

Lunds universitet  
Juridiska fakulteten

# **Kriminalunderrättelseverksamhet, effektivitet och integritet**

Examensarbete i straffrätt höstterminen 1998

20 poäng

Författare: jur. stud. Peter Åkesson

Handledare: professor Per Ole Träskman

## Sammanfattning

Denna uppsats handlar, såsom rubriken antyder, naturligt nog om kriminalunderrättelseverksamhet. Men vad är detta för verksamhet *egentligen*? Begreppets rent språkliga innebörd kan väl sägas vara polisiär insamling och systematisering av information, men kriminalunderrättelseverksamhet har i verkligheten betydligt snävare innebörd. T.ex. så faller allt polisiärt arbete inom förundersökningens ramar utanför, eftersom kriminalunderrättelseverksamheten definieras negativt gent emot förundersökningen. Följaktligen innebär denna lagtekniska konstruktion att kriminalunderrättelseverksamhet är uteslutet om förutsättningarna för förundersökning är uppfyllda. Detta innebär i sin tur att man måste ha klart för sig var gränsen mellan förundersökning och kriminalunderrättelseverksamhet går. Förarbetena till lagstiftningen gör gränsdragningen med hjälp begreppsparat *konkret brott* respektive *brottslig verksamhet*, d.v.s. misstankar om konkreta brott hanteras under förundersökning medan misstankar om brottslig verksamhet hanteras under kriminalunderrättelseverksamhet. Denna gränsdragning kritiseras dock tämligen hårt i denna uppsats, inte minst för att den förefaller omöjlig att konstruera i verkligheten. Förarbetena ger nämligen ingen tillfredsställande förklaring på hur det är möjligt att en konkret person kan ägna sig åt brottslig verksamhet utan att samtidigt begå konkreta brott. Det är inte speciellt svårförståeligt att man i detta sammanhang kommer att tänka på sagan om kejsarens nya kläder.<sup>1</sup> Gränsen mellan konkret brott och brottslig verksamhet framförs nämligen av lagstiftaren med sådan självklarhet att man från detta håll inte förefaller se något skäl för att förklara den närmare.

Vidare försöker uppsatsen belysa integritetsproblemen, speciellt avvägningen mellan effektivitet och skyddet av den personliga integriteten. Det kan på goda grunder ifrågasättas om lagstiftaren verkligen gjort en

---

<sup>1</sup> Sagan går s.a.s. ut på att det kan vara mycket svårt att avslöja även helt uppenbara tokigheter om dessa förs fram som en självklarheter, i sagans fall en spritt sprängande naken kejsare på öppen gata mitt på ljusa dagen. Alla ser givetvis att kejsaren är naken, men ingen vågar säga något eftersom "kläderna" bara kan förnimmas av "förnuftigt" folk. Och ingen vill naturligtvis avslöja sig själv som mindre begåvad genom erkänna att han inte ser några "kläder". Sagan slutar dock lyckligt i den meningen att ett litet barn gör folksamlingen uppmärksam på att kejsaren *faktiskt* inte har några kläder. Något som leder till att de mycket förslagna skraddarna avslöjas och kejsaren snabbt får på sig riktiga kläder.

allvarligt menad proportionalitetsbedömning mellan dessa båda intressen, när förutsättningarna för att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet lagts fast. Istället får man vid närmare påseende intrycket att effektivitetsvinsterna överskattas, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten behandlas synnerligen styvmoderligt. Detta förhållningssätt kritiserar och ett alternativt sätt att vikta effektivitet och skydd för den personliga integriteten redovisas. Resultatet blir det motsatta gent emot lagstiftarens, d.v.s. kriminalunderrättelseverksamheten kan inte godtas efter en proportionalitetsbedömning. Effektivitetsvinsterna är förvisso osäkra, men det ”tyngsta” argumentet är ändå intrånget i den personliga integriteten. Åtminstone finner jag för egen del det mycket integritetskränkande att bli registrerad i ett polisregister enbart på den lösa grunden att man kan anta att jag kommer att ägna mig åt en svårdefinierad brottslig verksamhet i framtiden. Det räcker således inte med att faktiskt avhålla sig från brottslig verksamhet för att undgå registrering.

Det är naturligtvis mycket svårt att s.a.s. leda kritiken av lagstiftningen angående kriminalunderrättelseverksamheten i bevis. Hur kan man t.ex. väga effektivitet mot skydd för personlig integritet? Här skall villigt erkännas att det är svårt, men viss hjälp finns att få av de normer som bl.a. finns i Europakonventionen, främst artikel 8 angående just skyddet av den personliga integriteten. De slutsatser som redovisas i uppsatsen framhåller att lagstiftningen angående kriminalunderrättelseverksamheten *inte* uppfyller de krav som Europakonventionen ställer i fråga om *tydlighet*. Det ligger i sakens natur att även denna slutsats går stick i stäv med lagstiftarens.

Trots all kritik av kriminalunderrättelseverksamheten utifrån dess egna utgångspunkter, så är den ett faktum som kommer att förändra förutsättningarna för polisarbetet betydligt. Det har därför varit av intresse att närmare studera hur kriminalunderrättelseverksamheten låter sig passas in i de rättssäkerhetsprinciper som är utmärkande för en rättsstat. Den mest iögonfallande egenskapen hos kriminalunderrättelseverksamheten i detta sammanhang är att den är helt *inkvisitorisk*. D.v.s. den som är föremål för åtgärden vet inte om detta eftersom undersökningen sker i hemlighet. I denna uppsats pläderas *mot* inkvisitoriska inslag i straffrätten, inte minst mot bakgrund av de praktiska erfarenheter som finns att hämta från tiden före (nya) RB:s ikraftträdande.

Slutligen måste man ställa sig frågan hur det är möjligt att på ett trovärdigt sätt kritisera lagstiftningen angående kriminalunderrättelseverksamheten, såsom i denna uppsats. Är lagstiftningen verkligen så ”dålig” som det görs gällande eller är författaren av uppsatsen bara en ”framtidsblind” kverulant som hakar upp sig på detaljer och gör en höna av en fjäder? Svaret på denna fråga är avhängigt vilket synsätt man har på straffrätten. Å ena sidan kan straffrätten ses som ett lämpligt medel att nyttja för staten när det gäller att lösa samhällsliga problem av allehanda slag (t.ex. prostitution) – å andra sidan kan straffrätten mera ses som en knapp resurs vilken enbart skall nyttjas när det är absolut nödvändigt för att motverka riktigt farliga handlingar. Det råder ingen som helst tvekan om att kriminalunderrättelseverksamheten är resultatet av ett *offensivt* straffrättstänkande, där lagstiftaren hoppas på goda effekter genom större sanktionssannolikhet. För egen del hoppas jag emellertid att denna uppsats åtminstone kan bidra till att också se *riskerna* med ett alltför offensivt nyttjande av straffrätten. Inte minst riskerna för att vissa människor mer kommer att betraktas som fiender istället för (klandervärda) medborgare är värda att ta på mycket stort allvar.

Låt vara att balansgången mellan effektivitet och den personliga integriteten är svår. Och man måste även beakta riskerna med ett alltför defensiv straffrätt – medborgargården har väl t.ex. sällan utmärkt sig för att följa grundläggande rättssäkerhetsprinciper, snarare tvärt om. Hur det härmed än förhåller sig så finns det all anledning för polisen att akta sig synnerligen noga för att inte själv agera såsom ett medborgargarde. Minsta tendens åt detta håll är ägnat att helt undergräva det relativt stora förtroende som svensk polis trots allt förefaller åtnjuta.

## Förord

Så har det då blivit dags att lägga fram sitt examensarbete såsom för avläggande av jur. kand. examen. Vägen fram hit har naturligtvis krävt uppoffringar av olika slag, inte minst ekonomiska sådana.<sup>2</sup> För tillkomsten av denna uppsats finns det emellertid fler personer än jag själv som har betydelse.

Främst vill jag tacka min handledare, straffrättsprofessorn Per Ole Träskman, som utöver ett tillmötesgående och generöst handledarskap även varit vänlig nog att låna ut böcker ur sin privata samling. Härtill kan nämnas att Per Ole Träskman genom undervisning och egenhändigt författad litteratur<sup>3</sup> ytterligare stärkt mig i min ursprungliga ståndpunkt, att svaren på frågor rörande rättssäkerhet och rättvisa aldrig kan tas för givna.

Vidare vill jag även tacka min fackförening, Polisföreningen Högländ, som genom ordföranden, Anders Sjöo, kämpat mycket hårt för rimliga anställningsvillkor under studietiden. Utan detta engagemang från min fackförening hade denna uppsats - utan minsta tvekan - aldrig sett dagens ljus.

Slutligen vill jag även tacka datalärarna för all hjälp med mycket svårhanterliga fotnoter i uppsatsen. På något oförklarligt sätt slutade fotnoterna att numreras automatiskt, vilket tyvärr lett till att vissa siffror förekommer flera gånger. För att ändå utnyttja de ursprungliga fotnoterna kombineras dessa siffror med bokstäver (12a, 12b o.s.v.). Fotnotsnummer 20-26 har helt utgått.

---

<sup>2</sup> Det är tämligen väl känt att polismän i många fall är exceptionellt snåla varelser. Hur det härmed än förhåller sig i verkligheten, så måste det konstateras att t.o.m. de lägsta polislönerna överstiger studiemedlen med mycket god marginal.

<sup>3</sup> Se t.ex. *Presumtionen om den för brott misstänktes oskyldighet*, Träskman (1988) och *Drakens ägg – den narkotikarelaterade brottskontrollen*, Träskman (1995).

Det faktum att uppsatsen indirekt påverkats av andra än författaren, innebär givetvis inte att någon annan än jag själv bär det fulla ansvaret för innehållet.

Lunds universitet, den 29 december 1998

Peter Åkesson, jur. stud. och kriminalinspektör

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning.....</b>	<b>2</b>
<b>Förord.....</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>9</b>
1.1 Syfte.....	9
1.2 Metod och avgränsning.....	10
<b>2 BAKGRUND .....</b>	<b>11</b>
2.1 Datalagen .....	12
2.2 Personuppgiftslagen .....	13
<b>3 KRIMINALUNDERRÄTTELSEVERKSAMHETENS GRÄNSER 15</b>	
<b>3.1 Kriminalunderrättelseverksamhetens gräns uppåt – mot förundersökning..</b>	<b>15</b>
3.1.1 Kortfattad förundersökningshistorik .....	16
3.1.2 Grundläggande förundersökningsprinciper.....	17
3.1.3 Begreppet “brottslig verksamhet” .....	18
3.1.4 Brottslig verksamhet i teori och praktik.....	20
3.1.5 Konkretionsrekvisitet.....	22
3.1.5.1 Det empiriska verklighetsunderlaget.....	22
3.1.5.2 Doktrin .....	23
3.1.5.3 Analys av konkretionsrekvisitet .....	24
3.1.6 Slutsatser.....	25
<b>3.2 Kriminalunderrättelseverksamhetens gräns nedåt - mot godtycket.....</b>	<b>26</b>
3.2.1 Kvalificerad beslutsnivå.....	26
3.2.2 Kvalificerad brottslighet .....	27
3.2.3 Slutsatser.....	30
<b>4 EFFEKTIVITET OCH INTEGRITET .....</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Är kriminalunderrättelseverksamhet effektiv? .....</b>	<b>31</b>
4.1.1 Effektiv prevention .....	32
4.1.2 Effektiv detektion.....	32
4.1.3 Slutsatser.....	33
<b>4.2 Är kriminalunderrättelseverksamhet integritetskränkande?.....</b>	<b>33</b>
4.2.1 Integritet och tydlighet.....	34
4.2.2 Integritet och rättvisa .....	35
<b>4.3 Avvägningen .....</b>	<b>37</b>
<b>5 KRIMINALUNDERRÄTTELSEVERKSAMHETENS KÄRNA ...</b>	<b>38</b>

<b>5.1</b>	<b>Kriminalunderrättelseverksamhet – ett tvångsmedel? .....</b>	<b>38</b>
<b>5.2</b>	<b>Kriminalunderrättelseverksamhet – en arbetsmetod? .....</b>	<b>39</b>
<b>5.3</b>	<b>Kriminalunderrättelseregistret .....</b>	<b>41</b>
5.3.1	Kriminalunderrättelseregister och Europasamarbete .....	42
<b>6</b>	<b>KRIMINALUNDERRÄTTELSEVERKSAMHET OCH EUROPEISKA KONVENTIONEN FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER.....</b>	<b>44</b>
<b>6.1</b>	<b>Rättsfall från Europadomstolen ( ECHR).....</b>	<b>45</b>
6.1.1	Kruslinfallet .....	45
6.1.2	Malonefallet .....	46
<b>6.2</b>	<b>Slutsatser .....</b>	<b>47</b>
<b>7</b>	<b>ETT STEG FRAMÅT ELLER BAKÅT? .....</b>	<b>50</b>
<b>7.1</b>	<b>Kriminalunderrättelseverksamheten – en del av rättstillämpningsnivån .....</b>	<b>50</b>
7.1.1	Kriminalunderrättelseverksamhet och prognosbedömningar .....	51
7.1.2	Kritik mot mot kriminalunderrättelseverksamhetens prognosbedömningar .	54
<b>7.2</b>	<b>Två modeller – den defensiva och den offensiva.....</b>	<b>55</b>
7.2.1	Defensiva modellen .....	55
7.2.2	Offensiva modellen .....	56
7.2.3	Kriminalunderrättelseverksamhet – offensivt eller defensivt tänkande? .....	56
7.2.3.1	Kritik mot den offensiva modellen.....	58
<b>8</b>	<b>SLUTORD.....</b>	<b>61</b>
<b>9</b>	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING .....</b>	<b>62</b>



# 1 Inledning

Många har säkerligen hört talas om att Sverige fått en ny *personuppgiftslag* (1998:204) som trätt i kraft den 24 oktober 1998, bl.a. med syfte att skydda enskilda från otillbörligt utnyttjade av deras namn i datasammanhang. Än flera har knappast undgått att det riktats en hel del kritik mot personuppgiftslagen angående dess vidlyftiga omfång. Betydligt färre lär däremot ha hört talas om Sveriges nya *polisdatalag* (1998:622), som träder inom en mycket snar framtid.<sup>4</sup> Förhoppningsvis kommer denna uppsats att göra något flera uppmärksamma på en del nyheter som polisdatalagen för med sig.

Polisdatalagen omfattar fem olika delar. Förutom inledande- och allmänt definierande bestämmelser delas innehållet upp enligt följande:

*Behandling av uppgifter om kvarstående brottsmisstankar (10-12 §§)*

*Kriminalunderrättelseverksamhet och kriminalunderrättelseregister (14-21 §§)*

*Register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål (22-28 §§)*

*Fingeravtrycks- och signalementsregister (29-31 §§)*

*SÄPO-registret (32-35 §§)*

Denna uppsats kommer i princip att begränsa sig till bestämmelserna angående *automatiserad* kriminalunderrättelseverksamheten (fortsättningsvis endast benämnd kriminalunderrättelseverksamhet) och kriminalunderrättelseregistret.

## 1.1 Syfte

Uppsatsen kan sägas ha tre olika delsyften:

1. att närmare belysa kriminalunderrättelseverksamhetens avgränsning såväl ”uppåt” mot förundersökningen som ”nedåt” mot det ogenerade godtycket, samt härtill belysa om polisdatalagen i detta sammanhang är förenlig med Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna

---

<sup>4</sup> Vid telefonkontakt med företrädare för Justitiedepartementet den 14 januari 1999 uppgavs att regeringen avsåg att fatta beslut i fråga om datum för ikraftträdande ”inom några veckor”. Denna uppsats är dock skriven med utgångspunkt från att polisdatalagen redan är gällande rätt.

2. att närmare belysa kriminalunderrättelseverksamhetens eventuella effektivitetsvinster och eventuella otillbörliga intrång i den personliga integriteten
3. att närmare belysa eventuella problem som kan uppstå när en ”modern” lagstiftning som polisdatalagen skall passas in med bestämmelser i den halvsekelgamla rättegångsbalken.

Dessa delsyften är tänkta att utgöra komponenter i ett gemensamt övergripande syfte. Nämligen att varna för tänkbara negativa konsekvenser av ett alltför offensivt polisarbete.

## **1.2 Metod och avgränsning**

Den generella metod som används för att försöka nå syftet är tämligen enkel, nämligen att läsa lagtext, förarbeten, och rättsfall för att därvid försöka upptäcka motsägelser och förutse konsekvenser som sedan systematiseras i uppsatsen.

