausulens anda, trots att förhandlingarna om det nya fördraget då ännu inte hade avslutats. I ett särskilt uttalande framhålls bl.a. att medlemsstaterna och de anslutande staterna ska mobilisera alla instrument som står till deras förfogande, även militära resurser, för att förhindra terroristhot på en medlemsstats territorium, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen vid en eventuell terroristattack samt bistå en medlemsstat eller anslutande stat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack (se Final report of Working Group VIII – Defence, Bryssel den 16 december 2002 och Declaration on combating terrorism, Bryssel den 25 mars 2004).

Bland *Europarådets* arbeten inom detta område kan nämnas översynen av konventionen för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet och tilläggsprotokollet om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar på kontinentalsockeln samt översynen av konventionen om fysiskt skydd av kärnämnen. Vid ministermötet i maj 2004 beslutades att intensifiera den översyn

av organisationens arbete mot terrorism som redan påbörjats, och att utarbeta ett eller flera instrument för att täppa till de luckor som finns i internationell rätt. Kommittén för terrorismfrågor, expertgruppen CODEXTER, som samordnar Europarådets aktiviteter och åtgärder för att förebygga och bekämpa terrorism inledde sedan ett arbete med att bl.a. utarbeta en ny konvention om förebyggande av terrorism (skr. 2004/05:81). Under år 2004 antog styrkommittén för mänskliga rättigheter (CDDH) riktlinjer om skydd för offer för terrorism. Dessa riktlinjer är avsedda att utgöra ett komplement till de tidigare antagna riktlinjerna om mänskliga rättigheter och kampen mot terrorism. I februari 2005 rapporterade Sveriges ständiga representation i Strasbourg att intensiva diskussioner i ministerkommittén angående Europarådets roll i antiterrorismarbetet, utmynnat i att ministerkommittén slagit fast att Europarådets styrka ligger främst inom det rättsliga arbetet. Samtidigt rapporterades att Europarådets utarbetande av regler om förebyggande av terrorism och om hantering av brottsofferproblematiken har skyndats på. Den 1 september 2004 tillträdde Terry Davis som ny generalsekreterare i Europarådet. Han profilerade sig under hösten 2004 som pådrivande i bl.a. frågor om antiterrorismåtgärder.

Inom *FN* pågår fortfarande arbete med två oavslutade konventioner mot terrorism, ett förslag till övergripande konvention mot internationell terrorism och ett förslag till konvention mot nukleär terrorism. Vidare fortsätter FN:s anti-terrorismkommitté arbetet med att genomföra resolution 1373, bland annat genom att utvärdera och försöka påskynda ett nationellt genomförande. Kommitténs arbetssätt har under perioden förnyats. Från svensk sida har diskussioner initierats om förbättrad rätts-säkerhet för individen i de sanktionssystem som byggts upp (skr. 2004/05:44).

Sveriges roll i det internationella samarbetet

De senaste årens terroristdåd runt om i världen utgör en påminnelse om att i dagens samhälle finns många sårbara funktioner som kan utgöra mål för terrordåd, t.ex. trafikmedlen och andra typer av infrastrukturer. Ett effektivt förebyggande och en effektiv bekämpning av denna brottslighet förutsätter internationell samverkan. Det är nödvändigt för Sverige att lämna sitt bidrag och delta i det internationella arbetet på terrorismbekämpningens område, vilket vi också utfäst oss att göra genom anslutning till internationella antiterroristinstrument, bl.a.

- 1970 års konvention för bekämpande av olovligt besittningstagande av luftfartyg, den s.k. Haagkonventionen (prop. 1971:92),
- 1971 års konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, den s.k. Montrealkonventionen, med dess tilläggsprotokoll om bekämpande av våldshandlingar som begås på flygplatser som används för internationell luftfart (prop. 1973:92 och prop. 1989/90:286),
- 1973 års konvention om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, den s.k. Diplomatskyddskonventionen (prop. 1975:71),
- 1977 års europeiska konvention om bekämpande av terrorism (prop. 1976/77:124),
- 1979 års internationella konvention mot tagande av gisslan (prop. 1980/81:56),
- 1979 års konvention om fysiskt skydd av kärnämne,
- 1988 års konvention om brott mot den fasta sjöfartens säkerhet, den s.k. Romkonventionen, och dess protokoll om brott mot säkerheten mot fasta plattformar, det s.k. Romprotokollet (prop. 1989/90:130),
- 1997 års konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister, den s.k. Terroristbombningskonventionen (prop. 2000/01:86),

- 1999 års konvention om bekämpande av finansiering av terrorism, den s.k. Finansieringskonventionen (prop. 2001/02:149) och
- Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism (prop. 2001/02:135 och prop. 2002/02:38).

Den internationella terrorismen har under senare år kommit att dra fördel av öppnare gränser. Inte sällan sträcker sig terrornätverk över flera stater. Ofta äger planeringen av ett terroristbrott rum i andra stater än i den stat där terroristbrottet ska utföras. Våra skyldigheter gentemot vår omvärld sammanfaller härigenom med våra rent nationella intressen. Både från internationell och nationell synpunkt är det angeläget att motverka att Sverige blir ett s.k. ”safe haven” för personer som har för avsikt att begå eller medverka till terroristbrott. De svenska statsmakterna har ett särskilt ansvar att skydda befolkningen, både svenska medborgare och invandrare som finns här, mot politiska våldshandlingar på svenskt territorium. Det är också av särskild vikt att underrättelseutbytet mellan länderna fungerar väl samt att det inte är begränsat till några få länder.

Sverige tillmäter av tradition det internationella samarbetet på detta område stor betydelse och har också varit aktivt vid framförhandlandet av flera av de nyss nämnda instrumenten. Mot bakgrund av bl.a. den internationella samsyn som finns avseende bekämpande av internationell terrorism skulle det kunna hävdas att om Sverige inte gör allvarliga ansträngningar för att skydda personer här och i vår omvärld mot de gärningar som här är fråga om skulle överksamheten i förlängningen kunna bli en belastning på Sveriges utrikesförbindelser. Detta skulle inte utan fog kunna uppfattas som ett uttryck för bristande internationell solidaritet och ansvarskänsla. Man bör inte heller bortse ifrån att Sveriges deltagande i internationellt samarbete för att bekämpa terrorism vinner i trovärdighet och respekt om vi själva i vårt land gör allt vi rimligen kan göra för att bekämpa denna typ av brottslighet.

I 11 september-utredningens betänkande framhålls att Säkerhetspolisen bedömer risken för attentat i Sverige som låg generellt sett, även om svenska medborgare och svenska intressen

enligt Säkerhetspolisen kan bli föremål för terroristhot inom ramen för svenska militära, affärsmässiga eller andra internationella åtaganden (SOU 2003:32 s. 206 f.). I betänkandet påminns om att hotet mot Sverige kan fluktuera kraftigt mot bakgrund av snabba och oförutsägbara händelser, och att detta med kort varsel kan innebära nya förutsättningar som kan vara negativa för Sverige. 11 september-utredningen lyfter också fram att hotet om attentat riktade mot andra staters intressen på svenskt territorium, främst amerikanska, brittiska och israeliska, bedöms ha ökat något mot bakgrund av händelseutvecklingen efter den 11 september 2001.

Terroristbrottslighetens natur

De metoder som används vid planläggning och utförande av terroristbrottslighet samt för att undgå upptäckt innan sådan brottslighet fullbordas förändras fortlöpande och blir allt mer sofistikerade. Ett skäl till denna utveckling är att den moderna tekniken erbjuder större möjligheter till framgång för dem som vill använda våld i politiska syften. Den ökade rörligheten över gränserna och de förbättrade kommunikationerna medför också att det blir allt svårare att avslöja planläggningen av terrorhandlingar med internationella inslag (SOU 1990:51 s. 161 ff.). Förutom den avancerade utrustning och andra hjälpmedel som kommer till användning står dessutom stora ekonomiska och personella resurser till förfogande för dem som står bakom aktionerna. En faktor som kan innebära särskilda utmaningar för brottsbekämpande myndigheter är härtill att det inte sällan förekommer att personer som är beredda att utföra terrordåd kan uppleva sig själva föra en kamp för ideella mål, inte sällan med en närmast religiös övertygelse eller fanatism. De handlingar som utförs för att uppnå målen uppfattas inte som omoraliska. Den starka övertygelsen om att deras handlingar är befogade, gör gärningsmännen mer målmedvetna och mer hänsynslösa i sin brottsliga gärning (se även Ds Ju 1972:35 s. 69 f.).

Denna brottslighet skiljer sig också från annan slags brottslighet i det att det finns ett särskilt egenvärde att det fullbordade brottet väcker stor uppmärksamhet. Upptäcktsrisken och risken för att drabbas av lagföring och straff torde inte ha någon avgörande brottsavhållande effekt. I fokus står i stället den brottsliga handlingen. Erfarenheten visar att gärningsmännen kan vara närmast likgiltiga för om de upptäcks efter brottet. Vid s.k. självmordsattentat ingår det som en del av brottsplanen att attentatsmannen ska offra sitt liv för att de mål som satts upp ska förverkligas.

Det är också svårt att identifiera medlemmar av terroristorganisationer som inte kommer från Sverige. Skälet till det är bl.a. att medlemmarna inte sällan tar sig till Sverige under täckmantel (se t.ex. SOU 1989:18 s. 47). Personerna i fråga kan också uppträda under olika identiteter i olika länder vid olika tillfällen och anlända till Sverige utan identitetshandlingar eller med förfalskade sådana. En del medlemmar kan sändas utomlands för att exempelvis upprätthålla kontakter med andra grenar av organisationen eller för att genomgå särskild utbildning. Terrordåd kan sedan planeras i samverkan mellan medlemmar stationerade i olika länder. Även medlemmar som inte är direkt inblandade i terroristaktioner kan understödja verksamheten ekonomiskt eller genom att ta emot och gömma personer som är engagerade i utförandet av aktionerna.

Erfarenheten av terrordåd visar också att det är viktigt för myndigheterna att på olika sätt kunna upptäcka och följa planeringen av brottet i syfte att vid behov kunna ingripa snabbt. Förberedelserna för och planläggningen av terrordåd sker ofta med stor omsorg och under lång tid. Själva iscensättandet av dådet sker däremot snabbt och välorganiserat i syfte att uppnå maximal överraskningseffekt.

8.1.2.3 Kontraspionage

Även spioneribrottslighet är speciell till sin natur. Brottsligheten består bl.a. i att andra stater verkar för att på olika olagliga sätt

skaffa sig information om militära dispositioner och förberedelser i Sverige, det svenska totalförsvarets civila delar, det civila krishanteringssystemet, svensk industri och flyktingar som uppehåller sig här. Verksamheten, som rör rikets säkerhet, kan falla in under flera olika straffbestämmelser så som t.ex. spioneri eller obehörig befatning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 5–10 §§ brottsbalken).

Metoderna för att hämta in underrättelsematerial varierar. Även om de legala metoderna står för merparten av den totala inhämtning som sker, används också illegala metoder i syfte att komma över information. Främmande länders underrättelseverksamhet i Sverige bedöms inte ha minskat under de senaste åren. Vid sidan av de traditionella underrättelsemålen som politik och försvar har det under senare år skett en prioritering av inhämtning av civil spetsteknologi (se även prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 4, s. 69). I Sverige ägnas bl.a. telekom och bioteknik särskilt intresse. Delar av den främmande underrättelseverksamheten i Sverige bedrivs med utgångspunkt från officiella organ, t.ex. ambassader, för olika stater. Underrättelsepersonal vid sådana organ arbetar ofta under täckbefattning. Även täckföretag används. Underrättelsetjänsterna försöker fortlöpande att förbättra sin tekniska förmåga att hämta in information. I takt med att allt mer information överförs via mobila kommunikationsmedel och en allt större integrering av data- och teletrafik, ökar också sårbarheten i samhället och möjligheterna till dataintrång, avlyssning och signalspaning.

En del av underrättelsepersonalens arbete består i att värva, ofta stegvis, agenter bland personer som har insyn i områden av intresse för den utländska underrättelsetjänsten. De som värvas kan ges utbildning i bl.a. att undgå upptäckt. Därefter placeras de i särskilda agentnät. Utredningar avseende denna brottskategori blir ofta krävande genom att brottsligheten är präglad av mycket långvariga och lågfrekventa kontakter mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Eftersom de inblandade personerna är professionella och vana att uppträda försiktigt ställs särskilda krav på de brottsbekämpande myndigheterna. För att minimera riskerna

för upptäckt används olika metoder för att avslöja värdlandets övervakning. Ett möte mellan en underrättelseofficer och en agent kan föregås av flera timmar s.k. antiövervakning i syfte att skaka av sig eventuell spaning. Ett annat sätt att minska riskerna är att den värvade agenten skaffar underagenter som skaffar efterfrågad information åt agenten. Liksom vad gäller för terroristbrottslighet krävs för att brottsbekämpande myndigheterna ska nå framgångar att myndigheterna kan upptäcka och följa den brottsliga verksamheten och hämta in information om densamma under lång tid och samtidigt ha möjlighet att sätta in motåtgärder snabbt. Ju längre en olovlig underrättelseverksamhet pågår desto större blir normalt skadorna. Erfarenheten visar att de som ligger bakom verksamheten arbetar på ett sådant sätt att det ofta tar mycket lång tid innan den kan avslöjas.

Viktiga led i Säkerhetspolisens arbete på detta område är att avslöja underrättelseofficerare och få dem utvisade ur landet samt se till att försök till värvning av agenter misslyckas. På så sätt störs det utländska underrättelsearbetet och spioneribekämpningsarbetet ges en förebyggande verkan (SOU 1989:18 s. 41 ff.).

8.1.2.4 Författningsskydd

Av intresse i detta sammanhang är också annan brottslighet som är av allvarligt slag och som faller under straffbestämmelserna i framförallt 13 kap. och 18 kap. brottsbalken. Sådan brottslighet kan hota rikets inre säkerhet och bekämpas framförallt inom Säkerhetspolisens författningsskydd. Här bekämpas olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller otillbörligt tvång ändra Sveriges statskick, förmå politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra den enskilda medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter (se avsnitt 5.3.1). Under senare år har Säkerhetspolisens författningsskydd bekämpat främst kriminella aktiviteter inom det högerextrema s.k. vit maktmiljöområdet och den vänsterorienterade autonoma miljön. När det gäller vit maktmiljö avsåg

brottsmisstankarna under år 2003 bl.a. olovlig kårverksamhet, hets mot folkgrupp och våldsbrott. Ärendena inom den autonoma miljön tog under samma år sikte på misstankar om bl.a. upplopp, skadegörelse och våldsbrott (Säkerhetspolisens verksamhetsberättelse för år 2003 s. 35 f. och Säkerhetspolisens rapport Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 2003).

Även författningsskyddet kan ställas inför särskilda svårigheter som kräver ett omfattande och långsiktigt underrättelsearbete. Underrättelsearbetet har ofta karaktär av kartläggning av personer och miljöer som kan ha anknytning till säkerhetshotande verksamhet. Material kan komma från den lokala polisorganisationen eller andra myndigheter eller genom tips från allmänheten. Målet med underrättelsearbetet är ofta att brottsligheten ska kunna förebyggas eller förhindras.

8.1.2.5 Säkerhetspolisens uppdrag och tvångsmedelslagstiftningen; probleminventering

På det säkerhetspolitiska området har de civila hot och risker som Sverige och många andra stater står inför hamnat allt mer i fokus. Den ökande komplexiteten hos de civila hoten understryker behovet av att kunna vidta förebyggande åtgärder på det säkerhetspolitiska området.

I Säkerhetspolisens verksamhet ingår som tidigare nämnts bl.a. att inom Rikspolisstyrelsen förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och att leda och bedriva polisverksamhet när det gäller terrorismbekämpning. Den brottslighet Säkerhetspolisen har att bekämpa äventyrar synnerligen stora mänskliga och ekonomiska värden. Brottslighet av denna typ bedrivs inte sällan i organiserade former och är dessutom många gånger påfallande målinriktad och resursstark. I jämförelse med annan brottslighet sker brottslighet som ligger under Säkerhetspolisens ansvarsområde generellt sett också mer i det fördolda och med mer utstuderad förslagenhet.

Som konstaterats i tidigare utredningar ger den nuvarande tvångsmedelslagstiftningen uttryck för vad som tillspetsat kan

sägas vara ett tvetydigt budskap från statsmakternas sida. Av 1952 års tvångsmedelslag framgår att lagstiftaren är av uppfattningen att hemliga tvångsmedel i och för sig ska kunna användas i Säkerhetspolisens verksamhet. De bestämmelser som anger förutsättningarna för hur dessa tvångsmedel ska få användas har dock utformats på ett sätt som rimmar mindre väl med Säkerhetspolisens uppdrag.

Företrädare för Säkerhetspolisen har vid överläggningar förklarat att dagens tvångsmedelsbestämmelser inte räcker till för att bedriva ett tillräckligt effektivt underrättelsearbete. I dessa sammanhang har understrukits att en central uppgift för Säkerhetspolisen är att utröna om det pågår verksamheter som kan komma att utvecklas till att bli säkerhetshotande. Detta arbete startar i ett skede långt innan man kan tala om misstankar om brott. Ibland har Säkerhetspolisen av någon anledning skäl att anta att viss brottslighet planeras, men vet inte närmare vilket brott. Detta gör det svårt att beskriva en konkret brottsmisstanke. Det kan vidare vara svårt att ange identiteten på den som är misstänkt eftersom denne kan vara olovligen inrest i landet och operera under ett aliasnamn, ett falskt namn eller rent av vara helt okänd. Inte sällan använder sig dessa personer också av oregistrerade kontantkort till sina mobiltelefoner. Om det fanns möjlighet att använda tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning, i ett tidigare skede än vad som i dag är möjligt skulle Säkerhetspolisen mer precist kunna avgöra vilket brott som är förestående och förhindra detsamma samt identifiera de personer som ligger bakom. Även ett negativt resultat av sådan tvångsmedelsanvändning kan vara av värde eftersom personen då kan avföras från utredningen.

Säkerhetspolisens exempel

Säkerhetspolisen har lämnat vissa konkreta exempel på när dagens regler inte erbjuder tillräckliga möjligheter att förebygga eller förhindra brottslighet.

Författningsskyddet måste känna till och övervaka de extremistmiljöer som kan utvecklas till hot mot Sveriges inre säkerhet långt innan något brott har begåtts eller innan någon bestämd person kan misstänkas för brott. Dessa organisationer är emellertid till sin natur sådana att det är mycket svårt att få någorlunda snabb och relevant information om dem. Säkerhetspolisen har inte sällan på ett övergripande plan kännedom om organisationens agenda, ambitioner och yttersta mål. Dock saknas många gånger sådan information som gör att konkreta brottsmisstankar kan utkristalliseras. Det finns då inte förutsättningar att inleda förundersökning för något specifikt brott mot någon eller några av organisationernas medlemmar. Eftersom förundersökning i dag är en grundläggande förutsättning för hemliga tvångsmedel, och hemliga tvångsmedel i sin tur är viktiga för att kunna förhindra att organisationernas brottsplaner förverkligas, kan Säkerhetspolisen inte utföra sitt brottsförebyggande arbete på ett effektivt sätt.

För att skapa en rättvisande bild av organisationernas eller nätverkens verksamhet kan inte kunskapen och bedömningarna baseras enbart på öppna källor, vilka oftast fungerar som ren propaganda. Fysiska källor i de olika extramistiska miljöerna är i de mest slutna formerna mycket svåra att rekrytera eller plantera ut på grund av organisationernas eller nätverkens slutenhet och den vaksamhet som präglar deras verksamhet. Inte heller fysisk spaning räcker för att ge en rättvisande bild.

Erfarenheten visar att organisationernas medlemmar har god kännedom om den svenska lagstiftningen på området, och också om lagstiftningens begränsningar. Medlemmarna är därför angelägna om att inte agera på ett sätt som kan motivera straffprocessuella tvångsmedel mot dem. Säkerhetspolisen gör bedömningen att tvångsmedel vars användning inte förutsätter krav på en konkret brottsmisstanke mot en specifik individ är en nödvändighet för att få kunskap om organisationerna, t.ex. hur de är uppbyggda, vilka som ingår och är aktiva, för att effektivt kunna förebygga eller förhindra brottsligheten.

Som ett exempel från de autonoma miljöerna kan nämnas ett aktuellt ärende, där personer inom ett av antikapitalism, antisio-nism och antiimperialism präglat nätverk är misstänkta för bl.a. en brandbomb mot en diplomatbil. Personer i nätverket före-språkar våld som en väg att uppnå politiska mål. På grund av slutenheten i nätverket är det svårt att peka ut vilka personer som inom ramen för en förundersökning kan anses skäligen misstänkta för gärningen.

Ett annat exempel på när nuvarande regelverk är otillräckligt kan vara om en tidigare okänd grupp tar på sig ansvaret för ett attentat av något slag. I ett meddelande säger gruppen att den nästa gång ska trappa upp attentaten. Säkerhetspolisen saknar kunskaper om vem eller vilka personer som kan ha begått gär-ningen. Förutsättningar för tvångsmedel enligt dagens regler finns därför inte. Säkerhetspolisen har dock skäl att anta att det inom någon av de miljöer som Säkerhetspolisen följer finns indi-vider som, kanske utan att själva ha varit inblandade, vet vilka som begått gärningen eller kan vara länkade till personer som vet. Möjligheterna att förhindra kommande attentat skulle för-bättras väsentligt om tvångsmedel skulle kunna användas i ett tidigare skede.

Likartade problem finns inom *kontraspionaget*. Inom denna verksamhet har Säkerhetspolisen kännedom om att utländska underrättelseofficerare värvar och förbereder agenter för fram-tida bruk. Problemet för Säkerhetspolisen är att få närmare kun-skaper om vad den värvade agenten har för informationskapaci-tet och om/när det är fråga om brottslig verksamhet; det enda Säkerhetspolisen kan säga säkert är att det typiskt sett föreligger en spionerisituation. Inte sällan är exempelvis ett faxnummer eller en e-mailadress den enda information Säkerhetspolisen har som kan länka Säkerhetspolisen till agenten. Tvångsmedel kan då inte tillgripas. Detta innebär att agentens verksamhet kan fortgå under lång tid vilket kan orsaka stor skada.

Ett annat exempel inom kontraspionaget kan vara att från en samverkande utländsk säkerhetstjänst inkommer uppgifter om att den från en, enligt den utländska säkerhetstjänstens uppfatt-

ning, säker källa fått veta att en centralt placerad person är värvad av en främmande underrättelsetjänst. Ett arbete med att kartlägga denna person inleds. Under detta arbete blir det förr eller senare nödvändigt att kunna använda sig av tvångsmedel i syfte att komma vidare i kartläggningen. I ett sådant fall kan sådan misstanke om brott som förutsätts för tvångsmedel i dag inte sägas ha uppstått eftersom de utländska uppgifterna inte går att verifiera.

Förutsättningarna i det sistnämnda exemplet kan förändras så att uppgifterna kommer från en svensk myndighet, t.ex. Försvarsmakten, om att en anställd vid sidan av sitt tjänsteuppdrag tycks ha kontakt med en utländsk underrättelseofficer.

Inom samma område kan exemplet lämnas att en svensk medborgare reser till sitt forna hemland. Där utsätts han eller hon för påtryckningar av landets säkerhetstjänst och ett värvningsförsök av personen i fråga inleds. Personen får ett svenskt telefonnummer som personen ska kontakta vid återkomsten till Sverige. Vem som döljer sig bakom detta svenska telefonnummer är dock okänt. Inte heller här är omständigheterna sådana att det finns skälig misstanke mot någon viss person, även om den okände kan misstänkas ha för avsikt att medverka till olovlig underrättelseverksamhet. Även i detta fall är det angeläget för Säkerhetspolisen att kunna använda sig av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning avseende det aktuella telefonnumret i syfte att avslöja eller förhindra brott samt kunna identifiera den okände.

Även för *kontraterrorismen* finns situationer som kan vara bekymmersamma. De organisationer som ägnar sig åt terrorism kan vara totalitära och diktatoriskt uppbyggda, men kan också ha en mer löslig struktur. Som exempel på det sistnämnda förhållandet kan nämnas nätverket al-Qaida som samlar flera olika fristående radikala grupper. Även om det inom det nätverket finns ett ledarskikt med bl.a. olika kommittéer och ett konsultativt organ, anses grupperna utgöra tyngdpunkten i nätverket. Grupper som påstås ingå eller sympatisera med al-Qaida återfinns i bl.a. Egypten, Algeriet, Pakistan och Saudiarabien. Under flera

års tid har härutöver celler tillhörande al-Qaida varit baserade i Europa, bl.a. i Tyskland, Spanien, Italien, England och Belgien (se bl.a. Totalförsvarets forskningsinstitut rapport Usama bin Laden och al-Qaida, Analys av NBC-kapacitet, 2001).

Personer som ägnar sig åt terrorverksamhet är många gånger mycket försiktiga eftersom de vet att de kan vara föremål för Säkerhetspolisens intresse. I dessa fall kan Säkerhetspolisen ha kännedom om att en person har en viss ställning inom en terroristorganisation, men det finns ännu inte någon konkret brottsmisstanke mot den personen vilket omöjliggör bruk av hemliga tvångsmedel. Ibland kan det finnas säkra uppgifter om att ett visst telefonnummer ska användas i verksamheten men inget namn på vem som ska ringa eller ta emot samtalet. Då kan det finnas behov av att avlyssna telefonsamtalet och försöka få klarhet i agentens identitet. Med dagens regler går det emellertid inte att få tillstånd till hemlig avlyssning avseende detta telefonsamtal.

Det kan också vara så att det kommer in uppgifter som är så vaga att de i sig inte medger att förundersökning inleds, men där uppgifterna ändå pekar på att ett synnerligen allvarligt våldsbrott kan komma att begås av vissa personer som går att identifiera. Som exempel kan nämnas en situation där Säkerhetspolisen med bestämdhet vet att två personer har för avsikt att per telefon bestämma en brottsplan avseende ett grovt brott, men där brottsplanen, vid tiden före telefonsamtalet är så vag, att det inte ens med utgångspunkt från straffbestämmelserna om stämpling, försök eller förberedelse till brott är möjligt att inleda någon förundersökning för ett specifikt brott. I en sådan situation erbjuder dagens bestämmelser inte några möjligheter att avlyssna det samtal som skulle klarlägga vilket brott som planeras och som sedan skulle kunna förhindras.

Ett annat exempel kan vara att en samarbetande säkerhetstjänst meddelar Säkerhetspolisen att en person genom två svenska telefonnummer varit i kontakt med andra personer i ett annat land. De sistnämnda personerna kan misstänkas för planeringen av ett nyligen utfört sprängdåd med ett stort antal döda

som följd. De två svenska telefonnumren är oregistrerade kontantkort; det saknas således en skäligen misstänkt person. I detta exempel finns visserligen redan ett begånget brott, men det är viktigt att personer i Sverige kan förhindras att medverka till framtida terrorhandlingar.

Ett exempel på kontraterrorismens område hänför sig till en nyligen avslutad förundersökning där två personer förekommer, vilka en utländsk samarbetande underrättelsetjänst informerade Säkerhetspolisen om redan för ett par år sedan. Enligt den information som Säkerhetspolisen fick skulle två högt uppsatta ledare för en terroristorganisation befinna sig i Sverige i syfte att härifrån leda delar av organisationens verksamhet. Säkerhetspolisen fick information om deras aliasnamn och svenska mobiltelefonnummer som skulle användas av de utpekade. I detta läge saknades tillräcklig information om vilket brott de eventuellt kunde misstänkas för, vem som i så fall skäligen kunde misstänkas samt vem som var abonnent. Om Säkerhetspolisen i det läget kunnat inleda en hemlig teleavlyssning i förebyggande syfte mot de två utpekade terroristledarna hade situationen kunnat vara annorlunda vad gäller organisationens verksamhet i Sverige i dag.

Ännu ett exempel är att Säkerhetspolisen får information om att ett visst svenskt mobiltelefonnummer med en okänd abonnent har kontakt med identifierade terrorister som befinner sig utomlands. Här finns ett tydligt behov av att kunna få till stånd en hemlig teleövervakning i syfte att bl.a. spåra telefonens s.k. IMEI-nummer och positionering. Anledningen till att sådana uppgifter behövs, är att de i förening med uppgifter om en konkret brottsmisstanke kan ligga till grund för en ansökan om hemlig teleavlyssning.

På kontraterrorismens område kan också lämnas exemplet att Säkerhetspolisen får vetskap om att en person återvänt till Sverige efter att ha varit tio månader i Afghanistan för att genomgå träning inom ramen för typisk terrorverksamhet. När personen åter befinner sig i Sverige är det okänt vad personen har för planer, uppdrag eller kontaktnät. Hemlig teleavlyssning eller andra tvångsmedel skulle vara till stor nytta i ett tidigare skede än vad

som i dag är möjligt, för att kunna kartlägga och bevaka personen i syfte att kunna förhindra ett framtida brott.

Ett sista typexempel som lämnats och som inte är begränsat till enbart författningsskydd, kontraterrorism eller kontraspionage, är de situationer där Säkerhetspolisen får information om att en agent (t.ex. en underrättelseofficer med täckmantel, en källa som arbetar för främmande makt eller en terrorist) rest in till Sverige för att utföra ett uppdrag. Personen är inte till fullo identifierad utan oftast är denne känd endast under ett aliasnamn. I vissa fall får Säkerhetspolisen även uppgift om ett mobiltelefonnummer som används av den inreste agenten. I dessa fall saknas alltså närmare information om uppdraget, identiteten hos agenten och abonnenten. Straffprocessuella tvångsmedel kan därför inte tillgripas. Det vore dock önskvärt om hemliga tvångsmedel kunde användas för att kunna förebygga eller förhindra den brottslighet i form av t.ex. flyktingspionage, industri-spionage eller terroristverksamhet som kan komma att förövas samt att kunna identifiera agenten och kartlägga dennes kontakter och eventuella nätverk i Sverige.

Synpunkter på dagens regelverk utifrån bl.a. Säkerhetspolisen exempel

Som gemensam nämnare för de beskrivna typfallen ovan är att verksamheterna karaktäriseras av att de bedrivs av flera personer som är mer eller mindre inblandade och att verksamheterna är så avancerade att de i regel kräver omfattande planering. Det framstår också som tydligt att de svårigheter som redovisas i det brottsbekämpande arbetet har sin grund i att tvångsmedelsanvändning förutsätter att förundersökning för ett visst brott har inletts och att det finns någon som är skäligen misstänkt för det brott som förundersökningen avser.

Förundersökningen syftar till bl.a. att utröna om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet, att skaffa tillräckligt material för bedömning av om åtal ska väckas samt att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett samman-

hang vid huvudförhandlingen (23 kap. 2 § rättegångsbalken). Säkerhetspolisens verksamhet är emellertid som nämnts ovan enligt sin instruktion i första hand inriktad på att avslöja och förebygga brottslig verksamhet av visst slag. Och tvångsmedel är enligt vad som upplysts i praktiken många gånger det enda verktyg som är användbart i Säkerhetspolisens arbete med att kartlägga och förhindra den brottslighet som kan vara å färde.

Dagens regler medger sålunda inte tvångsmedel i många av de situationer där de i Säkerhetspolisens arbete behövs mest. Reglerna kan sägas i de nu berörda delarna inte vara förenliga med de motiv som ligger bakom och bär upp Säkerhetspolisens särskilda roll i bekämpandet av hot mot rikets säkerhet och terroristbrott. Även Säkerhetstjänstkommissionen pekade på detta förhållande. Kommissionen synes mena att rättsväsendets myndigheter, för att kunna använda sig av de berörda tvångsmedlen på det sätt som statsmakterna tänkt sig, kommit att tolka rekvisit i tvångsmedelsbestämmelserna på ett sätt som kan kritiseras för att inte fullt ut svara mot legalitetsprincipens krav på straffprocessrättsens område. Som exempel kan nämnas rekvisitet skäligen miss tanke om ett visst brott. Samtidigt framhöll Säkerhetstjänstkommissionen att rättegångsbalkens reglering avseende hemlig teleavlyssning är mindre väl anpassad till Säkerhetspolisens huvuduppgift, dvs. att förebygga vissa mycket allvarliga brott.

Legalitetsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. regeringsformen där det slås fast att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden (2 kap. 6 §). Begränsningar av detta skydd får endast göras genom lag (2 kap. 12 § första stycket). Av legalitetsprincipen följer således att en myndighet inte får vidta en åtgärd av angivet slag utan stöd av lag (1998/99:JO1, dnr 3505-1996). Högsta domstolen har funnit att om fråga är om en bestämmelse som innebär undantag från en grundlagsskyddad rättighet, ger detta förhållande särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen (NJA 1996 s. 577).

Kravet på att någon skäligen kan misstänkas för brott för att hemliga tvångsmedel ska få användas kan ifrågasättas även på andra grunder. Detta framgår av vad två skiljaktiga ledamöter i Tvångsmedelskommittén anförde i Ds Ju 1981:22 (se s. 147 ff.). Tvångsmedelskommitténs arbete avsåg i första hand hemlig avlyssning med dold mikrofon. Den tidigaste tidpunkt när ett sådant tvångsmedel skulle få användas ansåg kommitténs majoritet var när någon skäligen kunde misstänkas för ett brott beträffande vilket förundersökning har inletts. Enighet kunde inte uppnås i denna fråga. Skiljaktiga ledamöter pekade inledningsvis på att förundersökningsförfarandet i rättegångsbalken byggts upp så att en förundersökning ska inledas så snart det finns anledning anta att ett brott har förövats. När förundersökningen fortskridit så långt att någon är skäligen misstänkt för brottet, ska han eller hon vid förhör underrättas om misstanken. Vid samma punkt, dvs. där någon skäligen kan misstänkas för brottet, blir också en rad tvångsmedel tillgängliga för den fortsatta utredningen. Något undantag har härvid, konstaterade de skiljaktiga ledamöterna, inte gjorts för telefonavlyssning. Då telefonavlyssning på detta sätt likställts med övriga tvångsmedel har inte i tillräcklig mån beaktats att telefonavlyssning skiljer sig från de övriga tvångsmedlen därigenom att telefonavlyssning enligt sakens natur väsentligen behöver anlitas, inte för att få bevis mot den misstänkte att åberopa vid huvudförhandlingen, utan för att befästa misstanken mot någon för brott så att han eller hon blir att bedöma som skäligen misstänkt för brottet. Ledamöterna menade att det är oegentligt att som förutsättning för tvångsmedlet ställa upp att någon skäligen kan misstänkas för brottet eftersom telefonavlyssning för att ha någon egentlig uppgift att fylla i förundersökningen normalt måste sättas in mot en person innan denne delges misstanke om att vara skäligen misstänkt för brott. Om ett sådant tvångsmedel som telefonavlyssning ska stå till förfogande under förundersökning förordades att lagen skrevs så att det öppet skulle framgå att tvångsmedlet får användas redan på ett stadium då misstankar finns mot en viss person men dessa misstankar ännu inte är tillräckligt starka för att man

ska kunna säga att han eller hon är skäligen misstänkt för brott. Ledamöterna föreslog att det i stället för förutsättningen ”någon skäligen kan misstänkas för brott” borde anges att ”någon kan misstänkas för brottet” (se också Ekelöf i SvJT 1982 s. 654 ff. och Lindblom i Festskrift till Hans Thornstedt, 1983, s. 486).

Som ytterligare argument för att undantagsvis kunna tillgripa tvångsmedel utanför förundersökningssituationer kan åberopas att den renodling som kan tyckas prägla de olika stadierna i vilka polisarbete delas in, i viss mån är en chimär. Även om förundersökningens första stadium brukar kallas för ett spaningsstadium och dess andra stadium för ett utredningsstadium kan någon skarp gräns knappast urskiljas dem emellan. Ett skäl till att stadierna endast i begränsad utsträckning kan särskiljas är att det underlag som ska bedömas många gånger är magert. Detta förhållande ökar utrymmet för subjektiva bedömningar. Där en befattningshavare kan anse att det finns förutsättningar för förundersökning kan en annan befattningshavare göra en motsatt bedömning, trots att underlaget är detsamma. Att som absolut villkor uppställa att utredningsstadiet måste ha inträtt för att tvångsmedel ska kunna användas framstår därför inte som helt invändningsfritt.

I detta sammanhang kan finnas skäl att framhålla att lagstiftaren redan slagit fast att det i vissa fall bör kunna vara möjligt att tillgripa tvångsmedel i brottsförebyggande syfte, dvs. utanför förundersökningssituationer. En reglering av det slaget finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Den speciella utformningen av 1991 års lag sammanhänger med att åtgärder enligt den lagen syftar till att förebygga terrordåd medan åtgärder enligt rättegångsbalken och 1952 års lag har som huvudsakligt ändamål att skaffa fram bevisning om redan begångna brott. Motiven till förevarande översyn, *bilaga 1*, är i viss mån desamma som ligger bakom 1991 års lag, dvs. ett samhällligt intresse av att brottsbekämpande myndigheter med hjälp av tvångsmedel ska kunna förhindra eller förebygga brottslighet innan förundersökning för något konkret brott har kunnat inledas. Även om tvångsmedelsregleringen i 1991 års lag utgör ett undantag från

den vedertagna principen att tvångsåtgärder får vidtas endast om det finns misstanke om att ett visst brott har begåtts, står det alltså klart att den nämnda principen enligt lagstiftarens uppfattning inte ska verka undantagslöst.

8.1.2.6 Slutsatser avseende behovet för Säkerhetspolisen

Det som nu har redovisats ger belägg för att det finns ett tydligt behov av regler som möjliggör användning av tvångsmedel i ett tidigare skede för att förebygga eller förhindra sådan brottslighet som Säkerhetspolisen har att bekämpa. Av de påpekanden som Säkerhetstjänstkommissionen gjort framgår att dagens regler på det straffprocessuella området inte medger en tvångsmedelsanvändning av det slag Säkerhetspolisen behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Behovet framstår som stort inom verksamhetsgrenarna författningsskydd, kontraspionage och kontraterrorism.

Vidare kan konstateras att den brottslighet som faller under Säkerhetspolisens verksamhetsområde äventyrar stora samhällsvärden och ofta utgör ett hot mot många enskilda människors liv och hälsa. Brottsligheten är i regel organiserad och förutsätter någon slags planering. Den är därför typiskt sett av sådant slag att det skulle vara möjligt att förebygga eller förhindra den med hjälp av tvångsmedel. Till detta kan läggas att det inte skulle innebära något egentligt principiellt genombrott att införa regler om tvångsmedel i preventivt syfte. Redan i dag finns i 1991 års lag om särskild utlänningskontroll bestämmelser om användning av tvångsmedel utanför förundersökningssituationer, även om tillämpningsområdet för 1991 års lag skiljer sig från tillämpningsområdet för det regelverk som diskuteras i denna promemoria.

Promemorian behandlar längre ned frågan om hur detta behov förhåller sig till frågor om hur effektiv den behandlade tvångsmedelsanvändningen skulle kunna vara och vikten av ett högt integritetsskydd för medborgarna. Först ska dock behovet inom den öppna polisens verksamhetsområde analyseras.

8.1.3 Behovet av sådana tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde

8.1.3.1 Inledning

I Justitiedepartementets promemoria som ligger till grund för detta arbete anges att de förslag till lagstiftning som ska lämnas om tvångsmedelsanvändning i förebyggande syfte ska avse delar av eller hela Säkerhetspolisens område. Det anges också att om det under arbetet framgår att den öppna polisen är i påtagligt behov av motsvarande regler får förslag lämnas även i den delen.

Vid sammanträffanden med representanter för den öppna polisen har det framgått att för dem finns störst behov av brottsförebyggande tvångsmedel för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Den öppna polisen skulle i vissa fall kunna bedriva en mer effektiv kriminalunderrättelsetjänst avseende de delar av den organiserade brottsligheten som är av systemhotande karaktär, dvs. brott som kan anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska samhällssystem. I dessa sammanhang har påpekats att inom ramen för den organiserade brottsligheten förekommer brott som riktar sig mot vittnen och målsägande i syfte att förmå dessa personer att inte medverka i brottsutredningar och rättegångar mot den organiserade brottsligheten. Brott riktas också mot tjänstemän vid olika myndigheter för att tjänstemännen ska avstå från att ingripa mot eller fatta ofördelaktiga beslut avseende personer som ingår i den organiserade brottsligheten. Enligt den öppna polisen är det framför allt den s.k. mc-brottsligheten som för närvarande förknippas med systemhotande brott, men brotten begås även av andra grupper.

De överväganden som i denna promemoria görs avseende den öppna polisen tar mot denna bakgrund sin utgångspunkt i främst den organiserade brottsligheten och då framför allt de delar som riktar sig mot själva samhällssystemet. Först diskuteras vad som avses med organiserad brottslighet och systemhotande brottslighet. Därefter lämnas en redogörelse för hur den organiserade brottsligheten ser ut i Sverige i dag och om det inom det begreppet kan utkristalliseras några särskilda grupper som kan sägas

utöva systemhotande brottslighet. Efter det följer överväganden om behovet av regeländringar inom detta område.

8.1.3.2 Organiserad brottslighet - bakgrund

Uttrycket organiserad brottslighet används ofta i den allmänna debatten trots att uttrycket inte har någon allmänt vedertagen definition. Uttrycket täcker både brottslighet av låg organisationsgrad och brottslighet som är omfattande, välorganiserad och fortlöpande samt som begås av personer i organisationer eller sammanslutningar som inte är helt tillfälliga. I betänkandet Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd (SOU 2000:88) diskuteras vad som menas med organiserad brottslighet. Detta inledande avsnitt bygger på bl.a. delar av det betänkandet.

Under 1970- och 1980-talet drogs i olika sammanhang en ganska skarp gräns mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet (se rapporten Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige – ett åtgärdsförslag från Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot organiserad brottslighet, bet. 1980/81:JuU21 s. 6 f., SOU 1984:15 s. 23 ff. och prop. 1984/85:32 s. 5 f., jfr. dock BRÅ forskning 1988:3 s. 25 f.). I en skrivelse från regeringen till riksdagen om åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet konstateras emellertid att det inte finns några helt vattentäta skott mellan ekonomisk och annan organiserad brottslighet (skr. 1996/97:171). Det framhålls också att begreppet organiserad brottslighet inte är särskilt väl definierat. I skrivelsen avgränsas organiserad brottslighet från annan brottslighet genom att det sägs att med organiserad brottslighet avses i skrivelsen en mera sofistikerad och systemhotande brottslighet.

8.1.3.3 Internationella definitioner avseende organiserad brottslighet m.m.

Interpol (se *Transnational Organized Crime*, vol. 3, no. 3 1997, s. 127) definierar organiserad brottslighet som

systematically prepared and planned committing of serious criminal acts with a view to gain financial profits and power by more than three accomplices united in hierarchy and job divisions ... in which the methods of violence, various types of intimidations, corruptions, and other influences are used.

Inom *Europeiska unionen* används en gemensam arbetsdefinition till stöd för en årlig lägesrapport från medlemsländerna om organiserad brottslighet. Arbetsdefinitionen är ett operativt klassifikationsinstrument som avser att underlätta det operativa samarbetet för att bekämpa kriminalitet inom unionen (dok. 6204/2/97 Enfopol 35 Rev 2). Åtminstone sex av nedanstående elva kännetecken måste enligt arbetsdefinitionen föreligga, och bland dem ska punkt 1, 3, 5 och 11 återfinnas, för att brott eller kriminella grupper ska kunna klassificeras som organiserad brottslighet.

1. Samarbete mellan fler än två personer.
2. Egna tilldelade uppgifter åt var och en.
3. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden (kriteriet hänför sig till gruppens stabilitet och [potentiella] varaktighet).
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.
11. Strävan efter vinning och/eller makt.

Europeiska rådet antog i december 1998 en gemensam åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska

unionens medlemsstater till ett brott (EGT L 351, 29.12.1998, s. 1). Den gemensamma åtgärden innehåller en slags legaldefinition av vad som i åtgärden ska avses med kriminell organisation. Enligt den gemensamma åtgärden är en kriminell organisation ”en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på upp till minst fyra år eller ett strängare straff oavsett om brotten är ett mål i sig själv eller ett medel att erhålla materiella fördelar och i förekommande fall ett sätt att otillbörligt påverka offentliga myndigheters verksamhet” (artikel 1).

Även inom *Förenta nationerna* har en definition tagits fram på området. Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (den s.k. Palermokonventionen) antogs den 15 november 2000 av generalförsamlingen. Konventionen utgör ett led i det inom Förenta nationerna bedrivna arbetet att bekämpa den internationella brottsligheten. I konventionen definieras ”organiserad brottslig sammanslutning” som ”en strukturerad sammanslutning som finns under en viss tid, bestående av tre eller flera personer och som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i enlighet med konventionen för att, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning (artikel 2.a). Begreppet ”strukturerad sammanslutning” definieras i sin tur som ”en sammanslutning som inte slumpvis har bildats för att omedelbart begå ett brott. Den behöver inte ha formellt definierade roller för sina medlemmar och heller inte kontinuitet i medlemskapet eller en utvecklad struktur” (artikel 2.c).

8.1.3.4 Organiserad brottslighet i Sverige

I den ovannämnda skrivelsen från regeringen till riksdagen om åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet anges exempel på mera typiskt organiserad brottslighet av gränsöverskridande karaktär som förekommer i Sverige (skr.

1996/97:171). Det gäller bl.a. grov narkotikabrottslighet, penningtvätt, människosmuggling och handel med stulna fordon. Dit hör också den brottsliga verksamhet som bedrivs av mc-klubbar som etablerats i Sverige och som ingår i internationella nätverk. I skrivelsen framhålls att i sin mest avancerade form kan organiserad brottslig verksamhet vara så livskraftigt organiserad och hierarkiskt styrd att den kan ställa sig utanför och hota den legala, stabila och demokratiska ordningen. Enligt regeringens bedömning finns i Sverige knappast några organiserade kriminella grupper av det slaget. Det sägs dock att några av de mc-klubbar som bedriver brottslig verksamhet och som etablerat sig i Sverige, uppfyller ett flertal kriterier på i reell mening organiserad brottslighet.

Regeringen uttalar i senare sammanhang också att den hotbild som bl.a. Rikskriminalpolisen har att ta itu med har förändrats väsentligt under senare år. Särskilt framhålls att hotet från den grova organiserade brottsligheten har vuxit, att den brottsligheten i allt större utsträckning har fått riksomfattande och internationell anknytning, att vissa delar av den organiserade brottsligheten innefattar hot mot samhällsföreträdare, rättssystemet och massmedierna och att så är fallet med t.ex. med den s.k. mc-kriminaliteten (Ju 1998:06, Dir. 1998:101).

Även i andra sammanhang uttrycker regeringen sina farhågor kring den organiserade brottsligheten (se t.ex. prop. 2001/02:59 s. 13 f.).

Det kan också nämnas att SÄPO/Rikskrimkommittén konstaterar i betänkandet Den centrala polisen (SOU 2000:25) att det i Sverige förekommer en kvalificerad och inte sällan organiserad brottslighet, ofta med internationella kopplingar. Det gäller bl.a. kvalificerad narkotikabrottslighet, ekobrottslighet och människosmuggling. I betänkandet nämns att grupperingarna har karaktären av nätverk, medan andra är mer hierarkiskt uppbyggda. Flera grupperingar har också internationell anknytning (s. 205 ff.).

Rikskriminalpolisens rapporter om den organiserade brottsligheten

Rikskriminalpolisen upprättar årliga rapporter om den organiserade brottsligheten i Sverige (RKP/KUT 2003:8, RKP/KUT 2003:5, RKP/KUT 2002:4, RKP/KUT 2001:13, RKP/KUT 2000:9, RKP/KUT 1999:15, RKP/KUT 1998:25 och RKP/KUT 1997:12). Rapporterna är hemligstämplade. Öppna sammanfattningar av rapporterna överlämnas av regeringen till EU och ligger tillsammans med andra medlemsstaters rapporter till grund för gemensamma rapporter om den organiserade brottsligheten som verkar inom och gentemot unionen. De fullständiga rapporterna och Rikskriminalpolisens hemligstämplade hotbildsrapport om den kvalificerade kriminaliteten för 1997 utgör en del av underlaget till det följande. Rikskriminalpolisen har förklarat sig inte ha något att erinra mot att vissa delar av de hemligstämplade rapporterna redovisas här.

I Sverige förekommer enligt rapporterna organiserad brottslighet inom bl.a. brottsområdena narkotikabrott, smuggling av alkohol och tobak, ekonomisk brottslighet, tillgreppsbrott, våldsbrott, människosmuggling, handel med kvinnor samt olaglig vapenhantering.

I rapporterna framhålls att etnicitet, nationalitet, språk och kultur visserligen är viktiga faktorer i sammansättningen av kriminella grupper som verkar i eller mot Sverige. Det är dock få av de kriminella grupper som normalt kategoriseras efter etnisk grund som är helt igenom etniskt homogena. Runt en liten och homogen kärna finns ofta medhjälpare med skiftande etnisk bakgrund. Det påpekas också att grupperna blir allt mindre etniskt homogena och att olika kriminella aktörer i stället knyts samman i grupper utifrån ett vinstmaximeringsperspektiv.

I de rapporter där frågan berörs framhålls att det inte finns några tecken på att den organiserade brottsligheten ska ha försökt påverka den politiska sfären i Sverige, och att den organiserade brottslighetens påverkan på näringslivet bedöms vara liten.

I Rikskriminalpolisens rapport för 1997 understryks att allianser, maktbalanser och personförhållanden snabbt kan skifta inom och mellan olika grupper. Av detta skäl anges det i samma rap-

port är det svårt att särskilja våld inom kriminella grupper från våld mellan kriminella grupper. Samma bedömning görs i rapporterna för 1998, 1999 och 2000. I rapporten för 1997 påpekas att jämfört med situationen i många andra länder bedöms i Sverige den organiserade brottslighetens förmåga att utöva direkta påtryckningar gentemot de brottsbekämpande myndigheterna för närvarande vara av marginell art.

Betänkandet Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd (SOU 2000:88)

I betänkandet SOU 2000:88 framhålls bl.a. att stabiliteten hos de kriminella grupper som finns i Sverige, kan generellt sägas variera ganska mycket, både i fråga om varaktighet i tid och person-sammansättning. Det finns dock några grupperingar av personer som under lång tid, i något fall flera decennier, ägnat sig åt allvarlig kriminalitet, t.ex. narkotikasmuggling (s. 69).

I samma betänkande påpekas att den organiserade kriminella miljön i Sverige är något mindre stabil över tiden och kanske också generellt mindre sofistikerad metodmässigt än i stora delar av omvärlden. Även om ett visst samröre mellan olika konstellationer har konstaterats, förefaller den svenska miljön också vara relativt fragmenterad. Det framhålls också att det finns enstaka grupperingar som åtminstone lokalt torde vara mer maffiaartade i sina ambitioner, men att det vore fel att påstå att det finns någon svensk maffia och att vi givetvis inte är i närheten av något maffiavälde. De brottsaktiva grupperingar som finns i Sverige förefaller vara relativt små; från tre till fem personer upp till - i några enstaka fall - något 20-tal personer. Kopplingarna mellan personerna i grupperna varierar liksom rollfördelningen inom grupperna. De organisationer som förefaller vara mest stabila är dels de som ägnar sig åt amfetaminsmuggling till Sverige, dels de som smugglar människor hit. I betänkandet lyfts särskilt fram att organiserad brottslighet med ursprung i det tidigare Sovjetunionen har spritt sig och vuxit i Sverige, och att dessa grupper

ägnar sig åt brottslighet av många olika slag. De är stabila organisationer, ofta med ett brett kontaktnät över hela världen.

Den öppna polisen har i samband med utarbetandet av denna promemoria upplyst att det tidigare funnits kopplingar mellan högerextrema grupperingar, som normalt hör till Säkerhetspolisens verksamhetsområde, och medlemmar i mc-gäng, som normalt hör till den öppna polisens verksamhetsområde, men att dessa kopplingar är mindre tydliga nuförtiden. Vidare har lyfts fram att mc-klubbarna knappast kan anses vara kriminella organisationer enligt de internationella definitioner som i dag finns. Däremot begår en del personer med anknytning till mc-gängen organiserad brottslighet. Av de grupperingar som förövar systemhotande brottslighet anses för närvarande mc-klubbar och deras supportergrupper välla störst problem.

8.1.3.5 Brottslighet med anknytning till s.k. mc-gäng

Följande beskrivning och analys av den svenska mc-miljön bygger på bl.a. rapporter som lämnats av Brottsförebyggande rådet och Rikskriminalpolisen, SÄPO/Rikskrim-kommitténs betänkande från april 2000 (SOU 2000:25), betänkandet som Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. lämnade i oktober 2000 (SOU 2000:88), Göteborgs tingsrätts dom den 11 maj 2005 i mål B 1822-05, Falu tingsrätts dom den 24 februari 2005 i mål B 707-04 och B 1036-04, Hovrättens för Västra Sverige dom den 3 februari 2005 i mål B 4558-04, Uddevalla tingsrätts dom den 1 november 2004 i mål B 1631-04, Svea hovrätts dom den 22 november 2004 i mål B 7774-07, Hovrättens för Västra Sverige dom den 12 december 2002 i mål B 4275-02, Göteborgs tingsrätt dom den 11 oktober 2002 i mål B 4319-02, Hovrättens för Västra Sverige dom den 12 oktober 2004 i mål B 3865-04, Kammarrättens i Stockholm dom den 4 april 2003 i mål 7387-2001, samt upplysningar som lämnats vid sammanträden med representanter för den öppna polisen.

Hells Angels MC och Bandidos MC – en bakgrund

Huvudaktörerna i den svenska mc-miljön i Sverige i dag är Hells Angels MC och Bandidos MC.

Hells Angels MC bildades år 1948 i Kalifornien, USA, av soldater som återvänt hem efter andra världskriget. År 1961 bildades i Nya Zeeland den första avdelningen utanför USA. Den första nordiska avdelningen bildades i Köpenhamn år 1980. Hells Angels MC etablerades i södra Sverige i början av 1990-talet. I dag finns i Sverige sex avdelningar; Hells Angels MC Malmö, Hells Angels MC Helsingborg, Hells Angels MC Gothenburg, Hells Angels MC Stockholm och Hells Angels MC Eastside. I oktober 2004 fanns det 234 Hells Angels MC-avdelningar i 28 länder.

Det krävs minst sex personer för att få bilda en avdelning. Alla avdelningar har i stort sett samma militäriska uppbyggnad. En avdelning leds av en president och direkt under denne finns en vice president. På nivån under dessa personer finns det fyra personer med särskilt tilldelade uppgifter: en sekreterare och en kassaförvaltare (*treasurer*), vilkas uppgifter dock kan innehas av samma person, en *sergant at arms* och en *road captain*. Förutom presidenten och vicepresidenten har sergant at arms de viktigaste uppgifterna inom en avdelning; han har till uppgift att bl.a. försvara klubbmedlemmar, egendom och territorium från yttre hot, verkställer internt utmätta straff och kontrollerar bakgrunden hos dem som önskar bli medlemmar. Härutöver består avdelningarna av vanliga medlemmar. Endast fullvärdiga medlemmar har rösträtt. Varje medlem har en röst. Presidenten har dessutom vetorätt.

I anslutning till en avdelning finns tre nivåer av anhängare; *prospects*, *hangarounds* och längst ned *supporters*. De sistnämnda kan, om medlemmar i en avdelning rekommenderar det, bli *hangarounds*. På nästa nivå i hierarkin hamnar den som blir inröstad som *prospect*. En *prospect* ska stå till medlemmarnas förfogande dygnet runt. Vanliga sysslor är att vara vakt eller chaufför. Efter tjänstgöring som *prospect* och, om vederbörande utmärkt sig på något sätt, kan en *prospect* bli inröstad som full-

värdig medlem i en Hells Angels-avdelning. För att undvika infiltration testas lojaliteten hos nya medlemmar.

Antagningsförfarandet för en mc-klubb som vill bli en Hells Angels-klubb går till på motsvarande sätt som när en enskild person ansöker om medlemskap. Mc-klubben får först ansöka om att bli en hangaround-klubb. Om klubben accepteras som hangaround-klubb är nästa steg att bli en prospect-klubb. Först därefter kan klubben medges rätt att bli en Hells Angels-klubb.

Lojalitet och lydnad är en medlems viktigaste åtaganden. Medlemmarna i Hells Angels MC medverkar normalt sett inte vid polisutredningar, även om det finns undantag från denna regel om medlemmen t.ex. är överbevisad om sin delaktighet i ett brott. Anhängare av lägst rang kan få ta på sig skulden för brott som medlemmar har begått. Om en medlem blir slagen av en icke-medlem måste en annan medlem, utan att fråga varför, slå tillbaka mot angriparen. Det gäller även om den angripne medlemmen är en medlem från ett annat land.

Det råder ett starkt lydnads- och lojalitetsförhållande också mellan medlemmar i supportergrupperna och fullvärdiga medlemmar. Genom att medlemmar i supportergrupperna kan användas som "springpojkar" i såväl legal affärsverksamhet som brottslig verksamhet kan fullvärdiga medlemmar minska egna risker och arbetsinsatser.

Om en medlem uppträder på ett sätt som uppfattas som illotjalt kan medlemmen hamna i s.k. bad standing, vilket innebär att han skiljs från klubben i osämja och kan råka ut för repressalier. En f.d. medlem kan också hamna i bad standing efter det att medlemmen utträtt på egen begäran. En person som lämnat organisationen i bad standing får inte ha kontakt med medlemmarna och kan åläggas att betala internt utmätta böter. I Sverige finns kända exempel på att personer som lämnat organisationen i bad standing utsatts för grov fysisk bestraffning.

En medlem kan också begära utträde ur organisationen och göra det i s.k. good standing.

Alla medlemmar bär en slags uniform bestående av en skinnväst med klubbens emblem och klubbnamn. Genom västmärken

anges avdelningstillhörighet, medlemmens ställning i klubben, och om bäraren exempelvis gjort sig skyldig till mord för klubben eller om denne förövat våld mot polisen. Bland andra västmärken kan nämnas det s.k. 1 %-märket, som avser att visa att bäraren av västen hör till den procent av alla motorcyklister som ägnar sig åt kriminalitet. Uttrycket 1 %-klubb används för att beskriva en mc-klubb vars medlemmar hör till den ovannämnda kategorin.

Bandidos MC bildades år 1966 i Texas, USA. År 1983 bildades i Australien den första avdelningen utanför USA. Den första avdelningen i Europa bildades år 1989 i Frankrike. *Bandidos MC* etablerade sig i Skåne i mitten av 1990-talet. I dag finns i Sverige fem *Bandidos MC*-avdelningar. *Bandidos MC*:s uppbyggnad påminner i hög grad om *Hells Angels MC*:s uppbyggnad. *Bandidos* i Europa är dock till skillnad från *Hells Angels MC* toppstyrt. Ledningen utgörs av *Bandidos National Europe*, som i sin tur leds av en president. Hierarkin hos *Bandidos MC* har till skillnad från *Hells Angels MC* en nivå som ligger mellan prospect och medlem och som kallas probationary. En probationary får delta på medlemsmöten men saknar rösträtt.

I samband med etableringen av *Bandidos MC* i Helsingborg i mitten av 1990-talet uppstod en konflikt mellan *Bandidos MC* och *Hells Angels MC*. Under konflikten dödades 11 personer, ett 70-tal utsattes för mordförsök och omkring 100 personer skadades. Konflikten upphörde år 1997 genom att parterna träffade en slags vapenvila. Sedan dess har i Sverige inga våldsdåd eller andra allvarliga incidenter med direkt koppling till den tidigare konflikten noterats. Enligt polisen finns i dag inte några tydliga tecken på att någon av sidorna har för avsikt att återuppta konflikten.

Rapport från Brottsförebyggande rådet

I en rapport från Brottsförebyggande rådet, *Mc-Brott* (1999:6), görs en genomgång av bl.a. hur mc-gängen är organiserade och i vilken mån medlemmarna är lagförda för brott.

När det gäller svenska förhållanden kan enligt rapporten en del lagförda brott, bl.a. våld och hot mot myndighetspersoner, vittnen och målsägande, betecknas som brott av systemhotande karaktär vilka kan hota rättsväsendet. Enligt rapporten finns dock litet stöd för att mc-gängen skulle ägna sig åt organiserad brottslighet av ”klassiskt” snitt. Däremot framhålls att medlemmar i mc-gängen ibland deltar i organiserad brottslighet tillsammans med andra medlemmar eller personer utanför gängen. Antagandet att mc-gängen inte är brottsorganisationer förklaras framför allt av att det inte finns något som tyder på att profiten av den brottslighet som medlemmarna begår tillfaller gruppen. I rapporten påpekas att för den enskilde medlemmen i ett mc-gäng har medlemskapet i gänget ändå vissa fördelar. Västens symbolvärde och lojaliteten inom gruppen används som medel i den brottsliga verksamheten samt i kontakter med andra kriminella och med rättsväsendet. I europeiskt polissamarbete talar man enligt rapporten ibland om s.k. franchisekriminalitet för att spegla detta förhållande. Den slutsats som dras i rapporten är att det inte finns belägg för att mc-gängen i sin helhet kan likställas med traditionella brottsorganisationer. Materialet tycks enligt rapporten stödja slutsatsen att för samhällets vidkommande är det våldsbenägenheten tillsammans med systemhotet – hotet mot rättsväsendet - som är det största problemet med mc-gängen.

Årsrapporter från Rikskriminalpolisen om organiserad brottslighet

De ovannämnda rapporterna från Rikspolisstyrelsen om organiserad brottslighet behandlar också brottslighet med anknytning till mc-gäng.

I rapporterna anges bl.a. att mc-miljön skiljer sig från andra kriminella miljöer genom att den brottsliga verksamheten inom mc-miljön drivs av de enskilda medlemmarna snarare än av klubben i sin helhet. Ett annat särskiljande drag är att den tydliga förekomsten av en hierarkisk struktur med utpekade funktioner inom klubbarna. Mc-miljön anges vara ovanlig även i den bemär-

kelsen att det finns en mycket strukturerad rekryteringsbas och maktsfär i form av hangaround-klubbar och supportergräng.

Klubbarnas rykte som våldsbenägna anges vara en framträdande del i de enskilda medlemmarnas brottsupplägg. Hot om våld är mycket vanligt förekommande i den brottslighet som medlemmarna är involverade i. Exempel på brottslighet där medlemmarna är aktiva är smuggling och försäljning av narkotika, alkohol och cigaretter, hembränning, illegal vapenhantering och illegal indrivningsverksamhet.

Rikskriminalpolisens rapporter lyfter fram att den kriminalitet som förekommer i mc-miljön utförs av enskilda personer eller falanger i klubbarna. Denna brottsliga verksamhet bedöms ha ett personligt vinningsmotiv och sker ofta i samarbete med andra kriminella personer utan formell anknytning till mc-miljön. Det understryks också att det inte finns några belägg för att klubbarna i sig är inblandade i denna brottslighet.

I rapporten för 1998 nämns att under det året hade personer som ingår i mc-miljön försökt påverka den rättsliga processen genom att skrämja målsägande och vittnen till tystnad. Denna påverkan hade inte alltid skett genom direkt framförda hot, utan många gånger hade det räckt att man visat sig i västar från mc-klubbar och därmed anspelat på dessa gruppers rykte som hotfulla och våldsbenägna. I rapporten för 1999 lämnas exempel på fall där mc-miljön försökt att påverka det rättsliga systemet. I rapporten för 2000 nämns att miljön alltjämt försöker att påverka det rättsliga systemet men att detta sker i minskad grad. Våldet och hoten mot poliser och andra tjänstemän inom de rättsvårdande myndigheterna bedömdes ha minskat avsevärt. Under 2001 bedömdes mc-klubbarnas hot mot bl.a. poliser, åklagare, målsäganden och vittnen minskat ytterligare. Det påpekas dock att det finns misstankar om att denna verksamhet delvis övertagits av supportergrupperna. Det påpekas också att flera mc-klubbar försöker kartlägga poliser och andra personer som arbetar vid rättsvårdande myndigheter. I övrigt nämns att det finns uppgifter om att våld används inom miljön för att upprätthålla disciplin och kontroll, även om uppgifterna är svåra att få

tillgång till och svåra att få bekräftade. Våld eller hot om våld används också som försvar mot andra grupper eller som en del av t.ex. indrivningsverksamhet.

I Rikskriminalpolisens rapporter påpekas att det s.k. våldskapitalet bedöms vara mc-klubbarnas största tillgång och gör det intressant för andra kriminella grupperingar att knyta en mc-klubb eller en enskild medlem till sin verksamhet. Det framhålls också att i de fall där samarbete eller misstanke om samarbete mellan de kriminella nätverken har rapporterats har kontakter med enskilda individer från mc-klubbarna varit en av de vanligaste typerna av kontakt. Det förekommer att personer som ingår i den s.k. mc-miljön bl.a. försökt påverka medierapporteringen i samband med utredningar och rättegångar där medlemmar ur dessa grupperingar varit inblandade.

Årsrapporter från Rikskriminalpolisen om mc- brottslighet

Rikspolisstyrelsen har också presenterat två rapporter som tagit sikte specifikt på mc-brottslighet (RKP/KUT 1999:4 och RKP/KUT 2000:6). Rapporter är hemligstämplade. Rikskriminalpolisen har förklarat sig inte ha något att erinra mot att uppgifter från de hemligstämplade rapporterna redovisas här i berörda delar. I rapporterna anges bl.a. följande.

Medlemmar uppges i allt större omfattning bedriva illegal indrivningsverksamhet, momsbedrägerier, hantering av smuggelsprit, bedrägerier, hälerier och narkotikabrottslighet. Ett ökat intresse för sexhandel kan också skönjas.

Ett stort problem är enligt rapporterna att lagföring av medlemmar i mc-gängen allvarligt försvåras av målsägandes och vittnens rädsla för att medverka i utredningar och rättegångar. Detta problem är av systemhotande karaktär i den meningen att rätts-samhället hotas. Medlemmarna i mc-gängen utnyttjar kulturen och den myt som omger dem till att försvåra lagföring. Dels förväntas medlemmarna tåga solidariskt inför myndigheterna, dels används symbolvärdet i mc-gängens klubbvästar och namn för att påverka målsägande, vittnen och massmedier. Medlemmarna

begår oftast brott för egen räkning och inte för mc-gängens. Ibland begås brotten av flera medlemmar gemensamt och ibland i samarbete med personer utanför mc-gängets struktur.

I rapporterna varnas för att det på lång sikt kan finnas risk för att konflikten mellan Hells Angels MC och Bandidos MC ska uppstå på nytt eftersom den gamla konflikten inte är glömd, bara undanträngd. Konkurrens kommer att kunna uppstå om territorium och "marknadsandelar" i den kriminella världen. Det finns också en risk för att nya gängbildningar uppstår; det kan vara mc-gäng eller andra gäng som har mc-gängen som förebild. Mc-gängen antas komma att utveckla den kriminella verksamhet som inte är konfliktrelaterad. Det finns enligt rapporterna också risk för att hoten mot målsägande och vittnen ökar. Vidare finns en ökad risk för att medlemmar i mc-gängen lyckas skrämman företrädare för myndigheter att fatta för mc-gängen fördelaktiga beslut. Det konstateras också att mc-gängen på olika sätt försöker sprida bilden av att de är oförskyllt trakasserade av polisen. Detta innebär en risk för att allmänheten och journalister samt tjänstemän inom rättsväsendet kan förledas att underskatta omfattningen av mc-gängens kriminella verksamhet.

Rapport från Rikskriminalpolisen om systemhotande brottslighet i Sverige 2004

Rikskriminalpolisen presenterade i slutet av år 2004 en rapport om systemhotande brottslighet (RKP/KUT 2004:9). Även den rapporten har upprättats i en hemlig och en öppen version. Rikskriminalpolisen har förklarat sig inte ha något att erinra mot att uppgifter ur den hemligstämplade rapporten redovisas här i berörda delar. I rapporten delas den systemhotande organiserade brottsligheten in i tre huvudgrupper; kriminella mc-gäng och deras supporterklubbar, s.k. fängelsegång och gängbildningar i förorter samt etniskt sammansatta ligor och nätverk. Till den systemhotande verksamhet som rapporten beskriver hör bl.a. påtryckningar i form av våld och hot mot dels myndighetspersoner inom den s.k. rättskedjan dels vittnen och målsägande. I rap-

porten görs en genomgång av bl.a. för vilka slags brott som lagföring skett under perioden 1999–2004 av slumpmässigt utvalda personer som ingår i de olika kategorierna. Bland de brott som har förövats av de utvalda personerna inom samtliga ovan nämnda kategorier kan nämnas mord, dråp, människorov eller stämpling till dessa brott, misshandel, olaga tvång, olaga hot, olaga frihetsberövande och utpressning, hot eller våld mot tjänsteman och vapenbrott samt, med något undantag, övergrepp i rättssak och mened.

Antalet *mc-gäng* har under de senaste tio åren tiodubblats. Medlemmarna ingår i stor utsträckning även i andra grupperingar inom den organiserade brottsligheten. Mc-gängen etablerar sig främst på mindre orter, där lokala brottslingar rekryteras genom medlemskap eller genom att arbeta som springpojkar åt supportergruppen. I rapporten understryks att en stor del av den systemhotande kriminaliteten inom denna kategori numera begås av personer som tillhör mc-gängens supportergrupper och inte av personer som tillhör moderorganisationerna. Det anges också att supportergruppen rekryterar personer som dömts för allvarlig brottslighet. Mc-gängen ägnar sig åt kartläggning och hot av poliser i chefsställning och av poliser i lägre befattningar. I rapporten konstateras att inom mc-kategorin har det inte skett någon större förändring i den totala omfattningen av de systemhotande brotten mellan åren 1998 och 2004. Det påpekas samtidigt att brottsligheten ändrat karaktär under samma period. Förklaringen till den förändrade karaktären tros vara den s.k. vapenvilan mellan mc-grupperna år 1997. Genom vapenvilan anges det i rapporten att grupperna kunnat ägna sig åt mer vinstgivande kriminalitet riktad mot tredje man. I rapporten görs bedömningen att mc-gängen kommer att fortsätta att expandera i Sverige genom att införliva fler stödklubbar och supportergrupp i verksamheten, och att mindre orter löper störst risk för att bli värdar för framtida mc-gäng och supportergrupp. Mc-gängens medlemmar är i olika konstellationer sysselsatta med bl.a. illegal narkotika- och vapenhantering, smuggling, utpressning och ekonomisk brottslighet.

I samma rapport sägs att personerna som hör till kategorin *fängelsegängen och förortsgängen* rör sig i samma miljö och har ofta har samma bakgrund. Fängelsegängen består till stor del av personer som verkställt straff för allvarlig brottslighet och avtjänar eller har avtjänat straff på någon av landets rixanstalter. Fängelsegängen har i vissa fall byggts upp efter mönster från de kriminella mc-gängen. Det framhålls att fängelsegångens medlemmar begår fler och mer avancerade brott än förortsgängens medlemmar och att fängelsegängen också har längre erfarenhet och större kontaktnät inom det yrkeskriminella området än vad förortsgängen har. Inom denna kategori förövas bl.a. narkotikabrott, rån och utpressning.

I rapporten påpekas att de *etniskt sammansatta ligorna och nätverken* är specialiserade på fler än ett brottsområde. Organisationerna inom denna kategori skiljer sig sinsemellan åt vad gäller uppbyggnad och arbetsmetoder. Här sker rekrytering inte enbart av landsmän, utan snarare med utgångspunkt från vilken funktion inom organisationen som behöver tillsättas eller förstärkas. Denna kategori systemhotande brottslighet skiljer sig från mc-gängen och de etniskt sammansatta ligorna och nätverken genom att inte gagnas av att hålla en lika hög profil som de andra kategorierna. Bland de brott som förövas här kan nämnas illegal narkotikahandling, smuggling, ekonomisk brottslighet, rån och andra våldsbrott samt utpressning.

Rapporten innehåller också jämförelser mellan de olika kategorierna såvitt avser länsöverskridande grupper i Sverige. Rapporten konstaterar att flest lagförda brott av systemhotande karaktär, sammanlagt 250 stycken/år, begås av medlemmar till fyra länsöverskridande fängelsegång och supportergrupper till mc-gäng.

Andra uttalanden och utredningar m.m.

På uppmaning av det danska Justitsministeriet inledde den danske Rigsadvokaten vid årsskiftet 1996/1997 en undersökning av möjligheterna att med stöd av vissa bestämmelser i den danska

grundloven upplösa mc-klubbarna Hells Angels MC och Bandidos MC. Undersökningen utmynnade i att Rigsadvokaten fann att det inte fanns underlag för att väcka talan om att klubbarna skulle upplösas.

Rigsadvokaten konstaterade i sin rapport till Justitsministeriet den 27 april 1998 att ingenting i det material och de upplysningar som samlats in tydde på att Hells Angels MC eller Bandidos MC som föreningar genom våldsutövning försöker nå politiska, ideologiska, agitatoriska eller liknande mål. Det förelåg inte heller några väsentliga uppgifter om våldsutövning från föreningarnas sida riktad mot staten, andra offentliga myndigheter eller medborgarnas utövande av grundlagsfästa rättigheter.

Rigsadvokaten gjorde också en prövning av frågan, om de våldshandlingar som medlemmarna i Hells Angels och Bandidos har befunnits skyldiga till har företagits på klubbens vägnar. Rigsadvokaten menade att det som är avgörande i den frågan är vilken bedömning som kan göras av den verksamhet som klubben reellt står för. Rigsadvokatens bedömning av det material som samlats in var att det inte fanns tillräckligt underlag för att hävda att Hells Angels eller Bandidos som ett "dominerande eller almindeligt led" i sin verksamhet utövar våld eller uppmanar till våld. Materialet utgjorde endast underlag för ett antagande om att klubbarna i stor utsträckning har våldsbenäga personer som medlemmar.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att understryka att företrädare för den svenska Rikskriminalpolisen upplyst att Rigspolitiet Afd. A/NEC i Danmark kunnat konstatera en förändring i Hells Angels MC:s och Bandidos MC:s brottsliga verksamhet i Danmark under senare år. Förändringen består i att klubbarna allt mer blivit inriktade på att hota vittnen, målsägande och företrädare för rättsvårdande myndigheter, något som knappast förekom vid tiden för Rigsadvokatens rapport.