Undersökningen begränsar sig enbart till svensk kriminalunderrättelseverksamhet. Det finns naturligtvis intressanta jämförelser att göra med andra länder, men för att en sådan jämförelse skall bli meningsfull krävs att man samtidigt redogör respektive lands rättstradition. Enligt min mening är det föga mening att t.ex. jämföra engelskt polisarbete med svenskt, utan att ha kunskap om respektive lands rättstradition. Det skulle helt enkelt föra för långt att ge sig in på denna typ av komparationer i denna uppsats.

## 2 Bakgrund

Såsom framgått syftar denna undersökning till att se på vilka konsekvenser polisens kriminalunderrättelseverksamhet med åtföljande registrering av personer kan tänkas ha. För att bättre förstå problematiken torde det vara nödvändigt att presentera en redogörelse för bakgrunden till de polisregister m.m. som tidigare nyttjades.

Före polisdatalagens tid kunde man göra åtskillnad mellan:

1. Kriminalregistret
2. Person- och belastningsregistret
3. Brottsanmälningsregistret
4. Allmänna spaningsregistret (ASP)
5. Signalements- och känneteckensregistret
6. Fingeravtrycksregistret
7. U-boken (ang. utvisningar av utlänningar)
8. Delar av Interpolregistret
9. Beslags- och analysregistret
10. Finanspolisens analys- och spaningsregister

För kriminalregistret fanns en särskild lagstiftning - lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister med tillhörande förordning - medan övriga register fördes med stöd av lagen (1965:94) om polisregister m.m.. Detta hindrade dock inte att kriminalregistret i praktiken var en del av person- och belastningsregistret som utgjorde det största polisregistret. Utöver ovan nämnda register bör man även nämna körkortsregistret som innehöll en belastningsdel. Denna del fördes av RPS medan övrigt fördes av Vägverket.

Som synes är både kriminalregisterlagen och polisregisterlagen från 60-talet och de är skrivna med utgångspunkt från att inte föras med hjälp av ADB. Stödet för att utnyttja ADB finns istället i kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI-förordningen). Att tiden i och för sig är mogen för en förändring torde inte behöva förklaras närmare. Däremot bör man närmare studera valet av lösning på registerproblematiken.

## 2.1 Datalagen

Det är helt klart att aktuella register är *personregister* enligt datalagen (1973:279)<sup>4a</sup>. Det krävs därför enligt huvudregeln tillstånd av Datainspektionen för att få föra personregister. Undantag gäller bl.a. för s.k. statsmaktsregister, vilket följer av 2a § p. 1 i Datalagen där personregister som ”beslutas av riksdag eller regering” inte behöver licens.<sup>3</sup> Person- och belastningsregistret är exempel på statsmaktsregister, medan t.ex. polisens allmänna spaningsregister inte är ett sådant. Det sistnämnda har sålunda inrättats efter att Datainspektionen meddelat licens<sup>4b</sup>.

Angående finanspolisens analys- och spaningsregister kan nämnas att datainspektionen avslag Rikspolisstyrelsens ansökan om att få inrätta detta register. Bl.a. med motiveringen att ”... registret skulle att komma innehålla förspaningsuppgifter och att det skulle möjliggöra registrering och bearbetning av uppgifter om ett stort antal personer - kriminella som oförvitliga - som på vaga grunder skulle komma att kopplas ihop med brottslighet.” Att registret trots detta ändå existerar beror på att datainspektionens avslagsbeslut är överklagbart till regeringen som följaktligen biföll Rikspolisstyrelsens begäran, bl.a. med hänvisning JK:s och Finansinspektionens effektivitetssynpunkter.

Mot bakgrund av att finanspolisen bl.a. har till uppgift att ta emot bankernas lagligen ålagda skyldighet att rapportera vissa penningtransaktioner enligt penningtvättlagen, får väl effektivitetsresonemangen sägas vara relevanta. Därmed inte sagt att det skulle saknas relevanta argument som talar för ett motsatt slut. Riksåklagaren var t.ex. skeptisk och fann det ”tveksamt om sådana samhällsvinster kunde anses föreligga att effektivitetssträvandena borde få väga över behovet av skydd för den enskildes integritet.”<sup>4c</sup> Och i vart fall borde, enligt Riksåklagaren, frågan lagregleras. Lagregleringen har nu skett genom ikraftträdandet av lagen om belastningsregister (1998:620), lagen om misstankeregister (1998:621) samt polisdatalagen, vilken här skall

---

<sup>4a</sup>Datalagen 1 § ”... register, förteckning eller andra anteckningar som föres *med hjälp av automatisk databehandling* och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften ...” (Min kursivering)

<sup>4b</sup> SOU 1997:65 sid. 417.

<sup>4c</sup> SOU 1997:65 sid. 57.

studeras närmare. Samtliga dessa lagar har den nya personuppgiftslagen som utgångspunkt.

## 2.2 Personuppgiftslagen

I princippropositionen (1994/95:144) föreslog regeringen att person- och belastningsregistret skulle omvandlas till ett *belastningsregister* och ett *misstankeregister*. Härtill skulle körkortsregistrets belastningsdel föras över till det nya belastningsregistret. All hantering av personuppgifter (d.v.s. både ADB och manuell systematisering i register), utgår från den nya personuppgiftslagen som ersatte datalagen den 24 oktober 1998. En viktig skillnad gentemot datalagen är att särlagstiftning inte längre behöver inledas med ett medgivande till automatisk databehandling<sup>5</sup>. Personuppgiftslagen innehåller två grundpelare:

- 1/ personuppgifter skall *behandlas* lagligt samt för ett *bestämt* ändamål och
- 2/ personuppgifterna får inte *användas* för ändamål som är *oförenligt* med det ursprungliga

Utgångspunkten är att behandling av personuppgifter är förbjuden utom i de fall som särskilt stadgats. De nämnda belastnings- och misstankeregistrena kommer i princip att uteslutande föras med stöd av den nya personuppgiftslagen.<sup>6</sup>

Annorlunda förhåller det sig med polisdatalagen som ersatt polisregisterlagen. Här måste man ställa sig frågan i vilken utsträckning polisen behöver dels en vidgad rätt att samla in uppgifter dels bör åläggas inskränkningar i förhållande till personuppgiftslagen. Det system som valts när polisdatalagen byggts upp utgår från personuppgiftslagen, varför polisdatalagen i princip endast innehåller skillnader gentemot denna. Registerutredningen ansåg att polisdatalagen borde utformas så att polisen skulle kunna:

---

<sup>5</sup> SOU 1997:65 sid. 12.

<sup>6</sup> Persondatalagen är resultatet av det inkorporerade EG-direktivet 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. (EGT nL 281, 23.11.1995 s. 31, Celex 395L0046)

- ”1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.”<sup>7</sup>

Det skall understrykas att EG:s dataskyddsdirektiv *inte* omfattar polisens verksamhet<sup>8</sup>. En följd av detta blir sålunda att reglerna om exempelvis kriminalunderrättelseregister i polisdatalagen får ses som *begränsningar* av personuppgiftslagens generella tillåtande till behandling av personuppgifter i brottsammanhang<sup>9</sup>. I förarbetena till polisdatalagen sägs vidare bl.a.:

”Personuppgiftslagens bestämmelser innebär i och för sig att det - så länge de allmänna bestämmelserna för behandling av uppgifter är uppfyllda - skulle var möjligt för polisen att behandla personuppgifter automatiskt, såväl i särskilda undersökningar som i datoriserade underrättelseregister.”<sup>10</sup>

I registerutredningens delbetänkande<sup>11</sup> skissade man på ett kriminalunderrättelseregister uppdelat i ett informationsregister och ett analysregister. I slutbetänkandet<sup>12</sup> och propositionen har denna tudelning fallit bort mot bakgrund av reglerna i den nya personuppgiftslagen. Analysregistret ansågs nämligen i praktiken bara vara elektronisk handläggning och därmed inte något register i egentlig mening. Informationsregistret är däremot fortfarande ett register i egentlig mening, men det benämns kort och gott kriminalunderrättelseregister. Detta får föras i s.k. kriminalunderrättelseverksamhet (varom mera nedan).

---

<sup>7</sup> SOU 1997:65 sid. 196.

<sup>8</sup> SOU 1997:65 sid. 204.

<sup>9</sup> SOU 1997:65 sid. 204.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 117.

<sup>11</sup> SOU 1996:35 sid. 169.

<sup>12</sup> SOU 1997:65 sid. 220. ”Den nya persondatalagens terminologi medför emellertid att elektronisk handläggning av ett ärende inte i sig kan anses innebära att ett register inrättas.”

## 3 Kriminalunderrättelseverksamhetens gränser

Automatiserad kriminalunderrättelseverksamhet måste avgränsas såväl uppåt mot förundersökning som nedåt mot rent godtycke. I detta kapitel skall ett försök göras för att blottlägga dessa gränser, som ibland kan te sig både otydliga och krokiga.

”Sett utifrån ett rättsstatsperspektiv med krav på förutsebarhet är konflikten mellan den brottsutredande straffprocessen och den brottsförebyggande polisrätten uppenbar. Gränsdragningen mellan polisrätten och straffprocessrätten är dock inte alltid lätt att iaktta, och än svårare att upprätthålla i praktiken. Detta förhållande medför ökad risk att de rättssäkerhetshänsyn holkas ur som ligger bakom utformningen av regler om t.ex. straffprocessuella tvångsmedel.”<sup>12a</sup>

### 3.1 Kriminalunderrättelseverksamhetens gräns uppåt – mot förundersökning

Gränsdragningen mellan förundersökning och kriminalunderrättelseverksamhet är av mycket stort intresse eftersom kriminalunderrättelseverksamhet definieras negativt gent emot förundersökning. Följaktligen utesluter det ena det andra. Det bör i sammanhanget även understrykas att polisen inte s.a.s. har möjlighet att välja metod – förundersökning eller kriminalunderrättelseverksamhet – utan man *skall* inleda förundersökning om förutsättningarna härför är för handen.<sup>13</sup>

Innan vi närmare går in på kriminalunderrättelseverksamheten måste något därför sägas om förundersökningen. Detta är viktigt också på grund av att kriminalunderrättelseverksamheten kan ses som en förberedelse till förundersökning, men absolut inte som en del av den egentliga förundersökningen.<sup>14</sup> Den som inte kan göra reda för principerna och syftet

---

<sup>12a</sup> U. Lundqvist, sid. 17.

<sup>13</sup> Prop. 1983/84:111 sid. 47. ”polisen får aldrig underlåta att, av spaningsskäl, företa föreskrivna åtgärder, t.ex. inleda förundersökning.”

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 121. ”Kriminalunderrättelseverksamheten kännetecknas av att uppgifter, som var för sig inte är tillräckliga för att utgöra brott, bevaras, bearbetas och analyseras i särskilda undersökningar för att i ett senare skede kunna användas i en förundersökning ...”

med förundersökningen får följaktligen svårt att avgöra om det är kriminalunderrättelseverksamhet eller förundersökning man ägnar sig åt. Här skall inte ges någon fullständig historisk redogörelse angående förundersökningens utveckling, men några tillbakablickande hållpunkter bör ändå redovisas.

### 3.1.1 Kortfattad förundersökningshistorik<sup>14a</sup>

Förundersökningen lagreglerades i princip inte förrän införandet av nya RB, men den hänger intimt samman med införandet av ackusatoriska processprinciper och det därmed framväxande polis- och åklagarväsendet. Av detta får man absolut inte dra slutsatsen att förundersökningar inte genomfördes före nya RB:s ikraftträdande år 1948<sup>15</sup>. Tvärtom, det är nämligen så att det utbildades relativt fasta förundersökningsregler genom praxis långt tidigare. Redan på 1600-talet började statliga åklagare utreda högmålsbrott (dvs. brott mot staten/kungen), men i övriga fall var det fortfarande målsäganden själv som initierade brottmålsprocessen och i allt väsentligt hade att sörja för utredning på egen hand. Det fanns emellertid redan då ett praktiskt behov att målet var någorlunda utrett när det väl hamnade inför domstolen. Detta behov kom under tiden att alltmer tillgodoses av det framväxande polis- och åklagarväsendet. Av intresse att notera är att redan 1734 års lag innehöll rättssäkerhetsgarantier för den enskilde gentemot staten genom förbud för kronobetjänten (dvs. åklagaren) att genomföra husrannsakan utan domstolsbeslut. Men 1734 års lag saknade helt en samlad reglering av förundersökningen. När det t.ex. gäller förundersökningsprotokollets historia, kan sägas att systemet som sådant började nyttjas av Stockholmspolisen och framträder i lagtext först 1807 i samband med att Göteborgspolisen skulle reformeras genom en kunglig förordning.

Nya RB var dock inte enbart en kodifiering av praxis; *koncentrationsprincipens* införande i svensk rätt var ett viktigt undantag. Tidigare hade brottmålen förts in i domstolen utan grundläggande

---

<sup>14a</sup> Avsnittet under denna rubrik bygger till största delen på ett referat av Christian Diesens kapitel Förundersökningshistorik i *Förundersökning*.

<sup>15</sup> I 1734 års RB finns mindre undantag i form av konobetjänternas (dvs. den tidens åklagare) rätt att hålla s.k. spaningsförhör. Se C. Diesen, sid. 21.



undersökning, vilket naturligtvis ledde till diverse uppskov och vilandeförklaringar i väntan på ytterligare utredning. Det faktum att nya RB krävde att brottmålen skulle avgöras vid en samlad rättegång, ställde självklart större krav på förundersökningens kvalitet och fullständighet. Regler för att nå upp till dessa krav finns samlade i RB:s 23 kapitel med rubriken: "Om förundersökning". Detta kapitel har inte genomgått några större förändringar under det halvsekel det tillämpats, däremot har antalet anmälda brott ökat markant under samma period. Detta faktum har föranlett korrigeringar i RB bl.a. i form av ökat utrymme för åtalsunderlåtelse och strafföreläggande, d.v.s. ändringar i syfte att minska antalet rättegångar.

### 3.1.2 Grundläggande förundersökningsprinciper

Såsom ovan beskrivits har det gjorts en del smärre ändringar i RB, men förundersökningens grundläggande principer är dock fortfarande desamma som för 50 år sedan. Här följer en kort beskrivning:

*Objektivitetsprincipen* i RB 23:4 (även omständigheter som talar för den misstänkte skall tillvaratas)

*Hänsynsprincipen* i RB 23:4 st 2 p. 1 (utredningen skall bedrivas med diskretion)

*Skyndsamhetsprincipen* i RB 23:4 st 2 p. 1 (utredningen skall bedrivas utan onödig tidsutdräkt)

*Ändamålsprincipen* (tvångsmedel får inte användas för andra syften än de lagligen uttryckliga<sup>16</sup>)

*Behovs- och proportionalitetsprincipen*<sup>17</sup> (åtgärder skall genomföras med minsta möjliga ingripande och åtgärderna får inte i något fall stå i disproportion till intrånget).

---

<sup>16</sup> Se t.ex. JO 1995/96 s. 89. Chefs JO Claes Eklundh har i yttrandet, angående de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke, uttalat: "Den för rättsstaten utmärkande ändamålsprincipen innebär att ett tvångsingripande mot en enskild får vidtas *endast* i det syfte som har föranlett den reglering som läggs till grund för ingripandet." (Min kursivering)

De ovan nämnda principerna kan alla sägas utgå från en övergripande princip, nämligen *oskyldighetspresumtionen*<sup>18</sup>. Denna var tidigare inte direkt lagfäst i svensk rätt, men genom att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt finner vi oskyldighetspresumtionen på pränt i artikel 6 punkt 2:

”Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.”

För egen del hävdas att oskyldighetspresumtionen bokstavligt tolkad är ett ouppnåeligt ideal, nämligen i den meningen att tvångsåtgärder innan den misstänkte blivit fälld knappast kan undvaras. Men med denna insikt ter sig principerna för tvångsmedelsanvändningen under förundersökningen desto viktigare. Dessa ”hjälpprinciper” ger nämligen, enligt min mening, det ouppnåeliga idealet ett konkret innehåll i form av tydliga ramar vad gäller samhällets rätt att bedriva brottsutredningar mot enskilda misstänkta.<sup>18a</sup>

### 3.1.3 Begreppet “brottslig verksamhet”

Det är som tidigare sagts av största vikt att göra skillnad mellan kriminalunderrättelseverksamhet respektive förundersökning, eftersom det ena utesluter det andra. Under denna rubrik skall redovisas några kritiska synpunkter på hur registerutredningen och regeringen argumenterar i denna fråga.

Kriminalunderrättelseverksamheten definieras negativt på så sätt att en undersökning som är förundersökning aldrig kan utgöra kriminalunderrättelseverksamhet och vice versa.

Av polisdatalagen 3 § framgår följande:

”I denna lag avses med

---

<sup>17</sup> Behovs- och proportionalitetsprincipen kan naturligtvis också delas upp i två principer (se t.ex. polisutredningen SOU 1979:6 sid. 81). För egen del finner jag emellertid att det är mer rättvisande att tala om en princip istället för två.