I en rapport om internkontroll från april 1997 angav f.d. biträdande riksåklagaren Axel Morath att de våldsbrott som förknippas med mc-gäng ofta är förenade med vapenbruk och därför mycket farliga till sin karaktär. Han uttalade också att hot som

kan rikta sig mot polis och åklagare inte ter sig som främmande inslag i den bilden (SOU 2000:25 s. 165).

I propositionen Ökade möjligheter att ingripa mot vissa mc-klubbar, m.m. (prop. 1997/98:181) uttalar regeringen bl.a. att typiskt för dessa klubbar är att organisationsstrukturerna är hierarkiska och att rekrytering och interna disciplinsystem tjänar till att skapa absolut lojalitet och försvåra insyn. De mera uppenbara brottsliga yttringar av klubbarnas verksamhet är grovt våld. Detta våld, som primärt riktar sig mot rivaliserande organisationer, är ibland av närmast militär karaktär. Det finns också tydliga tecken på att organisationerna ägnar sig åt beskyddar- och indrivningsverksamhet. I propositionen anger regeringen också att när det gäller personer som ägnar sig åt indrivningsverksamhet finns det enligt åklagare och polis ett nära samband mellan dessa personer och med organiserad brottslighet antingen i mc-klubbar eller i grupper som sysslar med avancerad förmögenhetsbrottslighet. Regeringen menar att mycket talar för att det i samband med dessa mc-klubbar också förekommer mer eller mindre omfattande narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet.

I slutbetänkandet Ett nationellt program om personsäkerhet (SOU 2004:1) föreslår Personsäkerhetsutredningen att det ska införas ett nationellt program om personsäkerhet. Programmet föreslås regleras i en särskild lag. Programmet är enligt utredningens förslag i första hand tänkt att tillämpas beträffande bevispersoner som medverkar i en förundersökning eller rättegång rörande grov eller organiserad brottslighet, och deras närstående. Härutöver får programmet tillämpas beträffande anställda inom rättsväsendet, t.ex. poliser och deras närstående. Programmet ska även kunna tillämpas beträffande andra personer, om det finns särskilda skäl. Det kan enligt utredningen handla om politiker, journalister och andra exponerade grupper. En grundläggande förutsättning för att en person ska beviljas inträde i programmet föreslås vara att det finns en påtaglig risk för brottslighet som riktar sig mot dennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid. Utredningen anger vidare att det i huvudsak är en polisiär

fråga att skydda hotade personer. Därför föreslås polisen få huvudansvaret för programmet. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Domstolsverket lät på uppdrag av regeringen genomföra en omfattande enkätundersökning för att analysera hotbilden i landets domstolar. Undersökningsresultatet finns återgivet i propositionen 2000/01:32 Säkerhetskontroll i domstol. I propositionen finns också en redovisning av information från Säkerhetspolisen, Riksåklagaren och Brottsförebyggande rådet om hot och risker i domstolarna. Av propositionen framgår bl.a. följande (s. 19 ff.). Enligt uppgift från Domstolsverket utsattes 81 av landets domstolar för hot under perioden 1995–1999. Antalet framförda hot fördubblades under samma tidsperiod. Domstolarna uppgav att bara i några fall kunde förövarna hänföras till en nazistisk gruppering, ett kriminellt s.k. mc-gäng eller annan organiserad brottslighet. Till övervägande del var övriga förövare s.k. rättshaverister utan direkt anknytning till pågående mål, eller parter som ansett sig förfördelade av domstolen. Syftet med hoten var i över hälften av fallen att skrämja till viss åtgärd eller passivitet, eller att hämnas. Under perioden hade 22 domstolar varit utsatta för bombhot. Endast domstolar som handlagt mål där nynazister varit inblandade såg nynazismen som ett reellt hot mot domstolarna. Några domstolar visade också viss oro inför den våldsanvändning som tycktes ske inom vissa vegangrupper och grupperingar inom den politiska ytterlighetsvänstern. Liksom i fråga om nynazistiska grupperingar, var det endast domstolar som handlagt mål där mc-gäng varit involverade som enligt enkätundersökningen såg mc-gängen som ett reellt hot.

I den ovannämnda propositionen anges också att enligt information från Säkerhetspolisen och Riksåklagaren har hot från kriminella grupper mot representanter för rättsväsendet aktualiserats allt oftare under de senaste åren. Tidigare tycks dessa grupper främst ha intresserat sig för vittnen och målsägande. Numera finns emellertid även ett intresse att skrämja och hota poliser, åklagare och andra personer som är involverade i rätts-

processen. I propositionen framhålls att av den inhämtade informationen framgår att dessa hot i många fall kommit från kriminella mc-gäng och personer i mc-miljön, samt att vissa av dess kriminella personer även har anknytning till den extrema högern. Det påpekas att brotten oftast riktats mot polismän, men även åklagare har varit utsatta. Slutligen pekas i propositionen på att Riksåklagaren i sin senaste årsredovisning angav att antalet rapporter om hot eller incidenter riktade mot enskilda åklagare ökat påtagligt jämfört med tidigare år samt att landets åklagare under senare år generellt har upplevt en förstärkt hotbild, främst från nynazistiska grupperingar och s.k. mc-gäng, men även från andra grova brottslingar (s. 20 f.).

Domstolsverket presenterade år 2002 rapporten Framtida riktlinjer för säkerhetsarbete i domstolsväsendet (Dv-rapport 2002:6). I rapporten gör Domstolsverket bedömningen att risken kan bedömas vara stor för att våldsbrottsligheten och hoten i landets domstolar kommer att fortsätta öka (s. 12). I Domstolsverkets årsredovisning för år 2003 anges att antalet incidenter som under år 2003 inrapporterats från domstolarna till Domstolsverket är förhållandevis lågt och ligger på samma nivå som under år 2002 (s. 97).

I Riksåklagarens årsredovisning för år 2003 nämns att tolv procent av de anställda inom åklagarväsendet har varit utsatta för våld eller hot. I årsredovisningen framhålls att ytterligare åtgärder kommer att vidtas för att öka säkerheten för de anställda (s. 68).

I ett lagstiftningsärende från förra året framhöll Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen att hotbilden gentemot polispersonal numera är så allvarlig att det förekommit att polispersonal tvekat inför att vidta vissa åtgärder i ärenden där det är känt att det finns risk för att bli utsatt för repressalier (propositionen 2003/04:93 Några frågor om sekretess, m.m., s. 44).

Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen genomför för närvarande ett gemensamt projekt om våld, hot och trakasserier mot personer i rättsväsendet. Det inledande målet med projektet är att beskriva det aktuella läget vad avser våld, hot och trakasserier

mot anställda inom rättsväsendet. Målgruppen utgörs av domare, åklagare, poliser och nämndemän. Eventuella förslag till åtgärder kommer att tas fram. Projektet beräknas vara avslutat under år 2005.

Här kan också finnas skäl att nämna att regeringen den 29 juli 2004 beslutade att tillkalla en parlamentarisk kommitté, Kommittén mot hot och våld mot förtroendevalda (Ju 2004:07). Kommittén har fått i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda samt lämna förslag till åtgärder som motverkar och förebygger sådant hot och våld (Dir. 2004:102). I direktiven hänvisar regeringen bl.a. till kartläggningar som Svenska Kommunförbundet har gjort. Av kartläggningarna framgår att för förtroendevalda i ledande positioner har utsattheten för hot eller våld ökat markant mellan åren 2000/2001 och år 2004. I en delrapport presenterade kommittén den 6 april 2005 en redovisning av en enkätundersökning gjord bland fullmäktigeledamöter i kommuner och landsting samt riksdagsledamöter utom statsråd. Enkätsvaren visade att hot, våld och trakasserier mot politiker är omfattande, och många förtroendevalda överväger att lämna sina uppdrag på grund av hotbilden. Enligt rapporten har 62 procent av riksdagsledamöterna utsatts för trakasserier sedan valet 1998, 53 procent har utsatts för hot och 5 procent för regelrätt våld. Bland fullmäktigeledamöterna i kommuner och landsting var siffrorna lägre. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2006.

Sammanträffanden med polis

I syfte att samla ytterligare information om den öppna polisens erfarenheter av att bekämpa systemhotande brottslighet har särskilda samtal förts med representanter för Rikskriminalpolisen och länskriminalpolisen. Bl.a. har följande anförts från polishåll.

- Medlemmar i mc-gängen och deras supportergrupper hotar och skrämmer vittnen, målsägande samt polismän och andra företrädare för rättsvärdande myndigheter. Hoten

- ställer till stora problem både vid polisutredningar och i rättegångar, bl.a. genom att målsägande och vittnen inte vågar medverka vid utredningar som rör mc-miljön.
- Kriminalunderrättelseuppgifter talar för att det finns allvarligt menade planer på att beröva av vissa tjänstemän inom rättsvårdande myndigheter livet. Det finns också uppgifter om att polismän avstår från bl.a. att utföra kontroller av fordon som förs av medlemmar i mc-gäng, liksom att det hänt att polis erbjudits pengar för att föredra ett ärende felaktigt för åklagaren.
 - Det är mycket resurskrävande att bedriva yttre spaning på medlemmar i mc-gäng. Möjligheterna till insyn och infiltration är små på grund av organisationernas slutenhet.
 - Tack vare bl.a. den höga profil som personerna i mc-miljön har finns en god kännedom inom polisen om vilka personer som från systemhotande utgångspunkter utgör störst risk. De krav som uppställs i dagens regelverk på att förundersökning för ett konkret brott ska ha inletts för att tvångsmedel ska få tillgripas utgör emellertid ett hinder mot en effektiv brottsbekämpning eftersom utsikterna att få precis information utan tvångsmedelsanvändning i praktiken är mycket små. I vissa fall väger möjligheterna att försöka avvärja brottsligheten klart tyngre än lagföringsintresset.
 - Den generella uppdelningen av brottsligheten som nämns i Rikskriminalpolisens rapporter synes fortfarande gälla. Mc-gängens supportergrupper, som utgör moderklubbarnas ”muskler”, svarar för stora delar av våldsbrottsligheten medan moderklubbarnas medlemmar ägnar sig åt bl.a. utpressnings-, vapen- och narkotikabrottslighet av olika slag.
 - Det finns inga belägg för att brottsligheten är organiserad i den meningen att brotten skulle begås för mc-klubbarnas räkning eller på order ”uppifrån”. Brotten begås av en eller flera medlemmar för egen räkning, ibland i samarbete med personer utanför mc-miljön. Gärningsmännen utnyttjar ofta tillhörigheten till ett mc-gäng och klubbvästen som

ett medel i den brottsliga verksamheten. Det gäller särskilt utpressningsbrottsligheten. Om brotten ger ett ekonomiskt utbyte ska en del av vinsten tillfalla klubben.

- Problemen med mc-gängen tycks fortfarande vara störst i Skåne. Där försöker medlemmar i gängen även etablera sig i andra, fullt lagliga, affärsverksamheter.
- De bakomliggande motiven bakom mc-klubbarnas kriminella verksamhet bedöms vara i huvudsak ekonomiska. Politiska eller opinionbildande mål kan inte skönjas.

8.1.3.6 Slutsatser avseende behovet för den öppna polisen

Det förekommer systemhotande brottslighet som innefattar hot mot samhällsföreträdare, rättssystemet och massmedierna. Sådan brottslighet utgör inte bara ett hot mot enskilda medborgare. Den hotar också vår legala, stabila och demokratiska samhällsordning. Det är av yttersta vikt att denna brottslighet inte får fäste utan att den kan förebyggas och förhindras i ett tidigt skede. Det faktum att den inte nu är vanligt förekommande för-
tar inte detta påstående.

Det genomgångna materialet ger ett bestämt intryck av att den brottslighet som utgör störst hot mot samhällssystemet har en särskilt stark koppling till mc-gängen. De allvarliga våldsbrott som förekommit med anknytning till olika mc-gäng har medfört att personer med anknytning till mc-gängen fått rykte om sig att vara snara att tillgripa allvarligt våld för att nå sina syften. Många personer som ingår i denna miljö är självfallet medvetna om detta förhållande. De kan utnyttja den utbredda uppfattning som tycks finnas om vad mc-gängen står för och vad personer som ingår i miljön anses vara kapabla till i fråga om brottsliga gärningar. Bärande av emblem för en klubb eller uppträdande i viss klädsel kan i vissa situationer, exempelvis i samband med besök i någons bostad, förstärka budskapet i uttalade hot om repressalier.

Den allmänt spridda uppfattningen om mc-gängens våldsbenägenhet har också lett till svårigheter vid utredning och lagfö-

ring av brottslighet med anknytning till sådana gäng. Många gånger torde det förhållandet att brottsligheten har en sådan anknytning vara tillräckligt för att vittnen och målsägande ska dra sig för att medverka i brottsutredningar och rättegångar.

De uppgifter som finns i fråga om kartläggning av polispersonal och om aktioner och hot om aktioner som riktats mot bl.a. poliser som utrett brott med anknytning till mc-gäng tyder på att det inom denna miljö finns en målsättning att rent allmänt – inte enbart i det enskilda ärendet – försvåra det rättsliga förfarandet. Åtgärderna synes ha som mål att polisen ska undvika att ingripa mot eller fatta ofördelaktiga beslut avseende personer med anknytning till gängen. Även om uttrycket bör reserveras för särskilt kvalificerade fall framstår det inte som överdrivet att beteckna denna slags brottslighet som systemhotande i den meningen att den utgör ett hot mot vårt rättsväsende.

Även om mc-klubbarna sålunda tycks inta en särställning vad gäller frågan om förövande av brott som hotar samhällssystemet bör samtidigt, särskilt utifrån Rikskriminalpolisens rapport från slutet av förra året, understrykas att åtskilliga systemhotande brott begås även inom ramen för andra organisationer och grupper. I de sammanhangen tycks särskilt de s.k. fängelsegängen och förortsgängen samt de s.k. etniskt sammansatta ligorna och nätverken ha en framträdande roll. Inte heller här är det ovanligt att förhörspersoner skräms till tystnad eller pressas att lämna oriktiga uppgifter i syfte att brottsutredningar och rättegångar ska försvåras.

Som nämnts ovan är en väl fungerande underrättelseverksamhet av stor betydelse för brottsbekämpningen inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Detsamma får anses gälla den öppna polisens bekämpande av viss brottslighet. Tvångsmedelsanvändning för att förebygga eller förhindra brott skulle kunna tyckas vara ett verksamt och effektivt medel vid utredning av i stort sett all slags allvarlig brottslighet som den öppna polisen har att bekämpa. Med ett sådant betraktelsesätt borde det således inte införas några särskilda begränsningar i fråga om i vilka fall dessa tvångsmedel bör få användas. De tvångsmedel som be-

handlas i denna promemoria har emellertid sitt största värde vid den öppna polisens bekämpande av brottslighet som planeras eller som ingår i en organiserad verksamhet som bedrivs av mer fasta kriminella organisationer där det finns en avsikt att hota eller förstöra samhällsfunktioner som t.ex. rättsväsendet eller att hota företrädare för massmedierna. Utanför denna ram ligger exempelvis brottslighet som utförs av mer tillfälliga grupperingar som tillskapas enbart för att under kort tid planera och utföra ett brott för ekonomisk vinning varefter grupperna upplöses.

Den öppna polisens bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet har normalt sett, till skillnad från Säkerhetspolisens arbete, vanligen som huvudsakligt mål att få en lagföring till stånd. Om det vid kriminalunderrättelsearbete kommer fram uppgifter som talar för att en brottsorganisation har för avsikt att exempelvis utföra ett värdetransportrån blir många gånger det fortsatta polisarbetet inriktat på att gripa de misstänkta gärningsmännen och få dem lagförda. Oftast är förhållandena också sådana att det finns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst konkret brott har begåtts och att förundersökning ska inledas. Vanligen kan då straffprocessuella tvångsmedel tillgripas enligt rättegångsbalkens regler. I sådana fall finns inte något större praktiskt behov av tvångsmedelsanvändning som denna promemoria behandlar.

Emellertid handlägger även den öppna polisen ärenden där mycket stora värden och människoliv allvarligt hotas. Till sådana ärenden hör fall där det inom ramen för kriminalunderrättelsearbete finns tydliga tecken på att synnerligen allvarlig brottslighet som t.ex. hotar rättsväsendets objektivitet och massmediernas oberoende kan vara förestående.

Brottslighet som kan få allvarliga följder för samhällets demokratiska funktioner bör givetvis kunna förebyggas eller förhindras. Samtidigt kan polisen med de medel som i dag erbjuds stå inför stora svårigheter att få mer exakta uppgifter om brottsplanerna. Sådana avgörande uppgifter kan som regel inte inhämtas utan hjälp av tvångsmedel, något som i dagsläget inte är tillåtet eftersom avsaknaden av exakta uppgifter för med sig att förun-

dersökning för ett specifikt brott inte kan inledas. I det uppkomna läget har den öppna polisen uppenbara svårigheter att fullgöra sin uppgift. Normalt sett har de fall som nu schematiskt beskrivits kopplingar till organiserad brottslighet.

De problem som dagens straffprocessuella regelverk medför för den öppna polisens kriminalunderrättelseinhämtning bär stora likheter med de bekymmer som exempelvis Säkerhetspolisens författningsskydd kan stå inför när det gäller underrättelseinhämtning. Skälet till detta är främst att både den öppna polisen och Säkerhetspolisen har att bekämpa organisationer som är uppbyggda på sådant sätt att insyn från brottsbekämpande myndigheter försvåras. På grund av den starka lojalitets- och lydnessplikten hos medlemmarna är möjligheterna till exempelvis yttre spaning och infiltration mycket små. Den öppna polisen i Sverige har därför ett ökande behov av att kunna använda sig av samma metoder och taktiska överväganden som Säkerhetspolisen, vilket torde ligga i linje med den internationella utvecklingen på området. Även den öppna polisens arbete tar numera sikte på verksamheter utan kända misstänkta och utan klart definierade brottsplaner (se Cameron s. 69 f. och 89 f.).

Vid överväganden av behovet för den öppna polisen att i större utsträckning kunna förebygga eller förhindra viss brottslighet kan också finnas skäl att nämna att gränsen mellan den öppna polisens och Säkerhetspolisens respektive verksamhetsområden från tid till annan kan flyttas eller bli otydlig (se Flyghed, *Organised Crime – A Catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies?*, 2002 s. 501). Ett skäl till det kan vara exempelvis omvärderingar av olika gruppers politiska eller religiösa drivkrafter och mål. Det finns också fall där samverkan skett mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen. Hit hör bl.a. utredningarna avseende mordet på Björn Söderberg år 1999 och bilbomben mot två journalister i Nacka samma år. Ett färskt exempel är en utredning från Västmanland avseende misstanke om förberedelse till terroristbrott, vilken utmynnade i ett åtal som i denna del ogillades.

Motiv för att inkludera den öppna polisen i förslagets tillämpningsområdet kan hämtas också utifrån ett mer övergripande perspektiv. Brottslighet som hotar rättsväsendet och de grundläggande värden vår samhällsstruktur bygger på, saknar ofta politiska motiv. Det ankommer därför normalt på den öppna polisen att bekämpa brottsligheten. Om emellertid sådan brottslighet blir utbredd kan den skapa sådan otrygghet och osäkerhet för medborgarna att deras vilja att ta en aktiv del i samhällslivet och att utöva grundläggande fri- och rättigheter markant minskar. I förlängningen kan sådan brottslighet, om den får fäste, komma att få politiska dimensioner och i värsta fall hota rikets inre säkerhet. Först i det skedet blir det normalt en fråga för Säkerhetspolisen att ta sig an bekämpningen av brottsligheten. Det kan ifrågasättas om det inte vore lämpligt att lägga tyngdpunkten på det brottsförebyggande arbetet hos den del av polisen som enligt vad som nu beskrivits först har att bekämpa brottsligheten, dvs. den öppna polisen. Med detta synsätt bör således även den öppna polisen – i syfte att motverka att brottsligheten på sikt får en spridning som kan hota rikets inre säkerhet - förses med de verktyg som är mest effektiva för att kunna förebygga eller förhindra brottsligheten. Om det blir enbart Säkerhetspolisen som tillåts använda dessa verktyg kan de inte användas förrän brottsligheten har blivit utbredd, dvs. först sedan den öppna polisen inte varit framgångsrik i sitt arbete att begränsa brottsligheten.

En angelägen åtgärd för att förbättra möjligheterna att förebygga eller förhindra den systemhotande brottsligheten är mot denna bakgrund att öka tillgången till effektiva kriminalunder rättelseverktyg också för den öppna polisen.

Bedömningen görs att den öppna polisen, när det gäller bekämpandet av viss brottslighet, får anses vara i påtagligt behov av en motsvarande tvångsmedelsreglering som den som i promemorian föreslås gälla inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Resonemanget för in på frågan om vilka närmare begränsningar som bör göras avseende i vilka fall tvångsmedel ska få användas i syfte att förebygga eller begränsa brott inom den öppna

polisens verksamhetsområde. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 10.3

Att ett påtagligt behov av reglering för den öppna polisen kan konstateras är emellertid inte tillräckligt för att förslag bör lämnas till en reglering som avser den öppna polisen. Promemorian behandlar i kapitel 9 de närmare avvägningar som bör göras för att motivera ett förslag till reglering.

Frågan om straffbeläggande av deltagande i kriminella organisationer

När behovet av åtgärder av det slag denna promemoria behandlar ska analyseras, kan frågan ställas om det kan finnas andra sätt att lagstiftningsvägen komma till rätta med de problem som den organiserade brottsligheten utgör. Om det skulle vara möjligt att vidta effektiva lagstiftningsåtgärder av annat slag än dem som här övervägs kan behovet av tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra brott anses uttunnat. En lagstiftningsåtgärd som ibland har förespråkats är att straffbelägga deltagande i kriminella organisationer.

Frågan övervägdes av den parlamentariskt sammansatta Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. Kommittén gjorde emellertid bedömningen att någon utvidgning inte borde ske av det kriminaliserade området såvitt gäller deltagande i eller stöd till sammanslutningar där det förekommer brottslighet. Som skäl för den ståndpunkten anfördes bl.a. att sammanslutningarna skulle kunna bli svåra att kontrollera och att reglerna skulle kunna innebära en otillbörlig inskränkning av möjligheterna till politisk opinionsbildning (SOU 2000:88 s. 176 f.).

Även på det internationella planet har frågan om straffbeläggande av deltagande i kriminella organisationer behandlats. I avsnitt 8.1.3.3 har nämnts att i såväl i EU:s gemensamma åtgärd som Förenta nationernas Palermokonvention föreskrivs att visst angivet deltagande i kriminella organisationer ska kriminaliseras. Snarlika bestämmelser finns i EU:s rambeslut om bekämpande av

terrorism (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3). Vid antagandet av den gemensamma åtgärden och vid tillträdet till Palermokonventionen samt vid genomförandet av terroristrambeslutet har regeringen gjort bedömningen att svenska straffbestämmelser avseende medverkan, förberedelse, stämpling och försök till brott uppfyller de åtaganden som följer av de angivna instrumenten (skr. 1998/99:60 s. 265, prop. 2002/03:38 s. 40 f., och prop. 2002/03:146 s. 59 f.). Regeringens bedömning har i förekommande fall godtagits av riksdagen.

Denna kriminaliseringsfråga har som synes belysts noggrant under senare år. I dagsläget tycks det inte vara aktuellt att på detta sätt komma till rätta med den organiserade brottsligheten. Denna omständighet förstärker intrycket av att det också inom den öppna polisens verksamhetsområde finns ett påtagligt behov av åtgärder av det slag promemorian behandlar.

Det kan för fullständighetens skull nämnas att EU-kommissionen under Luxemburgs ordförandeskap presenterat ett förslag till rambeslut på detta område. Förslaget innebär att i medlemsstaterna ska det vara straffbelagt att leda och aktivt delta i en kriminell organisation. Förslaget förhandlas för närvarande på tjänstemannanivå inom en rådsarbetsgrupp.

9 Avvägningar

Bedömning: Behovet av att införa bestämmelser som ger lagliga möjligheter att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet är stort. Effektiviteten i brottsbekämpningen skulle förbättras om sådana möjligheter införs. Intresset av att brottsbekämpningen på detta område förbättras väger tyngre än intresset av att här värna om den personliga integriteten.

9.1 Inledning

Av det som anförts i föregående avsnitt får slutsatsen dras att nuvarande lagstiftning inte ger tillräckliga möjligheter för att förebygga eller förhindra viss allvarlig brottslighet. Det kan konstateras att det finns ett tydligt behov av tvångsmedel i detta syfte inom såväl Säkerhetspolisens som inom delar av den öppna polisens verksamhetsområden. Med dessa utgångspunkter övergår promemorian till att närmare överväga frågor som rör hur behovet av förbättrade möjligheter till underrättelsearbete bör ställas i relation till intresset av att inte annat än i undantagsfall införa arbetsmetoder som kan medföra intrång i medborgarnas personliga integritet.

En effektiv brottsbekämpning förutsätter att brottsbekämpande myndigheter får använda sig av vissa tvångsmedel. De regler som styr tvångsmedelsregleringen bygger på en avvägning mellan å ena sidan samhällets intresse av ökad trygghet genom att bekämpa brott och å andra sidan intresset av att skydda enskildas integritet.

Under de förhållanden som beskrivs i föregående avsnitt har våra brottsbekämpande myndigheter stora svårigheter att komma potentiella gärningsmän, organisationer och grupper på spåren och i tid kunna avslöja och avvärja mycket allvarlig brottslighet. Även om det kan konstateras att framgångar i denna strävan förutsätter stora befogenheter för myndigheterna, sätter de grundläggande demokratiska principerna, däribland respekten för individens rätt till personlig integritet, gränser för vilka medel och metoder samhället kan tillåta sig att använda.

9.2 Integritetsfrågor

Även om det i och för sig lätt kan sägas att det är viktigt att ge brottsbekämpande myndigheter möjligheter att med hjälp av tvångsmedel effektivt kunna förebygga och förhindra den mest allvarliga kriminalitet samhället känner, är det nödvändigt att noga överväga hur man lämpligen avgränsar en sådan tvångsmedelsanvändning. De brottsbekämpande myndigheterna bör inte ges sådana befogenheter att medborgarnas tilltro till myndigheterna och rättssystemet påverkas negativt. Skadan som ett minskat förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna kan medföra kan väga tyngre än nyttan av att brottsligheten kan förhindras.

Under senare år har i flera riksdagsmotioner och i den allmänna debatten i massmedierna framförts att individens ställning kommit att försvagas på detta område. Justitiekanslern framhöll i sitt remissvar över Buggningsutredningens betänkande (SOU 1998:46) att en tendens under senare tid tycks vara att integritetsintressena får stå tillbaka till förmån för intresset av att förebygga och utreda brott. Som exempel på sådan lagstiftning nämnde Justitiekanslern lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning (Ju1998/1450/Å).

I samband med överväganden angående en reglering av brottsbekämpande myndigheters möjligheter att kunna använda tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra brott är frågor om personlig integritet uppenbarligen av en central betydelse.

Det handlar således om att göra en avvägning mellan å ena sidan hur angeläget ingreppet är för att avslöja eller förhindra viss brottslighet, och å den andra sidan den olägenhet eller skada som ingreppet innebär för i första hand den enskilde, men också för samhället i stort. För att få en rimlig balans mellan dessa intressen finns det skäl att ägna särskilt intresse åt att analysera behovet av en utvidgning av möjligheterna att tillgripa tvångsmedel (föregående avsnitt), vilken effekt en utvidgning skulle få på brottsbekämpningen (nästa avsnitt) och ställa detta mot de integritetskränkningar som en utvidgning kan innebära (detta avsnitt).

I svensk lagstiftning finns inte någon allmängiltig definition av begreppet personlig integritet. I olika sammanhang har man med utgångspunkt bl.a. i de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformens andra kapitel emellertid försökt ringa in begreppet genom att skilja mellan den rumsliga integriteten (hemfriden), den materiella integriteten (egendomsskyddet), den kroppsliga integriteten (skydd för liv och hälsa mot ingrepp i eller mot kroppen) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för privatlivet och för personligheten inklusive den privata ekonomin), se bl.a. SOU 1984:54 s. 42.

Ett annat sätt att försöka bestämma begreppet personlig integritet är att ange vilka handlingar som kan anses kränka någons integritet. Med det betraktelsesättet kan kränkningarna delas in i tre huvudgrupper; intrång i en persons privata sfär i fysisk eller annan mening, insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden och offentliggörande eller annan användning av uppgifter om en persons privata förhållanden (se Stig Strömholm i SvJT 1971 s. 695).

Även om det synes vara svårt att på ett generellt plan definiera begreppet personlig integritet, och det kan diskuteras vilka tvångsmedel som gör mest intrång i den personliga integriteten, hindrar det inte att integritetsfrågorna alltid bör ges en särskild tyngd när användning av tvångsmedel ska analyseras. Ett skäl till det är att användning av sådana tvångsmedel i högre grad än annars riskerar att drabba även tredje man. Den inhämtade infor-

mationen kan också komma att ha med annat att göra än det som rör brottslig verksamhet. Insynen i enskildas personliga förhållanden blir vid exempelvis hemlig teleavlyssning inte begränsade på annat sätt än genom de gränser de enskilda själva drar under samtalen.

Samtidigt bör beaktas att denna översyn är begränsad till nuvarande reella tvångsmedel. Översynen och de förslag som lämnas avser alltså enbart tvångsmedel som redan i dag förekommer i det straffprocessuella regelverket. Integritetsintrånget i sig för den enskilde torde i regel inte vara att anse som större av enbart det skälet att syftet med tvångsmedelsanvändningen är brottsförebyggande, dvs. ett annat än det som ligger bakom straffprocessuell tvångsmedelsanvändning.

Med utgångspunkt från de bestämmelser som kringgärdar andra straffprocessuella tvångsmedel än de hemliga kan också konstateras att många av de straffprocessuella tvångsmedel som dagligdags tillgrips i utredningar av mindre allvarliga brott inte förutsätter några som helst extraordinära omständigheter. Exempelvis fordrar ett beslut om husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken inte mycket mer än att fängelse föreskrivs för brottet i fråga. Arbetsmetoder som också kan vara integritetskränkande, som t.ex. spaning, anses överhuvud taget inte behöva lagreglering.

Det är vidare närmast självklart att ingen medborgare i varje situation kan hävda en absolut rätt till handlingsfrihet eller rätt att bli lämnad i fred från samhällets organ. Redan Integritetskommittén menade att regler som syftar till att skydda den enskildes personliga integritet måste försees med olika, i skilda situationer, mer eller mindre vittgående undantag, eller på något annat sätt begränsas i sin giltighet så att andra människors och samhällets intressen i övrigt inte träds för när (SOU 1970:47 s. 56). Samtidigt finns skäl att understryka att statsmakterna ansvarar för att integritetskränkande tvångsmedel inte får tillgripas i andra fall än när det är absolut nödvändigt.

Det bör kunna krävas att det noggrant prövas i vad mån det går att på olika sätt inskränka möjligheterna till tvångsmedelsan-

vändning. Begränsningar kan beroende på vilken utgångspunkt som väljs vara av olika slag. Sålunda kan tillämpningsområdet inskränkas i sakligt hänseende, vilket i korthet innebär att endast t.ex. den grövsta, farligaste och mest svårutredda brottsligheten ska träffas av bestämmelserna. Inskränkningar kan vidare göras i funktionellt hänseende, syftande till att tvångsmedlen får tillgripas endast när inte något annat förslår. Ett annat alternativ är att göra begränsningar i kvalitativt hänseende. Sådana begränsningar innefattar krav på att upplysningar av betydande vikt för utredningen kan förväntas. I promemorian kommer i det följande begränsningar av alla dessa slag övervägas.

En invändning som kan resas mot att införa bestämmelser som gör det möjligt att använda tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra brott är att sådan tvångsmedelsanvändning kan komma att utgöra ett orimligt stort intrång i enskildas personliga integritet. Utifrån ett mer övergripande perspektiv än de enskilda medborgarnas kan också anföras att utökade möjligheter till tvångsmedelsanvändning i förlängningen kan skapa misstro hos medborgarna angående i vilken omfattning de övervakas (se t.ex. Töllborg i SvJT 2003 s. 382 f.). Denna misstro kan i sin tur ge upphov till såväl en otrygghet som ryktesspridning som är skadlig för samhällslivet (SOU 1990:51 s. 131, 155 och 163), särskilt i tider av politisk oro. Den sistnämnda ståndpunkten har särskild tyngd när fråga är om hemliga tvångsmedel, vilket i sin tur manar till försiktighet när utökade möjligheter till sådana ingrepp övervägs (se Cameron s. 84 f.).

Statsmakterna bör därför slå vakt om att det inte uppstår en glidning in i ett övervakarsamhälle, där metoder används som inskränker medborgarnas integritet, utan att metoderna blir föremål för en trovärdig kontroll eller övervakning. Om tillämpningsområdet för tvångsmedel ska utvidgas bör således säkerställas att intrång endast kan ske i sådana fall då medborgarna i stort kan antas vara beredda att godta ingreppet med hänsyn till de intressen som utgör motiv för åtgärderna (jfr. prop. 1988/89:124 s. 37 och prop. 1994/95:227 s. 15). Detta

gäller även om tvångsmedelsanvändningen har goda utsikter att göra brottsbekämpande myndigheters arbete mer effektivt.

Det kan påpekas att Justitieutskottet i fråga om teleavlyssning framhållit att det är ett viktigt intresse från demokratisk synpunkt att diskussionen om enskildas integritet i förhållande till myndigheterna alltid hålls levande, inte minst mot bakgrund av att det nu finns teknik som innebär betydligt större risker för integritetskränkningar än tidigare. Utskottet har också understrukit att en minskad vaksamhet när det gäller integritetsfrågor kan leda till en avtrubning i den allmänna uppfattningen att integritetskränkningar endast undantagsvis kan godtas i ett samhälle av den typ vi har (JuU 1981/82:35, se även JuU 1982/82:38 och JuU 1981/82:54).

Den bestämda utgångspunkten bör således vara att det ska krävas mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna för att intrång av det slag som behandlas i denna del av promemorian ska kunna övervägas närmare.

Den 7 april 2004 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt tillsatt kommitté, Integritetsskyddskommittén, i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera lagstiftning som rör den personliga integriteten. Kommittén ska överväga om det behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. När det gäller intresset av effektivitet i brottsbekämpningen ska kommittén särskilt analysera förhållandet mellan å ena sidan den totala verkan av befintliga tvångsmedel och övervakningsmetoder och å andra sidan skyddet för den personliga integriteten (Dir. 2004:51). Arbetet ska slutredovisas senast den 30 mars 2007.

9.3 Effektivitetsfrågor

I den andra vågskålen ska läggas att det är av stor betydelse att våra brottsbekämpande myndigheter kan förses med rimligt effektiva verktyg i sitt arbete mot brottslig verksamhet av sådant slag att den kan hota den legala, stabila och demokratiska ordningen i samhället. Ovan har understrukits att det finns en risk

för att allmänhetens förtroende för rättsväsendet kan skadas om det sprids en uppfattning att brottsbekämpande myndigheter har alltför vidsträckta befogenheter. Det gäller dock samtidigt att hålla myntets andra sida i minne, nämligen att brottsbekämpande myndigheter måste kunna använda sådana arbetsmetoder att de i tillräckligt hög grad kan uppnå positiva resultat i arbetet. I annat fall kan medborgarna av den anledningen få ett minskat förtroende för myndigheterna och rättsväsendet (SOU 2003:74 s. 69).

I dagsläget kan frågan ställas om inte möjligheterna till tidig tvångsmedelsanvändning mot särskilt allvarlig brottslighet är beskuren på ett sätt som kan vara svårt att förena med medborgarnas krav på att polisens förebyggande arbete ska bedrivas effektivt. Inte minst de uttalanden som gjorts i olika betänkanden de senaste åren tyder på att detta är fallet (avsnitt 8.1.2.1).

En principiell invändning mot ett förslag om tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra brott skulle kunna vara att det redan i dag är möjligt att använda hemliga tvångsmedel om någon är skäligen misstänkt för stämpling, försök eller förberedelse till vissa brott, dvs. i ett skede långt före brottets fullbord. Det kan mot denna bakgrund vara rimligt att fråga sig om det, oaktat de överväganden som gjorts i de betänkanden m.m. som redovisats ovan, finns något reellt behov av en reglering som medger tvångsmedel i brottsförebyggande syfte och om ett sådant regelverk skulle öka effektiviteten i brottsbekämpningen.

För att besvara frågan om inte dagens möjligheter till hemliga tvångsmedel vid brott som utgör förstadier till fullbordade brott erbjuder tillräckliga möjligheter för att förebygga eller förhindra brott måste reglernas praktiska effekter studeras närmare. Som grundläggande förutsättning för tvångsmedel uppställs i dag att det finns anledning att anta att någon form av t.ex. förberedelse eller stämpling till brott, redan har begåtts. Sådana osjälvständiga brottsformer kan dock inte betraktas isolerade utan måste avse en bestämd gärning. Tvångsmedel vid misstanke om att straffbar stämpling, försök eller förberedelse till brott har förövats förutsätter alltså att det finns en konkret, objektivt underbyggd misstanke om att ett fullbordat brott av visst slag kommer att

begås. En annan sak är att gärningsmännens uppsåt för straffansvar inte behöver avse en i tid och rum specificerad gärning, utan det räcker med att deras uppsåt täcker att brott av ifrågavarande slag förr eller senare kommer till stånd (se t.ex. SOU 1996:185 Straffansvarets gränser del 1, s. 277 med hänvisningar).