<sup>18</sup> Här föredras, som en ren smaksak, begreppet ”oskyldighetspresumtion” framför synonymen ”oskuldspresumtion”.

<sup>18a</sup> Se även P. O. Träskman (1988) sid. 469 not 2 för liknande uppfattning: ”Fråga är visserligen inte om en ”äkta” presumtion, utan om en norm som tillförsäkrar en person som misstänks, anklagas eller åtalas (tilltalas) för ett brott vissa garantier av dels absolut, dels relativ karaktär.”

*underrättelseverksamhet*: polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken,

*kriminalunderrättelseverksamhet*: annan underrättelseverksamhet än den som bedrivs av Säkerhetspolisen, ---”

Denna distinktion är av största betydelse för förståelsen av kriminalunderrättelseverksamhetens avgränsning mot förundersökningen. Detta eftersom det rent logiskt och teoretiskt är omöjligt att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet om förutsättningarna för förundersökning är för handen.

Det kan i förstone förefalla enkelt att dra ut gränslinjerna för vad som skall utgöra det ena respektive det andra. Registerutredningen förklarar<sup>19</sup>:

”De starka farhågor för otillbörliga intrång i den personliga integriteten som kommit till uttryck i olika sammanhang när fråga om ADB-stöd i underrättelseverksamheten varit på tal har, såsom datalagen är konstruerad, avsett sammanställning av uppgifter i register. Någon diskussion om behovet av särskilda regler för även annan behandling av personuppgifter i sådan verksamhet har naturligt nog inte förekommit. Våra överväganden har i denna del lett fram till följande.

Det föreligger en betydande skillnad mellan den situationen att det finns anledning anta att ett konkret brott har förövats och den att det finns anledning anta att brottslighet förekommer. I den förstnämnda situationen skall förundersökning inledas. Förfarandet är noggrant reglerat i rättegångsbalken. Bestämmelserna i rättegångsbalken om tvångsmedel har som utgångspunkt att någon kan misstänkas för ett konkret brott; det räcker inte med lika starka misstankar om att en person tar befattning med brottslig verksamhet. Förfarandet i underrättelseverksamhet är över huvud taget inte reglerat, ett faktum som föranledde oss att i förslaget till lag om register i polisens underrättelseverksamhet precisera vad som i lagen

---

<sup>19</sup> SOU 1997:65 sid. 221.

avsågs med sådan verksamhet. Det är lätt att förstå att en oinskränkt rätt för polisen att behandla personuppgifter i underrättelseverksamhet - även om den givetvis skulle utövas med beaktande av persondatalagens bestämmelser - kan inge oro för en utveckling som leder till otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Vissa begränsningar bör därför ställas upp.

Manuell hantering av personuppgifter i underrättelseverksamhet är tillåten och förekommer idag, någon anledning att för närvarande reglera sådan behandling synes inte föreligga. De begränsningar som bör göras bör därför avse behandling som är helt eller delvis automatisk. Sådan behandling bör - i likhet med vad vid föreslog i delbetänkandet - bara få förekomma vid särskilda undersökningar

- som rör allvarlig brottslighet
- som syftar till att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga eller förhindra brott och
- som företas av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet där en länspolismästare är chef.”

Tyvänn redovisar inte registerutredningen *hur* man ser skillnad på de båda situationerna där konkret brott respektive brottslig verksamhet är för handen, bara *att* ”det är en betydande skillnad”. Här nedan skall göras ett eget försök göras för att belysa problematiken.

### **3.1.4 Brottslig verksamhet i teori och praktik**

Enligt min mening är registerutredningens resonemang inte helt övertygande, när gränsen mellan förundersökning och kriminalunderrättelseverksamhet sägs gå mellan å ena sidan misstanke om konkret brott och å andra sidan brottslig verksamhet. Det är som synes ingen skillnad i beviskravet - ”anledning att anta”<sup>27</sup> gäller för både brott och brottslig verksamhet:

RB 23:1:

---

<sup>27</sup> Beviskravet ”anledning att anta” får väl ses som det lägsta beviskravet i brottmålsprocessen.

”Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns *anledning att anta* att ett brott som hör under allmänt åtal förövats. ---” (Min kursivering)

Polisdatalagen 14 §:

”I kriminalunderrättelseverksamhet får personuppgifter behandlas endast om

1. en särskild undersökning har inletts under ledning av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet och
2. det finns *anledning att anta* att allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. ---” (Min kursivering)

Registerutredningen gör alltså skillnad mellan konkret brott respektive brottslig verksamhet, *utan* avkall på att beviskravet är detsamma. För egen del vill jag först och främst kritisera resonemanget på den grunden att brottslig verksamhet uppenbarligen inte förutsätter (konkret) brott, utan tvärt om säger att det ena utesluter det andra. Enligt mitt sätt att se saken är skillnaden mellan (konkret) brott och brottslig verksamhet helt enkelt den, att brottslig verksamhet är flera konkreta brott i någon form av system.<sup>28</sup> Någon brottslig verksamhet kan sålunda inte existera utan konkreta brott, åtminstone inte i verkligheten.<sup>28a</sup>

Detta förhållande torde kunna förklaras än tydligare med hjälp av en jämförelse med begreppet *affärsverksamhet*. Antag att någon säljer sin väl begagnade kurslitteratur till en studentkollega. Detta innebär rimligen att säljaren gjort en affär, men knappast ägnat sig åt affärsverksamhet. Stärkt av ett visst överskott bestämmer sig säljaren emellertid för att ”dammsuga marknaden” i hela Sverige på begagnade kursböcker. I from förhoppning om att inget EG-direktiv angående ”dominerande ställning” har ”direkt effekt” påbörjas sedan försäljningen. Detta innebär rimligen att säljaren ägnat sig åt affärsverksamhet, men själva poängen med exemplet är att detta faktum absolut inte innebär att säljaren slutat göra affärer. Enskilda affärer är utan tvekan en nödvändig förutsättning för affärsverksamhet.

---

<sup>28</sup> Möjligen skulle även ett ensamt brott kunna konstituera brottslig verksamhet om det begåtts av ett flertal gärningspersoner i samverkan.

<sup>28a</sup> Jfr. gärna P. O. Träskman (1985), som på liknande grunder kritiserar möjligheterna att bevisa uppsåt.

Delvis som en följd av att registerutredningen accepterar sin distinktion mellan brottslig verksamhet och konkret brott, ser man inget problem i att en i högsta grad konkret person kan vara ”skäligen misstänkt”<sup>29</sup> för brottslig verksamhet. Detta utan att man samtidigt finner personen skäligen misstänkt för (konkret) brott; ja t.o.m. utan att man ens ”finner anledning anta” att (konkret) brott förövats.<sup>30</sup> Här har vi sålunda en situation där det relativt starka beviskravet ”skäligen misstänkt” för brottslig verksamhet, inte uppfyller det betydligt lägre kravet ”anledning att anta” att (konkret) brott över huvud taget förövats. Detta förhållande är inte bara svårt att passa in i verkligheten utan ter sig också svårmotiverat från teoretiska utgångspunkter. Såvitt man får förstå finns det faktiskt, enligt registerutredningens begreppsbyggnad, inget teoretiskt hinder ens mot att det anses ”ställt utom allt rimligt tvivel” att en konkret person ägnar sig åt brottslig verksamhet, samtidigt som man inte anser sig ha ”anledning att anta” att konkret brott förövats. Här nedan skall detta ”fenomen” analyseras närmare.

### **3.1.5 Konkretionsrekvisitet**

Konkretionsrekvisitet framgår inte av lagtexten i RB 23:1 som enbart nämner ”brott” tillsammans med beviskravet ”anledning att anta”. Inte heller förarbetena förefaller ge någon djupare förklaring till vad som avses med ”brott” i RB 23:1. Konkretionsrekvisitet verkar istället introducerats av Ekelöfs doktrin. Här nedan skall göras ett försök att närmare belysa dess uppbyggnad och funktion mot bakgrund av verkligheten och doktrin.

#### **3.1.5.1 Det empiriska verklighetsunderlaget**

Det får väl ses som ett notoriskt faktum den totala brottsligheten består av brott i ofantliga mängder. Ibland påstås, felaktigt naturligtvis, att man p.g.a. av s.k. mörkertal inte vet hur *stor* den samlade brottsligheten är. Det mycket enkla svaret är dock att den totala brottsligheten är 100% och inget annat. En

---

<sup>29</sup> Registerutredningen använder förvisso begreppet ”på konkreta grunder kan antas” för att ange beviskravets styrka, men förklarar samtidigt att ”[b]eviskravet motsvarar i styrka vad som i samband med förundersökning sammanfattas i begreppet ”skäligen misstanke”.” SOU 1997:65 sid. 319. (I lagtexten används dock det beprövade begreppet ”skäligen misstanke”.)

<sup>30</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 173. ”En skäligen misstanke om att någon har utövat brottslig verksamhet är [...] inte tillräcklig för att inleda förundersökning ...”

annan sak är att man inte vet det totala *antalet* brott, men däremot det totala antalet anmälda brott. Vi kan i sammanhanget bortse från att vissa anmälda brott inte inträffat och vidare konstatera att antalet anmälda brott torde vara försvinnande litet i förhållande till den totala brottsligheten. Härmed kan man faktiskt på rent empiriska grunder ha ”anledning att anta” att brott förövats. Ingen förnuftig person skulle emellertid påstå att förundersökning alltid skulle inledas enbart mot bakgrund av denna vetskap. Det är, enligt min mening, mot bakgrund av denna verklighet som konkretonsrekvisitet skall förstås.

### 3.1.5.2 Doktrin

Doktrinen ger genom Ekelöf<sup>31</sup> förvisso visst stöd för att göra åtskillnad mellan konkret brott och brottslig verksamhet i förundersökningssammanhang. Vad man emellertid här skall vara klar över är att denna uppdelning, enligt min uppfattning, närmast görs för att finna en *praktisk* nedre gräns för när förundersökning skall inledas, d.v.s. ge en fylligare innebörd åt det låga beviskravet ”anledning att anta”. Ekelöf utvecklar emellertid inte distinktionen i nämnvärd omfattning<sup>32</sup>, utan nöjer sig med en exemplifiering av vad som kan vara brottslig verksamhet som ej föranleder förundersökning. Exemplet kan i korthet beskrivas på följande sätt:

En man utan kända inkomster lever flott, tar flyg till Amsterdam från Stockholm för att några dagar senare åter dyka upp utan att man vet något om återresan. Men, som Ekelöf avslutar exemplet, det föreligger inga tecken på att han tagit befattning med narkotika.<sup>32a</sup>

För egen del måste sägas att Ekelöf inte förefaller att plädera för sin inställning med utgångspunkt att någon komplicerad ”för-förundersökning” skall inledas när konkretonsrekvisitet för ”vanlig” förundersökning saknas. Hans utgångspunkt är snarast den motsatta, d.v.s. inleds ingen förundersökning lämnas uppslaget åt sidan.

---

<sup>31</sup> P. O. Ekelöf: *Ett problem med avseende på hemlig avlyssning*. SvJT 1982 sid. 654-663.

<sup>32</sup> Se Thomas Bring (C. Diesen red.) *Förundersökning* sid. 95 för samma uppfattning.

<sup>32a</sup> P. O. Ekelöf: *Ett problem med avseende på hemlig avlyssning*. SvJT 1982 sid. 654-663, sid. 659.

Det bör i sammanhanget även understrykas att det är en formell och faktisk förundersökning som bedrivs redan på det stadiet när det skall utrönas om brott över huvud taget blivit begånget, utan att det för den skull finns den ringaste misstanke mot någon viss person. Ekelöf kallar detta för ”förundersökningens spaningsstadium”<sup>33</sup>, medan förarbetena till RB talar om ”den förberedande undersökningen”<sup>34</sup> för att beskriva samma sak. Vad som här avses är naturligtvis utredningens gång från beviskravet ”anledning att anta” till beviskravet ”skäligen misstänkt”, en resa som kan bli mycket lång eller t.o.m. ”evig” i betydelsen att man aldrig hittar någon som ”skäligen kan misstänkas”. När man emellertid målet (skälig misstanke) så inriktas förundersökningen på att samla bevis för (och emot<sup>35</sup>) den misstänktes skuld. Denna del av förundersökningen har Ekelöf kallat ”den vidare utredningen”.<sup>36</sup>

### 3.1.5.3 Analys av konkretionsrekvisitet

Låt oss först se på situationen då förundersökningen fortskridit så långt att frågan huruvida någon skäligen kan misstänkas för brottet måste ställas. Det är helt klart att osäkerheten angående detta kan hänföra sig såväl till själva gärningen som gärningspersonen.<sup>37</sup> Detta faktum illustreras lättast med två exempel:

1. En arrestantvakt har ensam ansvaret för en i cell placerad fyllerist som tyvärr avlider, kanske till följd av försumlig övervakning. Här finns det i princip bara en person att s.a.s. välja på, om det nu skulle visa sig att ett brott (t.ex. tjänstefel) är begånget.
2. Ett spädbarn anträffas i en avlägsen skog, skjutet till döds med ett flertal kulor. Här har vi i princip att utgå från att ett mord/dråp faktiskt ägt rum utan att minsta misstanke finns mot någon viss enskild person.

---

<sup>33</sup> P. O. Ekelöf V sid. 100.

<sup>34</sup> SOU 1926:32 sid. 47: ”Vid den förberedande undersökningen, som ju måste anses som en del av rättegången i vidsträckt bemärkelse, är det däremot ingalunda alltid fallet, att det finnes någon, mot vilken undersökningen är riktad.” (Min kursivering)

<sup>35</sup> Se RB 23 kap. 4 §, där den s.k. objektivitetsprincipen finns fastslagen: ”... bevis, som är till hans förmån, tillvaratagas ...”.

<sup>36</sup> Ekelöf V sid. 100.

<sup>37</sup> Ekelöf V sid. 109.



När det däremot gäller osäkerheten huruvida det finns ”anledning att anta” att brott förövats eller inte, hänförs bedömningen i princip enbart till gärningen och inte person. Att ett brott i princip kan ha begåtts av vem som helst skall enligt min mening inte påverka bedömningen; brottet blir väl knappast mindre konkret bara för att flera gärningspersoner är tänkbara i ”spädbarnsexmplet”.

Såsom ovan konstaterats förefaller inte enbart empiriska kunskaper vara skäl nog att inleda förundersökning, trots att det rent teoretiskt kan konstateras att man åtminstone har ”anledning att anta” att konkret brott förövats. För att ge ett mycket verkligt exempel kan sägas att det väl t.o.m. kan anses vara *ställt utom allt rimligt tvivel*, att det passerar en del obetalda varor genom Åhléns kassaspärrar en viss vecka p.g.a. att konkreta personer ägnar sig åt konkreta snatterier utan att ertappas. I detta exempel torde det vara svårt att komma till slutsatsen att det finns en tillräcklig brist på konkretion för att inte inleda förundersökning; platsen är känd, tiden är avgränsad, inventering visar på visst svinn osv.<sup>38</sup> Icke desto mindre lyser förundersökningar med sin frånvaro mot bakgrund av denna verklighet. Följaktligen bör enligt min mening konkretionsrekvisitet ses som ett praktiskt sätt att inte bokstavligen dränka polisen i anmälningsblanketter; att det inte handlar om ett rationellt och teoretiskt beviskrav torde åtminstone vara helt klart.

### 3.1.6 Slutsatser

På ena sidan skiljelinjen mellan kriminalunderrättelseverksamhet och förundersökning, finner vi sålunda situationer i vilka endast empiriska kunskaper talar för att brott blivit begånget, varvid förundersökning inte inleds. På andra sidan har någon ytterligare omständighet tillkommit som talar för att brott blivit begånget, varvid förundersökning skall inledas. Enligt min mening finns det inte mycket att invända mot denna indelning utifrån i ett praktiskt förundersökningsperspektiv, låt vara att begreppet brottslig verksamhet kanske inte är helt lyckat från språkliga utgångspunkter. Men att föra fram begreppsparet konkret brott respektive brottslig verksamhet som någon självklar teori, förefaller vid närmare

---

<sup>38</sup> Det torde under alla omständigheter vara svårt att tala om ”brottslig verksamhet” i detta exempel p.g.a. att (de förmodade) snatterierna knappast kan sägas ha något samband med varandra.

påseende snarast vara ett rent önsketänkande. Och det måste få sägas, att önsketänkande lämpar sig synnerligen illa för gränsdragningar, såväl teoretiska som praktiska sådana.