Om de angivna grundförutsättningarna prövas på ett givet spaningsärende uppstår frågan i vilken grad tvångsmedlet i praktiken blir användbart för att förhindra brottets fullbordan. På spaningsstadiet saknas ofta kunskaper om det tänkta huvudbrottet. I själva verket är det för att få upplysningar om huvudbrottet som tvångsmedlet tillgrips. Det framstår vidare som rimligt att förmoda att något straffbart förstadium till huvudbrottet normalt inte ens i objektiv mening föreligger förrän i anslutning till, exempelvis, de telefonkontakter de brottsbekämpande myndigheterna vill avlyssna. Av det sagda följer att det i praktiken knappast är möjligt att kunna bilda sig någon uppfattning om det är fråga om ett huvudbrott av så allvarligt slag att det kan bli aktuellt med tillstånd till tvångsmedelsanvändning. Tvångsmedlet blir således inte möjligt att använda på spaningsstadiet.

En förutsättning för tillstånd till tvångsmedelsanvändning är att misstanken måste vara riktad mot en viss person. På spaningsstadiet torde sällan finnas konkreta brottsmisstankar mot någon särskild person. Snarare är brottsmisstankarna många gånger riktade mot en mer eller mindre avgränsad grupp av personer som i varierande grad kan anses misstänkta. Även detta talar således emot att tillstånd till tvångsmedelsanvändning kan beviljas på spaningsstadiet med dagens regler (SOU 1998:46 s. 345 ff. och Justitieombudsmannens remissvar över samma betänkande [Ju1998/1450/Å]).

Kravet på att i vart fall stämpling, försök eller förberedelse till ett huvudbrott ska kunna konstateras, uppställer sammanfattningsvis betydande hinder mot att tvångsmedel används i brottsförebyggande syfte. Detta förhållande omintetgör många gånger en tidig användning av de hemliga tvångsmedlen, vilka i detta skede är de mest effektiva verktygen i brottsbekämpningen. Detta leder i sin tur till myndigheternas möjlig-

heter att förebygga eller förhindra allvarliga brott i praktiken minskar väsentligt.

När det å ena sidan gäller mindre allvarlig brottslighet får detta sägas vara en rimlig ordning. Att införa vidsträckta möjligheter till tvångsmedelsanvändning på spaningsstadiet och därigenom låta intresset av att kunna förebygga eller förhindra mindre allvarliga brott väga tyngre än intresset av att skydda medborgarnas integritet framstår som en mindre lämplig ordning. Om man bortser från att det sannolikt skulle vara till nytta för de brottsbekämpande myndigheternas effektivitet, är det svårt att hitta några skäl av tyngd som skulle motivera en så tillåtande syn på tvångsmedelsanvändning i Sverige.

När det å andra sidan gäller mycket allvarliga brott, dvs. brott som riktas mot de allra största samhällsvärdena blir utgångspunkten en annan. Det säger sig själv att det krävs effektiva åtgärder för att motarbeta en så välorganiserad och allvarlig brottslighet. I dag kan tvångsmedel tillgripas först när ett allvarligt brott eller stämpling, försök eller förberedelse till detta brott faktiskt har ägt rum. Detta framstår inte som effektivt och kan leda till stort mänskligt lidande och till omfattande materiella skador. Själva lagföringen är här av mindre intresse från samhällsskyddssynpunkt. Det allra viktigaste är att brottet inte ges möjlighet att fullbordas.

Det kan även finnas skäl att påminna om att i många andra jämförbara länder finns möjligheter att kunna använda tvångsmedel i brottsförebyggande syfte (se kapitel 4).

När frågan om effektivitet ska analyseras bör särskilt beaktas att värdet av den information som kan inhämtas genom tvångsmedlen kan förväntas ha stor betydelse. Informationen kan innehålla just den pusselbit som dittills saknats för att mer precist kunna få klarhet i vilken brottslig verksamhet som personen, gruppen eller organisationen har för avsikt att begå. Myndigheterna kan oftast inte få tillgång till informationen på något annat sätt. Det rör sig huvudsakligen om fall där det inte finns någon möjlighet att på annat sätt, t.ex. genom fysisk spaning, skaffa motsvarande information.

De tvångsmedel som här är aktuella är också väl kända av polisen och det finns inom myndigheterna goda kunskaper om hur tvångsmedlen lämpligen bör användas för att nå framgång i det brottsförebyggande arbetet. Det kan visserligen invändas att det inte borde fordras särskilt stora ansträngningar för personer som har för avsikt att begå brott av detta slag, att låta bli att röja sina avsikter för myndigheterna vid telefonsamtal och liknande. Den väntade effektiviteten skulle därmed kunna antas bli marginell. Mot det sistnämnda kan anföras att hemlig teleavlyssning anses vara ett värdefullt verktyg i brottsutredningar trots att möjligheterna att använda detta tvångsmedel torde vara väl känt i samhället (se t.ex. prop. 1994/95:227 s. 15 samt regeringens skrivelser skr. 1997/98:26 och skr. 2004/05:36 s. 14); de inblandade måste uttrycka sig något så när begripligt för att medbrottslingarna ska förstå. Exempel på särskilt värdefull information som blir åtkomlig är mönster i den övervakades aktiviteter och nätverk samt kunskaper om vilka personer som kontaktas, vilka kontakterna är och vad de gör (se Cameron s. 86 f.).

Härtill skulle den del av polisarbetet som utgörs av att de brottsutredande myndigheterna hämtar in upplysningar om brottsplaner från informatorer kunna minska om sådan information skulle kunna inhämtas genom tvångsmedel i ett tidigt skede. Om det finns skäl att kombinera spaningsmetoderna kan det tänkas att brottsbekämpande myndigheter genom tvångsmedlen lättare skulle kunna bedöma hur trovärdig informatören är. Inte heller andra speciella spaningsmetoder som infiltration och provokation skulle behöva användas i så stor utsträckning.

Till detta kan läggas att när effektivitetsfrågan ska övervägas finns skäl att påminna om den mycket allvarliga arten hos den brottslighet som dessa delar av polisen i Sverige fått i uppdrag att kartlägga och bekämpa. Även om resultatet skulle bli en måttlig ökning av antalet förhindrade brott kan det vara av synnerligen stort värde för samhället och dess invånare.

Sammanfattningsvis görs den bedömningen att tvångsmedel för att förebygga eller förhindra brott kan antas bli effektiva verktyg för att bekämpa den allvarliga brottsligheten som här avses.

Att överväga att ge brottsbekämpande myndigheter möjligheter att göra intrång på ett område med betydande grundlagskydd manar självfallet till stor försiktighet. Avslutningsvis under detta avsnitt bör därför något nämnas om det kan vara mer effektivt att vidta andra åtgärder än brottsförebyggande för att uppnå målet att motverka brottsligheten.

Åtgärder som traditionellt sett brukar förespråkas för att åstadkomma en minskad kriminalitet är lagföring och skärpta straff. En stor fördel med exempelvis straffskärpningar är att dessa till skillnad från åtgärder på spaningsstadiet, inte drabbar andra än de som bevisligen har gjort sig skyldiga till brott. Emellertid kan skärpta insatser när brotten redan har begåtts knappast förmodas ha någon avgörande effekt i de fall som denna promemoria tar sikte på. Som angivits tidigare är risken för lagföring och straff inte faktorer som kan förväntas att fungera återhållande på personer med en stark inre övertygelse om att deras handlingar är befogade och riktiga (avsnitt 8.1.2). Inte heller personer som tydligt själva markerat att de står utanför den rådande samhällsordningen lär låta sig påverkas av sådana faktorer (avsnitt 8.1.3). Till detta kan läggas att i dag föreskrivs redan mycket stränga straff för stora delar av den brottslighet som nu är aktuell. För vissa brott kan livstids fängelse ådömas. Med dessa utgångspunkter ter sig straffrättsliga reformer som innebär omfattande straffskärpningar eller utvidgningar av det kriminaliserade området knappast meningsfulla. Uppmärksamheten bör i stället inriktas på åtgärder av brottsförebyggande natur.

9.4 Risken för missbruk

En fråga av särskild vikt från rättssäkerhetssynpunkt är risken för missbruk (se Europadomstolens uttalanden i rättsfallen

Kruslin mot Frankrike och Huvig mot Frankrike). Den frågan togs upp av Tvångsmedelskommittén som anförde följande.

”Man kommer här också in på vad som kan kallas preventionshänsynen, dvs. intresset av att motverka att polis- och åklagarmyndigheter avsiktligt begagnar tvångsmedelsingripanden för att få fram överskottsinformation om annan brottslig verksamhet än den som formellt avses med ingripandet. Det kan också ta den formen att man i sådant syfte använder tvångsmedlet i större omfattning, i mera ingripande form eller under längre tid än vad som behövs för att lösa den egentliga uppgiften. Enbart möjligheten av och risken för att polisen exempelvis låter en avlyssning pågå längre än som egentligen bort ske därför att intressanta sidouppgifter av ’lägre kvalitet’ lämnas, är enligt kommittén tillräckligt för att motivera en regel av innebörd att sådan överskottsinformation inte får användas. Kommittén vill inte göra gällande att polis och åklagare på det sättet brukar missbruka tvångsmedel. Det utesluter dock inte att så kan tänkas bli fallet under annorlunda förhållanden än vad som f.n. råder i landet” (SOU 1984:54 s. 184).

I Sverige finns sedan lång tid tillbaka såväl regler som syftar till att motverka missbruk av tvångsmedel som olika organ för kontroll av tvångsmedlens användning. I regeringsformen finns bestämmelser till skydd för grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. angående tvångsmedelsanvändning. I rättegångsbalken och andra lagar finns uttryckliga bestämmelser om de hemliga tvångsmedlens innebörd, användningens omfattning och varaktighet samt under vilka förutsättningar de får användas. Det finns också bestämmelser om vilka organ som är behöriga att ansöka om, ge tillstånd till eller verkställa en tvångsmedelsåtgärd. De brottsutredande myndigheterna är under en förundersökning skyldiga att iaktta saklighet och objektivitet samt att tillvarata såväl den misstänktes som andra personers intressen. Användningen av hemliga tvångsmedel är i dag undantagslöst underkastad domstols prövning. Det finns även ett omfattande regelverk rörande sekretess och behandling av personuppgifter.

Tillämpningen kontrolleras på olika sätt. Regeringen hålls av Rikspolisstyrelsen underrättad om verksamheten vid den öppna polisen och vid Säkerhetspolisen. Riksdagen får varje år från regeringen en redogörelse för tillämpningen under det föregående året av de aktuella tvångsmedelsbestämmelserna. Justitiekotтет bereder bl.a. ärenden som rör de brottsutredande myndigheterna och hemliga tvångsmedel.

När det gäller den praktiska tillämpningen har nyligen redovisats några erfarenheter som här är av intresse.

Under senare år har såväl den norska Lundkommisjonen (rapport nr 15 1995-96 till Stortinget) som den svenska Säkerhetstjänstkommissionen (SOU 2002:87) påpekat att bristen på klara regler och insyn innebär en risk för att säkerhetstjänsternas bekämpning av brott mot rikets säkerhet prioriteras framför värnet om den enskildes personliga integritet på ett sätt som inte framstår som lämpligt.

Lundkommisjonen visade i sin rapport att en stor del av den telefonavlyssning som den norska säkerhetstjänsten verkställt under efterkrigstiden i praktiken ägt rum i brottsförebyggande syfte. Detta hade skett trots att avlyssning varit tillåten endast för att utreda begångna brott och under begränsad tid.

Säkerhetstjänstkommissionen presenterade liknande slutsatser för de svenska säkerhetstjänsternas del. Enligt Säkerhetstjänstkommissionen hade avlyssningen i mycket liten utsträckning resulterat i att redan begångna brott har utretts och beivrats. I den mån så skett torde det ha varit fråga om särskilt allvarlig brottslighet (se Anders Knutsson i SvJT 2003 s. 375 f. och SOU 2002:87 s. 376).

När det gäller dagens användning av hemliga tvångsmedel anför regeringen i propositionen Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m. att risken för att hemliga tvångsmedel används på icke avsett sätt i brottsförebyggande syfte får anses liten. Regeringen framhåller bl.a. att det inte finns några indikationer på att uppgifter om andra begångna brott aktivt eftersöks på ett sådant sätt att polis och/eller åklagare försöker vilseleda domstolen genom att felaktigt påstå att en utredning avser ett helt annat och grövre brott än det man avser att utreda. Skulle ett sådant försök trots allt ändå någon gång ske och lyckas, har det enligt regeringens uppfattning brustit i prövningförfarandet vid domstolen. Regeringen pekar på att domstolen ska, när den tar ställning till en begäran om tvångsmedelsanvändning, bl.a. undersöka om syftet med tvångsmedelsanvändningen kan nås på ett mindre ingripande sätt samt se till att

tvångsmedlet används på ett sätt som medför så litet ingrepp som möjligt för den enskilde samt se till att tvångsmedlet används enbart under tid som kan bedömas nödvändig för att det angivna syftet ska nås. Regeringen framhåller i det sammanhanget att offentliga ombud sedan den 1 oktober 2004 ska bevaka den misstänktes intressen i tillståndsärendet, och att ombudet har möjlighet att bl.a. överklaga beslut om tvångsmedelsanvändning till högre instans. Regeringen lyfter härutöver fram att det saknas skäl att mera allmänt ifrågasätta de brottsbekämpande myndigheterna, domstolarna eller andra kontrollorgan eller att misstänka att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel avsiktligt tillämpas på ett sätt som står i strid med gällande regler. Regeringen erinrar också om att den som gör sig skyldig till felaktigheter i dessa ärenden kan drabbas av straffansvar (prop. 2004/05:143 s. 32 f.).

I detta sammanhang kan också nämnas att Tillsynsutredningen lämnade i april 2003 betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41). Kommittén ansåg sammanfattningsvis att nuvarande ordning för handläggningen av anmälningar mot polisanställda i princip bör behållas. Under remissbehandlingen uttryckte vissa remissinstanser kritik mot Tillsynsutredningens bedömning. Därför tillkallades i december förra året en särskild utredare med uppdrag att analysera regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar mot anställda inom polisen och mot åklagare, det s.k. internutredningsförfarandet (Dir. 2004:180). Utredaren ska presentera ett förslag till hur ett från polisen och åklagarväsendet fristående och oberoende utredningsorgan för handläggning av sådana ärenden skulle kunna vara utformat och organiserat. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2005.

Det finns inte något skäl att i detta sammanhang göra en annan principiell bedömning av risken för missbruk av hemliga tvångsmedel än den regeringen nyligen gjort i det ovannämnda lagstiftningsarbetet kring överskottsinformation. Av detta följer att det saknas saklig anledning att låta risken för missbruk be-

gränsa möjligheterna att använda tvångsmedel i brottsförebyggande syfte.

9.5 Överskottsinformation

En annan rättssäkerhetsfråga som Europadomstolen tagit upp i flera avgöranden och som bör tas upp i detta sammanhang är frågan om behandling av överskottsinformation (se Kopp mot Schweiz, Lambert mot Frankrike och Amman mot Schweiz). Domstolen har därvid framhållit betydelsen av att det i den nationella lagstiftningen finns mekanismer som reglerar överskottsinformation.

Som framgår av avsnitt 3.16 framstår den frågan numera som löst genom de förslag regeringen lagt fram i propositionen 2004/05:143 Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.

9.6 Slutsatser

Av det som redovisats i föregående avsnitt framgår att det finns ett klart behov av att införa möjligheter att kunna tillgripa tvångsmedel för att förhindra eller förebygga sådan brottslighet som äventyrar stora samhällsvärden. Anledningen till att dagens bestämmelser inte erbjuder tillräckliga möjligheter i det hänseendet är främst att de möjligheter som finns att med nu gällande lagstiftning ingripa med tvångsmedel förutsätter att det i det konkreta fallet finns skälig misstanke om visst brott. Behovet är mest uttalat inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde men finns också inom delar av den öppna polisens verksamhetsområde.

De bestämmelser med vilka dagens regler bör kompletteras ska syfta till att göra det möjligt att kunna bedriva en effektiv brottsförebyggande spaning avseende personer, organisationer och grupper som kan sägas utgöra en fara för vårt demokratiska system. Förslagets brottsförebyggande syfte innebär ett visst av-

steg från den hittills rådande ordningen på så sätt att tvångsmedel ska kunna användas i ett tidigare skede än då förundersökning kan inledas. I bestämmelserna i 1991 års lag om särskild utlänningskontroll kan hämtas exempel på liknande avsteg.

Användningen av tvångsmedel bedöms kunna bli effektiv. För detta talar bl.a. att de tvångsmedel som förslaget omfattar används redan nu med positiva resultat, men då i ett annat syfte än som här föreslås. Hos brottsbekämpande myndigheter har genom åren samlats betydande erfarenheter om tvångsmedelsanvändningen i sig och några praktiska svårigheter som kan förväntas hämma en effektiv användning av tvångsmedlen bedöms inte finnas (jfr. prop. 1988/89:124 s. 59).

För en hög grad av effektivitet talar också att det saknas möjlighet att på spaningsstadiet skaffa sig motsvarande information på något annat sätt. I samma riktning talar att förslaget är inriktat på mycket allvarlig brottslig verksamhet, vilket innebär att även om framgång skulle nås i endast en liten mängd ärenden kan stora förluster undvikas för samhället och för enskilda medborgare.

Samtidigt står det klart att förslagets tvångsmedelsanvändning är, i likhet med nuvarande straffprocessuella tvångsmedelsanvändning, integritetskränkande. Bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt inger det betänkligheter att göra avsteg från principer som uppställts i syfte att skydda enskilda mot angrepp på deras personliga integritet. Bedömningen görs emellertid att medborgarnas berättigade krav på skydd mot terrorism och annan samhällsomstörtande verksamhet väger tyngre än de presumtiva gärningsmännens intresse av skydd mot övervakning och kontroll. De behovs- och effektivitetsskäl på det brottsförebyggande området som kan åberopas till stöd för förslaget väger så tungt att intresset av att värna om den personliga integriteten får stå tillbaka i dessa fall.

I avsnitt 3.4.4 behandlas de krav som bör ställas på lagstiftningen utifrån vad som stadgas i artikel 8 i Europakonventionen. Det kan konstateras att artikel 8 inte innehåller något förbud mot att använda tvångsmedel i brottsförebyggande syfte. Euro-

padomstolen har inte heller gjort gällande att en sådan användning är otillåten. Av domstolens praxis framgår tvärtom att varje stat har utrymme att bestämma om och i vad mån ett intrång är nödvändigt för något av de i artikeln angivna skyddsintressena, såsom t.ex. intresset av att förebygga brott. Som framgår av kapitel 4 tillåter också en lång rad andra stater som är bundna av Europakonventionen att tvångsmedel får användas i detta syfte.

Slutsatsen blir att tvångsmedel bör kunna tillgripas för att förebygga eller förhindra brottslighet.

Även om integritetsintressena inte har sådan tyngd att de på ett avgörande sätt talar emot ett sådant förslag bör de få ett genomslag på så sätt att i regelverket säkerställs att tvångsmedel för att förebygga eller förhindra brott får tillgripas endast i sådana fall där ett integritetsintrång bör kunna anses fullt rimligt. Av skäl som utvecklats i det föregående kan det således inte bli fråga om vare sig några drastiska åtgärder som i väsentlig mån kränker grundläggande rättigheter och skyddet för den personliga integriteten. Och några generellt vidgade befogenheter till tvångsmedelsanvändning är heller inte aktuella.

De föreslagna åtgärderna bör förses med särskilda rättssäkerhetsgarantier. De integritetsintrång som det föreslagna systemet ofrånkomligen kommer att medföra kan därvid mötas på olika sätt, bl.a. genom valet av beslutsordning (avsnitt 10.6), förekomsten av offentliga ombud (avsnitt 10.7), frånvaro av interimistiska beslut (avsnitt 10.10) och en övergripande översyn som utförs av ett särskilt organ (avsnitt 10.11).

Promemorian övergår nu till frågan om hur tillämpningsområdet närmare bör se ut.

10 En lag om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet

10.1 Bestämmelsernas utformning

Förslag: Tillstånd till tvångsmedel ska kunna meddelas om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva viss allvarlig brottslighet. Den brottslighet som åsyftas ska innefatta någon sådan gärning som avses i de straffbestämmelser som lagen hänvisar till.

Skälen för förslaget: Undantag från våra grundläggande fri- och rättigheterna ska i linje med det skydd som bl.a. Europakonventionen erbjuder alltid vara utformade med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är förutsebar i rimlig utsträckning. Förevarande regelverk bör därför utformas så att det tydligt anger de närmare förutsättningarna och särskilda restriktionerna för när tvångsmedlen i fråga får tillgripas.

Statsmakterna har vid flera tillfällen ställt sig avvisande till tanken på att teleavlyssning ska kunna ske i andra fall än när någon är skäligen misstänkt för brott (se bl.a. prop. 1988/89:124 s. 45 f. och 1994/95:227 s. 20 samt SOU 2003:32 s. 269 f.). Om man emellertid anser att det finns tillräckliga skäl för regler som gör det möjligt att använda tvångsmedel i ett tidigare skede än så, kan olika vägar väljas för att beskriva det skede när tvångsmedel ska kunna användas.

Ett sätt skulle kunna vara att ersätta rättegångsbalkens krav på misstanke om konkret brott i 23 kap. 1 § med ett krav på misstanke om brottslig verksamhet av visst slag (se SOU 1998:46 s.

331 ff.). Det skulle leda till att tvångsmedel skulle kunna användas på ett tidigare stadium. Den lösningen är inte ny utan har bl.a. diskuterats av Ekelöf (SvJT 1982 s. 654 f.). Ekelöf lämnade som exempel den situationen att polisen har kunnat konstatera att en person lever på stor fot, att denne tycks sakna ordinär yrkesverksamhet, att han då och då träffar personer som misstänks syssla med narkotika och att han ibland reser med flyg till Amsterdam för att sedan åter dyka upp i Stockholm utan att man alltid kan fastställa hur han kommit in i landet. Däremot har polisen inga som helst tecken på att mannen har fört in ett visst parti narkotika eller avyttrat ett sådant. Om "anledning att det förövats brottslig verksamhet av visst slag" utgjorde en alternativ förutsättning för öppnande av förundersökning skulle, menade Ekelöf, förundersökning kunna inledas i det givna exemplet. Att förundersökning kan öppnas även i en sådan situation skulle ha den praktiska betydelsen att rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel skulle tillämpas på ett tidigare stadium än för närvarande. På så sätt skulle polisen få mer nytta av bestämmelserna. Ekelöf ansåg att man inte, på sätt föreslagits av Tvångsmedelskommitténs minoritet i Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22), borde rubba på kravet om skäligen misstanke. I stället borde man ändra på det bevistema till vilket beviskravet hänförs sig. Risker för resultatlösa integritetsingrepp skulle med en sådan lösning bli mindre ansåg Ekelöf än om man, som Tvångsmedelskommitténs minoritet menade, visserligen skulle kräva ett konkret brott men att det skulle räcka med att någon "kan misstänkas" för det brottet.

Det inger dock starka betänkligheter att generellt tidigarelägga den tidpunkt vid vilken förundersökning ska kunna inledas. Vid frångående av ett så väl etablerat och inarbetat synsätt för vad som ska krävas för att inleda förundersökning finns en betydande risk att mindre önskvärda effekter uppstår. Den typen av effekter är svåra att överblicka. Inom ramen för förevarande arbete finns begränsade möjligheter att göra en så ingående och omfattande analys som frågan kräver.

SÄPO-kommittén ansåg att det skulle leda för långt att överge kravet på misstanke om visst *brott* när det gäller buggning inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde (SOU 1990:51 s. 170). Buggningsutredningen drog liknande slutsatser (SOU 1998:46 s. 330). Det finns i sammanhanget anledning att pröva om saken skulle komma i ett annat läge om kravet i stället skulle vara misstanke om *brottslig verksamhet*.

Det finns redan i dag lagstiftning som utgår från begreppet brottslig verksamhet. Enligt 3 § polisdatalagen (1998:622) tillåts Rikspolisstyrelsen och en polismyndighet att föra datoriserade kriminalunderrättelseregister. Av 17 § framgår att kriminalunderrättelseregister får föras för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslighet. Med underrättelseverksamhet avses enligt bestämmelsen sådan polisverksamhet som består i att samla in och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas, och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. I förarbetena framhålls att underrättelseverksamhet kännetecknas av att det är fråga om verksamhet som bedrivs i ett skede där man ännu inte har misstankar som är så uttalade att det finns misstanke om ett konkret brott men väl misstanke om brottslighet (prop. 1997/98:97 s. 119 f.). Eftersom kopplingen till ett konkret brott saknas blir, menade regeringen, uppgiften att definiera vad allvarlig brottslighet är en tämligen komplicerad fråga. I bestämmelsen i 3 § definieras begreppet allvarlig brottslig verksamhet så som verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

De nämnda bestämmelserna i polisdatalagen handlar om att ADB-behandla information som polisen redan har tillgång till. Det kan visserligen sägas att ADB-behandling kan vara nog så integritetskränkande. Det är dock en helt annan sak - och förknippat med betydligt allvarligare risker för oberättigade integritetsintrång - om man skulle överväga att på enbart sådana grunder tillåta att information om den enskilde skaffades in med hjälp av tvångsmedel. Förevarande reglering bör ges en väsentligt

stramare utformning, bl.a. för att det ska säkerställas att reglerna uppfyller de krav som följer av Europakonventionen.

Säkerhetspolisen

Av särskilt intresse vid bestämmandet av tillämpningsområdet för Säkerhetspolisens verksamhetsområde är bestämmelserna i 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Enligt den lagen får vissa tvångsmedel användas under vissa angivna förutsättningar i enbart förebyggande syfte till skillnad från vad som gäller enligt rättegångsbalken och 1952 års lag. Åtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll syftar som tidigare sagts till att förebygga terrordåd. Åtgärder enligt rättegångsbalken och 1952 års lag kan däremot sägas ha till huvudsakligt ändamål att skaffa bevisning om redan begångna brott. På väsentliga punkter skiljer sig alltså bestämmelserna 1991 års lag från vad som gäller enligt övriga lagar på området. Således uppställer 1991 års lag inte något krav på brottsmisstanke för att tvångsmedel ska få tillgripas, och än mindre att förundersökning har inletts. Det saknar enligt 1991 års lag också betydelse om det finns anledning till någon misstanke mot just den person som drabbas av tvångsmedlet eftersom detta syftar till att utröna om organisationen eller gruppen som sådan planlägger eller förbereder en terrorhandling. En viktig begränsning enligt 1991 års lag är att det ska finnas synnerliga skäl för att tvångsmedel ska få tillgripas. Vad gäller innebörden av rekvisitet synnerliga skäl framgår av förarbetena att rekvisitet närmast ska vara att förstå så att det ska finnas en överhängande fara för att den politiska organisationen eller gruppen ska utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattar bruk av våld, hot eller tvång, och att andra spaningsmedel inte kan antas vara tillräckliga för att avvärja denna fara (se prop. 1973:37 med förslag till lagstiftning om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, en av föregångarna till 1991 års lag samt Ds Ju 1972:35 s. 136).

Med hänsyn till de motiv som enligt vad som nu sagts ligger bakom 1991 års lag kan det finnas skäl att vid tillskapandet av en

reglering av det slag som denna promemoria tar sikte på, särskilt överväga de förutsättningar som 1991 års lag ställer upp.

En fördel med att utforma förevarande bestämmelser efter mönster från 1991 års lag är att det där pekas ut tydligt för vilket ändamål tvångsmedlen ska användas. I 1991 års lag används sålunda som begränsande rekvisit för att tvångsmedlet ska få tillgripas, att det ska vara av betydelse för att utröna om utlänningen, gruppen eller organisationen planlägger eller förbereder brott av visst slag. Det framstår dock som klart att de regler om brottsförebyggande tvångsmedel som nu föreslås måste snävas in ytterligare jämfört med 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Skälet till det är att den senare lagen är begränsad till att avse endast utläningar som omfattas av beslut om utvisning enligt den lagen. Den personkrets som kan bli föremål för tvångsåtgärder enligt 1991 års lag är således mycket liten. Att i en mer allmän lagstiftning om tvångsmedel fullt ut använda 1991 års lag som mönster skulle innebära att det blir mindre tydligt vilka personer som kan drabbas av tvångsmedlen.

I det sammanhanget kan nämnas att Europadomstolen i och för sig tycks ha accepterat att kraven på förutsebarhet hos lagstiftningen inte kan ställas allt för högt vid teleavlyssning som bedrivs i övervakningssyfte. Det blir annars enkelt för den berörde att avgöra när han eller hon är utsatt för avlyssning. Bestämmelserna bör dock ändå alltjämt precisera vilken personkrets som kan komma att bli föremål för teleavlyssning (se *Malone mot Förenade kungariket* och *Kruslin mot Frankrike*).

En utväg skulle kunna vara att i författningstexten försöka utpeka någon slags kriminell organisation eller sammanslutning som ägnar sig åt verksamhet som hotar samhället eller rikets säkerhet eller liknande. Några användbara sådana definitioner finns emellertid inte och det är svårt att arbeta fram nya sådana definitioner som är tillräckligt tydligt avgränsande. Risken är att författningstexten framstår som otydlig. Det kan ge upphov till svåra gränsdragningsproblem, vilket i sin tur kan göra det svårt att förutse när reglerna ska kunna tillämpas.

I den del där förslaget inte är avsett att träffa fall som hör till den öppna polisen, skulle en annan lösning kunna vara att göra en mer allmän hänvisning till Säkerhetspolisens verksamhetsområde. En nackdel med det alternativet är emellertid att lagens tillämpningsområde med tiden skulle kunna påverkas av t.ex. eventuella förändringar av vad för slags brottslighet som Säkerhetspolisen ska bekämpa. Om det beslutas att säkerhetstjänsten ska vara en civil organisation är det inte uteslutet att dess verksamhetsområde också förändras. Inte heller detta alternativ framstår därför som lämpligt.

Ett alternativ för de ärenden som i dag faller under Säkerhetspolisens verksamhetsområde vore att med utgångspunkt i den metod som traditionellt används för att föreskriva när tvångsmedel får tillgripas ange någon grad av misstanke. Misstankegraden får inte sättas så högt att tvångsmedlen inte kan användas före det skede då förundersökning ska inledas. Ytterligare avgränsningar måste därför göras men då på annat sätt. Reglerna skulle kunna beskriva en grad av misstanke som knyts till omständigheterna i det enskilda fallet om att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för, i en framtid ska komma att utöva brottslig verksamhet.

Den brottslighet som anges i 1952 års lag är klart systemhotande och det är av synnerligt intresse att det finns effektiva medel för att förebygga och förhindra sådan brottslighet. Den nya lagstiftningens användningsområde skulle kunna avgränsas i huvudsak till brottslighet som omfattas av 1952 års lag.

Det sistnämnda alternativet skulle kunna stå sig i händelse av framtida organisatoriska förändringar för Säkerhetspolisen av det slag som 11 september-utredningen föreslagit och om Säkerhetspolisen skulle få hantera andra slags ärenden än den gör i dag. Författningstexten skulle också vinna i tydlighet med detta alternativ. Förutsebarheten av reglernas räckvidd blir större om det går att undvika att använda nya och kanske mer allmänna definitioner. Till det kan läggas att en lösning med en s.k. brottskatalog skulle rimma väl med Europadomstolens uttalanden om vikten av att nationella bestämmelser, inte bara precise-

rar vilken personkrets som kan träffas av bestämmelserna (ovan), utan också preciserar vid vilken slags brottslighet tvångsmedel kan aktualiseras (Kruslin mot Frankrike och Huvig mot Frankrike). Härtill blir jämförelser med andra regler på området lättare att göra och eventuella framtida förändringar underlättas om man slipper laborera med nya begrepp. Av anförda skäl synes den mest lämpliga lösningen vara att med bl.a. hänvisning till straffbestämmelser i författningstexten ange lagens tillämpningsområde. Det kan noteras att en lagstiftningsteknik som avseende hemliga tvångsmedel utgår från en brottskatalog har i andra sammanhang förordats av Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter (se kommitténs rapport Buggning och hemlig kameraövervakning, Statliga tvångsingrepp i privatlivet, 2000, s. 55 f.).

Som angetts tidigare är 1952 års lag tillämplig på förundersökningsstadiet vad gäller vissa i lagen uppräknade brott. Förundersökningarna ska avse konkreta brottsliga gärningar i enlighet med 23 kap. 1 § rättegångsbalken, även om det inte krävs kunskaper om den ifrågavarande gärningens alla detaljer och inte heller exakt när och var den utförts (Ekelöf, SvJT 1982 s. 658). Förevarande förslag måste utformas annorlunda eftersom avsikten – som tidigare sagts – är att tvångsmedlen ska kunna användas utanför förundersökningssituationer och innan utredningen hunnit så långt att förundersökning ska inledas. Det ligger närmast till hands att i stället för att koppla möjligheterna till tvångsmedlen till ett konkret brott i författningstexten, använda uttrycket ”brottslighet som innefattar någon sådan gärning” som avses i de uppräknade straffbestämmelserna.

Med anledning av den kritik som under senare tid riktats av bl.a. Säkerhetstjänstkommissionen mot myndigheternas tillämpning av nuvarande regelverk synes den i promemorian föreslagna lagtekniska lösningen kunna väl tillgodose det krav på skydd för medborgarnas integritet som bör uppställas när det gäller tvångsåtgärder av det slag som här kan komma i fråga.

Promemorian återkommer under avsnitt 10.3 till frågan om vilka straffbestämmelser som bör anges i författningstexten. I

det sammanhanget behandlas frågan om det kan finnas skäl att i förhållande till 1952 års lag utelämna eller lägga till några straffbestämmelser.

Den öppna polisen

Även inom den öppna polisens verksamhetsområde gäller det att skapa regler som med höga krav på tydlighet och rättssäkerhet avgränsar i vilka situationer brottsförebyggande tvångsmedel ska få användas.

En lagteknisk lösning som skulle kunna väljas vore att beträffande den öppna polisen låta något allmänt hållet kriterium vara vägledande när tvångsmedel ska få användas i syfte att förebygga eller förhindra brott. I bestämmelsen skulle exempelvis kunna anges att användning av tvångsmedel får ske endast om det föreligger "särskilda skäl".

Emellertid får det anses vara mindre lyckat att använda sig av en sådan lösning i detta fall. Av särskilt intresse i det sammanhanget är SÄPO/Rikskrim-kommitténs konstaterande att den organiserade brottslighet som den öppna polisen har att bekämpa inrymmer såväl grov brottslighet som brottslighet av mindre allvarlig art. Den bedömningen delas av representanter för den öppna polisen som lämnat upplysningar i frågan. Det slag av begränsande rekvisit som diskuteras ovan skulle här riskera att få en närmast intetsägande innebörd och reglerna skulle inte bli tillräckligt tydliga. Även om det i författningsskomentaren i någon mån skulle kunna klargöras hur bestämmelserna bör tolkas finns det skäl att överväga andra lagtekniska lösningar.

Ett annat alternativ skulle vara att i författningstexten använda sig av någon allmänt vedertaget begrepp som innefattar sådan brottslighet som hör till den öppna polisen och som kan anses vara systemhotande. En svårighet med det alternativet är det inte finns någon vedertagen definition av systemhotande brottslighet. I likhet med vad som sägs ovan angående avsaknaden av allmän-giltiga definitioner på Säkerhetspolisens område, innebär det svårigheter att arbeta fram nya definitioner som ska fungera i för-

fattningssammanhang. Även detta alternativ kan därför föras åt sidan.

Påtagliga fördelar finns att i stället försöka använda sig av samma lagtekniska lösning som används beträffande Säkerhetspolisen, nämligen att ange en viss misstankegrad om att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva viss brottslighet. Dessutom bör hänvisas till straffbestämmelser som beskriver gärningar som brottsligheten måste omfatta.

När det gäller att avgöra vilka straffstadganden som bestämmelsen ska hänvisa till går det emellertid inte att fullt ut använda sig av den lösning som föreslås ovan beträffande Säkerhetspolisen, dvs. att hänvisa till straffbestämmelser i någon annan lag. Det finns inte inom den öppna polisens verksamhetsområde någon motsvarighet till 1952 års tvångsmedelslag. Det måste här anges ytterligare förutsättningar som avgränsar området till verksamhet som tar sikte på att försöka skada det demokratiska samhällssystemet. I avsnitt 10.3 behandlas frågan till vilka straffbestämmelser hänvisning lämpligen bör ske och på vilket sätt tillämpningsområdet bör snävas in ytterligare när det gäller den öppna polisen.

10.2 Bestämmelsernas placering

Förslag: Förutsättningarna för att använda tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet ska anges i en särskild lag.