## **3.2 Kriminalunderrättelseverksamhetens gräns nedåt - mot godtycket**

Alldeles oavsett problemen med att avgränsa kriminalunderrättelseverksamheten s.a.s. uppåt mot förundersökningen, måste det finnas en nedre gräns mot det rena godtycket, inte minst för att skydda den personliga integriteten. I propositionen till polisdatalagen sägs:

”Vid utformandet av de regler som skall gälla för automatiserad behandling av personuppgifter måste integritetsfrågorna ställas i förgrunden.”<sup>39</sup>

I detta sammanhang pekar regeringen på två omständigheter som bör vara uppfyllda:<sup>40</sup>

\* krav på *kvalificerad beslutsnivå*

\* krav på *kvalificerad brottslighet*

Här nedan skall dessa båda omständigheter analyseras närmare.

### **3.2.1 Kvalificerad beslutsnivå**

Om man börjar med att titta närmare på kravet om kvalificerad beslutsnivå, inställer sig frågan om hög beslutsnivå över huvud taget påverkar integritetsintrånget. En hög beslutsnivå kan väl i och för sig tala för att antalet *felbeslut* blir mindre än med en lägre beslutsnivå. Men det förefaller inte vara detta som regeringen har i åtanke. Istället är det beslutsnivån i sig, allt annat lika, som skall minska integritetsintrånget. Enligt min mening är minskar dock inte integritetsintrånget med stigande beslutsnivå. Det torde

---

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 117.

<sup>40</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 117.

snarare vara lättare att argumentera för motsatsen; ju högre beslutsnivå desto mer integritetskränkande. Åtminstone har jag för egen del inte svårt att t.ex. finna ett register fört av regeringen själv mer integritetskränkande än samma register fört av en lokal myndighet.

### 3.2.2 Kvalificerad brottslighet

Går man vidare till kravet på kvalificerad brottslighet reser sig först och främst frågan hur man skall definiera begreppet. Regeringen erkänner själv:

”Eftersom kopplingen till konkret brott saknas blir uppgiften att definiera begreppet kvalificerad brottslighet en tämligen komplicerad fråga.”<sup>41</sup>

Enär frågan så klart uppmärksammats kunde man kanske förväntat sig ett förhållningssätt att svara på densamma. Tyvärr blundar regeringen för det aktuella problemet och går direkt vidare till att beskriva olika sätt att finna gränsen mellan ”allvarlig” och ”icke-allvarlig”:

1. brott med visst konkret straffvärde, (*konkreta straffvärdemetoden*)
2. en uppräknning av de brott som avses, (*brottskatalogsmetoden*)
3. brott med visst minimistraff (*minimistraffsmetoden*) och
4. brott med visst maximistraff (*maximistraffsmetoden*).<sup>42</sup>

Den som menar allvar med att endast ”de verkligt allvarliga fallen”<sup>43</sup> skall täckas in, borde rimligen välja metod i den ordning de är uppräknade här (dvs. i första hand konkret straffvärde och i sista hand brott med visst maximistraff). Regeringen har dock valt den metod som utan tvekan ”fångar in” flest fall, dvs. maximistraffmetoden (alternativ 4). Här skall något närmare redogöras för innehållet i respektive metod samt eventuella för- och nackdelar.

---

<sup>41</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 119. (För egen del skulle jag vilja säga ”omöjlig fråga”).

<sup>42</sup> De aktuella ”metodnamnen” är påhittade av författaren.

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 120. ”... användningen av datorstöd bör begränsas till de verkligt allvarliga fallen.”

### *Konkreta straffvärdesmetoden*

Att metoden med konkret straffvärde inte sågs som en praktiskt framkomlig väg i detta sammanhang, kan knappast kritiseras. Det skulle helt enkelt te sig alltför krystat att extrahera fram ett konkret straffvärde ur något som det inte får finnas "anledning att anta" är ett (konkret) brott. Metoden är inte heller tidigare använd i rent processrättsliga sammanhang. Däremot används den bl.a. när frågan om förverkande av villkorligt medgiven frihet aktualiseras i BrB 34:4: "... om brottsligheten i båda fallen är allvarlig ...". Här avses med allvarlig ett konkret straffvärde på 6 månaders fängelse. Den konkreta straffvärdebedömningen hör enligt min mening enbart hemma i domstolen och först sedan alla ansträngningar gjorts för att lägga gärningen i dagen.

### *Brottskatalogsmetoden*

Det skulle det inte möta några oöverstigliga praktiska hinder att nyttja brottskatalogsmetoden i aktuellt sammanhang. Enligt min mening är denna metod överlägsen om man på ett någorlunda smidigt sätt vill begränsa användningen till de verkligt allvarliga fallen. Man är inte låst vid en speciell straffskala, utan kan s.a.s. handplocka de brott som bör ingå. Hade regeringen använt sig av aktuell metod torde t.ex. inte barnadråpet i BrB 3:3 eller föregivande av allmän ställning (grovt brott) i BrB 17:15 varit med i brottskatalogen. Båda brotten har dock maximistraff om minst 2 år och kan därför bli föremål för kriminalunderrättelseverksamhet.

### *Minimistraffsmetoden*

Metoden med minimistraff sällar helt blint ut vilka brott som aktualiseras enbart efter det lägsta abstrakta straffvärdet. Ett exempel på denna metod finner vi i den "obligatoriska" häktningsgrunden i RB 24:1 st. 2: "Är för brottet inte stadgat lindrigare straff än 2 år, skall häktning ske, ...". En fördel med minimistraffmetoden framför brottskatalogsmetoden är naturligtvis den, att tillkomst av nya brott med tillämpligt straffvärde inte kräver lagändring i aktuell författning. En nackdel är att brott som det inte finns något praktiskt skäl för att låta ingå i det tillämpliga området ändå faller därin.

### *Maximistraffmetoden*

Såsom redan påtalats fastnade regeringen för maximistraffmetoden. Denna metod följer samma princip som minimistraffmetoden, det som skiljer är att man använder motsatt ända på straffskalan. Ett exempel på

maximistrafmetoden finner vi i de ”fakultativa” häktningsgrunderna i RB 24:1 st. 1: ”... brott, för vilket det är stadgat fängelse i ett år eller däröver, får häktas, ...”. De principiella likheterna till trots, så är det stor skillnad mellan metoderna när det gäller antalet brott som aktualiseras. Detta är ett faktum som kan härledas från att straffskalorna för de enskilda brotten i Sverige är tämligen vidlyftiga, t.ex. olaga frihetsberövande i BrB 4:2 där straffskalan sträcker sig från en dagsbot till hela tio års fängelse.

### *Regeringens förklaring*

Regeringen konstaterar själv att minimistrafmetoden är att föredra framför maximistrafmetoden om man enbart vill nå de allvarliga fallen. Att valet trots detta föll på maximistrafmetoden för att avgöra vad som är ”allvarlig brottslighet” motiverade regeringen med följande:

”En sådan lösning [dvs. minimistrafmetoden] skulle emellertid enligt regeringens uppfattning begränsa möjligheterna till registrering i allt för stor utsträckning. Misstankar om brottslighet som kan antas innefatta brott som sker i stor omfattning måste t.ex. i vissa fall [sic! bör vara fall] anses vara av så allvarligt slag att de bör omfattas av begreppet trots att misstanke om brottslighet som kan antas innefatta endast enstaka brott av motsvarande slag inte bör göra det. En definition bör därför istället utformas --- på så sätt att begreppet allvarlig brottslighet är verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.”<sup>44</sup>

Det finns naturligtvis ingen given betydelse av ordet ”allvarlig”; alla brott borde väl i vid mening kunna ses som allvarliga samtidigt som ett mord kan te sig mindre allvarligt än ett massmord. Alldeles oavsett hur ordet ”allvarlig” tolkas, nödgas man konstatera att regeringens val av ”allvarlighetsgrad” i denna fråga gör att brott som t.ex. grov vårdslöshet i trafik och egenmäktigt förfarande, formellt kan bli föremål för automatiserad kriminalunderrättelseverksamhet. Detta rimmar enligt min mening illa med regeringens egen utgångspunkt, att enbart ”de verkligt

---

<sup>44</sup> Prop. 1997/98 sid. 120. Notera det motsägelsefulla i ”brottslighet som kan antas innefatta brott som sker i stor omfattning”. Regeringen måste i detta sammanhang avse konkreta brott i någon form av system, såsom jag för egen del pläderat för. Men den grundläggande utgångspunkten är oförändrad, dvs. regeringen vidhåller att misstanke om konkret brott utesluter kriminalunderrättelseverksamhet som enbart riktar sig mot brottslig verksamhet. Uttalandet är minst sagt svärförenligt med aktuell dikotomi.

allvarliga fallen” skulle kunna bli föremål för automatiserad kriminalunderrättelseverksamhet.

Vidare måste en annan fråga av mer principiell natur ställas: Är det verkligen sant att integritetsintrånget minskar med stigande allvarlighetsgrad? Enligt min mening är det inte alls sant, utan ett helt falskt påstående. Denna slutsats är emellertid inte så märklig som den i förstone kanske verkar. Man måste bara göra skillnad på det faktiska integritetsintrånget respektive det som står att vinna med åtgärden. Det är först när denna uppdelning är gjord som det går att göra en proportionalitetsbedömning. Integritetsintrånget minskar inte med stigande allvarlighetsgrad, däremot ökar ”vinsterna” vilket naturligtvis gör allvarlighetsgraden relevant vid proportionalitetsbedömningen. Men sedd isolerad påverkar allvarlighetsgraden inte integritetsintrånget, utan utgör endast vikten i ena vågskålen.

### 3.2.3 Slutsatser

Slutsatsen när det gäller kriminalunderrättelseverksamhetens avgränsning nedåt mot godtycket, måste bli att även denna gräns är mycket otydlig. Det säger sig självt att det låga beviskravet *anledning att anta* i kombination med det extremt svårgripbara begreppet *brottslig verksamhet*, knappast går att skilja från det ogenerade godtycket.

Sammanfattningsvis görs alltså gällande att regeringens egen föreställning om att hög beslutsnivå och begränsning till de verkligt allvarliga fallen, *inte* minskar risken för kränkningar av den personliga integriteten.<sup>45</sup> Däremot är allvarlighetsgraden relevant när det gäller att göra proportionalitetsbedömningen, något som närmare skall studeras i nästa kapitel.

---

<sup>45</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 117.

## 4 Effektivitet och integritet

Ett tvångsmedels effektivitet måste alltid relateras till dess intrång i den personliga integriteten. En proportionalitetsbedömning kräver att det finns två sådana motstående intressen att ta hänsyn till. När det gäller kriminalunderrättelseverksamheten är sålunda det ena intresset att brottsbekämpningen är effektiv och det andra intresset är skyddet av den enskildes integritet.<sup>46</sup> I detta kapitel skall frågan om avvägningen mellan dessa intressen närmare belysas.

### 4.1 Är kriminalunderrättelseverksamhet effektivt?

När det gäller effektivitetskravet måste det naturligtvis först och främst klarläggas om åtgärden över huvud taget är effektiv. Om så är fallet får sedan bedömas hur mycket effektivitet som kan påräknas p.g.a. åtgärden. Det är naturligtvis svårt att helt säkert veta om en viss åtgärd är effektiv eller inte när den inte ännu är prövad i verkligheten, vilket gäller för kriminalunderrättelseverksamheten. Men även ett hypotetiskt antagande om att kriminalunderrättelseverksamheten är effektiv bör rimligtvis kunna motiveras. Regeringen förefaller dock närmast ta effektiviteten när det gäller kriminalunderrättelseverksamheten som ett axiom och uttalar bl.a. att:

”Kriminalunderrättelseverksamhet har i många sammanhang framhållits som en av de effektivare metoderna när det gäller bekämpningen av internationell eller annan kvalificerad brottslighet.

Den alltmer välorganiserade och gränsöverskridande brottsligheten gör det angeläget att polisen har tillgång till effektiva hjälpmedel för att brott skall kunna upptäckas eller förhindras. En utbyggd underrättelseverksamhet och användning av modern informationsteknik är därför grundläggande för att verksamheten skall fungera.”<sup>47</sup>

Regeringen motiverar dock inte *på vilket sätt* kriminalunderrättelseverksamheten är effektiv, bara att den *är* det. Ett sådant

---

<sup>46</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 115.

<sup>47</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 116-117.

blankt påstående är utan tvekan ägnat att väcka tvivel angående dess riktighet. Här skall ett försök göras att för att utröna *på vilket sätt* kriminalunderrättelseverksamheten kan tänkas vara effektiv.

#### **4.1.1 Effektiv prevention<sup>47a</sup>**

Regeringen förklarar att kriminalunderrättelseverksamheten utgör ett verktyg för att *upptäcka* och *förhindra* brottslighet. När det gäller påståendet att kriminalunderrättelseverksamheten skulle förhindra brottslighet, torde detta inte kunna tolkas på annat sätt än att det är en brottsförebyggande effekt som avses. Såsom tidigare framhållits måste det brottsförebyggande i kriminalunderrättelseverksamheten avse förebyggande i mycket vid allmänpreventiv mening, eftersom underrättelseverksamhet till sin natur är hemlig för den som är föremål för åtgärden. Att göra sig någon uppfattning om denna förebyggande effekt ter sig minst sagt vanskligt, allmänpreventiva effekter har väl ofta en tendens att överskattas. Enligt min mening är de eventuella förebyggande effekterna så osäkra att de inte kan tillmätas någon nämnvärd vikt när det gäller effektivitetssidan av proportionalitetsbedömningen.

#### **4.1.2 Effektiv detektion**

Vad däremot gäller påståendet om kriminalunderrättelseverksamhetens förmåga att *upptäcka* brottslighet, så finns det skäl att tillmäta denna större vikt än den preventiva förmågan på effektivitetssidan. Det är naturligtvis en självklarhet att brott som aldrig upptäcks inte heller kan beivras, vilket i detta sammanhang kan ses som en "ineffektivitet". Kriminalunderrättelseverksamheten torde ha goda möjligheter att främst upptäcka fler s.k. offerlösa brott, t.ex. narkotikabrott.<sup>47b</sup> Detta innebär att sanktionssannolikheten ökar i den meningen att fler straff utdöms, å andra sidan bör risken för att fler oskyldiga ådöms straff uppmärksammas. Kriminalunderrättelseverksamheten är till sin natur inkvisitorisk, eftersom

---

<sup>47a</sup> Se även kapitel 7 angående djupare resonemang av preventionstankar.

<sup>47b</sup> Se H. Bevers och C. Joubert sid. 128 för liknande uppfattning och med vidare hänvisning till Marx, G. T. sid. 13, *Undercover: Police Surveillance in America*, University of California Press, Beverly Hills/Los Angeles/London, 1988.



den som är föremål för undersökningen inte vet något härom. Den misstänkte betraktas inte som ett rättssubjekt med partsrättigheter utan mera som ett undersökningsobjekt, vilket enligt min mening uppenbart ökar risken att bli oskyldigt dömd.

### 4.1.3 Slutsatser

Sammanfattningsvis får konstateras att den ökande effektiviteten främst ligger i att fler brott kan upptäckas vilket i sin tur leder till att fler eller hårdare straff kan utdömas. De eventuella förebyggande effekterna synes däremot alltför osäkra att bygga något som helst effektivitetsresonemang på. Min egen slutsats blir sålunda att effektivitetsvinsterna vid närmare påseende på sin höjd kan sägas ha måttlig vikt i proportionalitetsbedömningen.

## 4.2 Är kriminalunderrättelseverksamhet integritetskränkande?

Såsom redan redovisats har regeringen försökt reducera intrånget i den personliga integriteten genom att ha en *hög beslutsnivå* och enbart tillämpa den automatiserade kriminalunderrättelseverksamheten på *allvarlig brottslighet*. Detta synsätt har redan kritiserats och det är nu dags att beskriva problematiken på ett, enligt min mening, mera verkligt sätt.

Det finns knappast något allmängiltigt exakt svar på frågan *vad* som är integritetskränkande. Svaren kan bli olika i olika rättskulturer. Vidare kan det vara svårt att motivera *varför* något är integritetskränkande när man väl konstaterat att så är fallet. Här finns inte möjlighet att göra någon fullständig redogörelse för integritetsproblematiken, istället skall några allmänna tankar kring straffrätten och integriteten ventileras.

Straffrätten kan ses som det yttersta och starkaste medlet för samhället att nyttja gentemot medborgarna. Det borde vara självklart att regelverken, som drar upp gränslinjerna över vad som skall vara tillåtet respektive otillåtet, är *tydliga*. I annat fall riskerar *legalitetsprincipen* att urholkas. Vidare bör

reglerna vara *rättvisa* i den meningen att reglerna s.a.s. drabbar alla lika, inte enbart vissa grupper. Det sagda kan kanske tyckas självklart och dessutom ligga något utanför problematiken med kriminalunderrättelseverksamheten. Verkligheten är dock en annan - kriminalunderrättelseverksamheten är utan tvekan en del av straffrätten. Det är helt enkelt ett oavvisligt krav att de straffprocessuella reglerna lyder under samma principer som den materiella straffrätten, åtminstone om man menar allvar med principerna och önskar att de har ett reellt innehåll.

När det gäller kriminalunderrättelseverksamheten så finns det goda skäl att resa frågetecken runt såväl tydlighetskravet som rättvisekravet. Detta har enligt min mening stor betydelse när det gäller integritetsintrånget; ju större otydlighet ju större integritetsintrång - ju större orättvisa ju större integritetsintrång.

#### **4.2.1 Integritet och tydlighet**

Tydligheten har redan tidigare kritiserats, bl.a. ifråga om gränsdragningen mellan brottslig verksamhet respektive konkret brott. Enligt min mening är det låga beviskravet "anledning att anta" i kombination med det extremt svårgripbara begreppet "brottslig verksamhet" en konstruktion som man i verkligheten knappast kan skilja från ogenerat godtycke. Och det måste sägas, att godtycke inte bör ha någon som helst plats i straffrättssystemet - inte minst p.g.a. att det är oerhört integritetskränkande. Slutsatsen blir sålunda att kriminalunderrättelseverksamhetens otydliga reglering utgör en stor vikt i vågskålen för integritetsintrång. En uppfattning som även vinner visst stöd i P. O. Ekelöfs liknande diskussion angående beviskraven för hemlig avlyssning:<sup>47c</sup>

"Vidare vill jag hävda, att om lagstiftaren stadgat ett visst beviskrav, är det domstolarnas skyldighet att tillämpa detta med en innebörd som är så enhetlig som möjligt. Det är här fråga om ett viktigt medel för lagstiftaren vid dirigeringen av myndigheternas handlingssätt. Och ur integritetssynpunkt har det stor betydelse om beviskravet för användningen

---

<sup>47c</sup> P. O. Ekelöf, *Ett problem med avseende på hemlig avlyssning*, SvJT sid. 654-663 sid. 656-657.

av ett tvångsmedel är ”skälig misstanke” eller ”kan misstänkas”. Ju lägre beviskrav desto större risk för att användningen av tvångsmedlet blir resultatlöst och enbart leder till integritetsingrepp. Visserligen är väl den avlyssnade i regel skyldig även i sådana fall, men vill man skydda de oskyldiga, får man ta de skyldiga med på köpet. Åtminstone hos mig väcker det starka betänkligheter att beviskravet för hemlig avlyssning skulle vara detsamma som för ett så lindrigt ingrepp som att ett polisförhör förlängs med några timmar.

#### 4.2.2 Integritet och rättvisa

Vad rättvisekravet beträffar så är det svårt att finna något i själva lagtexten som är orättvist när det gäller just kriminalunderrättelseverksamheten.<sup>48</sup> Här är det snarare fråga om själva tillämpningen av lagen, d.v.s. hur kriminalunderrättelseverksamheten kommer att slå i praktiken. Om detta är det för tidigt att dra några empiriska slutsatser eftersom lagen inte varit i kraft någon längre tid. Men det finns dock goda skäl att peka på vissa risker.

Enligt min mening kan generellt sett svagare samhällsgrupper, t.ex. ungdomar och missbrukare, komma att oftare bli föremål för kriminalunderrättelseverksamheten än starkare samhällsgrupper. Till stöd för detta antagande kan erfarenheterna från praktisk tillämpning av den s.k. *nolltoleransen*<sup>49</sup> i polisarbetet tjäna som jämförelsegrund. Här finns ett flertal exempel på att nolltoleransen främst drabbat ungdomar och missbrukare. I Polistidningen nr 7 1997 t.ex., beskrivs ogenerat hur arbetsmetoden tillämpas i verkligheten. I artikeln sägs bl.a.:

---

<sup>48</sup> Däremot finns det anledning att rikta kritik mot polisdatalagens 10 § och 11 § angående *kvarstående brottsmisstankar* i detta hänseende. Om en förundersökning lagts ned på grund av bristande bevisning, får den misstänkte trots detta registreras. Det måste starkt ifrågasättas om oskyldighetspresumtionen i detta sammanhang över huvud taget är förenlig med lagtexten.

<sup>49</sup> Nolltoleransidén ”... utgår ifrån antagandet att små tecken på begynnande social oordning i ett område, t.ex. redan så tidiga indicier som sönderslagna fönster och graffiti kan uppmuntra till allvarigare brottslighet genom att känslan sprider sig att ingen bryr sig om små störningar och smärre brott. Teorin bakom ”Zero-Tolerance” är helt enkelt den att sådana utvecklingstendenser skall brytas på ett tidigt stadium.” E. Anners sid. 189-190. Se dock även P. O. Träskman (1995) sid. 144 angående kritik mot praktiskt tillämpad nolltolerans. ”Det är både påfallande, löjeväckande och alarmerande hur nitiska polis- och åklagarmyndigheterna ibland varit då det gällt bestraffning av obetydliga narkotikaöverträdelser.”

”När det gäller lagen om berusade personer, LOB, till exempel, är toleransen låg --- är man stökig och halvfull skall man inte vara kvar på stan --- bättre att ta dem direkt - innan de hunnit misshandla någon ...”<sup>50</sup>

Det är enligt min mening mycket svårt att få dessa uttalanden att gå ihop med ändamålsprincipen, d.v.s. att en lag inte får användas för annat syfte än det avsedda. Att frihetsberöva någon med stöd av en *vårdlagstiftning* (LOB), inte p.g.a. vårdbehov, utan för att förhindra en högst eventuell framtida misshandel är enligt min mening synnerligen integritetskränkande. Det är inte särskilt svårt att tänka sig att risken för att drabbas av ett sådant frihetsberövande är större för en sliten s.k. A-lagare än t.ex. för en välkammad juriststudent, givet samma berusningsgrad.

Vidare beskrivs i artikeln hur ungdomar kroppsvisiteras med förment stöd av polislagen 19 §<sup>51</sup>, i syfte att söka efter sprayburkar.

”- När vi hittar höggravida ungdomar på stan vid midnattstid så synar vi magarna.”<sup>52</sup>

Polislagen tillåter förvisso kroppsvisitation under vissa omständigheter för att söka efter vapen och andra farliga föremål, men den tillåter *inte* ”kroppsvisitation”<sup>53</sup> för eftersökande av tuschpennor sprayburkar eller dylikt. Att en kroppsvisitation är integritetskränkande torde kunna godtas utan argumentering - och risken att drabbas förefaller onekligen större för en 15 åring än för en 50 åring.

Däremot har man inte, såvitt känt är, försökt införa nolltolerans när det gäller t.ex. underlåtenhet att använda övergångsställe eller yrkande avdrag i vanliga löntagares inkomstdeklarationer. Något som säkerligen även skulle drabba ett stort antal ”vanliga” medborgare. Detta konstaterande torde ge visst stöd till hypotesen att även kriminalunderrättelseverksamhet riskerar att

---

<sup>50</sup> Polistidningen nr 7, 1997, sid. 4.

<sup>51</sup> Polislagen 19 §: ”--- En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.”

<sup>52</sup> Polistidningen nr 7, 1997, sid. 4. ”Höggravida” skall naturligtvis inte läsas bokstavligt, utan betyder snarast ”ungdomar med bylsiga kläder i vilka det kan finnas sprayburkar”.

<sup>53</sup> Möjligen hade ”ofredande” varit en mer adekvat benämning än ”kroppsvisitation” på aktuell åtgärd.

bli orättvis, i den meningen att svagare samhällsgrupper drabbas hårdare av regleringen. Slutsatsen blir att dessa även dessa risker måste beaktas såsom relativt tungt vägande skäl i vågskålen för integritetsintrång.

### 4.3 Avvägningen

Ovan har ett försök gjorts att sortera ut de vikter som skall ligga i vågskålen för effektivitet respektive vågskålen för integritetsintrång. Det torde väl redan framgått att min egen slutsats i avvägningsfrågan blir en ”tung seger” för integritetsaspekterna - lagregleringen av kriminalunderrättelseverksamheten är bitvis synnerligen otydlig och riskerna för att verksamheten kan slå orättvist är långt ifrån försumbara. Effektivitetsaspekterna förefaller däremot betydligt ”lättare” och dessutom högst osäkra.

Att regeringen kommer till motsatt slut är svårförklarligt, men icke desto mindre ett faktum. För egen del har jag t.ex. svårt att få ihop uttalandet att *integritetsfrågorna måste ställas i förgrunden* med valet av metod för att konstituera ”allvarlig brottslighet”, d.v.s. valet av den ovan diskuterade maximistraffmetoden. Det är inte utan att man får en känsla av att regeringen bestämt sig för att på förhand införa regleringen, innan en allvarligt menad proportionalitetsbedömning gjorts. Skälen för regeringens ställningstagande är i vart fall inte speciellt utförligt motiverade.

## 5 Kriminalunderrättelseverksamhetens kärna

Ovan har kriminalunderrättelseverksamhetens gränser och effektivitet diskuterats. Under denna rubrik skall istället kriminalunderrättelsens ”kärna” eller karaktär beskrivas närmare.

Det utmärkande för all egentlig underrättelseverksamhet torde vara att den bedrivs i det fördolda. Den mot vilken underrättelseverksamheten riktar sig, får alltså inte känna till att han är föremål för en undersökning.

### 5.1 Kriminalunderrättelseverksamhet – ett tvångsmedel?

Det kan i förstone förefalla enkelt att karaktärisera kriminalunderrättelseverksamhet som ett tvångsmedel. Likheten med telefonavlyssning, som obestriddligen ses som ett tvångsmedel, är stor. Polisen tar i båda fallen del av information angående den berörde i hemlighet.<sup>53a</sup>

Polisrättsutredningen har emellertid föreslagit att endast åtgärder i myndighetsutövning som utgör intrång i en persons rättssfär och som *dessutom* medför synbara eller kännbara verkningar för den berörde, skall ses som tvångsmedel. Något som bl.a. innebär att telefonavlyssning inte kan ses som ett tvångsmedel. Vidare uttalas bl.a.:<sup>53b</sup>

”Att polisen genom egna iakttagelser skaffar sig information bör inte heller betraktas som tvångsmedelsanvändning. Det bör därför inte betraktas som tvångsmedel att enbart övervaka någon eller lyssna på någon, även om det sker med hjälp av teknisk utrustning. Att sådana åtgärder inte betraktas som tvångsmedel betyder å andra sidan inte att de alltid kan företas fritt. Att samla information om en person kan vara så integritetskränkande att det redan av det skälet bör kräva lagstöd.”

Mot bakgrund av detta uttalande torde man sålunda kunna dra slutsatser att kriminalunderrättelseverksamhet inte kan definieras såsom ett tvångsmedel, åtminstone inte ett *egentligt* sådant. Detta eftersom informationsinhämtandet

---

<sup>53a</sup> Se SOU 1995:47, *Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen*, Slutbetänkande av polisrättsutredningen, sid. 137-138.

<sup>53b</sup> SOU 1995:47, sid. 142-143.

under kriminalunderrättelseverksamheten inte medför några synbara eller kännbara verkningar för den berörde, vilket är en naturlig följd av att verksamheten bedrivs i det fördolda.

Men om kriminalunderrättelseverksamheten inte kan karaktäriseras som ett tvångsmedel inställer sig den självklara frågan: Vad är det istället?

## 5.2 Kriminalunderrättelseverksamhet – en arbetsmetod?

Ovan konstaterades att kriminalunderrättelseverksamheten inte var ett tvångsmedel. Däremot torde man kunna karaktärisera kriminalunderrättelseverksamheten som en sorts *metod*, helt enkelt såsom en såsom en *polisier arbetsmetod*.

Den underrättelseverksamhet som bedrivs av den öppna polisen kallas kriminalunderrättelseverksamhet<sup>53c</sup> enligt 2 § i polisdatalagen.

I Sverige fanns ingen lagstiftning som direkt reglerade kriminalunderrättelseverksamheten innan polisdatalagen trädde ikraft, men sådan verksamhet ansågs dock tillåtlig mot bakgrund av de generella bestämmelserna i polislagen 2 §<sup>53d</sup>:

”Till polisens uppgifter hör att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.”

---

<sup>53c</sup> Tidigare även kallad *förspaning* eller ännu tidigare för *underrättelseförfarande*. Se N-O Berggren och J. Munck sid. 37.

<sup>53d</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 115. ”Några närmare bestämmelser som denna verksamhet finns inte.”

Den verksamhet som polisdatalagen avser att reglera finns beskriven i dess första paragraf, vilken är en i princip ordagrann<sup>53e</sup> upprepning av polislagens 2 § punkt 1-3. Mot bakgrund av denna överensstämmelse och att polisdatalagen med förarbeten inte gör uttryckligt anspråk på annan innebörd än vad polislagen med dess förarbeten redovisar, så saknas enligt min mening skäl att göra skillnad på begrepps innebörden i respektive lag.

Jag vill emellertid för egen del peka på vissa omständigheter som tyder på att förarbetena till polisdatalagen inte är helt anpassningsbara till polislagen. I propositionen till polisdatalagen t.ex. uttalas följande:

”Syftet med den lag [dvs. polisdatalagen] vi nu föreslår är att den skall innehålla de särbestämmelser som är nödvändiga för polisverksamheten. Den nya lagen skall därför självfallet gälla för den del av polisens verksamhet som består i att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, förhindra och utreda brott.”<sup>53f</sup>

”Polisens verksamhet för att förebygga, upptäcka och beivra brott kan bedrivas inom ramen för en förundersökning enligt rättegångsbalkens regler, men kan också utgöra verksamhet som faller utanför en förundersökning.”<sup>53g</sup>

En första fråga som inställer sig är hur man skall tolka ordet ”förebygga”. En mycket vid tolkning gör det väl möjligt att se blotta existensen av en polismakt som brottsförebyggande. Denna tolkning är emellertid inte avsedd, utan begreppet har en betydligt snävare innebörd i polislagen. Det som avses med begreppet är nämligen en verksamhet ”som är riktad till personer, vilka inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott.”<sup>53h</sup>. Det rör sig alltså om, enligt förarbetena till polislagen, information till olika människor, inte minst skolelever.<sup>53i</sup> Förarbetena till polisdatalagen ger däremot inget djupare besked om vad den förebyggande

---

<sup>53e</sup> Det enda som skiljer är att polisdatalagen använder konjunktionen ”och” istället för polislagens ”eller” mellan ”... den allmänna ordningen” respektive ”... säkerheten”.

<sup>53f</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 98-99.

<sup>53g</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 115.

<sup>53h</sup> N-O Berggren och J. Munck, sid. 33 (märk väl att det *inte* handlar om information om personer).

<sup>53i</sup> SOU 1979:6 sid. 51.



verksamheten skulle bestå i, varken under förundersökningen eller kriminalunderrättelseverksamheten.

Såvitt förundersökningen beträffar är den reglerad i förhållande till det (eventuella) brott som utreds och det är svårt, för att inte säga missvisande, att tala om någon förebyggande verksamhet om man inte ger begreppet en mycket vid tolkning. Enligt min mening kan man inte med anspråk på precision påstå att förundersökningen som sådan är att hänföra till den förebyggande verksamheten.

När det sedan gäller kriminalunderrättelseverksamheten så torde det vara ett logiskt omöjligt påstående, att något som bedrivs i det fördolda samtidigt ses som riktad information. Mot denna bakgrund vill jag hävda att det aktuella påståendet om ”förebyggande verksamhet” i propositionen till polisdatalagen är förfelat. För att komma till annan slutsats måste antingen begreppet ”förebyggande” ges en så vid innebörd att det i princip bara beskriver en självklarhet, eller så får man göra våld på logiken i förhållandet mellan hemlig- respektive riktad verksamhet. Enligt min mening är kriminalunderrättelseverksamheten främst en arbetsmetod som går ut på att samla information som är lämplig att använda vid en framtida rättegång.<sup>53j</sup>

### 5.3 Kriminalunderrättelseregistret

Såsom tidigare nämnts innehåller polisdatalagen bestämmelser angående ett *egenligt* register, nämligen kriminalunderrättelseregister enligt 17 –20 §§. Man kan fråga sig vad bestämmelserna angående kriminalunderrättelseregistret reglerar i förhållande till bestämmelserna angående databehandling av personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet enligt 14 – 16 §§. Inte minst mot bakgrund av att registrering av personuppgifter i kriminalunderrättelseregister rimligen måste ses som ett närmast övertydligt exempel på en form av kriminalunderrättelseverksamhet.<sup>53k</sup> De största skillnaderna mellan

---

<sup>53j</sup> Se H. Bevers och C. Joubert sid. 180 angående en tilltalande distinktion mellan olika former av förebyggande. ”... it would be more correct to distinguish between preventive policing as ”trying to avoid the actual commission of a crime” and proactive policing as ”anticipated repression, planning and evidence gathering for an efficient prosecution after the commission of a crime.”