Skälen för förslaget: Med straffprocessuella tvångsmedel avses metoder som under vissa givna förutsättningar får användas i brottsutredande syfte under en förundersökning. De straffprocessuella tvångsmedlen skiljer sig på det sättet från den tvångsmedelsanvändning som föreslås i promemorian. Den senare tvångsmedelsanvändningen ska ske inom polisens underrättelseverksamhet som består i att samla in, bearbeta och analysera information i syfte att bl.a. klarlägga om brottslig verksamhet har

eller kan komma att utövas, förhindra sådan verksamhet eller ge underlag för beslut om förundersökning (SOU 2001:93 s. 87 f. och SOU 2003:74 s. 106 f.).

Det kan till att börja med diskuteras om uttryck som t.ex. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, husrannsakan bör användas för annat än straffprocessuella tvångsmedel. Rent terminologiskt kan det förefalla mindre tilltalande att använda dessa uttryck när åtgärderna inte tar sikte på förundersökning och brottsutredning i traditionell mening. Här kan emellertid observeras att det redan nu är möjligt enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll att använda sig av t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i fall som inte har med förundersökning att göra. Likaså ger bestämmelserna i 22 § polislagen (1984:387) utrymme för en polisman att i vissa fall utföra bl.a. kroppsvisitation, kroppsbesiktning och husrannsakan utan att någon utredning om brott är för handen. Det kan således konstateras att tvångsmedel enligt rättegångsbalkens terminologi i dag inte enbart används under förundersökning av brott. De rent terminologiskt grundade invändningarna mot att använda dessa benämningar i ett skede som ligger före förundersökningsstadiet bör därför inte tillmätas någon avgörande betydelse.

När det gäller de lagtekniska övervägandena över hur systemet bör utformas skulle en lösning kunna vara att integrera de nya bestämmelserna i det befintliga straffprocessuella regelverket (se t.ex. Bevers, *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, 1997, s. 105 f.).

Redan mot bakgrund av att det i denna promemoria inte föreslås någon ändring i det befintliga straffprocessuella systemet kan det från systematiska utgångspunkter ifrågasättas om denna lösning bör användas. Till detta kommer att den bärande principen för rättegångsbalken är att den endast reglerar tvistemål i allmänhet samt brottmål och förstadier till brottmål. På brottmålssidan har det funnits en strävan att fall som har likheter med brottmål men som faktiskt inte avser bestraffning ska regleras särskilt varvid hänvisning ska ske till rättegångsbalken, se t.ex. 37 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om

unga lagöverträdare, 17 § bötesverkställighetslagen (1979:189), 8 § lagen (1986:436) om näringsförbud, 8 § lagen (1985:206) om viten samt 2 § lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall av förverkande m.m. Det får anses värdefullt att denna systematik kan bevaras.

I andra sammanhang har också hävdats att bestämmelser om spaningsverksamhet inte bör tas in i rättegångsbalken. Helmius framhåller, vilket ligger i linje med resonemanget ovan, att rättegångsbalken i huvudsak utgör en instruktion för domstolen (Polisens rättsliga befogenheter vid spaning s. 269 f.). Ett undantag utgör bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken som riktar sig till förundersökningsledaren, som kan vara polis eller åklagare. Polisens maktutövande verksamhet hör till den verkställande makten och styrs av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Domstolarnas och i någon mån också åklagarnas arbete hör däremot till den dömande makten. Helmius framhåller att spaningsarbete, även inom ramen för en förundersökning, till största delen bedrivs av polisen. Hon påpekar även att spaning förekommer också innan en förundersökning är inledd och vid särskilda undersökningar inom kriminalunderrättelseverksamheten. Detta arbete utgör enligt Helmius en självständig del av brottsbekämpningen vid sidan av förundersökningsarbetet. Resonemanget leder enligt Helmius till att spaningsverksamheten bör regleras sammanhängande utanför rättegångsbalken, antingen i polislagen eller i en egen lag.

Som skäl för att införa en särskild lag kan också åberopas att bestämmelserna blir lättare att överblicka. En sådan ordning tydliggör härtill den principiella skillnad som föreligger mellan sådana regler som avser att beivra redan begångna brott, och regler som avser enbart att förebygga brott.

Mot bakgrund av vad som ovan sagts föreslås att reglerna om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra brottslighet ska anges i en ny lag. De delar av det straffprocessuella regelverket i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning som ska gälla också här, blir tillämpliga genom en hänvisning i den nya lagen. På så sätt får man en ordning som

påminner om 1952 års tvångsmedelslag och 1991 års lag om särskild utlänningskontroll.

10.3 Mot vilken slags brottslighet ska tvångsmedlen få användas?

Förslag: Den brottslighet det kan bli fråga om att förebygga eller förhindra med hjälp av tvångsmedel ska vara brottslighet som faller inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde samt den systemhotande brottslighet som den öppna polisen har att bekämpa.

Skälen för förslaget

Säkerhetspolisen

Som tidigare nämnts görs bedömningen att i författningstexten bör uttrycket brottslighet användas i stället för, som i 1952 års tvångsmedelslag, uttrycket brott. Bestämmelserna blir då tillämpliga utan att det föreligger misstanke om något konkret brott. Av avsnitt 10.1 framgår att det i författningstexten också bör framgå vilka brott den angivna brottsligheten ska innefatta. Detta bör ske genom en hänvisning till straffbestämmelser.

Bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag syftar till att skapa utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att uppdaga brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur (prop. 2002/03:38 s. 76). Syftet med 1952 års lag är alltså snarlikt syftet med förevarande lagförslag. För att avgöra frågan om vilka straffbestämmelser den nya lagen ska hänvisa till torde uppräkningsen i 1952 års lag kunna fungera som utgångspunkt även om vissa justeringar framstår som nödvändiga.

För brott enligt 18 kap. brottsbalken bör hänvisning göras till 1, 3, och 4 §§. I 1952 års tvångsmedelslag hänvisas också till stora delar av straffskärpningsbestämmelsen i 18 kap. 2 §. Det framstår emellertid som mindre önskvärt att göra motsvarande hänvisning

i den nya lagen. Skälet till det är främst att 18 kap. 2 § inrymmer flera mindre allvarliga brott som t.ex. förolämpning och ofredande. Den typen av brott kan knappast anses vara av sådan art att de motiverar en användning av tvångsmedel av det extraordinära slag som det här är fråga om. Ett annat skäl till att inte hänvisa till 18 kap. 2 § är att uppräkningskretsen av den krets som ska skyddas enligt det lagrummet inte synes vara helt aktuell. Det framstår i dag som både omodernt och litet främmande att i en författning skapa ett särskilt skydd för t.ex. riksföreståndarfunktionen.

Det är lämpligt att beträffande brotten i 18 kap. brottsbalken även lägga till brott mot medborgerlig frihet i 18 kap. 5 § brottsbalken, både med hänsyn till brottets systemhotande karaktär och dess straffskala. Den straffbestämmelsen hänvisar inte 1952 års lag till. Ansvar för brott mot medborgerlig frihet kan följa för den som övar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara. För brottet föreskrivs fängelse i högst sex år. Misstankar om brott mot medborgerlig frihet handläggs av Säkerhetspolisen.

Av brotten i 19 kap. brottsbalken kommer hänvisning att göras till 1, 2, 5, 6, 7, 8 och 10 §§.

Vad gäller brottsbalkens bestämmelser om de allmänfarliga brotten i 13 kap. omfattas 4 och 5 §§ av tillämpningsområdet för 1952 års lag liksom 1, 2, 3, 5 a och 5 b §§ om brottet innefattar gärning varom i 13 kap. 4 § sägs. Misstanke om brott enligt 13 kap. 1–8 §§ brottsbalken handläggs av Säkerhetspolisen efter särskilt beslut av Säkerhetspolisen och, så som anges i 4 § RPSFS 1999:10, ”om fara har framkallats för rikets försvar eller landets säkerhet i övrigt eller om brottet har innefattat användning av våld, hot eller tvång för politiska syften”.

När det gäller uttrycket i det sistnämnda ledet, dvs. ”våld, hot eller tvång för politiska syften” görs följande överväganden. Begreppet infördes i svensk lagstiftning år 1973 genom lagen om

särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s.k. 1973 års terroristlag (avsnitt 3.11). Den lagens syfte var att minska riskerna för att Sverige skulle bli skådeplats för internationella terroristdåd (SOU 1989:104 s. 71 ff.). I förarbetena till lagen (2003:148) om straff för terroristbrott uttalas att begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften till stor del, men inte fullt ut, torde motsvara innehållet i lagen om straff för terroristbrott. Begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften ansågs i vissa delar ha ett snävtare, men i andra delar ett bredare tillämpningsområde än förslaget till terroristbrott. Regeringen konstaterade att begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften borde utgå ur svensk författningstext och ersättas med en hänvisning till sådan brottslighet som avses i lagen om straff för terroristbrott (prop. 2002/03:38 s. 79 f.). Att nu föra in det utmönstrade begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften i den nya lagen låter sig knappast göras. Det finns heller inte något sakligt skäl att använda sig av det begreppet i och med att hänvisning i förevarande lagförslag kommer att ske till lagen om straff för terroristbrott. Det kan nämnas att Säkerhetspolisen upplyst att det pågår en översyn av denna föreskrift.

I likhet med 1952 års lag bör den nya lagen hänvisa till straffbestämmelserna i 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken. Det bör också finnas möjlighet att använda tvångsmedel för att förebygga eller förhindra brottslighet som kan innefatta brott enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a § eller 5 b §, förutsatt att brottet, i likhet med vad som stadgas i 1952 års lag, innefattar sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken.

Vid de möten som förevarit med representanter från brottsbekämpande myndigheter har understrukits att terroristbrottslighet många gånger är sammanflätad med annan brottslighet. Som exempel har nämnts att pengar som flutit in genom narkotikaförsäljning kan användas för att understödja terroristverksamhet. Det kan också vara så att medel som legalt har intjänats eller samlats in för något påstått behjärtansvärt ändamål kan användas för att stödja terrorism. I Sverige gäller numera lagen om straff

för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. (finansieringslagen, SFS 2002:444). Den lagen tar sikte på finansiering av gärningar som enligt internationella överenskommelser kan anses utgöra terrorism (se avsnitt 5.3.1). Det synes lämpligt att också omfatta straffbestämmelserna i 3 § finansieringslagen. Också på denna punkt går den nya lagen utöver de straffbestämmelser som omfattas av 1952 års tvångsmedelslag.

Den öppna polisen

Även när det gäller den öppna polisen ska det av bestämmelserna framgå vilka straffstadganden den angivna brottsligheten ska inefatta för att tvångsmedel ska få användas i brottsförebyggande syfte. I enlighet med de slutsatser som dras i avsnitt 8.1.3.6 och 10.1 talar starka skäl för att reservera bestämmelsen för mycket allvarliga fall. I linje med resonemangen i samma avsnitt kan det inte komma på fråga att göra förslaget bestämmelser generellt tillämpliga på den öppna polisens verksamhetsområde så snart det finns uppgifter om att allvarlig brottslighet planeras. Däri ligger en skillnad i förhållande till Säkerhetspolisens verksamhetsområde som redan är begränsat till ytterst allvarlig och samhällshotande brottslighet, dvs. hot mot rikets säkerhet och terrorismbrottslighet.

Frågan om vilka straffstadganden som bör anges för in på överväganden om hur tillämpningsområdet närmare bör avgränsas för den organiserade brottslighet som den öppna polisen har att bekämpa. Denna brottslighet rymmer såväl grov brottslighet som brottslighet av mindre allvarlig art. All brottslighet som förövas av exempelvis mc-klubbers medlemmar är inte så allvarlig att den kan betecknas som systemhotande. Det torde vara svårt att med den utgångspunkt förslaget tar, utsträcka bestämmelsens räckvidd genom en hänvisning till en lång rad straffstadganden som berör den öppna polisen och samtidigt hävda att förslaget är inriktat enbart på verksamhet som hotar vårt demokratiska samhällssystem. En lösning som innebär att även sådan brottslighet som inte är systemhotande - oaktat den förövas av

en mc-klubb eller en liknande organisation - ska omfattas av tillämpningsområdet framstår således inte som helt konsekvent.

Målsättningen bör vara att de regler som föreslås i promemorian bör vara enhetliga i den meningen att de bestämmelser som träffar den öppna polisens verksamhetsområde ska innefatta brottslighet som till sin art inte väsentligen avviker från den brottslighet som Säkerhetspolisen har att bekämpa. De bestämmelser som avser den öppna polisens verksamhetsområde bör därför avse brottslighet som ter sig någorlunda jämförbar med hot mot rikets säkerhet och terroristbrottslighet.

En företeelse som exempelvis skulle kunna övervägas att omfattas av tillämpningsområdet är hot mot vittnen. Sådan verksamhet syftar normalt till att försvåra en brottutredning eller rättegång. Som framgår av avsnitt 8.1.3 är detta något som ibland förövas när personer med anknytning till organisationer som förövar systemhotande brottslighet står inför rätta. Hot mot vittnen kan sett i sitt sammanhang vara systemhotande i den meningen att dess effekter når längre än den aktuella brottutredningen eller rättegången, och därigenom kan brottet utgöra ett hot mot rättsväsendet. Frågan är emellertid om sådan brottslighet är tillräckligt kvalificerad för att kunna falla under de föreslagna bestämmelsernas tillämpningsområde. Det är svårt att se en tydlig parallell mellan å ena sidan hot mot rikets säkerhet och terroristbrottslighet, och å andra sidan hot mot vittnen. Även om det i det enskilda fallet skulle finnas tecken som tyder på att det kan finnas en ambition att sätta hotet i verket går det sällan i normalfallet att jämföra detta med den brottslighet som Säkerhetspolisen har att bekämpa.

Skillnaden mellan brottstyperna består främst i den avsikt som ligger bakom den avsedda brottsligheten. Det kan här vara av intresse att studera de krav som bestämmelsen i 2 § lagen om terroristbrott uppställer för straffansvar. Enligt den bestämmelsen är det inte tillräckligt att gärningen i fråga allvarligt kan skada t.ex. en stat. Det fordras härtill att avsikten med gärningen är att antingen injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en

mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

För att åstadkomma en tydlig avgränsning av i vilka situationer tvångsmedel ska få användas inom den öppna polisens verksamhetsområde bör bestämmelsen i den nya lagen, i likhet med straffbestämmelsen om terroristbrott, innehålla ett subjektivt rekvisit som tar en tydlig utgångspunkt i det systemhotande syftet med verksamheten.

Ett stort bekymmer med den systemhotande brottsligheten utgörs av brottslighet som har som syfte att påverka bl.a. företrädare för myndigheter eller andra offentliga organ (avsnitt 8.1.3). Exempel på organisationer eller grupper som utövar sådan brottslighet är mc-klubbar och deras supportergräng, s.k. förorts- eller fängelsegång samt etniskt sammansatta ligor och nätverk. Reglerna bör öka den öppna polisens möjligheter att förebygga eller förhindra brottslighet av detta slag.

I sammanhanget bör även beaktas att massmedierna hör till de allra mest viktiga och skyddsvärda organen när det gäller att kritiskt granska och rapportera om olika företeelser i samhället. En förutsättning för att massmedierna även fortsättningsvis ska fullgöra denna för allmänheten och för samhället i stort betydelsefulla uppgift är att massmediernas oberoende ställning kan bevaras och att allvarliga framtida brottsliga angrepp mot massmedierna kan förebyggas eller förhindras. Det finns anledning att känna sig bekymrad över händelser där ett missnöje med våra massmedier resulterar i hämndaktioner. Vad som står i centrum är inte i första hand att en enskild person, t.ex. en journalist eller en redaktör, riskerar att utsättas för angrepp, utan den fara som hotet utgör för massmedierna i stort när det gäller rapportering av nyheter. Den typen av hot kan föra med sig negativa effekter av liknande slag som hot som riktas mot våra myndigheter och politiska företrädare. Regeringen har också som tidigare nämnts uttryckt särskild oro för att delar av den organiserade brottsligheten innefattar hot mot bl.a. massmedierna (avsnitt 8.3.6). Att

denna oro framstår som befogad bekräftas av bl.a. de rapporter som Rikskriminalpolisen presenterat på området. Det skydd mot brottsliga angrepp som den nya lagen ger bör därför utsträckas även till företrädare för organ som har att bedriva nyhetsförmedling.

I linje med det sagda föreslås sammanfattningsvis att det som en ytterligare förutsättning för tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte inom den öppna polisens verksamhetsområde uppställs att det ska finnas skäl att anta att avsikten med gärningen är att påverka antingen en företrädare för en myndighet eller annat offentligt organ att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd mot organisationen eller gruppen eller mot en person som tillhör eller verkar för dessa. Detsamma ska gälla om gärningen riktas mot en journalist eller en annan företrädare för ett organ som har att bedriva nyhetsförmedling. Det blir sålunda endast om denna ytterligare kvalificering är uppfylld som regelverket bör bli tillämpligt för att möjliggöra ett förebyggande eller förhindrande av brottsligheten. Tillämpningsområdet för den öppna polisen blir härigenom väsentligt snävare än det som ska gälla för Säkerhetspolisen.

Det kan finnas skäl att påminna om att de bestämmelser som föreslås i promemorian tar sikte framförallt på undantagssituationer när det gäller den öppna polisen. Normalt sett finns det redan i ärendets inledningsskede förutsättningar att inleda förundersökning enligt rättegångsbalken och möjligheter tillgripa straffprocessuella tvångsmedel enligt reglerna i samma balk.

När det så gäller frågan om till vilka straffstadganden som hänvisning bör göras kan det knappast råda någon tvekan om att mord och människorov bör ingå. Dessa brott tillhör de absolut grävsta som den öppna polisen har att bekämpa. Sådana brott förövas inom ramen för den allra mest samhällsfarliga organiserade brottsligheten. Det får därför anses rimligt att den öppna polisen i sin kriminalunderrättelseverksamhet får möjlighet att använda tvångsmedel som verktyg för att förebygga och förhindra brottslighet som innefattar gärning som avses i straffbestämmelserna i 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § brottsbalken. På grund

av de gränsdragningsproblem som ibland förekommer i rättspraxis när det gäller att rubricera en gärning som mord eller dråp bör även det sistnämnda brottet tas med. Även fall av grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken av exempelvis en företrädare för en myndighet bör också tas upp här. Det finns skäl att även ta med olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken för att täcka fall där det åtminstone inledningsvis kan framstå som oklart om den avsedda gärningen även omfattar ett bemäktigande så som anges i straffbestämmelsen om människorov. I straffstadgandet för olaga frihetsberövande behandlas i 4 kap. 2 § andra stycket brottsbalken fall som är att anse som mindre grova. För sådana fall föreskrivs böter eller fängelse i högst två år. Gärningar av så förhållandevis lindrig karaktär bör inte omfattas av denna reglering.

10.4 Vilka tvångsmedel ska få användas?

Förslag: Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och husrannsakan ska få användas i de syften som närmare anges i lagen. Inom ramen för postkontroll ska det också vara möjligt att undersöka, granska och öppna en försändelse utan att försändelsen tas i beslag. Även föremål som hittas vid husrannsakan ska kunna undersökas eller granskas utan att beslag görs.

Skälen för förslaget

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning

Enligt den promemoria som ligger till grund för denna översyn, ska förslaget begränsas till nuvarande reella straffprocessuella tvångsmedel. Det innebär till att börja med att icke-lagreglerade polisiära arbetsmetoder som har karaktär av tvångsmedel inte kommer att omfattas av den fortsatta diskussionen. Tvångsmedel

som syftar till att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till en person (genom t.ex. anhållande) eller viss egendom (genom t.ex. kvarstad) kommer inte heller att beröras.

Vad som här är av intresse är tvångsmedel som i första hand syftar till informationsåtkomst. Av redogörelsen ovan om hur frågan tidigare behandlats och vad som framkommit i remissyttrandet m.m. från berörda myndigheter framgår att vad som framför allt står i centrum är s.k. hemliga tvångsmedel.

Någon entydig definition av vad som egentligen avses med hemliga tvångsmedel finns inte. Vanligen torde dock med uttrycket avses tvångsmedel vars utnyttjande i det enskilda fallet typiskt sett ska vara okända för den som utsätts för tvångsmedlen, men vilkas existens är lagreglerad eller i vart fall allmänt känd. Till denna kategori hör i Sverige hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning (se Görans Regner i SvJT 2003 s. 375). Syftet med en ny reglering blir svårt att uppnå om inte i vart fall dessa tvångsmedel får omfattas. Som antytts tidigare är det dessa tvångsmedel, och då främst hemlig teleavlyssning, som föranlett att frågan om ett tillskapande av ett preventivt tillämpningsområde för tvångsmedel överhuvudtaget blivit aktuell.

Det kan dock finnas skäl att överväga om det inte vore lämpligt att innefatta även andra tvångsmedel än dem som nu angetts. Vid kontakter med representanter för polisen har vissa tvångsmedel lyfts fram som särskilt skulle underlätta inhämtandet av information i brottsförebyggande syfte, nämligen postkontroll jämlikt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och husrannsakan jämlikt 28 kap. 1 § samma balk.

Postkontroll

Representanter för polisen har framhållit att även om metoden att kommunicera genom vanlig postgång kan framstå som gammeldags, kan den vara mycket effektiv. Det har också sagts att om detta område lämnas orört i det föreslagna regelverket lär denna kommunikationsform öka när brottsplaner ska arbetas

fram. Därför föreslås att möjligheter till postkontroll införs. En särskild fråga blir då hur den situationen att försändelsen ska tas i beslag ska hanteras. Som nämnts i avsnitt 3.1 är den allmänna uppfattningen att om beslag görs enligt 27 kap. rättegångsbalken ska det innebära att förundersökning inleds. Eftersom de regler som promemorian föreslår ska tillämpas utanför förundersökningssituationer, behövs också bestämmelser som innebär att försändelserna kan öppnas, granskas eller undersökas, utan att försändelserna behöver tas i beslag. Promemorian återkommer till beslagsfrågan nedan.

Husrannsakan

Representanter från Säkerhetspolisen och den öppna polisen har förklarat att det finns ett stort behov för polisen att kunna göra en husrannsakan t.ex. i en bostad, på en arbetsplats eller i en annan lokal där det finns skäl att anta att det förvaras föremål som kan ge kunskap om vad för slags brottslighet som en viss organisation eller vissa personer har för avsikt att begå samt att granska eller undersöka dessa föremål.

Dagens bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken anger som grundläggande förutsättning för reell husrannsakan att det förekommer anledning att brott förövats på vilket fängelse kan följa. Detta innebär att åtgärden får utföras endast om det finns misstanke om att ett konkret brott har förövats. Polislagens (1984:387) bestämmelser i 21 och 22 §§ uppställer visserligen inte något sådant krav, men är utformade så att de träffar andra fall än de fall som i första hand åsyftas här. Inte heller regeln i 23 § polislagen om rätten för polisen att i vissa fall bereda sig tillträde till lokaler för att söka efter farliga föremål tar sikte på brottsutredningar. I den regeln gör emellertid kravet på att risken för brott ska vara kopplad till viss plats och att det ska föreligga allvarlig fara i olika avseenden, att tillämpningsområdet snävas in på ett sätt som gör bestämmelsen mindre användbar för underrättelsearbete.

Det skulle mot denna bakgrund fylla en funktion att vid sidan av dels straffprocessuella regler, dels bestämmelserna i polislagen, låta husrannsakensinstitutet ingå i det brottsförebyggande regelverket i den nya lagen.

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) lämnar i betänkandet SOU 2003:74 förslag till en ny bestämmelse i polislagen om bl.a. husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Tanken är att förslaget ska öka möjligheten att ingripa mot medlemmar av olika grupperingar av brottsaktiva personer. Bestämmelsen innebär enligt förslaget att om det av särskilda skäl kan anses föreligga risk för att brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer kommer att förövas, får en polisman bereda sig tillträde till bl.a. en lokal som brukar användas gemensamt av sådana personer i syfte att söka efter vapen, sprängmedel eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa eller vid brott som innefattar skada på egendom (s. 213).

Åtgärder enligt BRU:s förslag får således utföras endast i syfte att eftersöka sådana föremål som anges i den föreslagna bestämmelsen. Förslaget framstår därför som otillräckligt för att fullt ut svara mot polisens behov i det avseende som denna promemoria behandlar.

När det gäller möjligheterna till granskning eller undersökning av föremål som hittas vid husrannsakingar kan följande anföras. Om polisen företar en husrannsakan för att exempelvis söka efter en viss handling anses en sådan husrannsakan i princip vara avslutad så snart den ingripande polismannen har funnit den sökta handlingen. Skulle polismannen stanna kvar och läsa handlingen på platsen eller ta en fotokopia av handlingen, torde det vara att betrakta som en slags fortsättning av husrannsakan. Det är emellertid den omständigheten att polismannen alltjämt befinner sig i en persons bostad eller i ett företags lokaler som gör att det bör betraktas som en form av tvångsmedelsanvändning, inte att polismannen tillgodogör sig information genom att läsa den påträffade handlingen. Någon principiell skillnad föreligger inte om polisen i samband med en husrannsakan anträffar en

dator. Om polismannen tillgodogör sig informationen från datorn är det i sig inte heller att betrakta som ett särskilt tvångsmedel (SOU 1995:47 s. 178 f.). Promemorian återkommer till rättsliga frågor kring inhämtande av information från datorer.

För att inte de inblandade personerna ska få kännedom om att husrannsakan har utförts måste reglerna kompletteras med bestämmelser som gör det möjligt att inte lämna underrättelse om åtgärden till den hos vilken husrannsakan utförts (se avsnitt 10.5).

Beslag

I de allra flesta fall torde husrannsakens syfte kunna tillgodoses genom att föremålet som anträffas fotograferas eller på annat undersöks på platsen. Ibland torde det emellertid komma att krävas att föremålet tas med till polisens lokaler för att undersökas där, och sedan återställas. För nu angivna fall kan man tänka sig två alternativa förfaringssätt. Enligt det ena meddelas beslag på platsen, varefter föremålet transporteras till polisen och beslaget hävs efter undersökning och föremålen återställs. Enligt det andra förfaringssättet fortsätter husrannsakan på polisstationen, vilket i sig inte aktualiserar något beslag (se Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:6).

På straffprocessrättens område har valet av förfaringssätt betydelse bl.a. på det sättet att vid husrannsakan ska den mot vilken åtgärden riktas samt vittnen enligt huvudregeln vara närvarande vid åtgärden (se 28 kap. 7 § rättegångsbalken). Detta gäller inte vid beslag.

Justitieombudsmannen har beträffande dagens regler i 27 och 28 kap. rättegångsbalken tidigare hävdat att vid den fortsatta förrättningen bör rättegångsbalkens bestämmelser om husrannsakan iaktas (se JO 1956 s. 95; jfr. JO 1963 s. 111). I dessa ärenden synes Justitieombudsmannen alltså inte ha haft några invändningar mot att institutet husrannsakan på detta sätt kommer att innefatta en rätt att förflytta de föremål som ska undersökas (jfr. JO 1975/76 s. 155). I ett senare ärende (JO 1982/83 s. 47)

förklarar dock Justitieombudsmannen att det enligt hans mening ligger närmast till hands att anse det vara fråga om ett beslag så snart man tar med sig annan tillhörig egendom från den plats där husrannsakan har skett. Konstruktionen med en fortsatt husrannsakan i polisens lokaler anser Justitieombudsmannen inte bör användas (se även t.ex. JK 1981 s. 40).

Fitger behandlar fall där det vid husrannsakan påträffas ett omfattande material som kan antas ha betydelse för utredning om brott, och där materialet eller en del av materialet kan behövas tas med till polisens lokaler för slutlig genomgång samt eventuellt avskiljande och beslag. Fitger hänvisar till två JO-uttalanden och understryker att även om man måste tillåta att ett beslag många gånger kommer att omfatta även föremål som i efterhand visar sig sakna värde för den fortsatta utredningen, finns det gränser för vad som får tas i beslag (JO 1975/76 s. 156 [IB-affären] och JO 1988/89 s. 55 [kurdiska bokcaféet]). Fitgers uppfattning i principfrågan, dvs. om beslag eller fortsatt husrannsakan hos polisen är att föredra, synes vara att fortsatt husrannsakan ska kunna väljas om meningen är att de bestämmelser av rättssäkerhetsnatur som gäller i fråga om husrannsakan ska tillämpas under det fortsatta förfarandet. Det sistnämnda tycks syfta på bl.a. att den som förfarandet riktas mot samt vittnen ska vara närvarande vid förfarandet, vilket gör att den från vilken föremålen tas får en omedelbar kontroll över vad som enligt dagens straffprocessuella regler sorteras ut för beslag (28 kap. 7 §).

Rättsläget framstår inte som helt klart beträffande frågan om vilket förfarande av beslag eller fortsatt husrannsakan som ska anses vara det korrekta. Följande slutsatser torde dock kunna dras.

Justitieombudsmannen tycks åtminstone av 1982/83 års ärende att döma vara av uppfattningen att beslag ska göras om polisen tar med sig föremålet. Fitger synes i denna fråga ha en annan uppfattning. Skillnaden mellan Justitieombudsmannens och Fitgers åsikter torde dock inte vara så stora som det först kan framstå. Fitger tycks nämligen behandla en undantagssituation, vilken tar sin utgångspunkt från två viktiga förutsättningar.

För det första synes Fitgers ställningstagande vara begränsat till fall där ett omfattande material anträffas vid husrannsakan och det därför uppstår stora olägenheter för polisen och den drabbade att göra en genomgång på platsen. För det andra tycks Fitger mena att ett godtagande av att polisen fortsätter husrannsakan på polisstationen förutsätter ett iakttagande av de bestämmelser av rättssäkerhetsnatur som gäller i fråga om husrannsakan. Till detta kan läggas att Fitger synes i vart fall indirekt understryka att tanken på en fortsatt husrannsakan på polisstationen utan att beslag görs är kontroversiell, genom att konstatera att förfarandet saknar uttryckligt lagstöd.

I de fall som här kommer att vara aktuella kommer materialet att vara mycket begränsat eftersom praktiska hinder möter att i hemlighet forsla bort ett omfattande material för genomgång. För ärenden av detta slag kommer ett iakttagande av de regler om vem eller vilka som ska tillåtas närvara vid förrättningen som Fitger nämner, inte att kunna ske fullt ut eftersom detta skulle röja operationen.

Det sagda innebär att den nya lagen bör göra det möjligt för att polisen ska kunna ta med sig föremål för undersökning utan att föremålet i fråga måste tas i beslag. Om föremål tas med av polisen ska föremålet, om det inte tas i beslag, återställas efter undersökningen. Om återställande inte sker kommer polisens operation riskera att avslöjas. För det fall föremålet tas i beslag kommer förundersökning att anses inledd genom det straffprocessuella tvångsmedlet enligt vanliga regler (se vidare nedan).

Beslag kan vara förbjudet enligt dagens straffprocessuella bestämmelser i 27 kap. 2 § rättegångsbalken. Det finns också vissa begränsningar i fråga om vem eller vilka som får undersöka beslagtagna föremål (27 kap. 12 §). Med vissa justeringar bör liknande regler införas i den nya lagen.

Polisens behov av beslag för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet är, såvitt polisen upplyst, kopplat till behovet av att kunna undersöka föremål som anträffas vid husrannsakan samt försändelser som omfattas av postkontroll. I 1991 års lag om särskild utlänningskontroll finns bestämmelser som gör

det möjligt för brottsbekämpande myndigheter att, utan att beslag behöver aktualiseras, kunna undersöka, granska och öppna försändelser av olika slag. I det regelverk som behandlas i denna promemoria tycks det mot bakgrund av de överväganden som görs ovan, vara lämpligt att införa liknande bestämmelser men göra dessa tillämpliga på såväl föremål som anträffas vid husrannsakan, som försändelser. Det synes inte finnas något behov av att införa mer vidsträckta regler än så. Däremot ska av reglerna tydligt framgå att om föremålet eller försändelsen inte tas i beslag, ska föremålet eller försändelsen återställas.

Tillgång till information som finns i datorer

Vid kontakter med representanter för brottsbekämpande myndigheter har framkommit att det också vore önskvärt om polisen skulle kunna medges rätt att inom ramen för underrättelsearbete kopiera hårddiskar från datorer. I sådana fall fordras många gånger att datorn medtas av polisen till en annan plats där kopiering kan ske. Därefter återställs datorn.

Det förfarande som nämnts inbegriper flera rättsliga frågeställningar. Främst aktualiseras två frågor, nämligen dels vad som allmänt gäller för kopiering av beslagttaget material, dels vad som gäller vid beslag och kopiering av information som lagrats på ett datormedium.

När det gäller den första frågan kan inledningsvis konstateras att det saknas särskilda regler beträffande kopiering av beslagttaget material. Tvångsmedelskommittén lade år 1984 fram ett förslag till lagreglering avseende kopiering av beslagttaget material. Förslaget ledde inte till lagstiftning (SOU 1984:47 s. 207, prop. 1988/89:124 s. 32 och JuU 1988/89:25 s. 28). Justitiekanslern har som sin mening uttryckt att det inte är tillfredsställande att det för närvarande helt saknas regler på området. I det sammanhanget har han särskilt pekat på att kopiering kan utnyttjas som ett alternativ till beslag i vissa situationer när ett beslut om beslag på viss information som finns i en dator ska verkställas (JK 2806-00-21). Det kan påpekas att Justitiekanslerns formulering skulle

kunna förstås som att informationen som sådan kan tas i beslag. Detta torde dock inte varit Justitiekanslerns avsikt eftersom enbart det fysiska föremålet, dvs. datorn, torde kunna tas i beslag. I ett annat ärende har Justitiekanslern uttalat att särskild försiktighet är påkallad vid beslag av datorutrustning och att det alltid bör övervägas om syftet med beslaget kan tillgodoses på annat sätt. Som exempel på en mindre ingripande åtgärd lämnades att innehållet på datorns hårddisk kopieras i sin helhet på en annan hårddisk (JK 3954-99-40).

Beslagsreglerna i rättegångsbalken anses inte hindra att beslagtagna handlingar kopieras och beslaget därefter hävs (jfr. SOU 1995:47 s. 178 f. och 186; se kritiska synpunkter i Cameron s. 84). Enligt dagens straffprocessuella regler kan den som drabbats av ett beslag begära rättens prövning av beslaget (27 kap. 8 § rättegångsbalken). Efter att beslaget hävts anses dock någon sådan möjlighet till rättens prövning inte finnas. I rättsfallet NJA 1977 s. 673 prövades frågan om kopior av beslagtagna handlingar. Där hade beslag lagts på vissa handlingar och fotokopior tagits av dessa, varefter åklagaren hävt beslaget av originalhandlingarna. Högsta domstolen fann att det varit riktigt att avvisa ett yrkande om att beslaget skulle hävas även beträffande kopiorna. Det bör påpekas att Justitiekanslern varit kritisk till metoden att kopiera beslagtagna handlingar och sedan häva beslagen av originalhandlingarna innan rätten givits möjlighet att pröva beslagens riktighet (se bl.a. JK 1981 s. 41 och JK 1983 s. 195). Också Justitieombudsmannen har behandlat frågor om tillåtligheten av fotokopiering. I JO 1982/83 s. 42 rörde det sig emellertid inte om beslagtagna handlingar utan om handlingar som kopierades under det att husrannsakan pågick. Justitieombudsmannen förklarade att i protokollet över husrannsakan borde ha antecknats att handlingarna kopierats (se Fitger s. 27:24 f.).

När det gäller den andra frågan saknas det särskilda regler om tvångsmedel såsom husrannsakan och beslag riktade mot information som lagrats på ett datormedium. Frågan om reglerna om husrannsakan och beslag behöver anpassas till den moderna tek-

niska miljön utreddes av Datastraffutredningen. Utredningen föreslog omfattande ändringar inom straffrätten och processrätten i syfte att anpassa regelsystemen till den allt mer utbredda digitaliseringen (SOU 1992:110). Förslagen har inte lett till någon lagstiftning och anses numera i stora delar vara föråldrade (Ds 2003:29 s. 38). Polisrättsutredningen i sin tur hade till uppgift att se över reglerna i 27 och 28 kap. rättegångsbalken och kom fram till att polisens förfarande att söka efter information i datorer saknar lagstöd. Utredningen menade att förfarandet i och för sig borde lagregleras men lade inte fram till något förslag till lagstiftning (SOU 1995:47 s. 184 f. och 192).

IT-utredningen däremot menade att reglerna i 27 kap. och 28 kap. rättegångsbalken är direkt tillämpliga på datainformation (SOU 1996:40 s. 209). Frågan kommenterades inte i det fortsatta lagstiftningsarbetet, varför det synes vara rimligt att dra slutsatsen att lagstiftarens uppfattning i frågan är att rättegångsbalkens vanliga regler bör kunna tillämpas (jfr. Ds 2005:6 s. 292 ff.). Särskilda förfaringsätt kan emellertid behöva användas vid genomförandet av tvångsmedlen med hänsyn bl.a. till att information som finns lagrad på ett sådant medium inte är omedelbart tillgänglig (RÅ2001/0381).