<sup>53k</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 168: ”Definitionen av underrättelseverksamhet avgränsar inom vilken polisverksamhet automatiserad behandling av uppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet och i kriminalunderrättelseregister får förekomma.”

kriminalunderrätteleverksamhet som bedrivs i *särskilda undersökningar* respektive kriminalunderrättelseverksamhet i form av *registrering i kriminalunderrättelseregister*, torde dock vara:

1. Särskilda undersökningar kräver kvalificerat beslut.
2. Särskilda undersökningar får även databehandla ”direkta” personuppgifter såsom namn och personnummer på icke misstänkta, i kriminalunderrättelseregister får endast ”indirekta” personuppgifter såsom bilnummer och dylikt databehandlas beträffande icke misstänkta.
3. Gallringstiden är längre i det egentliga kriminalunderrättelseregistret – 3 år respektive 1 år för uppgifter i de särskilda undersökningarna.

Syftet med kriminalunderrättelseregistret är under alla omständigheter att utgöra ett beslutsunderlag för de *särskilda undersökningar* som kan göras efter speciellt beslut enligt polisdatalagen 14 §, samt att underlätta tillgången till *allmänna uppgifter* (icke-personuppgifter), allt enligt polisdatalagen 17 §. Härav följer att det faktiskt finns två olika nivåer av undersökningar innan man når den egentliga förundersökningsnivån.

Först registreras en person p.g.a. att det finns anledning att anta att vederbörande ägnat sig åt brottslig verksamhet i ett kriminalunderrättelseregister enligt polisdatalagen 19 §. Härefter kan ett kvalificerat beslut tas angående inledandet av en *särskild undersökning* enligt polisdatalagen 14 § i syfte att utröna om förutsättningarna för *förundersökning* är uppfyllda.

### 5.3.1 Kriminalunderrättelseregister och Europasamarbete

Sverige har som bekant tillträtt Europolkonventionen, som trädde i kraft den 1 oktober 1998.<sup>531</sup> Konventionen reglerar upprättandet av en europeisk polisbyrå som dock inte har några direkt operativa befogenheter men väl utgör ett centrum för informationsutbyte mellan de nationella polisorganisationerna. Likheten mellan Europolkonventionen och polisdatalagen är uppenbar i fråga om systematik. Även i Europolkonventionen finns nämligen olika former av underrättelseverksamhet:

1. *Informationsregistret*, som skall innehålla uppgifter om dömda, misstänkta för delaktighet i brott och sådana personer som misstänks för att begå vissa brott i framtiden. Detta register är alltså mycket likt det svenska kriminalunderrättelseregistret.
2. *Analysregistret*, som även får innehålla uppgifter om andra än ovan uppräknade personkategorier, t.ex. arbetskamrater, offer m.fl.. Likheten med den svenska kriminalunderrättelseverksamheten bedriven i de

---

<sup>531</sup> Prop. 1996/97:164.

särskilda undersökningar är slående. Det behövs t.ex. ett särskilt beslut från Europols styrelse för att inrätta ett analysregister.<sup>53m</sup>

3. *Indexregistret*, som skall utgöra ett hjälpmedel för att fylla analysregistret med information, utan alla sambandsmän får tillgång till analysresultaten.

Med all sannolikhet har Europolkonventionens bestämmelser tjänat som inspirationskälla när polisdatalagen konstruerades.<sup>53n</sup>

Det bör i sammanhanget dock påpekas att inte uppgifter enbart från svenska kriminalunderrättelseregister kan vidarebefordras till Europol. T.ex. så kommer uppgifter om dömda för vissa brott att kunna översändas, trots att denna uppgift endast finns registrerad i det svenska belastningsregistret.

Vidare finns det även register av polisiär karaktär i Schengenkonventionen. Här är det dock inte fråga om några komplicerade analysregister, utan om blanka personefterlysningar. Registren har karaktären av spanings- och efterlysningshjälpmedel. En konventionsstat har således möjlighet att efterlysa en viss person, men det är bara den misstänktes namn och identitet som finns med i registret. Övriga upplysningar lämnas över av den begärande staten först när det blivit aktuellt för en annan stat att verkställa åtgärden.<sup>53o</sup> Detta ligger helt i linje med Schengenkonventionens syfte i denna del, nämligen att utgöra en motvikt till de negativa konsekvenser slopade gränser mellan konventionsstaterna kan tänkas få.

---

<sup>53m</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 61.

<sup>53n</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 62. "Sverige avser att delta i både Europol- och Schengensamarbetet, vilket i sin tur medför att polisen bör få tillgång till den informationsteknik som är nödvändig för att samarbetet skall fungera.

<sup>53o</sup> Prop. 1997/98:97 sid. 61-62.

## 6 Kriminalunderrättelseverksamhet och Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter

Tidigare kapitel har främst behandlat kriminalunderrättelseverksamheten utifrån sina egna utgångspunkter. Det har nu blivit dags att vidga perspektivet och se på hur kriminalunderrättelseverksamheten låter sig fogas till bestämmelserna i Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter (vidare endast Europakonventionen).

Den bestämmelse som främst kommer att uppmärksammas här är artikel 8 i Europakonventionen angående skyddet för privatlivet:

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller moral eller av andra personers fri- och rättigheter.

Såsom framgår direkt av lagtexten är aktuell rättighet inte absolut i den meningen att restriktioner är uteslutna. Tvärtom, rättigheten kan brytas – men bara om det *formella kravet* (lagstiftning) och *materiella kravet* (nödvändigheten) är för handen.<sup>54</sup> Att kriminalunderrättelseverksamheten kan komma i konflikt med skyddet för privatlivet torde vara uppenbart.<sup>55</sup> Detta faktum gör det intressant att närmare utröna hur (eller om) regleringen angående kriminalunderrättelseverksamhet lever upp till de krav som Europakonventionen ställer. Låt vara att Europakonventionen s.a.s. har några år på nacken och kanske inte i alla avseenden kan ge en fullständig bild av de minimikrav som bör gälla inom straffrätten.<sup>55a</sup>

---

<sup>54</sup> H. Bevers och C. Joubert sid. 18 not 38.

<sup>55</sup> H. Bevers och C. Joubert sid. 135: ”The main aim of observation by the police is the collection of information regarding the activities and contacts of the person under observation .... This means that observation can easily infringe the individual’s right to privacy.”

<sup>55a</sup> Se t.ex. Andrew Ashworth i *Varning för straff* sid. 18.

## 6.1 Rättsfall från Europadomstolen ( ECHR)

### 6.1.1 Kruslinfallet

I *Kruslinfallet*<sup>56</sup>, som rörde telefonavlyssning under förundersökning i Frankrike, delade Europadomstolen upp det formella lagkravet i 3 delar<sup>57</sup>:

1. Huruvida det över huvud taget *finns* en laglig grund
2. Huruvida lagen är *tillgänglig*
3. Huruvida lagen är *förutsebar* ifråga om möjliga intrång i privatlivet.

Samtliga tre förutsättningar måste vara för handen för att det formella lagkravet "...med undantag för vad som är stadgat i lag..." i Europakonventionen art. 8 skall anses uppfyllt.<sup>58</sup> I det aktuella Kruslinfallet var det ingen större tvekan om att det fanns lagstiftning och att denna också var tillgänglig. Däremot konstaterade Europadomstolen att den franska lagstiftningen *inte* uppfyllde kraven på förutsebarhet och uttalade i anslutning till detta:

"... telefonavlyssning [är] ett allvarligt intrång i såväl privatlivet som korrespondensen och måste baseras på lag som är *speciellt precis*, inte minst med hänsyn till att den tillgängliga teknologin blir alltmer sofistikerad."<sup>59</sup> (Min kursivering)

Här finns inte utrymme att i detalj gå in på vad den franska straffprocesslagen uttryckligen tillåter. Detta hindrar dock inte att

---

<sup>56</sup> *Eur. Court H.r., Kruslin judgment of 24 april 1990, Series A no. 176 A.*

<sup>57</sup> Tredelningen är fritt översatt från den engelskspråkiga versionen som lyder: "

"1. Wheter there had been a legal basis ...

2. "Accessibility" of the "law"...

3. "Foreseeability" of the "law" as to meaning and nature of applicable measures" *Eur. Court H.r., Kruslin judgment of 24 april 1990, Series A no. 176 A* sid. 4.

<sup>58</sup> "27. The expression "in accordance with the law" within the meaning of Article 8 § 2, requires firstly that the impugned measure should have some basis in domestic law; it also refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned, who must moreover be able to foresee its consequences for him, and compatible with the rule of law."

<sup>59</sup> Fritt översatt. Den engelska språkversionen lyder: "...telephone tapping [was] a serious interference with private life and correspondence and had to be based on a "law" that was particularly precise, especially as technology available for use was continually becoming more sophisticated." *Eur. Court H.R., Kruslin judgment of 24 april 1990, Series A no. 176 A* sid. 4.

Europadomstolens kritik i detta avseende redovisas. Domstolen fann nämligen att den franska lagen inte med tillräcklig tydlighet slog fast:<sup>60</sup>

1. Vilka *personkategorier* som kan drabbas av tvångsmedlet
2. Vilka *brott* kan motivera tvångsmedlet
3. Hur *länge* kan tvångsmedlet användas
4. Hur man *protokollför* tvångsmedlet och eventuellt *förstör* resultat därav

På grund av dessa brister i lagstiftningen blev Europadomstolens slutsats att den klagande Jean Kruslin inte åtnjöt det minimiskydd som artikel 8 i Europakonventionen gav honom ifråga om skyddet för privatlivet.<sup>61</sup> Följaktligen fälldes Frankrike i detta fall.

### 6.1.2 Malonefallet

I *Malonefallet*,<sup>61</sup> som rörde hemlig telefonkontroll ifråga om ringda nummer och hemlig brevkontroll under förundersökning angående häleri i England, slog Europadomstolen bl.a. fast:

”[Det] följer av mål och syfte i artikel 8 – att det måste finnas lagskydd i det nationella rättssystemet mot sådana godtyckliga ingripanden från myndigheterna som hotar [rätten till privatliv]. *I synnerhet när myndighetsutövningen sker i hemlighet, är riskerna för godtycklighet uppenbara.* ---

Kravet på förutsebarhet betyder förvisso *inte* att den enskilde skall vara medveten om att myndigheterna riktat ett intresse mot att snappa upp delar av hans kommunikation, så att han kan uppföra sig därefter. Icke desto mindre måste lagen vara tillfredsställande klar för att kunna ge den enskilde en adekvat indikation om *omständigheterna* och *villkoren*, under

---

<sup>60</sup> Eur. Court H.r., *Kruslin judgment of 24 april 1990, Series A no. 176 A* sid. 4-5.

<sup>61</sup> Eur. Court H.R., *Kruslin judgment of 24 april 1990, Series A no. 176 A* sid. 26: ”FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 8; ---”

<sup>61</sup> Eur. Court H. R., *Malone case, decision of 27 October 1983, Series A no 82.*

vilka myndigheterna är oförhindrade att välja hemliga och därmed potentiellt farliga intrång i privatlivet...”<sup>62</sup> (Min kursivering)

Även i Malonefallet konstaterade Europadomstolen att det fanns en nationell lagstiftning, men att denna inte levde upp till kravet på förutsebarhet.

Sammanfattningsvis kan sägas att aktuella rättsfall båda handlat om telefonkontroll. Domskälen förefaller emellertid så allmänt hållna att de torde kunna tillämpas även på andra former av underrättelseverksamhet.<sup>63</sup> Den fråga som då aktualiseras är naturligtvis huruvida polisdatalagens reglering av kriminalunderrättelseverksamheten håller sig inom de gränser som artikel 8 i Europakonventionen drar upp.

## 6.2 Slutsatser

*Kruslinfallets* krav på förutsebarhet vad gäller de *personkategorier* som kan tänkas bli föremål för åtgärden, är inte helt lätt att tyda innebörden av. En möjlig och rimlig tolkning är emellertid att det innebär ett krav på viss misstankegrad. Kriminalunderrättelseverksamheten kan aktualiseras vid det relativt låga beviskravet *anledning att anta*. Det kan naturligtvis diskuteras om detta låga beviskrav med tillräcklig tydlighet avgränsar personkategorin. Men lagregleringen angående kriminalunderrättelseverksamheten lider också av en annan uppenbar brist i detta sammanhang, nämligen svårigheterna att avgöra *vad* det är som egentligen skall bevisas. Det säger sig självt att ett beviskrav inte kan ses isolerat från den verklighet beviskravet uttalar en sannolikhet. För mig är det t.ex. en betydande skillnad mellan att ha anledning att anta att det kommer att snöa i morgon, när antagandet sker på julafton respektive midsommarafton. Såsom tidigare

---

<sup>62</sup> Fritt översatt från engelska: "... the requirement of foreseeability cannot mean that an individual should be enabled to foresee when authorities are likely to intercept his communications so that he can adapt his conduct accordingly. Nevertheless, the law must be sufficiently clear in its terms to give the citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are empowered to resort to this secret and potentially dangerous interference with the right to respect for private life ..." *Eur. Court H. R., Malone case, decision of 27 October 1983, Series A no 82* sid. 32.

<sup>63</sup> Se H.Bevers och C. Joubert sid. 136 för liknande slutsats: "In view of this case-law of the Commission and the Court, the conclusion is inevitable that art. 8 of the Convention requires a legal basis for most forms of police observation."

konstaterats är det *brottslig verksamhet* som man skall ha anledning att anta för att kriminalunderrättelseverksamheten skall aktualiseras. Detta begrepp förefaller dock så generellt och lösligt att det i verkligheten blir omöjligt att avgränsa personkategorin med tillräcklig tydlighet. Min egen slutsats blir sålunda att lagregleringen angående kriminalunderrättelseverksamheten inte lever upp till de *formella* krav som *Kruslinfallet* ställer i fråga om personavgränsning.

När det gäller kravet lagstiftningens precision angående vilka *brott* som kan aktualisera kriminalunderrättelseverksamhet, kan konstateras att det finns en avgränsning – låt vara att det handlar om en relativt vidlyftig sådan. Av *Kruslinfallet* kan man inte dra slutsatsen att det skulle vara en brist på precision enbart för att många brott kan ligga till grund för en viss tvångsåtgärd. Härmed kan det knappast riktas någon kritik mot lagregleringen vad gäller kriminalunderrättelseverksamhet i fråga om det *formella* lagkravet, eftersom det av polisdatalagens 3 § 3 st. framgår att det enbart är brott med minst två års fängelse i straffskalan som berättigar ett användande av verksamheten.<sup>64</sup> Min egen slutsats blir att lagregleringen i detta hänseende uppfyller de formella kraven på precision.

Även när det gäller kravet på *tidsbegränsning* så torde kriminalunderrättelseverksamheten uppfylla detta. I polisdatalagen 13 § och 21 § finns bestämmelser om gallring, varför det *formella* lagkravet i denna del torde vara uppfyllt. Vad slutligen gäller kravet på protokollföring, så torde även detta krav vara formellt uppfyllt genom polisdatalagens 14 § angående beslut för inledande och 20 § angående vilka uppgifter som får registreras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att lagregleringen angående kriminalunderrättelseverksamhet inte uppfyller precisionskravet på att peka ut de relevanta *personkategorier* som *Kruslinfallet* kräver. Däremot torde kravet på precision angående *brott*, *tidsbegränsning* och *protokollföring* vara *formellt* uppfyllda. Härmed inte sagt att detta automatiskt innebär att kriminalunderrättelseverksamheten även är *materiellt nödvändig*. Men denna fråga skall dock inte behandlas här.

---

<sup>64</sup> Därmed inte sagt att det *materiella* kravet att inskränkningen är *nödvändig* är uppfyllt, men denna fråga lämnas utanför denna framställning.



*Malonefallet* kan sägas ytterligare understryka vikten av precision på lagstiftning som reglerar *hemliga* eller på annat sätt för den enskilde *dolda* tvångsmedel. Och det råder knappast någon tvekan om att kriminalunderrättelseverksamheten är en form av arbetsmetod som kommer att utnyttjas utan att den enskilde vet något härom, vilket ger ytterligare tyngd åt kritiken angående bristen på precision.

Skulle denna slutsats vara riktigt lär det även få betydelse för hur man kan använda uppgifter insamlade under kriminalunderrättelseverksamheten. Enligt min mening torde nämligen artikel 6 i Europakonventionen kränkas om uppgifter som samlats in i strid med artikel 8 används i en brottmålsrättegång.<sup>64a</sup> Detta är inte någon liten sak och man bör även hålla i minnet att även Sverige vid ett flertal tillfällen haft en motsatt uppfattning gent emot Europadomstolen i frågor om vad Europakonventionen ger enskilda för skydd.<sup>64b</sup>

---

<sup>64a</sup> Se U. Lundqvist sid. 332. "Undersökningen har visat att Europakonventionens artikel 6 med hög sannolikhet skulle anses kränkt om t.ex. uppgifter åtkomna i strid med det skydd som konventionens artikel 3 eller artikel 8 ger för vissa intressen, lagts till grund för fällande dom."

<sup>64b</sup> Se H. Tham sid. 92 angående möjlig förklaring. "Denna relativt sett svagare rättstradition är troligen et allmänt kännetecken i ett land som Sverige med en lång tradition av en stark statsmakt."

Se även H. Danelius sid. 42 angående Sveriges något "svala" inställning till Europakonventionens tillämpning i svensk rätt.

## 7 Ett steg framåt eller bakåt?

Under denna rubrik avser jag att belysa kriminalunderrättelseverksamhetens plats och berättigande i straffrättssystemet. Här godtas straffrättssystemets existens mot bakgrund av utilitaristiska skäl, utgångspunkten är helt enkelt att straffrätten har ett berättigande p.g.a. den generellt sett ger ett drägligare liv.<sup>65</sup> För att närmare beskriva straffrättssystemet nyttjas Jareborgs tredelade nivåbeskrivning:<sup>66</sup>

1. kriminalisering (lagstiftningsnivån)
2. påföljdsbestämningen (rättstillämpningsnivån)
3. verkställighet (kriminalvårdsnivån)

Mot bakgrund av denna uppdelning kan man sedan ställa sig frågorna *varför* och *hur*.

### 7.1 Kriminalunderrättelseverksamheten – en del av rättstillämpningsnivån

I detta sammanhang är det främst rättstillämpningsnivån som är av intresse. Denna nivå omfattar nämligen inte bara själva brottmålsrättegången, utan inbegriper även förprocessuella åtgärder, t.ex. förundersökning och kriminalunderrättelseverksamhet. Men *varför* agerar aktörerna – polis, åklagare och domstol, vad finns det för skäl att t.ex. gripa, anhålla och döma? När vi rör och på rättstillämpningsnivån är ”varförsvaret” enkelt: *därför att någon antas - med olika grad av sannolikhet<sup>67</sup> - begått en kriminaliserad gärning*. Det är för att något *har* hänt – inte för att förhindra att något *inte händer* i framtiden – som myndigheterna ingriper på rättstillämpningsnivån. Det är sålunda fel att motivera ingripanden på rättstillämpningsnivån med *allmänpreventiva* skäl som i stället hör hemma på lagstiftningsnivån.

”... påföljdsbestämningen [kan] *aldrig* rättfärdigas utifrån allmänpreventiva skäl, även om dessa åtgärder bidrar till att ge konkretion

---

<sup>65</sup> Se T. Mathiesen, professor i rättssociologi vid Oslo universitet, för motsatt uppfattning.

<sup>66</sup> Jareborg sid. 20. Här används begreppet *rättstillämpningsnivån* framför Jareborgs egna *domstolsnivån*, eftersom även åtgärder innan själva rättegången måste ses som en del därav.

<sup>67</sup> Det handlar om olika beviskrav för olika åtgärder. Gripande kräver *skälig misstanke*, väckande av åtal kräver *tillräckliga skäl för åtal* och fällande dom kräver *styrkt*.

åt strafflagens hot och därmed också till att stärka eller undergräva lagstiftningens trovärdighet.”<sup>68</sup> (Min kursivering)

### **7.1.1 Kriminalunderrättelseverksamhet och prognosbedömningar**

Kriminalunderrättelseverksamheten har dock till viss del motiverats med just allmänpreventiva skäl. Detta framgår bl.a. direkt av polisdatalagen 1 § 1 punkten, som nämner ”förebygga brott”. Detta synsätt har redan kritiserats ovan och behöver därmed inte kommenteras ytterligare här. Däremot finns det all anledning att närmare uppmärksamma polisdatalagens 19 §:

”Ett kriminalregister får innehålla uppgifter som kan hänföras till enskild person endast om uppgifterna ger anledning att anta att allvarlig brottslighet utövats eller *kan komma att utövas* och den som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller *komma att utöva* den allvarliga brottsligheten. ---” (Min kursivering)

Som synes är det inte tillräckligt med att faktiskt avhålla sig från brottslig verksamhet, för att undgå registrering i kriminalunderrättelseverksamhet. Den enskilde riskerar ändå att registreras om det finns anledning att anta att han kommer att ägna sig åt en svårdefinierad brottslig verksamhet i *framtiden*. Detta faktum är mycket svårförenligt med svaret på ”varförfrågan” på rättstillämpningsnivån, d.v.s. att tvångsåtgärder vidtas därför att något antas ha inträffat.

#### *Prognosbedömningar*

Utöver denna i sig, enligt mitt tycke, märkliga systemdefekt, måste man ställa sig frågan om det över huvud taget är möjligt att göra prognoser om framtiden på ett tillfredsställande sätt. Rent allmänt kan väl sägas att verkligheten ofta har en tendens att gestalta sig på ett sätt som man själv inte tänkt sig, trots att man aktivt försöker nå sina syften. Mot denna bakgrund ter sig kriminalunderrättelseverksamhetens prognoser om enskildas framtida göranden och låtanden synnerligen osäkra.

---

<sup>68</sup> N. Jareborg (1995) sid. 21.

Man måste i sammanhanget ställa sig frågan vilka grunderna är för att anta att någon i framtiden kommer att ägna sig åt brottslig verksamhet. Varken lagtext eller förarbeten lämnar emellertid besked på denna fråga. Det finns, såvitt kunnat utläsas, inte heller någon redogörelse för den principiella skillnaden mellan begångna gärningar respektive framtida sådana i förarbetena.<sup>69</sup> För egen del vill jag peka på följande tänkbara grunder för att anta att någon kommer att ägna sig åt brottslig verksamhet i framtiden:

*tidigare dömda* (återfallsprocenten är hög)

*kön* (män torde stå för större delen av brottsligheten)

*ålder* (ungdomar torde begå vissa typer av brott i större utsträckning än äldre)

*ekonomisk- och social situation* (fattiga eller individer med svåra bostads- och familjeförhållanden torde begå vissa typer av brott i större utsträckning än välsituerade)

*engagemang i radikala organisationer* (s.k. skinnskallar och djurrättsaktivister torde begå vissa typer av brott i större utsträckning än t.ex. medlemmar i en schackförening)

*sexuell läggning* (pedofiler torde begå vissa typer av brott i större utsträckning än andra)

*sjukdom* (psykiskt sjuka torde begå vissa typer av brott i större utsträckning än friska)

*religiös övertygelse* (satanister torde begå vissa typer av brott i större utsträckning än t.ex. medlemmar i pingstkyrkan)

Mot bakgrund av denna uppräknings lista kan en idealtypisk person karaktäriseras. T.ex. en narkotikamissbrukande fattig yngling med rakat huvud från en splittrad missbrukarfamilj, dömd bl.a. för våldtäkt på en

---

<sup>69</sup> Se t.ex. prop. 1997/98:97 sid. 122-123 där timad och framtida brottslighet behandlas utan närmare distinktion.

treårig pojke under en satanistisk ritual till slutet psykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Är då detta tillräckligt för att ha anledning att anta att personen kommer att ägna sig i åt brottslig verksamhet även i framtiden? Svaret är på denna fråga är beroende av prognosbedömningens tillförlitlighet och beviskravets styrka, i den meningen sannolikheten för att göra "rätt" prognos inte får vara lägre än den sannolikhet beviskravet anger. Antag t.ex. att tillförlitligheten i prognosbedömningen är 75 % d.v.s. "rätt" i tre fall av fyra och att det höga beviskravet "ställt utom rimligt tvivel" (ca 98 % sannolikhet) gäller. Här är det helt klart att prognosbedömningens tillförlitlighet *inte* är tillräcklig. När det gäller möjligheten att registrera enskilda i kriminalunderrättsregister utgår man emellertid från det relativt låga beviskravet anledning att anta. Något som med nödvändighet innebär att prognosbedömningen inte behöver vara speciellt tillförlitlig för att registrering skall kunna komma ifråga. Sammanfattningsvis torde alltså den idealtypiske ynglingen ha svårt att undgå registrering, med tanke på det låga beviskravet anledning att anta.

Men den intressanta frågan är givetvis *var går gränsen*. När finns det anledning att anta och när saknas detta? Svaret på denna fråga finns inte tillgängligt förrän man vet hur registreringen p.g.a. prognosbedömningen utförs i praktiken. Rent teoretiskt torde det räcka med mycket allmänna omständigheter för att registrera en person. För egen del ser jag det som mycket troligt att t.ex. 17 åriga vegetarianer kommer att hamna i kriminalunderrättsregistren enbart p.g.a. ålder och val av föda.<sup>69a</sup> Och i praktiken lär det finnas stor risk att talesättet en gång tjuv alltid tjuv utvecklas till en presumtion för att registrera sådana personer.<sup>69b</sup>

---

<sup>69a</sup> Se t.ex. Sydsvenska Dagbladet den 17 oktober 1998, artikeln *Arga brev förvärrar fritidskonflikt*. Bl.a. så framkommer att polismyndigheten i Malmö hållit sig med "särskilda ungdomsgängsregister" redan före polisdatalagens tillkomst, register som dock dragit till sig överåklagaren Sven- Erik Alhems uppmärksamhet. Artikeln beskriver sammanfattningsvis problem som kan uppstå när polisen utgår från att anställda på en fritidsgård mer är till för polisen än för de besökande ungdomarna.

<sup>69b</sup> Se t.ex. P. O. Träskman, NTfK 1998 nr. 3-4 sid. 363. "Presumtionen "en gång tjuv alltid tjuv" kan inte accepteras som en norm för fastställande av straffrättsligt ansvar." För egen del hävdas att presumtionen inte heller kan accepteras som sådan, låt vara att återfallsproblematiken är ett faktum.

### 7.1.2 Kritik mot mot kriminalunderrättelseverksamhetens prognosbedömningar

För egen del är jag extra kritisk mot den registreringsmöjlighet som just prognosbedömningar i kriminalunderrättelseverksamheten ger, av bl.a. följande skäl:

1. Prognosbedömningen grundar sig på mycket privata angelägenheter (t.ex. sexuell läggning) vilket gör dem synnerligen integritetskränkande.
2. Det låga beviskravet gör att även mycket osäkra prognosbedömningar kan ligga till grund för registrering.
3. Prognosbedömningen kommer helt att göras av ”lekmän”, d.v.s. av poliser istället för psykologer.
4. Prognosbedömningen kommer att göras utan direktkontakt med den berörde.
5. Prognosbedömningen kommer att göras utan den berördes vetskap.

Härutöver måste begreppet brottslig verksamhet återigen uppmärksammas. Begreppet har redan tidigare kritiserats för att vara oklart, men det finns skäl att peka ett specifikt problem i samband med prognosbedömningen. Nämligen möjligheten att förutse framtida brottslig verksamhet, utan att detta innefattar konkreta brott. Det är tillräckligt svårt att särskilja de båda situationerna i fråga om förfluten tid, inte minst mot bakgrund av att beviskravet är detsamma. Att tala om framtida brottslig verksamhet, oavsett hur beviskraven ser ut, är emellertid helt omöjligt. Paradoxalt nog saknas dessutom det bärande skälet för distinktionen – d.v.s. att utgöra gräns uppåt mot förundersökningen. Detta eftersom kriminalunderrättelseverksamheten inte ”konkurrerar” med förundersökningen om framtida händelser. Man inleder ju inte förundersökningar vid misstanke om att någon kommer att begå ett brott i framtiden, utan först när ett brott blivit begånget. Följaktligen skulle begreppet *brottslig verksamhet* (med fördel) kunna bytas ut mot *brott* i den del av lagtexten som reglerar framtida händelser, utan att lagens tillämpningsområde förändras.

Uppenbarligen är det svårt att förena Jareborgs motiv för att vidta åtgärder på rättstillämpningsnivån med polisdatalagens och dess förarbetens utformning. Detta faktum torde kunna härledas från två motstående

grundinställningar ifråga om *hur* straffrätten som helhet skall utnyttjas, vilket redovisas under nedan rubrik.

## 7.2 Två modeller – den defensiva och den offensiva

Under denna rubrik skall två olika straffrättsmodeller beskrivas:

*den defensiva modellen* och  
*den offensiva modellen*.<sup>70</sup>

### 7.2.1 Defensiva modellen<sup>71</sup>

De karaktäristiska dragen hos den defensiva modellen är att straffrätten syftar till att ge enskilda skydd mot *maktmissbruk*, såväl samhälleligt som privat sådant. Härav följer bl.a. att den defensiva modellen inte tar samhällets ”godhet” som ett axiom, utan tvärt om vill rikta ljuset mot eventuella övergrepp mot enskilda. Vidare skall framhållas att den defensiva modellen *inte* gör anspråk på bidra med lösningar på sociala och samhälleliga problem.

Mot bakgrund av dessa grundläggande drag kan olika principer för de tidigare nämnda nivåerna konstrueras. Här är det främst principerna för processuella rättssäkerhetsgarantier på rättstillämpningsnivån som är av intresse. T.ex. att beviskraven är höga och att den enskilde har möjlighet att få tvångsmedelsanvändning prövad i domstol.

---

<sup>70</sup> Jareborg talar förvisso en offensiv *inriktning* istället för *modell*, (se Jareborg (1995) sid. 27). Här föredras dock ordet ”modell” i båda begreppen främst av förenklingsskäl, f.ö. är det väl mer fråga om gradskillnad än artskillnad.

<sup>71</sup> Avsnittet under denna rubrik är till största delen ett referat av Jareborgs egen beskrivning. Se Jareborg (1995) sid. 24-27.

### 7.2.2 Offensiva modellen<sup>72</sup>

I motsats till den defensiva modellen utgår den offensiva modellen ifrån att straffrätten är ett (av många) medel för att lösa samhällliga och sociala problem. Anhängare av denna modell påverkas inte i någon större utsträckning av argument om rättssäkerhet och rättvisa. Istället är det *effektiviteten* i form av prevention som är det övergripande målet. Detta innebär att skyddsmekanismerna, som den defensiva modellen bygger på, måste tolkas på ett annorlunda sätt. Är situationen t.ex. den att en skyddsmekanism s.a.s. ligger i vägen i för en brottsutredning, så går anhängare till den offensiva modellen gärna runt detta. Den offensiva modellen ser inte heller statsmakten som en möjlig ”brottsling”, utan som en ofelbar bundsförvant vilken inte behöver några som helst tyglar.

När det gäller den offensiva modellens karaktäristik, så torde den bäst beskrivas genom sina *metoder* och *konsekvenser*. Metoderna innefattar bl.a. ”rationaliseringar” av brottmålsprocessen, potentiella faror är tillräckligt för ingripande och vissa typer av brottslingar betraktas mer som fiender än som (klandervärda) medborgare. Konsekvenserna blir bl.a. minskad förutsebarhet (rättssäkerhet), svårigheter att upptäcka om brott över huvud taget förövats och ökat beroende av massmediers och allmänhetens krav på effektiv brottsprevention.

### 7.2.3 Kriminalunderrättelseverksamhet – offensivt eller defensivt tänkande?

Enligt min egen mening är polisdatalagens bestämmelser angående kriminalunderrättelseverksamheten i mångt och mycket resultatet av ett offensivt tänkande. I Departementsserien *Allas vårt ansvar* kan bl.a. utläsas:<sup>73</sup>

”En utgångspunkt för regeringens arbete är att det samhällsproblem som brottsligheten utgör måste angripas utifrån en bred kriminalpolitisk ansats. Mycket av intresset kring kriminalpolitiken är koncentrerat till

---

<sup>72</sup> Avsnittet under denna rubrik är till största delen ett referat av Jareborgs egen beskrivning. Se N. Jareborg (1995) sid. 27-30.

<sup>73</sup> Se Ds 1996:59 Justitiedepartementet, *Allas vårt ansvar ett nationellt brottsförebyggande program*, sid. 5-6.



rättsväsendets insatser, såsom antalet poliser och fängelsestraffens längd. Sådana faktorer är förvisso viktiga men det krävs också en ökad medvetenhet om vikten av förebyggande insatser inom alla samhällsområden.