Under en husrannsakan torde det enligt gällande lagstiftning vara tillåtet att söka efter information i en dator (se SOU 1995:47 s. 194). Om det under sökandet uppkommer fråga om beslag, synes i praktiken inte finnas något annat sätt än att, i linje med resonemanget ovan om beslagsinstitutet, antingen ta datorn i beslag eller att kopiera hårddisken på plats. Om beslag sker måste bl.a. reglerna om beslagsförbud beaktas. En kopiering av information från ett datormedium torde inte rättsligt skilja sig från kopiering av skriftliga handlingar. Kopior av beslagtaget material, oavsett om det är skriftligt eller lagrat på datormedium, torde därför inte kunna omfattas av beslaget (se RÅ2001/0381).

Sammanfattningsvis görs bedömningen att det är tillåtet att inom ramen för en husrannsakan söka efter information i en dator och att kopiera datorns hårddisk. Om datorn tas i beslag och avlägsnas från platsen och sedan hela eller delar av hårddis-

ken kopieras omfattas inte kopiorna av beslaget. Som nämnts tidigare har Justitiekanslern riktat kritik mot metoden att kopiera beslagtaget material, häva beslaget och behålla kopiorna, en metod som för med sig att rätten inte har någon möjlighet att pröva beslaget. Kritiken får anses ha mer begränsad tyngd i fall som behandlas i denna promemoria, eftersom en domstolsprövning av beslaget inte är avsedd då åtgärden kommer att ske i hemlighet. Justitieombudsmannen tycks allmänt sett ha varit mer positiv till metoden att kopiera beslaget och sedan häva det samma än Justitiekanslern. Det kan nämnas att i Ds 2005:6 diskuteras frågan om kopiering av beslag, dock utan att förslag till reglering läggs fram.

Det uppdrag som givits anger att förslaget ska omfatta nuvarande reella tvångsmedel. Överväganden kring frågor om eventuella framtida tvångsmedel bör omfattas av den reglering som föreslås här får därför göras i senare sammanhang.

10.5 Undantag från kravet att lämna underrättelse om husrannsakan samt om medtagande av föremål eller försändelser som anträffas vid husrannsakan och försändelser som omfattas av postkontroll

Förslag: Om husrannsakan görs behöver underrättelse om åtgärden inte lämnas om det inte står klart att uppgiften om åtgärden kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Vidare behöver underrättelse inte lämnas om ett föremål eller försändelse som hittas vid en husrannsakan eller en försändelse som omfattas av postkontroll tas med för att t.ex. undersökas eller granskas.

Skälen för förslaget

Husrannsakan

Med dagens ordning är det tillåtet för brottsutredande myndigheterna att dröja med en underrättelse om att en husrannsakan har genomförts till dess att underrättelsen kan lämnas utan men för utredningen. Om beslag har skett i samband med husrannsakan ska de bestämmelser som gäller underrättelse om beslag tillämpas.

Representanter från Säkerhetspolisen har förklarat att underrättelseskyldigheten om husrannsakan skapar effektivitetsproblem i vissa lägen. Problemen är särskilt förknippade med arbete inom kontraspionaget samt rörande rasistiska sammanslutningar, grupperingar inom den autonoma rörelsen och terrorgrupperingar. Problemen blir särskilt framträdande när det bedrivs andra liknande utredningar mot andra medlemmar av den aktuella grupperingen. Underrättelsen kan medföra att Säkerhetspolisens arbetsmetoder avslöjas och att men för andra utredningar uppkommer liksom andra effektivitetsförluster i arbetet med att bekämpa brott mot rikets säkerhet och terrorism. Liknande synpunkter har lämnats från den öppna polisen såvitt gäller arbetet med att bekämpa systemhotande brottslighet.

Det skulle kunna invändas att det skulle kunna vara tillräckligt om det i stället för att införa regler som gör det möjligt för polisen att avstå från att lämna en underrättelse om husrannsakan, kan införas regler som anger att en sådan underrättelse kan lämnas senare, och i reglerna ange vid vilken tidpunkt en underrättelse senast bör lämnas. Detta alternativ är emellertid inte någon lämplig lösning; underrättelsen i sig kan avslöja andra operationer eller arbetssätt som polisen använder sig av i de fall som nu är aktuella. Något större behov av en bestämmelse som klargör när en underrättelse kan lämnas föreligger därför inte inom denna verksamhet.

Det finns däremot starka skäl att i fråga om husrannsakan överväga att ge polisen möjlighet att helt kunna avstå från att lämna underrättelse om att en husrannsakan gjorts. Bestämmel-

sen bör kompletteras med rekvisit som anger i vilka fall underrättelse inte behöver lämnas.

Det rekvisit som lämpligen bör användas i den föreslagna bestämmelsen återfinns i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). Sålunda föreslås att det i bestämmelsen föreskrivs att underrättelse inte behöver lämnas om det inte står klart att uppgiften om åtgärden kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Beredningen för rättsväsendets utveckling lämnar i betänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74 s. 215 f.) förslag som innebär att det ska införas en möjlighet för de brottsutredande myndigheterna att underlåta att lämna underrättelse om husrannsakan om det föreligger särskilda skäl. Bestämmelsen är förbehållen det straffprocessuella regelverket och kan således inte användas i fall som ligger före förundersökningsstadiet. Den föreslagna regeln i betänkandet träffar andra fall än dem som avses att träffas med den nya lagen.

Förslaget om att inte lämna underrättelse om husrannsakan innebär inte något egentligt principgenombrott. Det är givetvis en utgångspunkt att den som blir föremål för myndighetsutövning ska underrättas om denna. Vissa tvångsmedel förutsätts dock kunna användas utan en misstänkts kännedom eller medverkan. Det gäller exempelvis hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, där underrättelse i efterhand inte behöver ske.

I lagrådsremissen rörande hemlig avlyssning m.m. gjorde regeringen bedömningen att det inte borde införas en lagstadgad skyldighet att underrätta den som har varit föremål för ett hemligt tvångsmedel. Ett av de skäl som regeringen nämnde var att en regel om underrättelseskyldighet av nödvändighet skulle få förses med en lång rad undantag. I annat fall skulle polisens arbetsmetoder avslöjas och brottsutredningar försvåras, effektiviteten bli lidande och uppkklaringsprocenten gå ner. En sådan underrättelseskyldighet skulle med fog uppfattas som en chimär

(s. 103). De argument regeringen använde har tyngd även när det gäller förevarande förslag.

Medtagande av föremål eller försändelser som anträffas vid husrannsakan och försändelser som omfattas av postkontroll

I föregående avsnitt föreslås att det ska vara möjligt för brottsbekämpande myndigheter att kunna ta med föremål eller försändelser som anträffas vid husrannsakan för att undersöka eller granska föremålet eller försändelsen. Förfarandet har vissa likheter med beslag enligt rättegångsbalken. Tillämpningsområdet i den reglering som föreslås i promemorian är dock väsentligt snävare än vad som gäller för beslag, varför begreppet beslag inte bör användas på det förfarande som föreslås i den nya lagen. Den nya lagen föreslås också medge att försändelser som omfattas av postkontroll kan tas med för att öppnas, undersökas eller granskas utan att beslag görs.

I fråga om beslag kan konstateras att det i och för sig är tillåtet att använda beslag ”i hemlighet”, dvs. utan att den från vilket beslaget sker är medveten om åtgärden. Ett exempel härpå är s.k. kontrollerade leveranser. Myndigheterna har dock en skyldighet att i efterhand underrätta den från vilken beslaget har skett. Polisrättsutredningen föreslog att den strikta skyldigheten att omedelbart lämna underrättelse om beslag borde lättas upp. Polisrättsutredningens förslag innebar att undersökningsledaren eller åklagaren skulle få besluta att frångå huvudregeln om underrättelse utan dröjsmål, om det var av synnerlig vikt för utredningen. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

En allmän princip för straffprocessuella tvångsmedel är att den som utsätts för tvångsmedlet ska underrättas om åtgärden. Principen har dock åtskilliga undantag. I de situationer som behandlas i denna promemoria, när polisen i samband med en husrannsakan tar med sig ett föremål för att närmare undersöka det samma, får det anses vara angeläget att polisen ska kunna avstå från att lämna underrättelse om att föremålet medförts. Vad som nu sagts gäller också försändelser som omfattas av postkontroll.

Det bör anmärkas att vid postkontroll enligt rättegångsbalkens regler får försändelserna hållas kvar för att undersöka om beslag ska ske.

BRU lämnar i betänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74, s. 215 f.) även förslag som innebär att brottsutredande myndigheter ska tillåtas att dröja med att lämna underrättelse om beslag. Förslaget går ut på att bestämmelsen i 27 kap. 11 § rättegångsbalken ska ändras så att den medger att underrättelsen lämnas senare. Sålunda föreslår utredningen att det i 27 kap. 11 § rättegångsbalken föreskrivs att om den från vilket beslaget sker inte är närvarande vid beslaget, ska han eller hon, så snart det kan ske utan men för utredningen, underrättas om åtgärden och vad som har skett med det beslagtagna. Det blir med andra ord enligt utredningens förslag risken för undanröjande av bevis eller annat försvårande av utredningen (kollusionsfaran) som avgör när underrättelse om beslaget ska lämnas.

För de fall som behandlas i denna promemoria är tydligt att det inte är tillräckligt med en bestämmelse som medger att myndigheten kan dröja med att lämna en underrättelse. Underrättelsen i sig kan avslöja andra operationer eller arbetssätt som polisen använder sig av inom ramen för underrättelsearbetet. Inte heller här finns något större behov av en bestämmelse som klargör vid vilken tidpunkt en underrättelse kan lämnas. Den nya lagen gör det möjligt för polisen att ta med sig föremål och försändelser som hittats vid husrannsakan och försändelser som omfattas av postkontroll för att undersöka och granska föremålen och försändelserna utan att beslagsinstitutet används. Något behov finns inte av att i den nya lagen ange under vilka förutsättningar underrättelse ska ske. Sådant behov uppstår först när det aktuella föremålet eller försändelsen tas i beslag.

10.6 Domstolsprövning

Förslag: Stockholm tingsrätt ska fatta beslut i frågor om tillstånd till tvångsmedel.

Skälen för förslaget

Inledande synpunkter

Samhällets tvångsmedelsanvändning innebär intrång i den enskildes rättsfär. Det skydd mot missbruk av tvångsmedel som finns i allmänhet ligger till stor del däri att den som drabbas snart blir medveten om åtgärden och själv kan se till att få den prövad av domstol, överordnad myndighet, Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern.

De hemliga tvångsmedlen intar en särställning på så sätt att hemlighållandet gör det svårt att utöva en sådan kontroll och bevakning från medborgarnas sida. Av samma skäl blir den kontroll som den allmänna opinionen kan utöva genom massmedierna eller på annat sätt illusorisk. Mot denna bakgrund framstår det som särskilt angeläget att eftersträva ett beslutsförfarande som såvitt möjligt garanterar en korrekt tillståndsgivning och kontroll av verksamheten.

Domstol, nämnd eller annan ordning?

Ett förslag som diskuterats vid sammanträden med bl.a. brottsbekämpande myndigheter är att det skulle tillskapas en särskild nämnd som skulle fatta beslut i frågor tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen. I nämnden skulle kunna ingå både välmeriterade jurister och riksdagsledamöter efter modell av bl.a. Registernämnden. En fördel med en sådan ordning skulle vara att nämndens ledamöter skulle kunna få stor sakkunskap om hot mot rikets säkerhet m.m., vilket skulle underlätta handläggningen av de komplicerade frågor som dessa ärenden kan komma

att innehålla. Erfarna domare, advokater och åklagare är vana vid frågor om tvångsmedel samt de särskilda integritetsfrågor som tvångsmedelsanvändning kan aktualisera. Genom att riksdagsledamöter skulle ingå i nämnden skulle vidare uppnås en parlamentarisk insyn i beslutsprocessen. Nämndens jurister skulle vid de rättsliga övervägandena också tillföras ett viktigt kvalificerat lekmannainflytande.

Emellertid görs här bedömningen att ett sådant system innehåller vissa nackdelar. De tvångsmedel som torde komma att få störst betydelse i det brottsförebyggande arbetet är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. I dag sker prövningen av frågor om sådana tvångsmedel undantagslöst hos våra domstolar. Härigenom har domstolarna kommit att samla stora kunskaper angående dessa tvångsmedel. Det framstår som mindre lyckat att inte kunna dra nytta av domstolarnas kunskaper och av de administrativa system och regelverk som genom åren byggts upp på detta område. Jämfört med dagens domstolssystem synes det vidare vara mindre lämpligt med en nämnd som fattar besluten eftersom det torde komma att föra med sig svårigheter att utanför domstolsprocesser försöka använda sig av ett system med offentliga ombud. Även om en av ledamöterna var advokat skulle ingen ha till särskild uppgift att bevaka den enskildes integritetsintressen.

Från något håll har också framförts att det alltid är en fördel om så få personer som möjligt får kännedom om ytterst säkerhetskänslig information eftersom informationsspridning i sig innebär en ökad risk för i vart fall en oavsiktlig spridning utanför den krets som bör ha tillgång till uppgifterna. Det är också svårt att frigöra sig från tanken att ett sådant system skulle kunna bli sårbart genom att det skulle kunna uppstå svårigheter att på mycket kort tid samla nämnden för föredragning och beslut. Det sistnämnda förhållandet skulle i någon mån kunna läkas om man införde en möjlighet till interimistiska beslut. Regeringen har dock så sent som för drygt ett år sedan gjort bedömningen att det inte föreligger tillräckliga skäl att införa ytterligare möjligheter att fatta interimistiska beslut i fråga om hemliga tvångsme-

del (prop. 2002/03:74 s. 43 f.). Mot bakgrund av vad som anförts får övervägande skäl anses tala mot ett införande av en nämnd som fattar beslut i dessa frågor.

Ett annat alternativ som i och för sig skulle kunna övervägas vore att polisen själv fattade beslut om tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen. För en sådan ordning talar att tvångsmedlen ska användas på ett spaningsstadium samt att målet med tvångsmedelsanvändningen inte är att få en lagföring till stånd, utan att verka brottsförebyggande. Med dessa utgångspunkter skulle tvångsmedelsanvändningen i dessa ärenden vara att anse som ett rent polisiärt arbetsredskap, något som domstolar inte bör fatta beslut om (Töllborg, Medborgerligt pålitlig?, 1999, s. 161 f.). För polisbeslut skulle också tala att utländska säkerhetstjänster ibland lämnar information till Säkerhetspolisen med förbehåll att informationen enbart får användas som underrättelseinformation. Om Säkerhetspolisen accepterar ett sådant förbehåll kan problem uppstå eftersom Säkerhetspolisen kan anse det nödvändigt att vända sig till domstol för att få tillstånd till tvångsmedelsanvändning. Det vore då bättre om polisen själv kunde fatta beslut i ärendet.

Emellertid har det från polishåll kommit starka invändningar mot en ordning där polisen görs till beslutsfattare. Vidare kan det vara svårt att förena en sådan beslutsordning med de internationella förpliktelser Sverige har att följa på detta rättsområde. Europadomstolen skulle kunna anse att tillfredsställande garantier mot missbruk inte finns om det är den utredande myndigheten som själv fattar denna typ av tvångsmedelsbeslut. Sverige skulle i så fall kunna dra på sig internationell uppmärksamhet. Det skulle också kunna anses vara mindre lämpligt att införa ett sådant system mot bakgrund av de i vissa delar kritiska synpunkter på Säkerhetspolisens informationsinhämtning som Säkerhetstjänstkommissionen lämnat.

Samma invändningar som anges ovan mot att polisen fattar besluten skulle i stort kunna resas mot en ordning som innebär att åklagare fattar beslut i ärendena.

Därför föreslås domstol som beslutsfattare. Som nämnts tidigare finns i dag ett väl inarbetat system hos domstolarna för att handlägga ärenden om tvångsmedel. Domstolar fattar i dag beslut om hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalkens regler, enligt 1952 års tvångsmedelslag, enligt lagen om hemlig kameraövervakning samt enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. I domstolarna finns vidare en betydande kompetens och vana att avgöra komplicerade frågor om personlig integritet. Om domstol fattar beslut om tillstånd skulle det underlätta de praktiska förutsättningarna att låta systemet med offentliga ombud gälla även i ärenden enligt den nya lagen (se avsnitt 10.7). Då skulle tillståndsprövning kunna ske vid en domstolsförhandling, vilket i sig skulle vara till fördel för möjligheterna att upprätthålla allmänhetens förtroende för handläggningen av dessa ärenden.

De krav som utländska säkerhetstjänster kan ställa på Sverige att inte använda informationen som annat än underrättelseinformation kan i vissa fall vara svår att förena med domstol som beslutsfattare. Å andra sidan är den typen av krav inte någon nyhet i säkerhetstjänstsammanhang, vilket innebär att det domstolssystem som föreslås i promemorian i vart fall inte innebär någon ytterligare försvårande faktor i frågor om hur utländska krav av detta slag ska hanteras.

Det kan också finnas skäl att påminna om att en ordning med domstolar som fattar beslut ligger i linje med Europadomstolens krav på att det ska finnas en effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas. Behovet av att de i promemorian föreslagna reglerna fortlöpande kontrolleras bör till stor del kunna tillgodoses genom att det är en domstol som beslutar om användningen, även om den insyn som riksdagen och har och den kontroll som kommer att utövas av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern självfallet också kommer att vara betydelsefull i sammanhanget.

Beslut om brottsförebyggande tvångsmedel på det sätt som här föreslagits ligger utanför rättegångsbalkens bestämmelser. Därför behöver man inte anse sig bunden av rättegångsbalkens

forumregler. Beslutsfattandet skulle kunna begränsas till en domstol eftersom antalet ärenden sannolikt inte kommer att bli så stort. Förslaget blir att Stockholms tingsrätt anförtros att handlägga dessa ärenden. Som skäl för att välja den domstolen talar bl.a. att det vid Stockholms tingsrätt, som utgör exklusivt forum enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll, byggts upp en betydande erfarenhet från ärenden som rör hemliga tvångsmedel utanför förundersökningssituationer.

10.7 Offentliga ombud

Förslag: Systemet med offentliga ombud ska gälla i ärenden som omfattas av den nya lagen.

Skälen för förslaget: Som nämnts ovan har ett system med offentliga ombud nyligen införts vad gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (avsnitt 3.12). Det är självfallet en vanskelig uppgift att redan nu försöka bedöma hur systemet med offentliga ombud fungerar. Det ligger inte heller i utredningsuppdraget att göra någon sådan utvärdering. Inte desto mindre finns det goda skäl att överväga om systemet med offentliga ombud skulle kunna byggas ut så att det även skulle omfatta sådan tvångsmedelanvändning som föreslås i promemorian.

Skälen till att införa systemet med offentliga ombud var flera. Ett skäl var att enskildas rättsskydd förstärks om det i processen tillkommer en person som särskilt har till uppgift att bevaka enskildas intressen och att lyfta fram omständigheter till skydd för enskildas integritet. Ett annat argument var att det ansågs angeläget att det finns en rättssäkerhetsgaranti redan vid tillståndsprovningen, utöver det faktum att det är en domstol som fattar beslut om tillstånd. Förslaget motiverades också med att det förhållandet att den som beslutar om tvångsmedelsanvändning ska göra en s.k. officialprovning kan knappast innebära att det vid provningen saknas behov av ett offentligt ombud. I förarbetena sägs att den kritik som Säkerhetstjänstkommissionen i vissa avseenden riktat mot domstolarnas tillämpning av bestämmelserna

om hemlig teleavlyssning stöder den uppfattningen (prop. 2002/03:74 s. 22 f.). Regeringen framhåller i förarbetena att de förslag till utvidgade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel som lämnas i propositionen talar för att integritetsfrågorna bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Alla de argument som redovisas ovan talar med styrka för att offentliga ombud förordnas även i ärenden om tvångsmedel enligt den nya lagen.

10.8 Ansökande myndigheter

Förslag: Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet ska kunna ansöka om tillstånd till tvångsmedel.

Skälen för förslaget: Som nämnts i avsnitt 3.11 prövas frågor om tillstånd enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll av Stockholms tingsrätt på yrkande av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. Åklagarinträde sker i regel först i samband med att förundersökning för ett konkret brott har öppnats och någon skäligen kan misstänkas för brottet.

För att polisen ska ansöka om tillstånd även enligt den nya lagen talar att även dessa ärenden befinner sig på ett spaningsstadium. Polisen bör sköta handläggningen i detta tidiga skede. Det skulle innebära ett avsteg från den rågång som generellt råder mellan polisens och åklagares arbetsuppgifter att utsträcka åklagarens ansvar till underrättelsearbete. En sådan ordning kräver mycket starka skäl.

Ett motiv till att låta åklagaren vara behörig att ansöka skulle möjligen kunna vara att åklagare bör ges möjlighet att granska ärendet innan slutlig ställning tas till frågan om domstol ska fatta beslut i ärendet. Åklagaren kan anse att det exempelvis finns förutsättningar för förundersökning och att den bör bedrivas på ett visst sätt enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Åklagaren får då ställning som förundersökningsledare i ärendet och det är hans eller hennes syn på hur förundersökningen bör bedrivas som ska gälla. Om åklagargranskning inte sker i ärenden om

brottsförebyggande tvångsmedel betyder det att åklagaren berövas denna möjlighet, något som kan inge betänkligheter från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt. Det skulle också kunna hävdas att den materiella riktigheten i domstolarnas beslut säkerställs ytterligare genom att åklagaren förs in som ett led, mellan polisen och domstolen, i tillståndsärendet.

Dessa skäl är emellertid inte entydiga. Redan med gällande regler kan polisen besluta om att inleda förundersökning även för allvarliga brott. Det är enligt huvudregeln i 23 kap. 3 § rättegångsbalken först när någon skäligen kan misstänkas för brott som åklagarinträde ska ske vid utredning av brott som inte är av enkel beskaffenhet. Det finns förstås en poäng i att åklagare tidigt bör ges en möjlighet att bedöma om förundersökning ska inledas. Att ge åklagaren en tidig möjlighet att inleda förundersökning kan dock lösas på ett enklare sätt än att ålägga åklagaren uppgiften att ansöka hos domstol. Ett sätt som förefaller lämpligt är att den myndighet som avser att göra en framställning om tvångsmedel samråder med åklagaren innan polisen vänder sig till domstolen i tillståndsfrågan. Åklagaren ges då möjlighet att i förekommande fall inleda förundersökning och kan ta ställning till om tvångsmedel fordras enligt andra regler i bl.a. rättegångsbalken. Att ansökan ska föregås av samråd med åklagare bör framgå direkt av lagen.

Det kan anmärkas att invändningen om att åklagare bör göra ansökan inte är ny. När 1973 års terroristlag, en föregångare till 1991 års lag om särskild utlänningskontroll, övervägdes hävdade Överåklagaren i Göteborg under remissförfarandet att åklagare borde få rätt att göra framställningar om tvångsinsgripande enligt terroristlagen. Argumentet var att om enbart polisen fick ansöka skulle åklagaren förlora möjligheten att avgöra om skäligen misstanke till brott föreligger. Regeringen valde dock i propositionen att följa betänkandets förslag, dvs. att endast polisen skulle få ansöka (prop. 1973:37 s. 15), vilket godtogs av riksdagen.

Reglerna i 1991 års lag om särskild utlänningskontroll kan sägas följa rättegångsbalkens systematik om när åklagare bör an-

svara för handläggningen genom att det enligt 1991 års lag är polisen som ansöker om tvångsmedel. Tillräckliga skäl att här föreslå en ordning som inte följer den systematiken bedöms inte föreligga. Därför föreslås här att domstolens prövning ska göras på yrkande av Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller polismyndighet.

I detta sammanhang kan nämnas att regeringen i tilläggsdirektiv (Dir. 2003:145) givit Beredningen för rättsväsendet utveckling (Ju 2000:13) i uppdrag att göra en översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. I detta ingår bl.a. att överväga om det finns anledning att förändra åklagarnas uppgifter vid bekämpande av omfattande eller kvalificerad brottslighet, t.ex. om det kan finnas behov av åklagarkompetens vid polisens spanings- och kriminalunderrättelseverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2005.

10.9 Hur förhåller sig det föreslagna regelverket till straffprocessuella regler?

Bedömning: Några särskilda bestämmelser behöver inte införas som reglerar förhållandet mellan tvångsmedel enligt den nya lagen och tvångsmedel enligt det straffprocessuella regelverket.

Skälen för bedömningen: En särskild fråga som bör analyseras är hur en undersökning där det förekommer tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra viss brottslighet bör förhålla sig till det straffprocessuella regelverket när misstankarna under undersökningens gång konkretiseras så att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts och det finns förutsättningar att inleda förundersökning om detta.

Exempel 1: Ett typfall kan vara att det finns vaga indikationer på att ett terroristbrott i någon form håller på att planeras. I ett tidigt skede i utredningen beslutas om hemlig teleavlyssning för att förebygga eller förhindra brottsligheten. Misstankarna i detta skede är inte så starka att det finns förutsättningar att inleda för-

undersökning för något specifikt terroristbrott. Under det fortsatta underrättelsearbetet konkretiseras misstankarna så att förundersökning enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken inleds för stämpling till terroristbrott genom mord. I detta läge har den tidigare beslutade teleavlyssningen ett såväl förebyggande som brottsutredande syfte i den meningen att teleavlyssningen syftar både till att avstyra det mord som planeras samt, härtill, att skaffa bevisning för den misstänkta stämplingen. Ingen är dock skäligen misstänkt för stämpling till terroristbrott, dvs. det brott för vilket förundersökning har inletts. Den sistnämnda omständigheten för med sig att tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler för att utreda den misstänkta stämplingen inte kan medges. Därför skulle det kunna göras gällande att tvångsmedlet inte får användas för att utreda den misstänkta stämplingen.

Exempel 2: En annan situation kan också tänkas. I detta typfall ges inledningsvis samma förutsättningar som i det första, dvs. hemlig teleavlyssning beslutas för att förhindra något slags terroristbrott i ett skede när brottsbekämpande myndigheter saknar kännedom om hur detta terroristbrott närmare avses att utföras. I samband med underrättelsearbetet anträffas ett lik. Det står då klart att det var mord på denne person som terrorhandlingen avsåg. Förundersökning för terroristbrott inleds jämlikt 23 kap. 1 § rättegångsbalken eftersom det finns anledning att anta att terroristbrott genom mord har förövats. Inte heller i detta exempel är utredningsläget sådant att någon är skäligen misstänkt för gärningen, däremot finns flera personer som "kan misstänkas". I ett sådant läge saknas förutsättningar för hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalkens regler eftersom misstankegraden mot personerna i fråga är allt för låg. Det skulle kunna hävdas att det heller inte finns förutsättningar för hemlig teleavlyssning i brottsförebyggande syfte eftersom brottet redan har fullbordats. All tvångsmedelsanvändning skulle därför omedelbart upphöra.

Båda exemplen visar att det kan vara nödvändigt i att analysera förhållandet mellan de regler som medger tvångsmedel i syfte att

förebygga eller förhindra brott, och de regler som medger straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalken för att inleda förundersökning. Med utgångspunkt från det första exemplet kan frågan ställas om myndigheterna, trots att det alltså finns förutsättningar för tvångsmedel i brottsförebyggande syfte, utslutande måste tillämpa det straffprocessuella regelverket så snart det kunnat konstateras att det finns förutsättningar att inleda förundersökning. Den fråga som kan ställas utifrån omständigheterna i det andra exemplet är om tvångsmedelsanvändning som utförs i syfte att förebygga eller förhindra brottslighet måste upphöra så snart tvångsmedlet inte har ett sådant syfte avseende ett brott för vilket förundersökning inletts. Bägge exemplen har för tydlighetens skull givits en utformning som inte medger straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalkens bestämmelser.

Med utgångspunkt från de frågeställningar exemplen illustrerar kan det övervägas om det finns skäl att förse det föreslagna regelverket med bestämmelser som gör att brottsbekämpande myndigheter inte hamnar i ett sämre läge för tvångsmedelsanvändning om underrättelsearbetet är fruktbart i den meningen att brottsmisstankarna blivit så konkreta att det finns förutsättningar att inleda förundersökning. Ett införande av sådana bestämmelser skulle från allmänna synpunkter framstå som något egendomligt; i det första exemplet har misstankarna stärkts och i det andra har det man kunde befara besannats.

Frågans komplexitet bör emellertid inte överdrivas. I det första exemplet finns alltså lagliga förutsättningar för tvångsmedelsanvändning i syfte att förhindra eller förebygga viss brottslighet, i detta fall ett fullbordat terroristbrott. Att den information som hämtas in genom tvångsmedlet kan användas även för att utreda ett visst konkret brott, i exemplet stämpling till terroristbrott, bör rent principiellt inte anses utgöra något hinder mot fortsatt tvångsmedelsanvändning. De uppgifter som hämtas in blir såvitt gäller den misstänkta stämplingen att betrakta som överskottsinformation. Situationer av nu antytt slag bör därför kunna lösas inom ramen för de principer som styr användning av

sådan information (se prop. 2004/05:143 med förslag till reglering).

När det gäller det andra exemplet kan det möjligen först tyckas naturligt att brottsförebyggande tvångsmedel inte kan användas om ett fullbordat brott har konstaterats. Utrymmet för att använda brottsförebyggande tvångsmedel i sådana fall måste emellertid avgöras från fall till fall. Man bör då hålla i minnet att det som är föremål för domstolens tillståndsprövning i förhållande till det brottsförebyggande syftet inte är begränsat till ett specifikt framtida brott. Att det under utredningen kan bli möjligt att inleda förundersökning för ett eller flera brott medför således i sig inte att det bakomliggande preventiva syftet inte längre är för handen. Något brottsförebyggande syfte är med andra ord i exempel 2 självfallet inte längre aktuellt visavi enbart det uppdagade aktuella terroristbrottet som mordet innefattar. Men så länge det kan antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva brottslighet som anges i lagen får tvångsmedlet fortsätta att användas i den situation som skisseras i exemplet; det kan kanske befaras att man också avser att utföra annan brottslighet som omfattas av den föreslagna lagen. Om brottsbekämpande myndigheter kan konstatera att så inte är fallet har myndigheterna emellertid att omedelbart avbryta tvångsmedelsanvändningen. Så skulle det kunna vara om det efter terroristbrottet står klart att det inte finns skäl att befara någon framtida brottslighet som omfattas av den nya lagen eller den brottslighet som kan förväntas avser enbart bagatellbrott.

Resonemanget ovan utmynnar i slutsatsen att det föreslagna systemet inte innefattar något absolut krav på att reglerna om tvångsmedel i syfte att förebygga eller förhindra brott måste överges till förmån för straffprocessuella regler enbart av det skälet att det uppkommit förutsättningar att inleda förundersökning för ett visst brott. Denna ståndpunkt torde inte innehålla någon logisk motsägelse och innebär heller inte några avsteg från vanliga principer om tvångsmedelsanvändning. En annan sak är att den information som hämtas in genom tvångsmedlet i vart fall

delvis kan ha ett brottsutredande syfte, och får då, i enlighet med vad som sagts tidigare, behandlas som överskottsinformation.

Frågan kan sägas ha berörts av departementschefen i lagstiftningsärendet avseende tillskapandet av 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Också den lagen innehåller bestämmelser om tvångsmedelsanvändning utan konkret brottsmisstanke. I förarbetena understryker hon vikten av att lagföring enligt vanliga regler sker, om en här i riket bosatt, så som presumtiv terrorist bedömd person, kan misstänkas för en kriminell handling (stämpling inberäknad). Därefter förklarar departementschefen följande (prop. 1990/91:118 s. 50).

”Så snart en konkret brottsmisstanke finns kan det ordinära systemet utnyttjas, och man behöver då inte tillämpa terroristlagstiftningens regler om tvångsmedel, vilka är avsedda för fall då något brott här i landet ännu inte har begåtts eller man i varje fall inte kan bevisa det. En annan sak är att gripande, förhör och sådana åtgärder ibland kan behöva uppskjutas, för att man skall kunna komma åt andra inblandade gärningsmän. Härvidlag bör tillämpas de principer för spanings- och utredningsmetoder som riksdagen ställt sig bakom vid antagandet av polislagen (prop. 1983/84:111 s. 47)”.

Terroristlagstiftningskommittén, som utarbetat det betänkande som låg till grund för lagstiftningsärendet, var av samma uppfattning som departementschefen i denna fråga (SOU 1989:104 s. 222 f.).

Enligt uttalandet *kan* således det ordinarie systemet utnyttjas och terroristlagstiftningens regler *behöver* inte tillämpas när en konkret brottsmisstanke föreligger. Det framstår som rimligt att utifrån departementschefens uttalande dra slutsatsen att i det lagstiftningsärendet gjordes bedömningen att det inte ska anses vara en plikt att upphöra med tvångsmedel i brottsförebyggande syfte i händelse av förundersökning, så länge tvångsmedlet alltså – åtminstone delvis - har ett brottsförebyggande ändamål. Förarbetsuttalandet ger stöd för promemorians ståndpunkt i frågan. Detta utesluter inte att förundersökning givetvis *ska* inledas när det finns förutsättningar för detta och att de bestämmelser som gäller för förundersökning därefter ska tillämpas.

I linje med det anförda bör inte hinder anses finnas mot att frågan om tvångsmedel enligt den nya lagen tas upp i ett fall där det i och för sig eventuellt skulle vara möjligt att få tillstånd till

tvångsmedel enligt straffprocessuella regler men frågan om tillstånd enligt straffprocessuella regler är svårbedömd eller fordrar tidskrävande utredning. Så länge förutsättningar för tvångsmedel enligt den nya lagen är uppfyllda ska tillstånd till brottsförebyggande tvångsmedel kunna meddelas.

Det är sammanfattningsvis inte nödvändigt att i den nya lagen införa några bestämmelser som anger att lagen ska kunna tillämpas även om det finns förutsättningar att inleda förundersökning för något eller några brott.

10.10 Fråga om interimistiska beslut

Bedömning: Någon möjlighet till interimistiska beslut om tvångsmedel bör inte införas.

Skälen för bedömningen: Interimistiska tvångsmedelsbeslut används när det är fråga om särskilt brådskande ärenden och där det inte finns tid att avvakta den normala handläggningsordningen. Enligt 1952 års tvångsmedelslag har åklagaren en interimistisk beslutanderätt i fråga om de tvångsmedel som särskilt regleras där. Åklagarens beslut ska därefter underställas domstolen som ska besluta om åklagarens tillstånd ska bestå eller inte. I övrigt har åklagaren inte någon interimistisk beslutanderätt när det gäller hemliga tvångsmedel.

Hemliga tvångsmedel bör omgärdas med särskilda rättssäkerhetsgarantier. En sådan garanti är den obligatoriska domstolsprövningen. Ett undantag från denna garanti bör göras endas om det kan antas att syftet med regleringen annars inte kan uppnås.

Regeringen gjorde så sent som för drygt ett år sedan bedömningen att det inte då fanns tillräckliga skäl att införa någon ytterligare möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut i fråga om hemliga tvångsmedel (prop. 2002/03:74 s. 43 f.). Regeringen framhöll dock att den har för avsikt att noga följa utvecklingen och vid behov pröva frågan på nytt.

Det har under arbetet med promemorian inte kommit fram några omständigheter av tyngd som talar för att det finns något

påtagligt behov av en särskild beslutsordning som medger att hemliga tvångsmedel ska få användas utan rättens tillstånd i brådskande ärenden. Tvärtom har framhållits att tvångsmedelsanvändningen kommer att få störst nytta vid underrättelseverksamhet, vilken verksamhet präglas av långsiktighet och noggranna analyser.

10.11 Särskilt övervakningsorgan

Bedömning: Ett särskilt övervakningsorgan bör få till uppgift att på ett övergripande plan och utan operativa ställningstaganden bl.a. följa hur de nya reglerna tillämpas och granska metoderna för inhämtning av underrättelse enligt den nya lagen.

Skälen för bedömningen: När det gäller tvångsmedel av särskilt ingripande slag bör det vara en allmän målsättning från statsmakternas sida att medborgarna ges möjlighet till ett betydande skydd. Saken kan kanske uttryckas så, att ju större risk för allvarliga integritetsintrång, desto större krav bör ställas på den kontroll- eller övervakningsapparat som omgärdar tvångsmedlet (se t.ex. Ds Ju 1981:22 s. 55 f. och Cameron s. 84).

I propositionen om vissa tvångsmedelsfrågor uttalade departementschefen att telefonavlyssning förutsätter för att fylla sin uppgift att den misstänkte och andra inte får reda på åtgärden (prop. 1988/89:124 s. 53). Detta instämde Justitieutskottet i (bet. 1988/89:JuU25 s. 21 f.).

Den omständigheten att den eller de som direkt berörs av de intrång som hemliga tvångsmedel ger upphov till, inte är medvetna om intrången gör att det blir svårt för enskilda medborgare och samhället i stort att bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning och på vilket sätt ingreppen sker i praktiken. Den som drabbas av hemliga tvångsmedel har i praktiken inte någon möjlighet att överklaga tillståndsbeslutet och någon kontroll kan heller inte utövas av den allmänna opinionen eftersom sekretessreglerna försvårar för massmedia

och allmänhet att få insyn i ärendet (Ekelöf, Rättegång III, 6 uppl. 1994, s. 67 och Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:40). Möjligheterna till insyn i fall som behandlas i denna promemoria minskar också på grund av att förslagen till övervägande del rör Säkerhetspolisens verksamhetsområde som är präglad av mycket sträng sekretess. Insynen avseende hanteringen av hemliga tvångsmedel har förbättrats genom att offentliga ombud infördes den 1 oktober 2004. Den enskildes möjligheter att överklaga rättens beslut är i praktiken alltjämt mycket begränsade. Dock har de offentliga ombuden en sådan rätt.

Justitieombudsmannen och Justitiekanslern har till uppgift att övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän vid myndigheterna följer lagar och andra författningar samt att de även i övrigt uppfyller sina skyldigheter. Såvitt gäller den helt fristående kontrollen av reglerna om s.k. hemliga tvångsmedel är därför Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn av särskild vikt. Både Justitieombudsmannen och Justitiekanslern kan agera efter klagomål eller på eget initiativ. Både Justitieombudsmannen och Justitiekanslern har flera gånger haft synpunkter på myndigheternas tillämpning av bestämmelserna, och i några fall har åtal väckts.

Justitieutskottet bereder ärenden som rör bl.a. brottsbekämpande myndigheter och hemliga tvångsmedel. År 1998 utförde utskottet en egen översyn av de brottsbekämpande myndigheternas användning av vissa hemliga tvångsmedel under år 1995.

I avsnitt 9.4 har frågan om risk för missbruk av regelverket berörts. I det sammanhanget har bl.a. synpunkter från Säkerhetstjänstkommissionen och den norska Lundkommisjonen redovisats. För att ytterligare minimera risken för att polis, åklagare och domstolar t.ex. tolkar bestämmelserna på ett sätt som kan sägas inte fullt ut överensstämma med legalitetsprincipen kan det vara värdefullt om de preventiva tvångsmedlen förs in i ytterligare ett noga reglerat övervakningssystem. Detta kan också vara en garanti för att misstankar inte uppstår bland allmänheten om att exempelvis hemlig teleavlyssning förekommer i strid mot gällande regler. Här ligger också en ambition att tillgodose

medborgarnas krav på viss demokratisk insyn i polisens underrättelseinhämtning genom hemliga tvångsmedel. I detta sammanhang kan också framhållas den särskilda vikt Europadomstolen lägger vid tillfredsställande garantier mot missbruk. Ett organ bör därför på ett övergripande plan och utan operativa ställningstaganden bl.a. följa hur de nya reglerna tillämpas, och granska metoderna för inhämtning av underrättelse enligt den nya lagen. Översynen ska sålunda ske utöver den tillsynsverksamhet som bedrivs av bl.a. Justitieombudsmannen och Justiekanslern.

Företrädare för Säkerhetspolisen och den öppna polisen i samband med utarbetandet av denna promemoria välkomnat ett system av det slag som här skisseras.

Vad för slags organ som bör tilldelas dessa uppgifter kan diskuteras. I denna del kan anföras att Registernämnden i dag granskar Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Denna granskning får anses vara av särskild vikt med hänsyn till den insyn Registernämnden får i Säkerhetspolisens verksamhet när nämnden beslutar i frågor som rör utlämnande av uppgifter i registerkontrollärenden. Mot denna bakgrund kan det finnas anledning att överväga om Registernämndens tillsyn över Säkerhetspolisens verksamhet kan utökas. För detta talar också administrativa och ekonomiska skäl. En särskild fördel vore att det inte skulle krävas något nytt organ, utan endast att Registernämndens uppdrag utvidgas.

Emellertid kan det från principiella utgångspunkter vara förenat med nackdelar att ge Registernämnden uppgifter av detta slag. Nämnden kan komma att kritiseras för att dess handläggning av registerkontrollärenden påverkas av den insyn i polisens operativa arbete de nu diskuterade arbetsuppgifterna för med sig eller vice versa.

Lämpligare vore därför att något annat organ tilldelas dessa uppgifter.

Frågan om inrättande av ett särskilt organ av det slag som diskuteras här är för närvarande föremål för överväganden inom

Justitiedepartementet. För att inte föregripa det arbetet lämnas inte i promemorian något förslag till reglering i denna del.

Regeringen lämnar årliga uppgifter till riksdagen i fråga om tillämpningen av vissa andra regelverk på området (se avsnitt 3.10.1 och 3.11.1). Redovisningarna görs i årliga skrivelser till riksdagen. Formerna för den framtida redovisningen till riksdagen övervägs nu inom Regeringskansliet. Vad dessa överväganden kommer att utmynna i är för närvarande för tidigt att uttala sig om. För det fall ett särskilt övervakningsorgan får uppgifter enligt ovan tycks det inte finnas något behov av att lämna en årlig skriftlig redovisning även avseende den nya lagen. I annat fall bör riksdagen årligen få en sådan redovisning.

10.12 Andra handläggningsfrågor

Förslag: Lagen ska hänvisa till de bestämmelser i 27 kap. och 28 kap. rättegångsbalken samt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning som ska vara tillämpliga.

Skälen för förslaget: I 27 kap. och 28 kap. rättegångsbalken samt lagen (1995:1506) om särskild kameraövervakning finns bestämmelser som i tillämpliga delar bör gälla för tvångsmedelsanvändning enligt förslaget.

I författningskommentaren anges närmare vad dessa hänvisningar innebär.

10.13 Fråga om behov av ändringar i sekretesslagen

Bedömning: Sekretessreglerna till skydd för brottsförebyggande verksamhet samt enskildas personliga och ekonomiska förhållanden behöver inte ändras om den nya lagen införs.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 3.14 finns en redogörelse för innehållet i bestämmelserna i 5 kap. 1 § sekretesslagen

(1980:100) samt 9 kap. 17 § samma lag. Något bör också sägas om principerna för partsinsynsrätt i brottsutredningar.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen reglerar den konfliktsituation som uppstår när en part har rätt till insyn i ett material men det material som omfattas av denna partsinsynsrätt är sekretessbelagt. Med stöd av bestämmelsen i 14 kap. 5 § kan parten då ha rätt att, utöver den rätt som envar har att ta del av allmänna handlingar, ta del av hemliga uppgifter. Sekretessen får således vika till förmån för partsinsynsrätten. Om det emellertid är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs får parten inte del av uppgiften trots att den omfattas av hans eller hennes partsinsynsrätt.

Bestämmelsen i 14 kap. 5 § ger i sig inte part någon rätt att ta del av material eller få ut handlingar (se bl.a. Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 164 f.). Den rätten måste framgå av annan lagstiftning eller praxis. När det gäller den rättspraxis som Regeringsrätten arbetat fram avseende partsinsynsrättens omfattning och innebörd framgår att partsinsynsrätt i en pågående brottutredning uppkommer först när någon underrättas om skälig misstanke eller tidigare om han eller hon har behandlats som om han eller hon vore part (RÅ 2001 ref. 27). Det framgår också av Regeringsrättens avgöranden att även den som har varit misstänkt har partsinsynsrätt också när misstankarna skrivits av. Han eller hon behöver inte ha underrättats om brottsmisstanke för att ha en sådan rätt. Partsinsynsrätten i avskrivna mål omfattar emellertid endast sådana hemliga uppgifter som den misstänkte har ett beaktansvärt intresse att få del av (se bl.a. RÅ 1995 ref. 28).

Uppgifter som skyddas av bestämmelserna i 5 kap. 1 § sekretesslagen och som har betydelse för en framtida förundersökning kan skyddas även om partsinsynsrätt skulle föreligga förutsatt det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Användande av hemliga tvångsmedel anses regelmässigt vara uppgifter av synnerlig vikt (Dahlqvist, Sekretess inom rättsväsendet, 2003, s. 94 f.).

Följande bedömningar görs sammanfattningsvis i fråga om behovet av förändringar i sekretesslagens bestämmelser på området. Uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet som behandlas i promemorian, dvs. främst brottsförebyggande arbete och underrättelseverksamhet, skyddas redan i dag av första och andra styckena i 5 kap. 1 § sekretesslagen. Sekretesskyddet i dessa bestämmelser får anses vara så starkt att det inte finns något skäl att här lämna några förslag till en förändrad utformning. Även sekretesskyddet som följer av 9 kap. 17 § får anses vara tillräckligt omfattande. Det lär i praktiken knappast förekomma att i och för sig skyddsvärda uppgifter lämnas till domstol med anledning av åtal, och att det skydd som följer av 9 kap. 17 § första stycket därigenom bryts (9 kap. 18 §). Det torde också saknas förutsättningar för en person att tillerkännas partsinsyns rätt i de utredningar som promemorian tar sikte eftersom personen blir part och kan åberopa partsinsyn först i det skede när han eller hon underrättas om misstanke om brott eller behandlas som part. Om en person skulle underrättas om misstanke om brott, bli part och kan åberopa partsinsyn kan hemliga uppgifter, såsom t.ex. uppgifter om teleavlyssning, normalt likväl hemlighållas även för part eftersom sådana uppgifter i regel anses vara så känsliga att det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs ens för part. Sålunda finns inte heller något skäl att föreslå några förändringar av dessa regler. Bestämmelserna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken kommer inte att aktualiseras eftersom bestämmelserna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken förutsätter att förundersökning har inletts och att det finns en misstänkt.

11 Undantag från polisens skyldigheter att rapportera, ingripa mot och utreda brott

11.1 Nuvarande ordning

11.1.1 Rapporteringsskyldighet

Av 9 § polislagen (1984:387) framgår att när en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska han eller hon rapportera detta till sin förman så snart det kan ske. Skyldigheten gäller alla polismän. Vid ett uppdrag som polismän utför gemensamt har den som är befäl det huvudsakliga ansvaret för rapporteringen (jfr. JO 1992/92 s. 102 ff.). Beträffande bagatellartade förseelser finns en möjlighet att lämna s.k. rapporteftergift (9 § andra stycket och Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, RPSFS 2000:36).

11.1.2 Skyldighet att inleda förundersökning

Bestämmelserna om rapporteringsskyldighet kompletteras av bestämmelserna om skyldighet att inleda förundersökning och åtalsplikt.

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken ska förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av något annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut att inleda förundersökning ska fattas av polismyndighet eller åklagare (23 kap. 3 § första meningen). Det föreligger alltså i princip en skyldighet för polismyndighet eller åklagare att inleda förundersökning då det finns en misstanke

om ett brott. Hur de utredande myndigheterna har fått kännedom om att ett brott kan ha begåtts saknar betydelse.

Till reglerna om skyldighet att inleda förundersökning hör flera undantagsbestämmelser. Av undantagsbestämmelserna framgår att förundersökning exempelvis inte behöver inledas

1. om det är uppenbart att brottet ej går att utreda (23 kap. 1 § andra stycket),

2. om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter (23 kap. 4 a § första stycket 1 och andra stycket),

3. om det kan antas att åtal för brottet inte kommer att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning (23 kap. 4 a § första stycket 2 och andra stycket),

4. om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter, en rättegångsförseelse eller ett brott som förövas inför rätten vid dess sammanträde (23 kap. 22 § första stycket), eller

5. om, sedan åtalsunderlåtelse meddelats enligt 16 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare mot någon för brott som begåtts innan han eller hon har fyllt 18 år, misstanken gäller brott som begåtts dessförinnan (8 § samma lag).

För att punkterna 3 och 5 ska vara tillämpliga krävs dessutom att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökning inte äger rum.

11.1.3 Åtalsplikt

Förundersökningsbestämmelserna som berörts i förra avsnittet kompletteras av regler om åtalsplikt.

Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken är en åklagare i princip skyldig att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Innebörden av bestämmelsen är att åklagaren ska väcka åtal när åkla-

garen på objektiva grunder kan motse att den misstänkte kommer att fällas till ansvar. Inte heller åtalsplikten är dock absolut.

Enligt 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken får åklagaren besluta att underlåta åtal

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (20 kap. 7 § första stycket 1),

2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § första stycket 2)

3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet (20 kap. 7 § första stycket 3), eller

4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd (20 kap. 7 § första stycket 4).

I nu nämnda fall förutsätts att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Åtal får enligt andra stycket i bestämmelsen underlåtas även i andra fall om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Åtalsunderlåtelse får enligt 16–17 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare under vissa förhållanden också meddelas om någon har begått ett brott innan han eller hon har fyllt arton år.

11.1.4 Ingripandeskyldighet

Före den nu gällande polislagens (1984:387) tillkomst uttrycktes både syftet med polisverksamheten och polisens uppgifter i en bestämmelse, 2 § polisinstruktionen. Polisberedningen ansåg vid utarbetandet av förslaget till polislag att regleringen skulle vinna i klarhet om man i polislagen kunde skilja mellan å ena sidan polisverksamhetens ändamål och å den andra sidan de uppgifter som faller på polisen för att målet ska uppnås (SOU 1982:63 s. 56). Polislagen kom att struktureras på det sätt Polisberedningen

förordade. Sålunda beskrivs polisverksamheten i 1 § polislagen medan polisens huvudsakliga arbetsuppgifter återfinns i 2 §.

Av 1 § polislagen följer bl.a. att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Enligt 2 § *första punkten* hör till polisens uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Denna uppgift syftar på polisens brottsförebyggande verksamhet i egentlig mening, dvs. sådan verksamhet som är riktad till personer vilka inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Exempel härpå är skolundervisning som polisen bedriver och polisens kontakter med allmänheten i frågor om stöldskydd och liknande.

I 2 § *andra punkten* anges att polisen har till uppgift att övervaka den allmänna ordningen eller säkerheten, hindra störningar därav och ingripa när sådana har inträffat. Här åsyftas polisens övervakningsverksamhet. Den verksamheten syftar bl.a. till att upprätthålla beredskap som gör det möjligt att ingripa vid brott eller andra störningar och när hjälp eller räddningsåtgärder är påkallade. En stor del av övervakningen sker helt öppet. Viss övervakning, så som t.ex. brottspaning (se 2 § tredje punkten), måste emellertid ske under dolda former. Som framgår av avfattningen av den andra punkten ska polisen bl.a. ingripa när störningar av den allmänna ordningen och säkerheten har inträffat. Polisens skyldigheter är inte begränsade till att motverka och beivra överträdelser av straffsanktionerade normer (se vidare nedan), men det är givet att det i främsta rummet är sådana ingripanden som kommer avses (Berggren och Munck, Polislagen. En kommentar, 2003, s. 33).

Enligt 2 § *tredje punkten* hör också till polisens uppgifter att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Punktens avfattning utgår från uppdelningen i polisarbete mellan å ena sidan förundersökningar, och å andra sidan annat polisarbete.

I 2 § *fjärde punkten* anges att polisen också ska lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen, dvs. s.k. serviceskyldighet.

Enligt 2 § *femte punkten* ska polisen härtill fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

I den polisrättsliga doktrinen framhålls att polislagen bygger på en beskrivning som tar sin utgångspunkt i polisens funktioner och som i stora drag överensstämmer med den indelning som används inom ramen för polisväsendets verksamhetsplanering. I förarbetena till polislagen understryks att en alltför snäv bundenhet till verksamhetsindelningen i det praktiska polisarbetet kan vålla olägenheter. Gränsen mellan de olika grupperna av aktiviteter är ingalunda skarp. Och här som i andra sammanhang måste eftersträvas en helhetssyn på polisväsendets uppgifter (Berggren och Munck s. 30 f.).

Uttrycket "allmän ordning och säkerhet" användes i den tidigare gällande ovannämnda polisinstruktionen och används också i såväl 1 § som 2 § 1–3 i den nu gällande polislagen. Uttrycket har varit föremål för en närmare analys i olika sammanhang (se bl.a. Sjöholm, När och hur får polisen ingripa?, Stockholm 1978 s. 18 f., 23 f., 29 och 40 f. samt Berggren och Munck s. 26 ff.). I uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet torde numera anses ligga att polisen har en generell skyldighet och befogenhet att söka förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot överträdelser av straffsanktionerade normer under förutsättning att överträdelserna faller under allmänt åtal. Den särskilda begränsning som följer av uttrycket "allmän" avseende ordningen och säkerheten, torde innebära att objektet för polisens verksamhet måste beröra allmänheten, dvs. samhällsmedlemmarna i gemen, vem som helst eller en obestämd krets av enskilda subjekt. Uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är dock inte förbehållen enbart straffsanktionerade handlingar. Även utanför det straffbelagda området anses polisen ha vissa uppgifter, och ibland föreskrivs uttryckliga befogenheter att ingripa (se t.ex. 13 § polislagen).

Högsta domstolen tolkade begreppet allmän ordning i det s.k. trädkramarmålet, NJA 1989 s. 308. I målet prövades om en folksamling kunde ha anses stört allmän ordning. Domstolens majoritet fann att folksamlingen stört allmän ordning och att en un-

derlåtenhet att följa polisens uppmaning därmed innefattat en kränkning av den ordning och säkerhet som rättsordningen ska garantera. I ett tillägg till avgörandet framhöll en av domstolens ledamöter angående begreppet allmän ordning, att bestämmelserna i 1 och 2 §§ polislagen vilade otvivelaktigt på det synsättet att varje brott, åtminstone om brottet faller under allmänt åtal, innefattar ett störande av den allmänna ordningen, mot vilket polisen har skyldighet att ingripa. Ledamoten fann att ett störande av den allmänna ordningen kunde föreligga också utan att en straffbar handling hade blivit begången. Deltagarnas agerande låg mycket nära en brottslig handling och situationen kunde lätt ha utvecklats därhän att en sådan handling hade blivit begången. Bl.a. av dessa skäl kunde det enligt ledamoten inte råda någon tvekan om att polisen hade skyldighet att ingripa.

I 8 § polislagen ges vissa allmänna principer för polisingripanden. Enligt bestämmelsen ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Polisrättsutredningen behandlade polisens ingripandeskyldighet i delbetänkandet Polisens rättsliga befogenheter (SOU 1993:60). Utredningen konstaterade att det inte framgår av polislagen vilka åtgärder som kan räknas som polisingripande eller vad som närmare kännetecknar ett sådant. Utredningen föreslog att en ny bestämmelse skulle införas i polislagen där begreppet polisingripande skulle definieras. I den bestämmelsen skulle anges också att vissa uppräknade former av ingripanden fick företas endast under de förutsättningar som anges i polislagen eller annan författning (s. 85 f., 128 f. och 265 f.).

Utredningens förslag ledde inte till lagstiftning. Regeringen delade visserligen Polisrättsutredningens uppfattning att det kunde vara av värde att i polislagen uttryckligen och uttömmande reglera vad som avses med polisingripande. Regeringen fann dock att en sådan bestämmelse skulle med nödvändighet bli relativt vag och obestämd, samtidigt som det fanns en risk att bestämmelsen ändå inte blev heltäckande. Regeringen ifrågasatte

också om det fanns något mer påtagligt behov av en sådan bestämmelse (prop. 1996/97:175 s. 68 f.).

Möjligheter att uppskjutna ingripanden

Polisen har inte någon rätt att lämna ett brott helt obeivrat (här bortses från de begränsade möjligheterna till rapporteftergift). Således är det inte tillåtet att av spaningskäl underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person. Det gäller även om syftet är att komma åt mycket grov brottslighet. Emellertid finns en möjlighet för polisen att under en kortare eller längre tid avstå från att ingripa mot viss brottslighet. Detta görs exempelvis i fall med s.k. kontrollerade leveranser av narkotika (se RPS rapport 1994:3 Promemoria angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m.). Metoden innebär att de brottsbekämpande myndigheterna, inte underlåter att ingripa, utan uppskjuter ingripandet, vilket anses vara tillåtet och i linje med vad som föreskrivs i 2 § polislagen.

Polisberedningen uttalar i betänkandet Polislag (SOU 1982:63 s. 141 f.) följande i fråga om tillåtligheten av kontrollerade leveranser.

”När en polisman får kännedom om ett brott skall han – om inte annat följer av reglerna om rapporteftergift – anmäla detta till sin förman så snart det kan ske. Och finns det anledning anta att ett brott har förövats, skall förundersökning inledas, när annat ej har föreskrivits. Dessa regler bör aldrig åsidosättas även om syftet är att komma åt mycket grov brottslighet, och åtgärderna bör dokumenteras enligt de bestämmelser som gäller härom. En annan sak är att gripande, förhör och sådana åtgärder ibland måste uppskjutas av sådana skäl (s.k. interimistisk passivitet). Ett exempel erbjuder vad som förut har betecknats som ’kontrollerade leveranser’, där man avvaktar med ingripandet för att huvudmannen och övriga medlemmar av en brottslig organisation skall kunna avslöjas. Det kan ibland även finnas anledning att dröja med ingripande i fråga om visst brott i syfte att inte störa spaning mot samma person i anledning av misstanke om annat grövre brott. Men i dessa fall måste så långt möjligt säkerställas att ingripande kan ske vid senare tillfälle. En annan ordning skulle innebära ett åsidosättande av legalitetsprincipen.”

I den proposition som följde på polisberedningens betänkande godtog departementschefen Polisberedningens bedömning i denna fråga (prop. 1983/84:111 s. 44 ff.).

11.2 Behovet av undantag

Bedömning: Det finns ett behov för Säkerhetspolisen och den öppna polisen att i vissa fall inte ingripa mot brott. Det finns också ett behov för brottsbekämpande myndigheter att i vissa fall inte utreda brott.

Skälen för bedömningen: Vad gäller frågan om polisens grundläggande skyldighet att rapportera och ingripa mot brott anför 11 september-utredningen följande (s. 260).

”Som en mycket stor fördel för den svenska säkerhetstjänstens effektivitet ser utredningen att en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst skulle innebära att säkerhetstjänsten frikopplas från den principiella skyldigheten att rapportera och ingripa mot brott som enligt polislagen är grundläggande för polisverksamheten. Just på det område som säkerhetstjänsten svarar för är detta inte en lämplig ordning. Man måste acceptera att vissa mindre allvarliga brott – t.ex. vårdslöshet med hemlig uppgift – ibland lämnas obeivrade, om detta är nödvändigt för att inte värdefull underrättelseverksamhet skall försvåras eller avbrytas.”

I sitt remissyttrande över 11 september-utredningens betänkande konstaterar Rikspolisstyrelsen att med utredningens förslag skulle Säkerhetspolisen slippa den rapporteringsskyldighet som åligger polisen, och gör samtidigt gällande att den problematiken är viktig att lösa och går att lösa även om utredningens förslag om en icke-polisiär säkerhetstjänst inte skulle genomföras. I sådant fall, menar Rikspolisstyrelsen, bör det övervägas att göra en ändring i polislagen för att befria poliser vid Säkerhetspolisen från den absoluta skyldigheten att rapportera och ingripa mot brott.

Justitieombudsmannen ansluter sig i sitt remissvar till 11 september-utredningens bedömning att det skulle vara till fördel för säkerhetstjänstens effektivitet att den frikopplas från den principiella skyldigheten att rapportera och ingripa mot brott. Justitie-

ombudsmannen framhåller att Säkerhetspolisens förundersökningar endast sällan syftar till lagföring av den misstänkte, och att verksamheten i stället huvudsakligen är av skadeförebyggande natur. Justitieombudsmannen anför att man borde kunna komma till rätta med detta problem genom en särreglering av rapporterings- och ingripandeskyldigheterna i fråga om polismän anställda i Säkerhetspolisen.

Av vad som redovisats ovan framgår att det finns ett behov av lagstiftning som erbjuder undantag för Säkerhetspolisen från polisens grundläggande skyldigheter att rapportera, ingripa mot och utreda brott. Frågan om det finns något behov av att göra det möjligt att införa motsvarande undantag för den öppna polisen berörs av naturliga skäl inte i ovannämnda uttalanden eftersom de uttalandena tar sin utgångspunkt i enbart Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Det ter sig emellertid uppenbart att det i den öppna polisens kriminalunderrättelseverksamhet finns ett påtagligt behov av en motsvarande reglering. De argument som 11 september-utredningen använder sig av och de synpunkter som Rikspolisstyrelsen och Justitieombudsmannen framför i sina remissyttranden har i sak bäring också på den del av den öppna polisens kriminalunderrättelseverksamhet.

Ett annat skäl att införa undantag från skyldigheten att utreda brott är att information som lämnas från utländska säkerhetstjänster ofta lämnas mot löfte att informationen i Sverige enbart får användas i underrättelseverksamhet och inte i förundersökningar. Som läget är i dag är det svårt att kunna uppställa några sådana löften eftersom bestämmelserna i 23 kap. 1 § rättegångsbalken inte innehåller några undantag av detta slag från förundersökningsplikten.

Vid sammanträffanden med representanter för Säkerhetspolisen och den öppna polisen har vikten av att undantag från ingripandeskyldigheten och förundersökningsplikten understrukits. Både Säkerhetspolisen och den öppna polisen har dock framhållit att det inte är lämpligt att ändra rapporteringsskyldigheten. Som skäl för det ställningstagandet har åberopats att det inte bör an-

komma på en enskild polisman att behöva ta ställning till om det föreligger förutsättningar för att kunna avstå från att rapportera.

11.3 Överväganden och förslag

Förslag: I polislagen införs bestämmelser om att polisen i vissa fall inte behöver ingripa mot brott eller andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Bestämmelserna är tillämpliga endast i polisens underrättelseverksamhet, eller i Säkerhetspolisens verksamhet i annat fall för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Det fordras också att verksamheten rör brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avses i den nya lagen om förebyggande eller förhindrande av särskilt allvarlig brottslighet. Polisen behöver enligt de föreslagna reglerna inte ingripa om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Om det emellertid är fråga om brott för vilket svårare straff än fängelse två år är föreskrivet och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts är reglerna inte tillämpliga.

I rättegångsbalken införs motsvarande undantagsbestämmelser som gäller skyldigheten att inleda förundersökning.

Skälen för förslaget: Svensk straffprocessrätt bygger på principen om absolut åtalsplikt. Denna åtalsplikt förutsätter i sin tur en absolut förundersökningsplikt och en plikt för polisen att rapportera brott och ingripa mot brott. Det finns en rad lagreglerade undantag från dessa skyldigheter. Ett rättssystem utan undantag blir omänskligt och ineffektivt.

Polisens rapporteringsskyldighet enligt 9 § polislagen (1984:387) innebär att en enskild polisman som får kännedom om ett brott skall anmäla detta till sin förman. Om förmannen har en sådan ställning att han eller hon kan besluta på polismyndighetens vägnar, ska förmannen i förekommande fall besluta om förundersökning ska inledas.

Ett undantag från skyldigheten att rapportera ett misstänkt brott i en viss given situation innebär samtidigt att en avvägning måste göras mellan intresset av att brottet utreds och lagförs och intresset av att skydda viktig polisverksamhet. Det ligger i sakens natur att de överväganden som krävs kan vara grannlaga. Ett sådant beslut bör inte ligga på en enskild polisman utan på en polis med chefsansvar. Något undantag bör därför inte göras i själva rapporteringsskyldigheten. En mer ändamålsenlig lösning är att föreskriva undantag från skyldigheten att inleda förundersökning, något som också förordats vid de kontakter som förevarit med Säkerhetspolisen och den öppna polisen.

Det kan anmärkas att en oförändrad rapporteringsskyldighet inte i sig innebär någon egentlig ökad risk för att polisens under rättelseverksamhet ska avslöjas. För det fall någon begär att få ta del av en handling som upprättats med anledning av rapporteringen får sekretesslagens bestämmelser på området styra i vad mån en sådan begäran bör bifallas.

När det gäller ingripandeskyldigheten är frågan något mer komplex. Det framgår inte av polislagen vilka åtgärder som kan räknas som polisingripande eller vad som närmare kännetecknar ett sådant. Polisberedningens förslag att uttrycket polisingripande skulle definieras i polislagen ledde inte till lagstiftning.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ polislagen innefattar visserligen regler om ingripandeskyldighet. Bestämmelserna har emellertid ett vidare tillämpningsområde än så. Vidare är det i någon mån oklart hur polisens olika uppgifter enligt 2 § förhåller sig till varandra. Av dessa skäl är det knappast möjligt att låta de föreslagna reglerna, med hjälp av en hänvisning till en tydligt avgränsad del av tillämpningsområdet för 1 och 2 §§ polislagen, peka ut den ingripandeskyldighet från vilken undantag bör göras. En mer lämplig lagteknisk lösning är att låta de föreslagna reglerna självständigt slå fast att polisen inte behöver ingripa mot brott eller andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten samt ange i vilka fall och under vilka närmare förutsättningar sådant ingripande inte behöver ske.

Reglerna bör kunna tillämpas enbart i underrättelseverksamhet som bedrivs av den öppna polisen eller Säkerhetspolisen, eller i annan verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott. För att få en lämplig avgränsning bör också krävas att polisverksamheten rör brottslighet som innefattar någon sådan gärning som avses i den nya lagen om förebyggande eller förhindrande av särskilt allvarlig brottslighet.

De föreslagna reglerna bör kunna utformas utifrån de bestämmelser som styr den sekretess som ska gälla för polisens underrättelseverksamhet jämlikt 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). Sålunda bör reglerna ange att ingripande inte behöver ske om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Undantagsreglerna bör dock inte gälla över hela fältet. Det kan exempelvis förekomma att en polisman hos Säkerhetspolisen genom spaning eller på annat sätt får kännedom om ett mycket allvarligt brott, t.ex. ett grovt våldsbrott. I sådant fall kan intresset av att kunna få till stånd en lagföring för våldsbrottet väga tyngre än intresset av att inte avslöja den hemliga polisoperationen som utgjort bakgrunden till upptäckten av brottet. Bestämmelserna bör därför utformas så att de ger en balans mellan å ena sidan vikten av att inte röja polisens operationer, och å andra sidan det allmännas och enskildas intressen som kan ligga i att allvarlig brottslighet lagförs. Av bestämmelserna bör framgå att de är tillämpliga endast i fråga om brott för vilket svårare straff än fängelse två år inte är föreskrivet och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Promemorian återkommer i författningskommentaren till bestämmelsernas närmare innebörd.

På motsvarande sätt kan de regler utformas som ska medge undantag från den annars gällande förundersökningsplikten.

I förundersökningskungörelsen finns bestämmelser om i vilka fall en missänkt eller målsägande ska få underrättelse om att förundersökning inte ska inledas. För att inte syftet med lagförslaget i denna del ska motverkas av sådana underrättelser föreslås

vissa förändringar i förundersökningskungörelsen som gör det möjligt att avstå från att lämna den typen av underrättelser när förundersökning inte inletts på grund av att underrättelsearbetet kan skadas.

12 Ikraftträdande

Förslag: Lagen om användning av vissa tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet samt ändringarna i rättegångsbalken, polislagen (1984:387) och förundersökningskungörelsen (1947:948) träder i kraft den 1 januari 2007. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för tid före rättens beslut får inte avse tid före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Den föreslagna reformen är angelägen och bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagen om användning av vissa tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet samt ändringarna i rättegångsbalken, polislagen (1984:387) och förundersökningskungörelsen (1947:948) föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2007.

I förslaget ingår en möjlighet att kunna använda sig av rättegångsbalkens regler som möjliggör hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning avseende även redan befordrade meddelanden. Dessa möjligheter bör inte ges en retroaktiv effekt. Därför bör tillstånd att inhämta uppgifter om innehållet i telemeddelanden för förfluten tid inte få avse tid före ikraftträdandet.

13 Kostnader

Förslaget till lagen om användning av vissa tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet innebär att Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller polismyndighet vänder sig till allmän domstol, Stockholms tingsrätt, med en begäran om tillstånd till tvångsmedel. Domstolens prövning av en ansökan om tvångsmedel sker vid ett sammanträde där polisen och ett offentligt ombud närvarar. Förslaget kommer att få till följd att polisen och domstolen får en ökad arbetsbelastning.

Antalet ärenden om tvångsmedel enligt förslaget kan dock antas bli begränsat och, enligt vad som upplysts av representanter för Säkerhetspolisen och den öppna polisen, vida understiga antalet ärenden avseende tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål (se skr. 2004/05:36 i vilken regeringens senaste redogörelse härom till riksdagen återfinns).

I sammanhanget bör vidare beaktas att polis och domstol torde dra nytta av sina erfarenheter och rutiner vid handläggningen av tillståndsärenden enligt promemorians lagförslag. Det finns också goda skäl att anta att polisväsendets kostnader för annat spaningsarbete kan komma att reduceras om förslagen genomförs. Några särskilda kostnader för teknisk utrustning torde inte behöva uppkomma genom förslaget eftersom förslaget enbart tar sikte på sådana tvångsmedel som används i dag.

Sammantaget görs bedömningen beträffande den delen av promemorians förslag, att en ökning av arbetsbördan hos polisen och allmänna domstolar inte bör föranleda kompensation, utan bör kunna finansieras inom befintliga resurser.

När det gäller förslaget om undantag från polisens skyldigheter att i vissa fall ingripa mot och utreda brott torde ett av förslagetts effekter vara en viss minskning av i vart fall polisens arbetsbörda jämfört med i dag. Några kostnadsökningar som kräver kompensation kan därför inte förutses i den delen.

14 Författningskommentar

14.1 Förslag till lag (0000:000) om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet

Bestämmelserna om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra viss allvarlig brottslighet har tagits in i en särskild lag. Anledningen till att en särskild lag föreslås diskuteras i avsnitt 10.2. Lagens uppbyggnad och innehåll har hämtat mönster från framförallt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. I vissa delar har dock betydande avvikelser gjorts från dessa lagar.

1 §

I paragrafens *första mening* anges lagens syfte. Det materiella innehållet i övrigt anges i de följande paragraferna. Den *andra meningen* erinrar om att bestämmelser om användning av tvångsmedel i brottsutredande syften, dvs. i andra syften än de som lagen tar sikte på, återfinns i bl.a. rättegångsbalken, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

2 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.1 och 10.1–10.4.

I paragrafen samt i 3–4 §§ anges under vilka förutsättningar tillstånd till tvångsmedel får meddelas och vilka tvångsmedel som ska kunna användas enligt lagen. Lagen är begränsad till nuva-

rande reella tvångsmedel. Enligt *första stycket* hör hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning till de tvångsmedel som ska få användas. Av paragrafen framgår också under vilka omständigheter tillstånd får meddelas.

Tillstånd till tvångsmedel enligt denna paragraf ska kunna meddelas endast om "det med hänsyn till omständigheterna kan antas" att någon person, eller organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva viss närmare preciserad brottslighet. Om denna förutsättning är uppfylld kommer normalt att få avgöras med ledning av den information som blivit tillgänglig genom bl.a. polisens egen spaningsverksamhet och det internationella polissamarbetet. Det är inte möjligt att närmare ange vad som exakt ska krävas för att omständigheterna ska anses peka i denna riktning och att rekvisitet därigenom ska anses uppfyllt. Detta är något som måste bedömas från fall till fall med beaktande av samtliga omständigheter. Läget ska vara sådant att konkreta omständigheter talar för att någon kan komma att utöva brottsligheten. I likhet med vad som t.ex. gäller för att den s.k. straffvärdeventilen ska vara tillämplig enligt rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § andra stycket 3, dvs. om "det med hänsyn till omständigheterna kan antas" att ett visst brott har ett visst straffvärde (prop. 2002/03:74 s. 48), torde polisen sällan lägga fram någon mer ingående utredning av de omständigheter som ligger till grund för påståendet att någon kan komma att utöva brottsligheten i fråga. Rätten får därför, på samma sätt som när det gäller reglerna om straffvärdeventilens tillämplighet, bedöma om de i ärendet åberopade omständigheterna är tillräckliga för antagandet. Så kan, beroende på omständigheterna, t.ex. vara fallet när en underrättelseofficer som utfört olovlig underrättelseverksamhet utomlands under täckbefattning reser in till Sverige för att utföra ett uppdrag, även om det är oklart vad uppdraget exakt består i.

I avsnitt 10.3 anförts att lagstiftningen avser att träffa främst verksamhet som bedrivs inom ramen för organisationer, grupper och nätverk. Det är dock inte något krav för brottsförebyggande

tvångsmedelsanvändning att verksamheten sker under sådana former. Lagförslaget fångar således även upp fall där det inte kan konstateras någon form av överenskommelse, uttrycklig eller underförstådd, mellan å ena sidan en person som utgör det primära hotet och å andra sidan en organisation eller en grupp, eller en person som tillhör en sådan organisation eller grupp.

Uttrycket "någon person" i författningsförslaget innefattar inte något krav på att det ska vara fråga om t.ex. en av polisen identifierad person. Om polisen har kunskap om att en för polisen okänd person ska ringa upp ett av polisen känt telefonnummer i syfte att lämna klartecken för en terroraktion, förhindrar bristen på information när det gäller identiteten hos den som ska ringa, inte i sig att tillstånd till tvångsmedel lämnas. I första stycket har det efter förebild från 1991 års lag om särskild utlänningskontroll lagts till "organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för". Redan av den avsedda tolkningen av uttrycket "någon person" kan i och för sig anses följa att det inom tillämpningsområdet faller situationer t.ex. när polisen känner till att det inom en viss organisation finns planer på att föröva ett attentat, men det saknas kunskap om vem inom organisationen som ska utföra attentatet. Tillägget anses dock motiverat för att undanröja tvekan i frågan och har hämtats från 1991 års lag om särskild utlänningskontroll och avses ha samma innebörd som enligt den lagen.