En annan utgångspunkt är att brottslighetens orsaker måste angripas lokalt, där problemen finns. Under efterkrigstiden har mycket av den informella, medborgerliga kontrollen ersatts av formell offentlig kontroll. Detta har medfört att avståndet mellan de problem som brottsligheten orsakar lokalt och de åtgärder som måste användas för att bekämpa dessa problem har blivit för stort.

För ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete krävs medborgerliga initiativ och ett brett engagemang från allmänhetens sida.

Programmet har i huvudsak tre byggstenar.

- Regeringen och regeringens myndigheter skall i ökad utsträckning uppmärksamma hur samhällsutvecklingen i stort och politiska beslut på andra områden än det rent kriminalpolitiska påverkar brottsligheten. Större krav på att förhindra brott skall ställas på dem som genom sin verksamhet skapar tillfällen till brott. Berörda inom alla samhällssektorer skall i högre grad än för närvarande beakta vilka konsekvenser deras beslut och åtgärder har på brottsligheten.
- Lagstiftningen och myndighetsarbetet inom det kriminalpolitiska fältet skall utvecklas och effektiviseras.
- Åtgärder skall vidtas för att stödja och främja det medborgerliga engagemanget och samverkan mellan myndigheter, företag, organisationer och enskilda i lokal brottsförebyggande verksamhet.”

Mot bakgrund av denna inställning från regeringen råder det knappast någon tvekan om att man härifrån föredrar att utnyttja straffrätten offensivt för att lösa samhälleliga problem.

Här är det främst effektiviseringen av myndighetsarbetet som är av intresse. Regeringen nämner explicit möjligheten att hantera uppgifter med hjälp av

ADB, d.v.s. automatiserad kriminalunderrättelseverksamhet, och uttalar i anslutning till detta:<sup>74</sup>

”De nya arbetsformerna ... kan förväntas påtagligt effektivisera den brottsutredande verksamheten. Den härav följande ökande risken för upptäckt och lagföring bör kunna bli värdefulla inslag i det brottsförebyggande arbetet.”

Låt vara att sanktionssannolikheten, d.v.s. upptäcktsrisken, torde vara av stor betydelse när det gäller prevention av viss brottslighet. Detta gäller dock långt ifrån alla brott eller alla gärningspersoner, varför effektivitetsförväntningarna inte bör överdrivas. Våldsamt motstånd eller våld mot polisman är väl goda exempel på brott där upptäcktsrisken förefaller helt irrelevant. Men även mycket grova brott såsom mord inom familjen eller f.d. familjen, verkar ofta begås utan att gärningspersonen tar upptäcktsrisken i beaktande för sitt handlande. Härtill bör man hålla i minnet att drogpåverkade gärningspersoner ofta torde ha dålig förmåga att bedöma såväl upptäcktsrisken som ”förtjänsten” av den brottsliga gärningen<sup>74a</sup>.

### 7.2.3.1 Kritik mot den offensiva modellen

För egen del ser jag emellertid vissa risker förenade med den offensiva modellen. Främst problem som kan uppstå ur det faktum att vissa människor riskerar att reduceras från medborgare till fiender är, enligt min mening, värda att ta mycket stort allvar.<sup>75</sup> Det finns nämligen inga självklara

---

<sup>74</sup> Ds 1996:59 sid. 46.

<sup>74a</sup> Jag har t.ex. egen erfarenhet av en gärningsperson som helt omaskerad gick in i ett utrymme för bankomat och stal en telefonlur, trots tydliga dekaler om att utrymmet var kameraövervakat och att telefonluren i princip var helt värdelös när den slitits loss från sitt fäste. En annan gärningsperson gjorde i påverkat tillstånd inbrott i en församlingslokal där han tidigare arbetat och därför visste vad som s.a.s. fanns att hämta: en förstärkare av äldre modell, i princip värdelös. Inbrottet gjordes med hjälp av en hammare med träskaft som dock gick av. Gärningspersonen lämnade kvar hammarhuvudet men bar med sig skafet, vilket inte tyder på någon större oro för upptäcktsrisken.

<sup>75</sup> Se t.ex. Jareborg (1995) sid. 30 not 7: ”[One] might say that criminal law policy should begin with the question of what kind of criminal justice system is appropriate for us, as a society of fellow citizens – a question which is likely to point us towards at least central aspects of the defensive model; whereas the offensive model is generated more naturally if we begin by asking what kind of criminal justice system we need to deal with ”them” – the distinct and threatening class of ”criminals”.”

garantier för att ”det goda samhället” verkligen förmår att vinna över ”det onda” med den offensiva metoden. Snarast finns det väl i sammanhanget anledning att erinra om det gamla talesättet att ”endast försiktiga generaler vinner de slutgiltiga segrarna.” Vad som man däremot kan vara säker på är, såsom alltid vid djupa konflikter, att oskyldiga människor kommer att drabbas mycket negativt på olika sätt. Låt vara att regeringen kan få se sina förhoppningar uppfyllda angående minskad kriminalitet genom ”... ett offensivt polisarbete med kartläggning, övervakning och frekventa tillslag mot de mest brottsaktiva, kan minska deras brottslighet.”<sup>75a</sup> Men frågan är: till vilket pris? Och vad betyder t.ex. ”frekventa tillslag” i praktiken? Jag har för egen del svårt att frigöra mig från tanken att regeringen s.a.s. köper ”effektiva” åtgärder på kredit med rörlig ränta. Och ”frekventa tillslag” är väl egentligen inget annat än myndighetsarbete inspirerat av medborgargårdens arbetsmetoder.

Vidare finns det risker förenade med att beblanda straffrättsligt myndighetsarbete med medborgerligt engagemang. En sådan ordning är synnerligen svårförenlig med den defensiva modellens syfte att just ersätta informell social kontroll med en formaliserad sådan.<sup>76</sup> Dessutom kommer ”det allmänna rättsmedvetandet”<sup>76a</sup> – i negativ mening – med all sannolikhet att få ett större genomslag på legalitetsprincipens bekostnad, vilket på självklara grunder kommer att drabba svaga samhällsgrupper. Regeringen, å sin sida, förefaller dock enbart se fördelar med en dylik ordning:<sup>77</sup>

”Ansvaret för kampen mot kriminaliteten vilar ytterst på staten men för att den skall få genomslag på den lokala nivån krävs att alla goda krafter samverkar och att kampen förs på bred front. De brottsförebyggande insatserna på lokal nivå bör organiseras så att man på ett bra sätt kan ta tillvara det medborgerliga initiativet och andra privata initiativ samt åstadkomma en effektiv samverkan mellan detta frivilliga arbete och de olika myndigheternas åtgärder.”

---

<sup>75a</sup> Ds 1996:59 sid. 23.

<sup>76</sup> Se N. Jareborg (1995) sid. 24.

<sup>76a</sup> Se N. Jareborg (1995) sid. 30, angående *en* konsekvens av offensiv straffrättspolitik. ”Ökat beroende av allmänhetens och massmediernas krav på större effektivitet vad gäller brottsprevention ...”

<sup>77</sup> Ds 1996:59 sid. 55.

Det kan i sammanhanget vara på plats att varna för alla krafter, även de goda. Krafter bör hållas under sträng kontroll och ständig styrning. Alla vet ju t.ex. vad som händer om man låter all kraft i ett kärnkraftverk flöda utan kontroll. Och det måste få sägas, att historien lämnat oss många varnande exempel även när det gäller ”kraftfull” offentlig maktutövning.

Slutligen vill jag för egen del även kritisera offensiva modellen eftersom den ofrånkomligen leder till en brottmålsprocess som blir mer inkvisitorisk än processen i den defensiva modellen. Låt vara att själva rättegången (än så länge) är vilar på kontradiktionsprincipen, men det är enligt min mening av stort värde att även de förprocessuella åtgärderna vilar på samma princip.<sup>78</sup> I annat fall riskerar inkvisitionsprincipen att överskugga kontradiktionsprincipen även under rättegången, inte minst med tanke på den svenska rättstraditionen att alla bevis – hur de än samlats in, lagligt eller olagligt – i princip alltid får beaktas vid domstolens bevisvärdering. Något som man kan finna lagligt stöd för i RB 35:1:<sup>79</sup>

”Rätten skall efter en samvetsgrann prövning av allt, som förekommit, avgöra vad som i målet är bevisat.”

Det finns all anledning att vara uppmärksam på skillnaden mellan bevis som samlats in i hemlighet under kriminalunderrättelseverksamhet respektive sådana bevis som samlats in under förundersökning. De förstnämnda bör enligt min mening värderas ytterst försiktigt.

---

<sup>78</sup> Se t.ex. SOU 1926:32 sid. 47 angående värdet av att den misstänkte underrättas om misstanke vid förhör: ”Men det erfordras vissa regler om sådant förhör [d.v.s. förhör utan delgivning], särskilt i syfte att förekomma sådana missbruk som inkvisitionsprincipen i dess stränga tillämpning medfört.

<sup>79</sup> Se t.ex. U. Lundqvist sid. 225: ”Det är en allmänt utbredd uppfattning, att bevisning som åtkommit eller upptagits i strid med en rättsregel eller rättsgrundsats fritt får föras in i en brottmålsrättegång och läggas till grund för dom i målet.” Lundqvist själv har dock enligt min mening en tilltalande tolkning av ordet ”allt” i RB 35:1 och förklarar vidare att: ”Ordalagen tycks endast säga att den bevisning som åberopats *kan* ligga till grund för avgörandet. En annan fråga är om den *får* det.”

## 8 Slutord

Slutligen måste man ställa sig frågan hur man kan förebygga de negativa konsekvenser som kriminalunderrättelseverksamheten kan ge. Enligt min mening finns här två olika inriktningar:

1. Motverkande lagreglering t.ex. i form av bevisförbudsregler och utvidgat straffrättsligt tjänstemannaansvar
2. Upprätthållandet av en god rättskultur inom tillämpande myndigheter.

Den förstnämnda åtgärden är lätt att vidta såväl teoretisk som praktiskt, men dess effektivitet måste starkt ifrågasättas. Inte minst med tanke på att kriminalunderrättelseverksamheten bedrivs i hemlighet.

Den andra metoden torde däremot vara betydligt effektivare,<sup>80</sup> men frågan är hur i fridens dar man skapar en god rättskultur. Att det inte låter sig göras genom enkla lagstiftningsåtgärder torde var helt klart. En nödvändig förutsättning är emellertid att det förs en rationell debatt, där både negativa och positiva effekter värderas någorlunda nyktert. Vidare måste myndigheterna verkligen anstränga sig för att se långsiktigt. Kortsiktiga vinster kan snabbt övergå i en allmän misstro gent emot myndigheterna. Och att det inte förefaller speciellt trivsamt att vara *medborgare* i ett samhälle där de rättsvårdande myndigheterna saknar förtroende, torde vara helt uppenbart. Härtill vill jag för egen del hävda att det inte heller ter sig speciellt tilltalande att vara *tjänsteman* utan medborgarnas förtroende. Men precis på samma sätt som det inte finns några ”fria luncher” så finns det inget lättköpt förtroende. Tvärtom, förtroende kan inte fås för ingenting utan måste både *förtjänas* och *vårdas* genom ett förnuftigt och balanserat arbetssätt. Insikt om detta är ytterligare en nödvändig förutsättning för en god rättskultur.

Det gäller således att vara på sin vakt, i annat fall riskerar kriminalunderrättelseverksamheten utvecklas till något som inte ens varit tänkt av de mest offensiva förespråkarna. Eller, för att bygga vidare på P. O. Träskmans sagoinspirerade liknelse angående de elaka drakungarna som tränger in i det goda rättssystemet och förstör detta,<sup>81</sup> så torde kriminalunderrättelseverksamheten kunna beskrivas som en drakunge med oerhörd potential. Och måtte det i så fall fortfarande finnas goda riddare med skarpslipade svärd, som inte räds stora eldsprutande drakar ...

---

<sup>80</sup> Se P. O. Träskman (1988) sid. 486 för liknande uppfattning. ”Viktigare än ett repressivt tjänsteansvar är även i detta fall en god rättskultur.”

<sup>81</sup> Se P. O. Träskman (1995) sid. 137. ”Det bakomliggande antagandet är att narkotikakontrollen har verkat som en ond drakes ägg. Då äggen kläckts har elaka drakungar kunnat slinka in i ett gott system och börjat förtära det ---.”

## 9 Käll- och Litteraturförteckning

### Litteratur

Anners, Erik, *Brottet, straffet och polisen i den europeiska rättsutvecklingen*, Djursholm 1997. [Cit. E. Anners]

Ashworth, Andrew, *Inledning*, ur *Varning för straff* (red. Victor, Dag) Stockholm 1995. [Cit. A. Ashworth]

Axberger, Hans-Gunnar, *Brottsprovokation*, Stockholm 1989. [Cit. H-G Axberger]

Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen. En kommentar*, Stockholm 1989. [Cit. N-O Berggren och J. Munck]

Bevers, Hans och Joubert, Chantal, *Schengen Investigated. A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, Amsterdam April 1, 1996. [Cit. H. Bevers och C. Joubert]

Boutz, Kristina och Hultin, Owe, *JO om förundersökning och tvångsmedel*, Stockholm 1996. [Cit. K. Boutz och Owe Hultin]

Bring, Thomas; Diesen, Christian (red.); Klerhag, Pia; Schelin, Lena och Sederholm, Eva Linda, *Förundersökning*, Stockholm 1994. [Cit. med resp. delförfattare]

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Stockholm 1997. [Cit. H. Danelius]

Ekelöf, Per-Olof, *Rättegång V*. [Cit. P-O Ekelöf V]

Jareborg, Nils, *Straffrättsideologiska fragment*, Uppsala 1992. [Cit. N. Jareborg (1992)]

Jareborg, Nils, *Vilken sorts straffrätt vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik*, ur *Varning för straff* (red. Victor, Dag), Stockholm 1995. [Cit. N. Jareborg (1995)]

Lundqvist, Ulf, *Bevisförbud*, Uppsala 1998. [Cit. U. Lundqvist]

Mathiesen, Thomas, *Kan fängelset försvaras*, Oslo 1987. [Cit. T. Mathiesen]

Tham, Henrik, *Från behandling till straffvärde. Kriminalpolitik i en förändrad välfärdsstat*, ur *Varning för straff* (red. Victor, Dag) Stockholm 1995. [Cit. H. Tham]

Träskman, Per Ole, Kan gärningspersonens uppsåt bevisas med hållpunkter i sinnevärlden? Skuld och ansvar. Straffrättsliga studier tillägnade Alvar Nelson (sid. 56-75). Uppsala 1985. [Cit. P. O. Träskman (1985)]

Träskman, Per Ole, *Presumptionen om den för brott misstänktes oskyldighet*. Festskrift till Lars Welamson, Stockholm 1988. [Cit. P. O. Träskman (1988)]

Träskman, Per Ole, *Drakens ägg – den narkotikarelaterade brottskontrollen*, ur *Varning för straff* (red. Victor, Dag) Stockholm 1995. [Cit. P. O. Träskman (1995)]

## **Offentligt tryck**

### ***SOU***

SOU 1926:32, *Betänkande angående rättegångsväsendets ombildning* (Processkommissionens betänkande del II).

SOU 1979:6, *Polisen*. Betänkande av 1975 års polisberedning.

SOU 1995:47, *Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen*. Slutbetänkande av Polisrättsutredningen.

SOU 1996:35, *Kriminalunderrättelseregister, DNA-register*. Delbetänkande av Registerutredningen.

SOU 1997:65, *Polisens register*. Slutbetänkande av Registerutredningen.

### ***Propositioner***

Proposition 1983/84:11, *Förslag till polislag m.m.*

Proposition 1996/97:164, *Europol*.

Proposition 1997/98:97, *Polisens register*.

### ***Departementsserien***

Ds 1996:59, *Allas vårt ansvar ett nationellt brottsförebyggande program*.

## **Rättsfall**

### ***Europadomstolen***

*Eur. Court H. R., Malone case, decision of 27 October 1983, Series A no. 82.*

*Eur. Court H. R., Kruslin judgement of 24 april 1990, Series A no. 176 A.*

## **Tidskrifter**

Nordisk Tidskrift for kriminalvidenskab. Oktober 1998. 85 årgang. Nr. 3-4 sid. 352-365. Träskman, Per Ole, *Omvänt eller bakvänt? Om konststycket att lägga bevisbördan i brottmål på den tilltalade, utan att det kommer bak på människorättigheterna*. [Cit P. O. Träskman NTfK nr 3-41998]



Polistidningen, nummer 7, september 1997.

Svensk Juristtidning 1982 s. 654-663. Ekelöf, Per Olof *Ett problem med avseende på hemlig telefonavlyssning*. [Cit. P. O. Ekelöf 1982]

Sydsvenska Dagbladet, Lördagen den 17 oktober 1998, *Arga brev förvärrar fritidskonflikt*.