Innebörden av begreppet "utöva" avses att förstås i en vidare mening än det straffrättsliga gärningsmannabegreppet. Detta innebär att personen inte behöver misstänkas vara en presumtiv gärningsman för att han eller hon ska anses kunna komma att utöva brottsligheten. Det kan således vara tillräckligt att personen rent objektivt kan komma att främja en framtida brottslighet. Något krav på uppsåt hos personen i förhållande till brottslighetens utövande ställs inte upp. Även om det alltså redan i början av utredningen står klart att personen i det nyss nämnda exemplet vilseleds och att han eller hon verkar sakna avsikt att underlätta brottslighetens förövande genom att använda sig av tele-

adressen, kan tillstånd meddelas förutsatt att övriga krav som uppställs i lagen är uppfyllda.

Det kan finnas skäl att hålla i minnet att även om uppgifterna i inledningskedet är knapphändiga kan det många gånger ändå finnas förutsättningar att inleda förundersökning för åtminstone stämpling, förberedelse eller försök till något brott. Om det t.ex. finns uppgifter om att en person införskaffat komponenter som kan användas till att tillverka en bomb, torde förutsättningar finnas, beroende på omständigheterna, att inleda förundersökning för förberedelse till terroristbrott eller till allmänfarlig ödeläggelse. För det fall förundersökning inleds är det föreslagna regelverket inte avsett att bli tillämpligt eftersom reglerna tar sin utgångspunkt i händelser som ligger utanför förundersöknings-situationer. Några formella hinder mot att tillstånd till tvångsmedel enligt lagen beviljas trots att förundersökning har inletts, uppställs dock inte, och det är heller inte avsikten (se avsnitt 10.9).

Genom lokutionen ”brottslighet” understryks att regleringen inte ställer upp något krav på att det ska finnas någon misstanke om något specifikt brott eller att förundersökning ska vara inledd för något brott för att tvångsmedel ska få användas enligt lagen. Däri ligger en principiell skillnad i förhållande till tillämpningsområdet för den straffprocessuella regleringen i exempelvis rättegångsbalken och en motsvarande likhet i förhållande till 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Reglerna i den nya lagen syftar således inte till att användas vid utredning om redan begångna brott, utan avsikten är, så som anges i 1 §, att verka förebyggande.

Till övervägande del återfinns de straffbestämmelser som anges i första stycket 1–4 i 1952 års tvångsmedelslag. Utredningar av detta slag handläggs normalt av Säkerhetspolisen, även om samverkan ibland kan ske med den öppna polisen. Några avsteg har dock gjorts i förhållande till 1952 års lag. Straffbestämmelsen i 18 kap. 2 § om högmålsbrott har slopats, medan straffbestämmelsen i 18 kap. 5 § om brott mot medborgerlig frihet har lagts

till liksom brott mot den s.k. finansieringslagen. Frågan om straffbestämmelserna har behandlats i avsnitt 10.3.

Första stycket 5 och *andra stycket* tar sikte på verksamhet som i första hand avser den öppna polisens verksamhetsområde, men någon uttrycklig begränsning till den öppna polisen uppställs inte. Vissa ytterligare förutsättningar uppställs för att tvångsmedel ska kunna aktualiseras här. I bestämmelsen anges att vad som föreskrivs i första stycket 5 endast gäller om det finns skäl att anta att avsikten med gärningen är att otillbörligen påverka en företrädare för en myndighet eller ett annat offentligt organ att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd mot organisationen eller gruppen eller mot en person som tillhör eller verkar för dessa. Detsamma gäller om gärningen riktas mot en journalist eller en annan företrädare för ett organ som har att bedriva nyhetsförmedling. Skälen till denna begränsning behandlas i avsnitt 10.3. Tillstånd till tvångsmedel förutsätter således att domstolen gör bedömningen att det finns skäl att anta att den framtida gärningen avses att begås med avsikt, här åsyftas direkt uppsåt, att den ska leda till den effekt som anges i det senare ledet i andra stycket första meningen, dvs. att otillbörligen påverka en företrädare för en myndighet eller ett annat offentligt organ att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd mot organisationen eller gruppen eller mot en person som tillhör eller verkar för dessa. Det finns inte något krav på att domstolen ska finna detta uppsåt till effekten styrkt. Tillräckligt är att materialet leder till slutsatsen att det finns skäl att anta att detta är avsikten med gärningen.

Att det i bestämmelsen föreskrivs ett krav på att avsikten är att otillbörligen påverka företrädaren att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, avser att klargöra att bestämmelsen tar sikte på något som kan beskrivas som en utpressningsliknande situation. Hit hör t.ex. grov misshandel av en tjänsteman anställd hos polisen i syfte att få denne att i framtiden avstå från att rapportera viss misstänkt brottslighet. Brottsligheten behöver inte vara direkt riktad mot företrädaren, utan även befarade angrepp mot t.ex. hans eller hennes närstående avses täckas av bestämmelsen.

Uttrycket ”offentliga organ” återfinns också i bl.a. 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott. Med uttrycket avses såväl riksdag och regering som andra myndigheter och organ inom en stat som är en del av den offentliga förvaltningen och som fullgör förvaltningsuppgifter. De offentliga organ som berörs torde vara desamma som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ samt 11 kap. 6 § regeringsformen (jfr. prop. 2002/03:38 s. 88).

3 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.4.

I paragrafens *första stycke* behandlas frågan om den närmare avgränsningen av de teadresser som får avlyssnas och övervakas. Av bestämmelsen följer till att börja med att den hemliga teleavlyssningen och den hemliga teleövervakningen får avse en teadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts eller kan antas ha använts eller komma att användas av någon som avses i 2 § första stycket. För det andra kan samma tvångsmedel få avse en teadress som det finns synnerlig anledning att anta att någon som avses i 2 § första stycket under den tid som tillståndet avser, har kontaktat eller kommer att kontakta. Den föreslagna regleringen ligger härigenom i linje med vad som föreskrivs i rättegångsbalken 27 kap. 20 § första stycket. Regeln har dock genomgått några språkliga förenklingar och utgår till skillnad från rättegångsbalkens bestämmelse inte från ”den misstänkte”. Utgångspunkten här är i stället ”den som avses i 2 § första stycket”. Innebörden av det sistnämnda rekvisitet har behandlats i anslutning till 2 §. Sålunda föreskrivs i rättegångsbalkens bestämmelser att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske även när det gäller teadresser som det finns synnerlig anledning att anta att vederbörande har ringt till eller på annat sätt kontaktat, eller kommer att ringa till eller på annat sätt kommer att ta kontakt med. Det begränsande rekvisitet ”synnerlig anledning att anta” innebär i den nya lagen, i likhet med för vad som gäller enligt rättegångsbalken, att det ska på grund av tillförlitliga uppgifter vara så gott som säkert att kontakt kommer att tas med teadressen. Bestämmelsen förutsätts

sålunda tillämpas restriktivt. Hänsynen till proportionalitetsprincipen (se 5 §) kan ibland göra att det kan bli aktuellt att för-ena tillståndet med inskränkande villkor, så som att endast inkommande samtal till teleadressen får avlyssnas (jfr prop. 2002/03:74 s. 49). Det kan i detta sammanhang påpekas att i 10 § görs en hänvisning till viss reglering i 27 kap. 18 och 19 §§. Härigenom möjliggörs att även uppgifter för förfluten tid kan inhämtas. Om rättens beslut innebär att sådana uppgifter ska inhämtas, måste förutsättningarna för tvångsmedlet ha funnits vid tiden för uppgiftens befordran. Det ska t.ex. ha förelegat synnerlig anledning att anta att den som avses i första stycket har kontaktat en viss teleadress under den tid som tillståndet avser.

I *andra stycket* avgränsas de platser som får kameraövervakas. Avgränsningen har hämtat förebild från lagen om hemlig kameraövervakning. Sålunda anges enligt *första punkten* i andra stycket att hemlig kameraövervakning får avse sådan plats där någon som anges i 2 § första stycket kan antas komma att uppehålla sig. En liknande reglering används i 3 § andra stycket lagen om hemlig kameraövervakning. I likhet med de justeringar som föreslås i första stycket i förhållande till rättegångsbalkens regler, utgår inte regleringen från "den misstänkte".

Lagen om hemlig kameraövervakning genomgick vissa ändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2004 (SFS 2003:1148; prop. 2002/03:74). Ändringarna tog sikte på bl.a. vilka platser som får övervakas. Genom ändringarna är det nu möjligt att enligt lagen om hemlig kameraövervakning få använda sig av hemlig kameraövervakning när det inte finns någon skäligen misstänkt för gärningen. Åtgärden får sålunda tillgripas för att övervaka en brottsplats eller dess nära omgivning i syfte att fastställa vem som skäligen kan missänkas för brottet. Sådan åtgärd får dock bara komma i fråga om syftet är att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Förslaget till reglering i den nya lagen har med sin brottsförebyggande målsättning givits en något annorlunda utformning i det att övervakningen får avse även plats där brottslighet som innefattar någon sådan gärning som

avses i 2 § första stycket kan antas komma att begås eller nära omgivning till denna plats (andra stycket *andra punkten*).

4 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.3.

Av paragrafen följer att polisen i vissa fall kan få tillstånd att bereda sig tillträde till hus, rum eller slutet förvaringsställe som används av någon som avses i 2 § under de förutsättningar som anges i 2 §. Vidare kan polisen medges tillstånd att dels undersöka föremål som anträffas vid sådan husrannsakan som nyss nämnts, dels undersöka, öppna eller granska försändelser av olika slag som hittas vid sådan husrannsakan eller hos befordringsföretag.

Delar av systematiken är hämtad från bestämmelserna i 20 § i 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Avsikten med nuvarande bestämmelse är att ge brottsbekämpande myndigheter möjlighet till tillstånd till husrannsakan inom de ramar som anges i bestämmelsen samt tillstånd att undersöka eller granska föremål som hittas (*första stycket 1 och 2*). Vem som har rätt att utföra undersökningen eller granskningen anges i 12 § andra stycket. Det stadgas inte några begränsningar om var undersökningen ska äga rum. I enlighet med vad som utförligt utvecklats i avsnitt 10.4 har polisen således rätt att inom ramen för undersökningen avlägsna föremålet eller försändelsen från platsen där föremålet eller försändelsen hittats. I 12 § andra stycket anges att om föremålet inte återställs ska det tas i beslag (se vidare nedan). Om beslag enligt rättegångsbalken görs ska förundersökning anses ha inletts (se bl.a. JO 1993/94 s. 97). För att undvika att polisoperationen avslöjas torde dock många gånger föremålet i fråga komma att återställas.

Den nyssnämnda bestämmelsen om beslag kompletteras med en bestämmelse om postkontroll i första stycket 3 och *andra stycket*. Postkontrollbestämmelsen har fått en något annorlunda utformning jämfört med den straffprocessuella motsvarigheten i 27 kap. 9 rättegångsbalken, vilket beror på att kopplingen till beslagsinstitutet inte bedöms vara lika stark i detta lagförslag.

Bestämmelsen tar sikte på både försändelser som hittas vid husrannsakan och försändelse som kommer till befordringsföretag. Möjligheterna att undersöka, öppna och granska försändelsen enligt första stycket 3 gäller alla försändelser som avses i tillståndet.

Vem som får undersöka, öppna eller granska försändelsen samt hur myndigheterna ska hantera försändelser som inte ska tas i beslag anges i 12 § tredje stycket. Av den bestämmelsen följer att om beslag inte görs, ska en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd och i annat fall återställas. Det sistnämnda ledet hänför sig till handlingar eller paket som har påträffats vid husrannsakan enligt första stycket 1.

Även i fråga om försändelser torde det normala vara att försändelsen återställs och att beslag inte sker.

Det stadgas inte några begränsningar om var undersökningen, granskningen eller öppningen av försändelsen ska äga rum. Även när det gäller postkontroll enligt bestämmelsen har polisen således rätt att inom ramen för undersökningen avlägsna försändelsen från platsen där försändelsen anträffats.

5 §

I paragrafens *första stycke* föreskrivs som grundläggande krav för tvångsmedel enligt lagen att det är av ”synnerlig vikt” att förebygga eller förhindra brottsligheten i fråga. Till skillnad från vad som gäller enligt exempelvis 1991 års lag om särskild utlänningskontroll ska de angivna skälen finnas avseende alla de tvångsmedel som kan användas enligt lagen, och inte endast för vissa (jfr. 19 och 20 §§ i 1991 års lag).

Av 27 kap. 20 § första stycket rättsgångsbalken följer att för att hemlig teleavlyssning ska få användas enligt det regelverket krävs bl.a. att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Rekviritet synnerlig vikt för utredningen berörs i förarbetena till rättegångsbalkens bestämmelse (prop. 1989/99 s. 44 f.), vilka hänför sig till en analys som gjordes av utredningen om telefonavlyssning (SOU 1975:95).

Av förarbetsuttalandena till rättegångsbalkens bestämmelse framgår bl.a. att rekvisitet synnerlig vikt för utredningen inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. I avsnitt 3.8.4 har förarbetsuttalanden avseende rekvisitet redovisats. I rättegångsbalkens bestämmelse görs en koppling till "utredningen". Med undantag från den skillnad som ligger i att nuvarande förslag utgår från syftet att förebygga eller förhindra brottslighet avses inte att begreppet synnerlig vikt ska tolkas annorlunda i detta regelverk.

Av *andra stycket* följer att tillstånd till de tvångsmedel som lagen omfattar endast får lämnas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Utformningen av denna proportionalitetsprincip har hämtat förebild från rättegångsbalkens regler (se t.ex. 27 kap. 1 § tredje stycket). Rättegångsbalkens proportionalitetsprincip gäller i förhållande till det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller till något annat motstående intresse. Detta lagförslag är inte begränsat till fall där misstanke om brott föreligger och har därför givits en mer vidsträckt utformning. Dock torde det inte i praktiken innebära någon skillnad. Den befarade brottsligheten måste i det enskilda fallet bedömas vara så allvarlig att förebyggandet eller förhindrandet uppväger intrånget.

Proportionalitetsregeln ger uttryck för att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet och innebär samtidigt en erinran om att tvångsmedlet i fråga får användas endast om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder. I avsnitt 3.7 har med hänvisning till förarbetsuttalanden utförligt redovisats vad proportionalitetsregeln innebär enligt rättegångsbalken. Avsikten är att proportionalitetsregeln i förevarande regelverk ska ha samma innebörd som enligt rättegångsbalken.

För husrannsaksinstitutet gäller enligt 28 kap. 3 a § rättegångsbalken en proportionalitetsregel som utformats enligt vad som gäller enligt 27 kap. 1 § tredje stycket, och som enligt förarbetena ska förstås på samma sätt (prop. 1988/89:124 s. 69). För husrannsakingar tar en särskild regel i 28 kap. 6 § första stycket

sikte på själva verkställighetsstadiet (a.st.). Genom en hänvisning i 10 § till denna regel i rättegångsbalken som gäller verkställighetsstadiet görs denna regel tillämplig även på verkställighet av husrannsakingar enligt den lag som föreslås i promemorian. Det kan dock påpekas att det torde ligga ett ännu större intresse från brottsbekämpande myndigheters sida att vara försiktiga och inte t.ex. onödigtvis förorsaka materiella skador i samband med husrannsakan i preventivt syfte, eftersom eventuella skador kan röja att åtgärden utförts.

6 §

Tillståndstiden en månad överensstämmelser med motsvarande bestämmelser i rättegångsbalken, lagen om hemlig kameraövervakning och 1991 års lag om särskild utlänningskontroll.

7 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.6.

Enligt *första stycket* ges Stockholms tingsrätt ensam behörighet att pröva tvångsmedelsfrågorna. Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller polismyndighet har möjlighet att ansöka om tillstånd. Det kan invändas att det inte är nödvändigt att i paragrafen särskilt ange Rikspolisstyrelsen eftersom det redan av 7 § andra stycket polislagen (1984:387) följer att när Rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Rikspolisstyrelsen. För att inte något missförstånd ska råda på denna punkt bör denna författning ange Rikspolisstyrelsen.

Det kan vidare invändas att Säkerhetspolisen inte behöver anges särskilt eftersom Säkerhetspolisen ingår i Rikspolisstyrelsen (1 § andra stycket förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Den föreslagna utformningen i denna del motiveras av Säkerhetspolisens centrala roll inom bl.a. terrorismbekämpningsområdet.

Av paragrafens första stycke följer vidare att polismyndighetens, Rikspolisstyrelsens eller Säkerhetspolisens ansökan om tvångsmedel ska föregås av samråd med en åklagare. Skälet till

denna regel behandlas i avsnitt 10.8. Åklagaren kan bedöma att det finns förutsättningar att inleda förundersökning och att ansökan om tvångsmedel i stället bör göras inom ramen för det straffprocessuella regelverket.

I första stycket tas också en bestämmelse in som tydliggör att rättsens beslut om tvångsmedel får verkställas omedelbart.

Bestämmelsen i *andra stycket* behandlar situationer då det inte längre finns skäl för tvångsmedel enligt lagen. Enligt bestämmelsen ska i sådant fall åtgärden hävas. Om det senare i ärendet visar sig att tvångsmedel behövs får en ny ansökan göras hos Stockholms tingsrätt. I normala fall är det polisen som kommer att häva åtgärden. I likhet med vad som gäller för t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt rättegångsbalken har rätten också möjlighet att häva åtgärden innan tillståndstiden gått ut. Om något annat organ än rätten hävt åtgärden bör rätten, Stockholms tingsrätt, underrättas om hävandet.

8 §

Paragrafen har berörts i avsnitt 10.12.

I paragrafen görs en hänvisning till de bestämmelser i rättegångsbalken som föreskriver att ett offentligt ombud ska bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden om hemlig teleavlyssning. När ansökan om tvångsmedel kommit in till rätten ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde.

9 §

Paragrafen tar upp frågan om överklagande av rättsens beslut. Av paragrafen framgår det att beslut om tvångsmedel enligt lagen kan överklagas på samma sätt som gäller för tvångsmedel som avses i 25–28 kap. rättegångsbalken.

10 §

Genom hänvisningen i *första* och *andra styckena* i denna paragraf blir ett stort antal bestämmelser i rättegångsbalken och lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning tillämpliga i ärenden

som avser tvångsmedel enligt den nya lagen eller som rör verkställighet av sådan åtgärd.

Att vissa bestämmelser i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning inte kan vara tillämpliga på ärenden enligt den nya lagen behöver knappast någon ytterligare motivering. Enligt 27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken anges t.ex. att hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning när det gäller brott av viss svårighetsgrad som är kopplade till bestämmelsen. Med hänsyn till den lagtekniska lösning som den nya lagen innehåller finns inte något utrymme för en tillämpning av den nyssnämnda bestämmelsen i rättegångsbalken. Att någon hänvisning till den bestämmelsen inte ska göras är därför som uppenbart. I några fall görs avsteg från principen att göra hänvisningar till annan lag, även om det i och för sig skulle kunna vara möjligt. Ett exempel på detta är den ovannämnda bestämmelsen om tillståndets tid i 6 §, där det vore möjligt att göra en hänvisning till annan lagstiftning. Med hänsyn till den stora praktiska betydelse denna fråga har framstår det emellertid som lämpligt att i den nya lagen särskilt ange vad som ska gälla.

Tillämpningen inom det rättsområde som den nya lagen behandlar genom de bestämmelser i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning till vilken hänvisning sker bedöms i allmänhet inte bereda några svårigheter. Det kan dock vara lämpligt att göra vissa förtydliganden när det gäller följande bestämmelser.

Av bestämmelsen i 27 kap. 2 § första meningen rättegångsbalken följer att i samband med beslag på skriftliga handlingar gäller vissa restriktioner som motsvarar de inskränkningar som är föreskrivna i fråga om vittnesförhör (se närmare avsnitt 3.8.1 och 10.4). Hänvisningen innebär att motsvarande restriktioner ska gälla för sådant förfarande som medges i 4 § första stycket 3 i den nya lagen, dvs. att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har påträffats vid husrannsakan som anges i 4 § första stycket 1 eller som finns hos ett befodringsföretag.

För husrannsakingar finns det en särskild regel i 28 kap. 6 § första stycket som avser att bl.a. motverka onödiga skador i samband med verkställighet av husrannsakingar. Under kommentaren till 5 § behandlas rättegångsbalkens regel och innebörden av hänvisningen till den.

I paragrafens *tredje stycke* anges beträffande husrannsakingar enligt 4 § första stycket 1 att underrättelse om åtgärden inte behöver ske i vissa fall. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.5.

11 §

I paragrafens *första stycke* har det föreskrivits förbud mot hemlig teleavlyssning av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och dennes försvarare. Bestämmelsen motsvaras i stort av vad som på det straffprocessuella området anges i 27 kap. 22 § rättegångsbalken.

Till skillnad från vad som gäller enligt rättsångsbalken har tvångsåtgärderna i den nya lagen karaktär av spaningsåtgärder. I de nya reglerna uppställs därför inte något krav på att någon ska vara misstänkt för brott. Det kan emellertid inträffa att den som är föremål för hemlig teleavlyssning i någon annan polisutredning än den avlyssningen avser är misstänkt för brott, och att han eller hon i det målet har en försvarare. Den angivna begränsningen syftar till att undanta dylik kommunikation dem emellan från avlyssning. Vidare ska av naturliga skäl avlyssningen avbrytas om det under avlyssningen visar sig att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande och upptagningar och uppteckningar som omfattas av förbudet ska förstöras. Föreskrifter om detta har också tagits in i bestämmelsen.

I linje med vad som gäller enligt rättegångsbalken har det i *andra stycket* angivits att om det finns upptagningar och uppteckningar som omfattas av förbudet ska de omedelbart förstöras.

12 §

I *första stycket* i denna paragraf har det i första meningen meddelats en bestämmelse om dels upptagning eller uppteckning

som gjorts vid hemlig teleavlyssning, dels upptagning som gjorts vid hemlig kameraövervakning. Bestämmelserna är utformade efter förebild av föreskrifterna om teleavlyssning enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken och 7 § lagen om hemlig kameraövervakning. Av bestämmelsen följer att granskningen av upptagningarna och uppteckningarna ska ske snarast möjligt. I andra meningen anges vilka som får granska materialet. Det är rätten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och en åklagare. Skälet till att även en åklagare bör ges rätt att granska upptagningar och uppteckningar är att bl.a. underlätta för åklagaren att kunna göra en självständig bedömning av utredningsmaterialet och kunna ta ställning till huruvida förundersökning som avser ett visst brott bör inledas i något skede. Åklagare ingår också i den krets som medges rätt att granska uppteckningar och upptagningar som gjorts vid hemlig teleavlyssning enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll.

Vidare följer av första stycket tredje meningen en föreskrift som innebär att om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett tvångsmedlet, ska upptagningen eller uppteckningen omedelbart förstöras efter granskningen. Vid användning av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning förekommer ofta att delar av materialet bedöms sakna betydelse för det ändamål som har föranlett tvångsåtgärden. Regeln ger i likhet med bestämmelserna i 22 § lagen om särskild utlänningskontroll uttryck för principen att sådant material inte ska bevaras.

Från denna huvudregel i tredje meningen görs i fjärde meningen ett undantag. Undantaget tar sin utgångspunkt i de förslag som regeringen lämnar i propositionen 2004/05:143 Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m., trots att riksdagen ännu inte har hunnit avsluta behandlingen av regeringens förslag när arbetet med denna promemoria slutförs. Det undantag som behandlas här utformas i likhet med vad som enligt prop. 2004/05:143 ska gälla enligt 22 § lagen om särskild utlänningskontroll.

Enligt undantaget ska upptagningar eller uppteckningar som innehåller uppgifter om brott eller förestående brott som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, dvs. överskottsinformation om brott eller förestående brott, bevaras enligt vissa i samma proposition lämnade förslag till reglering som avses tas in i 27 kap. 24 § rättegångsbalken. Regleringen som föreslås i propositionen och som i sak avses ha samma betydelse enligt det förslag som lämnas i denna promemoria innebär att uppgifter om brott ska bevaras så länge förundersökning pågår eller, om åtal väcks, till dess målet avgjorts slutligt. Det innebär vidare att uppgifter om förestående brott ska bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. Därefter ska upptagningarna och uppteckningarna i dessa delar förstöras. Uppgifterna får dock genom en hänvisning till det föreslagna nya stycket i 27 kap. 24 § rättegångsbalken behandlas enligt vad som är särskilt föreskrivet i lag (se a. prop. s. 52 och 54 f.).

I *andra stycket* återfinns en bestämmelse om undersökning och granskning av föremål som omfattas av tillstånd enligt 4 § första stycket 2, dvs. föremål som anträffas vid husrannsakan som utförts enligt vad som anges i 4 § första stycket 1. Av bestämmelsen följer att den krets som får utföra undersökningen eller granskningen är densamma som anges i paragrafens första stycke och att arbetet ska ske snarast möjligt. Huvudregeln är att föremålet ska återställas. Om det vid undersökningen eller granskningen uppkommer misstanke om brott kan rättegångsbalkens straffprocessuella beslagsregler i 27 kap. bli tillämpliga. Om beslag görs enligt rättegångsbalkens bestämmelser behöver föremålet inte återställas. En erinran om detta följer av *andra stycket* tredje meningen.

I *tredje stycket* har föreskrifter tagits in om försändelser eller andra handlingar som är föremål för åtgärder som avses i 4 § första stycket 3 eller *andra stycket* i samma paragraf. Bestämmelserna är utformade i likhet med vad som gäller för lagen om särskild utlänningskontroll (se 22 § *andra stycket* den lagen). I de i vissa fall komplicerade utredningar som kommer att kunna göras med stöd av den nya lagen finns det emellertid skäl att införa en

särskild möjlighet att kunna få hjälp av t.ex. en sakkunnig vid arbetet att granska handlingen. Ett tillägg härom har därför, efter mönster från 27 kap. 12 § rättegångsbalken, gjorts i fråga om den krets som får utföra granskningsarbetet. Huvudregeln är att efter undersökningen ska försändelser som finns hos ett befordringsföretag skickas till adressaten och andra handlingar ska återställas. Även i fråga om dessa försändelser och handlingar kan det emellertid finnas skäl att använda sig av beslagsreglerna i rättegångsbalken. Då behöver försändelsen inte skickas eller återställas.

14.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

2 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser som innebär ett slopande av polisens s.k. ingripandeskyldighet i vissa fall. Bestämmelsernas närmare avgränsning diskuteras utförligt under avsnitt 11.3. Av *första stycket* framgår att regeln avser att träffa sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller i Säkerhetspolisens verksamhet i annat fall för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Det förutsätts också att det är fråga om brottslighet som avses i 2 § lagen (0000:000) om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet. Även de förutsättningar som ställs upp i andra stycket i den sistnämnda paragrafen i den nya lagen måste vara uppfyllda. För att undantagsregel ska bli tillämplig fordras också att syftet med beslutade och förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Om det gäller brott för vilket svårare straff än fängelse två år är föreskrivet och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts, kan polisen inte underlåta att ingripa med stöd av denna regel. Detta framgår av *andra stycket*. De sistnämnda rekvisiten är kumulativa i den meningen att om t.ex. varken något

enskilt eller allmänt intresse åsidosätts kan undantag ske även om det är fråga om brott för vilket svårare straff än fängelse två år är föreskrivet.

Det är inte möjligt att ange exakt vad som ska krävas för att undantagsregeln ska vara tillämplig, utan detta får avgöras från fall till fall med beaktande av samtliga omständigheter. Ledning i fråga om vad som ska kunna beaktas kan hämtas från förarbetsuttalanden till den lagstiftning som reglerar förutsättningarna för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken. I bestämmelsen anges så som grundförutsättning för åtalsunderlåtelse att ”något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts” (det s.k. grundrekvisitet). Frågan om vilka skäl som ska anses tala för åtal i första hand måste bedömas med tanke på den grund för åtalsunderlåtelse som det är fråga om i det enskilda fallet. I samband med den reform som gjordes av bl.a. reglerna om åtalsunderlåtelse år 1984 angav emellertid lagstiftaren vissa gemensamma riktlinjer i fråga om vad som bör anses vara ”något väsentligt allmänt eller enskilt intresse” (se NJA II 1985 s. 13 ff.). Med tanke på de lagändringar som därefter gjorts för att stärka brottsoffrens ställning på olika sätt torde förarbetsuttalandena ha större tyngd i fråga om rekvisitet ”väsentligt allmänt intresse” än vad de har när det gäller ”väsentligt enskilt intresse”.

14.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. 1 a §

Paragrafen är ny. Genom paragrafen införs en bestämmelse som gör det möjligt att inte inleda förundersökning i vissa fall. Regeln diskuteras i avsnitt 11.3 och avser att träffa sådana fall som behandlas i den nya 2 a § polislagen (1984:387), se ovan.

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

13 b §

Bestämmelsen i det nya *andra stycket* gör det möjligt att i vissa fall inte tillfråga målsäganden om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte ska inledas. Bestämmelsen är kopplad till den föreslagna nya bestämmelsen i 23 kap. 1 a § rättegångsbalken och tar sikte på fall där intresset av att skydda polisens underrättelseverksamhet väger tyngre än intresset av att inleda förundersökning.

14 §

Bestämmelsen i det nya *femte stycket* är knuten till den föreslagna bestämmelsen i 23 kap. 1 a § rättegångsbalken. Det nya femte stycket gör det möjligt att i vissa fall underlåta att lämna underrättelse till misstänkta och målsägande om att förundersökning inte ska inledas (se kommentaren till det nya andra stycket i 13 §).

Det finns redan nu i paragrafens tredje stycke en undantagsregel för underrättelseskyldigheten i andra stycket. Den är dock inte tillräckligt vidsträckt för att fungera fullt ut i de fall som här avses. I tredje stycket föreskrivs i dag sålunda att underrättelse inte behövs vid beslut av polismyndighet om att inte inleda förundersökning, om utredningen inte lett så långt att någon varit skäligen misstänkt för brottet samt att underrättelse till målsäganden i vissa fall alltid ska ske. I de fall som avses med regleringen torde det förekomma situationer när det omedelbart står klart att det finns någon som är att anse som skäligen misstänkt för gärningen, trots att förundersökningen inte inleds. Utan det föreslagna femte stycket ska i sådana fall underrättelse ske.

Promemoria

2004-08-24

Justitiedepartementet**En översyn av vissa frågor på Säkerhetspolisens område****Bakgrund och behovet av utredning**

Bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel finns framför allt i 24-28 kap. rättegångsbalken, men även i annan lagstiftning, t.ex. i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. I detta sammanhang kommer endast de s.k. reella tvångsmedlen att beröras, framför allt hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Dessa tvångsmedel är viktiga för en effektiv bekämpning av grov brottslighet. En förutsättning för att de angivna tvångsmedlen skall få användas är att det sker under en förundersökning i brottmål, dvs. för att utreda ett begånget brott. Dessutom krävs att tvångsmedlet riktar sig mot någon som skäligen kan misstänkas för ett brott av viss svårhetsgrad samt att det är av synnerlig vikt för utredningen. Det är således inte möjligt att enligt de nu angivna bestämmelserna använda tvångsmedlen för att förebygga eller förhindra brott, dvs. i preventivt syfte.

Behov av att kunna använda tvångsmedel för att förebygga eller förhindra brott har framförts till regeringen i olika sammanhang, bl.a. av Rikspolisstyrelsen i dess remissvar till betänkandet *Om buggning och andra tvångsmedel* (SOU 1998:46). Rikspolisstyrelsens styrelse har därefter i skrivelser till regeringen pekat på behovet av att kunna använda tvångsmedel i preventivt syfte

(Ju2000/1142/PO, 2001/1379/PO och 2004/1782/PO). Behovet anses finnas framför allt på Säkerhetspolisens område.

Säkerhetstjänstkommissionen konstaterade att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i 1952 års lag, framför allt beträffande brottet olovlig kårverksamhet, har fått ett vidare tillämpningsområde än de är avsedda för. Bestämmelserna har tillämpats i preventivt syfte och inte för att utreda misstanke om ett konkret brott (SOU 2002:87 s. 373 ff.). Kommissionen framhöll dock att rättegångsbalkens reglering är mindre väl anpassad till Säkerhetspolisens huvuduppgift som är att förebygga brott mot rikets säkerhet, genom att det måste finnas misstanke mot en bestämd person för ett visst brott för att tvångsmedlet skall få användas (a.a. s. 386).

11 september-utredningen menar att en reglering som i likhet med rättegångsbalken tar sikte på utredning av lagöverträdelser inte är adekvat för en organisation som har som sin viktigaste uppgift att förebygga brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Det är inte förundersökning och efterföljande lagföring utan intresset av att kunna få förhandsinformation och om möjligt avvärja aktioner av aktuellt slag som står i fokus för säkerhetstjänsternas arbete. Och detta gäller vare sig säkerhetstjänsten är en polisorganisation eller inte (SOU 2003:32 s. 266–268). Utredningen lyfter även fram att den principiella skyldigheten att rapportera och ingripa mot brott, som enligt polislagen är grundläggande för polisverksamheten, inte är en lämplig ordning på det område som säkerhetstjänsten svarar för (a.a. s. 260).

Flera av de remissinstanser som yttrat sig över 11 september-utredningen har framhållit att frågan om möjligheten att använda tvångsmedel för att förebygga brott måste ses över, oavsett om Säkerhetspolisen görs om till en icke-polisiär tjänst eller inte. Säkerhetspolisen konstaterar att målet för verksamheten är att undanröja säkerhetshot innan de har verkställts. För skyddet av rikets säkerhet och mot terrorism finns därför ett behov av att kunna använda reella tvångsmedel redan för att konstatera om det finns ett säkerhetshot eller inte. Även Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren lyfter fram Säkerhetspolisens behov av ändamåls-

enliga verktyg, som preventiva tvångsmedel. Också JO tar upp denna fråga och hänvisar bl.a. till Säkerhetstjänstkommissionens kritik. JO framhåller att reglerna om tvångsmedel har avfattats på ett sätt som står i mindre god överensstämmelse med säkerhetstjänstens behov. Verksamheten där är inriktad på att uppdaga och förebygga brottslig verksamhet av visst slag snarare än på att utreda och beivra ett visst begånget brott. JO anser att det nu finns, såväl av hänsyn till legalitetsprincipen som till den kritik Säkerhetstjänstkommissionen har riktat mot rättstillämpningen på området, anledning att se över lagstiftningen, och detta oavsett om säkerhetstjänsten omvandlas till en civil tjänst eller inte.

Att inte behöva vara skyldig att rapportera och ingripa mot brott är en aspekt som flera, däribland de nu nämnda remissinstanserna, har lyft fram som en omständighet som är viktig för Säkerhetspolisens verksamhet, som ju huvudsakligen är av förebyggande slag. Bland annat ansluter sig JO till 11-september utredningens bedömning, att det skulle vara till fördel för säkerhetstjänstens effektivitet att den undantas från den principiella skyldigheten att rapportera och ingripa mot brott. JO anser att man borde kunna komma till rätta med detta problem genom en särreglering av rapporterings- och ingripandeskyldigheterna i fråga om polismän anställda i Säkerhetspolisen.

Uppdraget

Som framgår av det som nu sagts har det i flera olika sammanhang framförts att frågan om det bör införas en möjlighet att, särskilt inom ramen för Säkerhetspolisens verksamhetsområde, använda tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet måste - såväl med hänsyn till kravet på rättssäkerhet som behovet av effektivitet - utredas. I dessa sammanhang har också den principiella skyldigheten för polisen att rapportera och ingripa mot brott uppmärksamrats. Här bör också noteras att förundersökning skall inledas så snart det finns anledning att

anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken).

Ett uppdrag lämnas därför att, utifrån de utgångspunkter som nu angetts, presentera förslag till lagstiftning om

- hur nuvarande bestämmelser om reella tvångsmedel kan användas för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet samt om
- undantag från skyldigheten att rapportera, ingripa och utreda brott.

Förslaget skall avse delar av eller hela Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Skulle det under arbetet framgå att delar av den öppna polisen är i påtagligt behov av motsvarande reglering, får förslag lämnas även i den delen.

Rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel är avsedda att endast kunna användas vid utredningen om ett *visst brott*, medan syftet i nu aktuellt avseende är att kunna *förebygga och förhindra brottslig verksamhet*. Utgångspunkten för övervägandena bör vara att nuvarande reella tvångsmedel skall kunna användas i preventivt syfte när det på grund av särskilda omständigheter finns skäl att anta att allvarlig brottslighet, t.ex. brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott eller terroristbrott, kommer att äga rum.

Förslaget skall föregås av en analys och avvägning av behovet av och effektiviteten hos en sådan lagstiftning. Detta resultat skall vägas mot behovet av ett högt integritetsskydd. Förslaget skall klara högt ställda krav på rättssäkerhet. I uppdraget ligger att överväga hur beslut skall fattas, varvid systemet med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning som träder i kraft den 1 oktober 2004 skall beaktas. Det ingår således i uppdraget att analysera om de offentliga ombuden även bör få en roll vad avser kontrollen av användningen av preventiva åtgärder eller om kontroll av och insyn i förfarandet och tillämpningen bör ske på annat sätt, t.ex. genom ett särskilt för ändamålet utsett organ, eventuellt med parlamentarisk representation.

I uppdraget ingår att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas samt hur de skall finansieras.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2005.